

Универзитет у Београју
Филозофски факултет

Универзитет у Београју
Филозофски факултет
Социјални и политички науке

КОРУПЦИЈА

КОРУПЦИЈА

САДРЖАЈ

УВОД <i>Добривоје РАДОВАНОВИЋ</i> <i>Александра БУЛАТОВИЋ</i>	viii
УВОДНИ ТЕОРИЈСКИ МОДУЛ	
КОРУПЦИЈА И КРИМИНАЛНА ДЕВИЈАЦИЈА <i>Александар ФАТИЋ</i>	3
МЕЂУНАРОДНА ДИМЕНЗИЈА КОРУПЦИЈЕ <i>Александар ФАТИЋ</i>	45
СТРУКТУРНА ОСНОВА КОРУПЦИЈЕ <i>Александар ФАТИЋ</i>	69
КОРУПЦИЈА И ЈАВНА МОЋ <i>Александар ФАТИЋ</i>	91
ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ЕТИКЕ И ЈАВНА СЛУЖБА <i>Александар ФАТИЋ</i>	147
ЕКОНОМСКИ МОДУЛ	
ЕКОНОМСКО ЗНАЧЕЊЕ КОРУПЦИЈЕ <i>Миленко ПОПОВИЋ</i>	185
ВРСТЕ И ЕКОНОМСКЕ ПОСЛЕДИЦЕ КОРУПЦИЈЕ <i>Миленко ПОПОВИЋ</i>	221

СИТНА КОРУПЦИЈА 245
Миленко ПОПОВИЋ

КОРУПЦИЈА СРЕДЊЕГ ОБИМА — ШТА ПРЕДСТАВЉА
И КАКО СЕ СУОЧИТИ СА ЊОМ 273
Срђан КОРАЋ

ЕТИЧКИ МОДУЛ

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЛОЈАЛНОСТ
И ПРОБЛЕМ ОДАВАЊА ПОСЛОВНИХ ТАЈНИ 291
Александар ФАТИЋ

„ДУВАЊЕ У ПИШТАЉКУ”
(“WHISTLEBLOWING”) 315
Александар ФАТИЋ

ВРАЋАЊЕ ЛОПТЕ (“KICKBACKS”) 333
Александар ФАТИЋ

СЛУЖБЕНА НЕПОСЛУШНОСТ 351
Александар ФАТИЋ

ЕТИЧКА ОДГОВОРНОСТ У ПРАВНОМ ЗАСТУПАЊУ 381
Александар ФАТИЋ

ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА
КАО ДОМИНАЦИЈА 397
Александар ФАТИЋ

ПОЛИТИЧКИ МОДУЛ

16. ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА – ПОЈАМ, УЗРОЦИ,
ТИПОЛОГИЈА, С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА
ПОСТКОМУНИСТИЧКЕ ЗЕМЉЕ 409
Миодраг А. ЈОВАНОВИЋ

ОКОЛНОСТИ У СРБИЈИ И МАНИФЕСТАЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ <i>Срђан КОРАЋ</i>	433
СРБИЈА У ОГЛЕДАЛУ – ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА НА ПОЧЕТКУ ХХИ ВЕКА <i>Миодраг А. ЈОВАНОВИЋ</i>	485
КОРУПЦИЈА У ЈАВНИМ СЛУЖБАМА <i>Срђан КОРАЋ</i>	509

УВОД

Добривоје РАДОВАНОВИЋ и Александра БУЛАТОВИЋ

Транзиција је дуготрајан процес који захтева дубоке резове у равни идеја, вредности, морала, правних норми, економских постулата, организације државне власти. У периоду транзиције, током трансформације државе и друштва, гледано са аспекта појединца, потребно је поданика преобразити у грађанина. Такво преображење мора бити аутентично — током њега субјекат се аутентично трансформише без директивних наметања, путем обезбеђења социјално-политичке инфраструктуре подстицаја која омогућава да се изврши прилагођавање новим околностима. Држава би требало да током овог процеса остварује улогу креатора општег нормативног оквира који грађанима пружа једнака права, доступност институтима и инструментима за остварење и заштиту установљених вредности и права, као и ентитета који креира социјално-политичко окружење које омогућава плуралитет гласова. У контексту тако дефинисаних друштвених вредности, корупција се позиционира као разарајућа друштвена појава, а друштвена пракса промоције интегритета као базични начин да се културно уобличи заједница у односу на дате вредности.¹

Нове вредности се могу кодификовати тек на основу створеног паранормативног оквира (услови за класично-правно нормирање новог концепта) који обезбеђује атмосферу за установљавање скупа правила која прописују транспарентну организацију одговорних јавних служби окренутих

1 Јанош Киш, „Предговор”, *Савремена политичка филозофија*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1998, стр. 40.

према грађанима. Основа јавног права одавно није субјективно право заповедања, већ правило о уређењу и управљању јавним службама.² Јавни службеник, тако, треба да поступа на политички неутралан начин, не сме поступати арбитрарно и дискриминаторски, већ поштујући установљена правила и прописима дефинисану обавезу чињења доступним информација о чињеницама од утицаја на права и интересе грађана. Дакле, уређење и управљање јавним службама треба да буде такво да одговара релевантним међународним стандардима, нормираним одговарајућим препорукама наддржавних организација.³ Наведени захтеви у погледу организације и деловања јавних служби иду за тим да читаво друштво учине пристојним.⁴ У пристојном друштву, сваки човек је јединствена вредност са сопственим преимућствима, способностима и недостацима, коју треба уважавати путем поштовања његових људских права установљених одговарајућим међународним документима и унутрашњим прописима. Приликом вршења своје дужности јавни службеник чува и подстиче самопоштовање, част, интегритет и достојанство грађанина. Јавни службеник је дужан да своје дужности обавља професионално и објективно, без обзира на разлике по основу држављанства, етничке припадности, културних разлика, верских разлика, полних разлика, социо-економских разлика, различитости с

2 Леон Диги, *Преображају јавног права*, Плато, Београд, 1997, стр. 48.

3 Видети више у документима Савета Европе усвојеним од стране Комитета министара држава чланица. На пример: Препоруци бр. 7 (97) о локалним јавним сервисима и правима њихових корисника и Препоруци бр. 10 (2000) о кодексу понашања јавних службеника.

4 Видети у: Авишај Маргалит, *Пристојно друштво*, Радио Б92, Београд, 1998, У овом делу аутор дефинише пристојно друштво као еволутивни појам који пристојно друштво одређује као друштво чије институције не понижавају људе. Он прави разлику између пристојног и цивилизованог друштва, јер у цивилизованом друштву чланови не понижавају једни друге, док у пристојном друштву институције не понижавају људе. Друштвене институције се апстрактно могу описати правилима и законима, а конкретно — стварним понашањем. Појам „пристојно друштво” није обавезно повезан са појмом права, већ са односом институција према људима.

обзиром на инвалидитет и сексуалну оријентацију грађанина. Такође, јавни службеник је дужан да поштује приватност корисника услуге јавне службе и да је не нарушава преко неопходне границе.

Покретање релевантних социјалних актера с циљем стварања мреже различитих социјалних институција (различитих по свом организационом и законском статусу, као и по начину финансирања и територијалном подручју деловања), подразумева постојање неколико услова (политичких, етичких, формално-правних, економских, фискалних и др.), од којих се у контексту разматрања интегритета као основе сузбијања корупције издваја потреба да грађанин буде одговоран. Шта ово значи?

Повећање слободе појединца у демократском друштву, па и у друштву у транзицији које подстиче и гаји демократске вредности, за собом повлачи и пораст личне одговорности појединца за сопствени живот. Повлачење државе из претранзиционе апсолутистичке, као и непримерено патерналистичке функције, пребацује терет одговорности за властиту судбину појединцу.⁵ У таквој политичкој и широј, социјалној констелацији, сваки појединац располаже скупом једнаких права и слобода. Слободни и просвећени појединци ће у добровољној интеракцији у оквиру правне државе и њених институционалних механизма уредити међусобне односе тако да ће опасности од злоупотребе бити минималне.⁶

Напори у борби против корупције у Србији одвијају се у контексту општег реструктурисања и демократизације друштва, а нормативне институционалне промене усклађују се са тим променама. Упркос декларативном консензусу међу политичким чиниоцима о потреби и важности борбе против корупције у Србији и упркос значајним корацима који су већ направљени, промене формалног типа још увек се нису заокружиле као јасно формирана, озваничена и опште примењена јавна политика у сузбијању корупције у Србији.

5 Више у: Ђорђе Павићевић, „Одговорност”, *Критички појмовник цивилног друштва 2*, Група 484, Београд, 2004, стр. 90.

6 *Ibid.*, стр. 91.

Ова књига, између осталог, представља покушај давања одговора о узроцима који задржавају потпуну потребну трансформацију јавне политике о сузбијању корупције, путем описивања и објашњавања пуног домена корупције у свим њеним облицима. Уједно, то је и комплементаран прилог досадашњим и будућим законодавним захватима у контексту антикорупцијске иницијативе јавне политике која мора постојати у једном пристојном друштву у смислу у коме је оно претходно већ објашњено, тј. Чија ће социјална политика кроз понуду алтернативе корупционашком понашању бити комплементарна криминалној политици борбе против корупције.

КАКО ЈЕ КЊИГА НАСТАЛА?

Пошто се формирање антикорупцијског друштвеног консензуса одвија повезивањем и сарадњом како појединаца тако и институција из свих друштвених сфера, један од корака у том правцу начињен је успостављањем сарадње између Центра за менаџмент, организације тзв. „трећег сектора”, и Института за криминолошка и социолошка истраживања који је референтна домаћа институција у оквиру које се истражују питања везана за девијантно понашање и његову друштвену контролу. Како је код нас релативно мали број професионалца који имају стручно знање из области борбе против корупције, успостављањем ове сарадње, у значајној мери је концентрисан стручни потенцијал у антикорупцијској обуци и издавачкој делатности.

Центар за менаџмент је невладина организација основана априла 1998. године са циљем да промовише менаџмент правних и политичких реформи у Србији кроз експертско ангажовање, консултански рад, партиципацију у сачињавању предлога закона и едукацију. Једну од најзначајнијих и најзаступљенијих области у раду Центра за менаџмент чине активности које се односе на едукацију и издаваштво у области борбе против корупције и организованог криминала. Радећи на том пољу Центар за менаџмент је дизајнирао специјалистички курс о савременим антикорупцијским методама као јединствен вид обуке у Србији и Црној Гори на тему сложене проблематике препознавања и сузбијања корупције.

Захваљујући донаторској подршци Амбасаде Холандије, Канадске агенције за међународну сарадњу и развој, Амбасаде Немачке и Шведске агенције за међународну сарадњу и развој, Центар за менаџмент од 2001. континуирано реализује специјалистичке курсеве о савременим антикорупцијским методама.

Значај оваког ангажовања у борби против корупције и значај непосредне сарадње између институција и цивилног друштва потврђени су донаторском подршком коју је заједничком трогодишњем пројекту Института и Центра 2003. године пружила Шведска агенција за међународни развој и сарадњу. То, такође, потврђује и континуирана сарадња са институцијама будући да су непосредни корисници овог пројекта којим се јачају њихови стручни капацитети у сложеној проблематици препознавања и сузбијања корупције што има велику важност за подизање свести јавности о тој појави, а посебно јавних службеника који су свакодневно у додиру са овим проблемом. Професионална социјализација је допринос развоју неопходног расуђивања и вештина које омогућују јавним службеницима примену етичких принципа под конкретним околностима. Обука олакшава етичку свесност и може развити основне способности етичке анализе и моралног резонувања.

Пројект који заједнички реализују Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент представља консолидовану антикорупцијску иницијативу која обухвата истраживачке и издавачке активности комплементарне специјалистичкој обуци у савременој антикорупцијској методологији. Специјалистичка обука је осмишљена тако да омогући полазницима стицање специфичних знања и вештина које ће употребљавати радећи у јавним и другим службама у којима постоји потреба и прилика за борбу против корупције. Предавања на курсу држе стручњаци из истраживачких института, правосуђа, предавачи на универзитетима, активисти невладиних организација специјализованих за антикорупцијске активности из Србије и Црне Горе, као и експерти из региона. На тај начин полазници курса су у могућности да се упознају са методама борбе про-

тив корупције које су имале успеха у земљама већ прошлим кроз транзициони период, а обимна литература омогућава полазницима да сазнају шта се предузима у глобалним оквирима у циљу борбе против корупције као и да стекну увид у актуелно стање на друштвеној, политичкој и економској сцени у циљу предузимања мера у борби против корупције.

Обезбеђивање одговарајуће литературе полазницима курса којом су се служили у припремању за предавања и одговарању на обавезе редовно је проишло неколико последица. Предавачи на курсу су се суочавали са континуираним истраживачким радом о темама о којима су припремали предавања. Један од резултата тог рада указивао је на недостатак теоријских извора и потребних специфичних истраживања и анализа на нашем језику. Ни друге државе у региону југоисточне Европе нису могле да се похвале другачијом ситуацијом када су извори о корупцији у питању. Полазници курса, са своје стране, суочавали су се са обимном литературом на чије коришћење их није припремио ни домаћи систем образовања кроз који су прошли нити радно искуство које су стекли, а литература коју би добили је у великој мери на страном језику што им је услед специфичног стручног језика често представљало тешкоћу. Једноставно, полазници су имали проблем да „изађу на крај” литературом. Такође, писане форме које су предавачи припремали за слушаоце предавања и учеснике у радионицама (структура презентације, сажетак, графикони, класификације, табеле, алгоритми итд.), полазницима су се чиниле као друга крајност у односу на обимну литературу на страном језику — згуснути потенцијал у неадекватној форми за корисне увиде оних који настоје да приме основне информације, а да би могао да одговори на захтев за потребном количином извора за проучавање.

Резултат искуства у организацији обуке недовсмислено је указивао да би њеној ефикасности у великој мери допринело постојање одговарајућег извора структурних информација о феномену корупције на нашем језику, но то је представљало својеврстан пионирски посао. Код нас се ретко ко бавио истраживањем корупције а да је имао широко теоријско знање потребно за писање о темама подобним за

уџбеник о корупцији. Очекивано је да се истраживање без конкретне примене резултата одвија уз тешкоће, јер у таквим условима недостаје потребна подршка макар тема тог истраживања и била одређена као један од приоритета јавне политике. Међутим, како су предавачи припремали предавања на теме по наставаном плану, упоредо с предавачким активностима на курсу практично се одвијао рад на овом уџбенику. Контекст за овакву активност је био одговарајући по захтевима компетенције, употребне вредности и потребних ресурса за реализацију.

Потреба за обезбеђивањем одговарајућих стручних извора о феномену корупције на нашем језику који прати тематске целине које се обрађују на курсу је била идеја која је непосредно иницирала настанак овог уџбеника. Ово је заправо производ синергистичког деловања свих претходно описаних догађаја и активности домаћих стручњака који сарађују на пројекту консолидоване антикорупцијске иницијативе Центра за менаџмент и Института за криминолошка и социолошка истраживања. Претензије аутора ове књиге су шире од оправдања потребе њеног објављивања — да њен читалачки круг буду полазници специјалистичког курса савремене антикорупцијске методологије. Пошто садржај читаоцима нуди увиде у структурна питања корупције, ова књига је припремљена с амбицијом да заинтересује и буде од користи академској заједници, медијима, изабраним носиоцима власти и свим осталим заинтересованим да стекну, утврде или продубе своје знање у овој области. Због тога би сврха рада на овом уџбенику била у пуној мери оправдана уколико би се захваљујући њему унапредила расправа о антикорупцијској политици у Србији.

МОДУЛАРНАА СТРУКТУРА КУРСА – МОДУЛИ ПОКРИВЕНИ У КЊИЗИ

Током вишегодишње реализације антикорупцијских иницијатива и специјалистичких курсева у савременој антикорупцијској методологији стицано је драгоцену искуство које је уграђивано у рад са сваком наредном генерацијом

полазника курса прилагођавањем захтевима оптималности знања и ефикасности програма и методологије обуке. Због тога, као и због захтева актуализације садржаја, организација курса и наставни план су временом прилагођавани.

Непромењени елементи форме вишемесечног специјалистичког курса у савременој антикорупцијској методологији обухватају недељна излагања предавача, након којих је предвиђено време за интерактиван рад, тј. дискусије, радионице и консултације у вези са презентацијама и семинарским радовима. Учешће у дискусијама и интерактиван рад битан су предуслов за успешно савладавање тематских целина које се обрађују на курсу. У складу са савременим дидактичким приступом, структура курса је модуларно одређена тако да сваки модул представља посебну тематску целину која садржи више тематских јединица и у извесној мери представља основ за суочавање са наредном тематском целином. Уједно, наставни план је састављен тако да, руководећи се најновијим академским истраживањима, модули обезбеђују потребан мултидисциплинаран приступ изучавању корупције који је комплексан, многостран феномен са многобројним узроцима и последицама, који се јавља у разним облицима и функционише у различитим контекстима.

Имајући у виду да би образовање о савременој антикорупцијској методологији требало да обезбеди увид у основне елементе потребне за анализу узрока и последица корупције као и разумевање на који начин се резултати истраживања могу применити за креирање јавне политике, оптимална временска одредница курса искуствено упућује на полугодишњу специјализацију као период у коме је могуће успешно пренети садржај наставног плана и апсорбовати га, односно, време потребно да би специјализанти могли да унапреде своје вештине у складу са циљем ове обуке.

Структура сваке генерације специјализаната у савременој антикорупцијској методологији различита је по низу елемената — секторима у коме раде, функцијама и конкретним пословима које обављају, радном искуству, специфичним професионалним интересовањима, врсти и степену образовања, мотивацији итд. Унапређивање организације курса путем

финог подешавања садржаја курса конкретној групи полазника, омогућено је структуром обавезних модула и увођењем опционог модула који се састоји из прилагођених вежби и симулација, с тим да су у зависности од варијација у потребама групе за обрадом неких тема, прошириване поједине теме из обавезних модула.

Садржај уџбеника рефлектује четири обавезна модула — уводни теоријски, економски, етички и политички модул, кроз одабраних деветнаест обавезних тема које је обрадио четири аутора.

Најобимнији прилог садржају књиге дао је Проф. др Александар Фатић (научни саветник, Институт за међународну политику и привреду, Београд) у једанаест поглавља која у потпуности заокружују уводни теоријски модул и етички модул.

Проф. др. Миленко Поповић (редовни професор, Правни факултет, Универзитет Црне Горе, Подгорица) је ауторски обележио економски модул кроз ауторство три поглавља у којима је представио економске аспекте корупције, врсте корупције и њихове последице, те обележја ситне корупције.

Срђан Кораћ (аналитичар, Центар за менаџмент) је заокружио садржај економског модула прилогом о корупцији средњег обима, док је прилозима о околностима у Србији у погледу манифестације корупције и корупцији у јавним службама, равноправно допринео садржају политичког модула .

Др. Миодраг Јовановић (доцент, Правни факултет, Универзитет у Београду) је, ограничивши свој ауторски допринос у овој књизи на два поглавља, представио појам, облике и типологију политичке корупције и понудио анализу политичке корупције у савременом политичком животу Србије.

ИНДИВИДУАЛНИ И КОЛЕКТИВНИ АСПЕКТИ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

У фокусу савременог приступа сузбијању корупције наглашено се инсистира на изградњи и неговању високог нивоа етике у јавном сектору. Полазећи од закономерности да јавни службеници својим деловањем утичу на јавно поверење, јавни службеник би требало да својим поступањем одржава и повећава поверење у интегритет јавне администрације.

Интегритет се ставља под притисак на разне начине, не само директном корупцијом, већ, пре свега, неправилним коришћењем моћи што је широк појам који укључује дегенерацију, пропадање и ерозију стандарда утврђених за вршење службе, а ескалира у преваре и корупцију. Приступ заснован на индивидуалној етици суштинска је превентива и искуства других држава указују да је далеко „профитабилнији” од оног приступа који се ослања на употребу силе при спровођењу закона и гоњењу. Због тога је проактиван приступ етичком фронту оправдано важан део мера које се предузимају у борби против корупције.

Конкретно суочавање са корупцијом подразумева неколико нивоа активности. Савремени светски тренд у борби против корупције базира се на ефектима генералне превенције, па се корупцијска политика гради на јачању свести о политичким, економским, социјалним и еколошким „трошковима” као последицама које корупција производи, промоцији интегритета и одговорности, и примени највиших стандарда.

Механизме смањивања ових „трошкова” би могли грубо груписати као правне и ванправне. У ред правних чинилаца уврштавају се кохерентан правни поредак (јер уређен правни поредак не отвара простор арбитрерном дискреционом понашању правних субјеката), законодавна регулатива која прецизно одређује биће кривичних дела корупције и кршења људских права и санкције, самостално и независно правосуђе (јер је независно судство гарант поштовања људских слобода и права) и свест о потреби поштовања уставности и законитости. Ванправни елементи су разнолики и бројни, а у том обиљу истичу се степен материјалног разво-

ја (богато друштво представља солидан темељ да се многобројна права могу реализовати, а корупција сведе на најмању могућу меру; право је потреба, а њен еквивалент су услуге које мора пружити онај који одређује право), јавно мњење које је одлучно да се супротстави нежељеним и штетним појавама у друштву и развијена демократија и политичка стабилност (јер је неопходно да постоји демократски политички систем у коме скупштина поседује овлашћења, као што су усвајање буџета, формирање анкетних одбора и комисија којима може вршити контролу управног апарата).

ПЕРСПЕКТИВЕ СУЗБИЈАЊА КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

У модерним демократијама моћ институција почива на политичком мандату који је добијен на основу демократског политичког процеса и који би требало да протекне у залагању изабраних представника за опште добро. Због тога је корупција којом се залагање за опште добро занемарује на било који начин, неспојива с идејом демократије. Транзиција ка правној држави једноставно нема алтернативу уколико је пројект-држава замишљен тако да нас приближи вредностима просвећене традиције Корупција било као „инцидентни случај« или као „појава системског карактера« делује у правцу негативе или потирања слобода и права грађана. Једина брана поступању које није у складу с демократским извором политичког мандата су механизми који обезбеђују ефективан надзор у поступању јавних служби и изабраних представника. Србија се 2000. године определила за реформе које би требало да је доведу у друштво модерних демократија што борбу против корупције чини неизбежном..

Уопштено говорећи, може се сматрати да су све форме корупције у Србији општепознате, и да се, у општим цртама, успешна политика за борбу против корупције може сачинити ослањањем на светска искуства. Дисфункционално судство је основни индикатор који показује да је корупција измакла контроли. Како је корупција у Србији, до демократских промена, била структурни феномен који је имао висок степен толеранције, не би било реално очекивати да је могуће такве

уврежене структуре променити за свега неколико година и формирати антикорупцијски консензус у друштву, тј. „коалицију за владавину права” како га теоретичари често називају у савременој стручној литератури.

Нормативна решења, у битном, утичу на институционалне механизме и показатељ су спремности друштва да регулише одређене односе. Зато је пажња стручне јавности најчешће фокусирана управо на овај елемент. Осим тога, код нас је пажња углавном усмеравана на извршиоце кривичних дела која су се могла релативно лако открити.

Феномен корупције се углавном јавља у интеракцији између јавне администрације и тржишне економије, па је тешко доћи до чињеница, а индикације су недовољно убедљиве у смислу нејасноћа и скривености. Реформа домаћег правног система, нужно, захтева интервенције и у институционалном и у нормативном смислу.

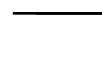
Укључивање наше земље у међународне интеграције подразумева и да ми преузимамо и обавезе, пре свега, у домену прописивања процедура које предстаљају брану корупцији у домаћем законодавству. Део нормативне инфраструктуре за борбу против корупције створен је — донети су закони који се односе јавне набавке, буџетску процедуру и управље јавним фондовима, финансирање политичких странака и избраних кампања, слободан приступ информацијама од јавног значаја, и спречавању сукоба интереса. Имајући у виду да је сузбијање корупције професионална активност, критике које се упућују раду институција морале би бити одмерене, реалне и прецизно одређене.

Пракса развијених земаља укључује и нормативно успостављање посебног система односно, дела унутар система, који би се искључиво бавио борбом против корупције, као најтежем облика криминала у врховима власти и на нижим нивоима. Тај тежак и сложен проблем не може да се разрешава трајно путем постојећих органа откривања и гоњења кривичних дела јер се они баве претежно откривањем класичног криминала. То претпоставља доношење посебног антикорупцијског закона у коме би се регулисала сва питања

институционалне и оперативне природе и увела кривична дела корупције као засебна кривична дела, поред сличних кривичних дела садржаних у кривичним законима. На тај начин би се оспособила посебна институција, односно агенција за борбу против корупције, у чијем саставу би радили високи специјалисти истражитељи за поједине области и појаве које су карактеристичне за корупцију као друштвени проблем који је иманентан развијеном финансијском и пословном менаџменту. Уједно, на овај начин би се ефикасно могло обрачунавати са појавама корупције и препознавати најтежи облици корупције, као и развијати систем заштите од ове опасне друштвене појаве.

На послетку, хтели бисмо да подестимо на значај међународне сарадње у борби против корупције која представља континуирану потребу у контроли корупције. У транзиционим државама у савременом свету, нови друштвени систем који настаје као исход процеса реформи, представља резултат не само политичких, економских, правних и сл. договора снага унутар државе, већ је и јасно уоквирен одговарајућим међународним документима и препорукама међународних фактора што је потпуно легитимно право међународних актера да утичу на промене у држави која настоји да буде део међународних и регионалних интеграција.

УВОДНИ ТЕОРИЈСКИ МОДУЛ



КОРУПЦИЈА И КРИМИНАЛНА ДЕВИЈАЦИЈА

Александар ФАТИЋ

Корупција представља једну врсту искривљења у систему вредности. Она се најбоље може разумети као етички, морални проблем, који је супростављен вредности интегритета. Нема корупције тамо где постоји интегритет. Корупција постоји у различитим формама тамо где је интегритет угрожен.

Проблеми у вези са корупцијом најчешће се појављују у односу на обављање јавне службе, која подразумева вршење јавног овлашћења делегираног од стране државе. Јавни службеник тако делује као опуномоћеник државе; он располаже државним средствима, и буџетом, на различитим нивоима зависно од висине свог положаја у државној администрацији. Од њега се, осим стручности у конкретном обављању свог посла, очекује и специфични интегритет јавног службеника, дакле оданост интересима државе, правилима поступања у државној служби, и отпорност на корупцију. Свака корупција у редовима јавне службе је утолико осетљивија и морално проблематичнија од евентуалне корупције у приватном сектору зато што јавни службеник располаже средствима, интересима и условима реализовања аспирација грађана, тј. пореских обвезника, док у највећем броју случајева приватни предузетник располаже само својим и средствима оних који су му их добровољно уступили или поверили. Стога је корисно, када је реч о корупцији, пре свега посматрати ову девијацију у контексту јавне службе.

ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ЗА ДЕФИНИСАЊЕ КОРУПЦИЈЕ

Најелементарнија практична дефиниција корупције, дакле она дефиниција која је најкориснија за оперативно деловање против корупције и одговарајуће формулисање кривичних дела и других правних квалификација у вези са овим феноменом, је једноставна као и све практичне дефиниције. Она одређује корупцију као злоупотребу јавног овлашћења (односно јавне моћи делегиране овлашћењем) ради стицања неке приватне користи. Операционализација ове дефиниције у пракси подразумева прецизно разумевање њена три основна елемента. Ако се дефиниција прикаже у структурно прегледној форми, изгледа овако:

Корупција =def= *Злоупотреба* (елемент 1: деловање) *јавног овлашћења* (елемент 2: предмет деловања) *ради стицања неке приватне користи* (елемент 3: циљ деловања).

Злоупотреба, први од три елемента може имати активни и пасивни облик. У активном облику, корумпирани чиновник чини нешто што није у интересу јавне службе, односно није у складу са његовим дужностима или овлашћењима. У пасивном облику, он не чини оно што је дужан да учини у склопу својих овлашћења. При томе, важно је имати у виду да ни активни ни пасивни облик злоупотребе не морају нужно подразумевати незаконито поступање или непоступање којим се нарушава закон. Злоупотреба може бити законита у уском смислу, дакле службеник може поступати у складу са својим овлашћењима, на основу поверене му дискреције, али намерно погрешно у супстанцијалном смислу. Он може донети одлуку о неком предмету која није добра, знајући да није добра, а при томе ни на који начин не повређујући позитивне прописе. Истовремено, он може пропустити да поступи у ситуацији којој би требало да поступи, знајући да би требало да поступи, и то се може представити као грешка у процени, јер не мора бити повреда било ког прописа. Реч је о томе да је злоупотреба супротна критеријуму интегритета, а интегритет је по захтевима изнад позитивног права; било да позитивно право захтева или не захтева да службеник поступи у интересу службе, било да му оно

омогућава да не поступи а треба да поступи, принципи интегритета јавне службе захтевају да се у сваком случају поступа у јавном интересу. Овај принцип интегритета је, истина, формулисан у неким законима о управи, у којима се каже у општим одредбама да је службеник дужан да поступа у складу са законом и у интересу грађана и државе, али је таква апстрактна формулација неоперативна без конкретних одредби којима је могуће контролисати такво поступање службеника. Наиме, могуће је контролисати да ли службеник крши закон или не, јер за то постоје одговарајући органи (разуме се, уколико постоји воља да се ти органи употребљавају на законом прописани начин, што није увек и свуда случај), али да би се контролисало да ли службеник има интегритет и поступа у интересу службе потребан је читав један систем различитих облика надзора који је далеко суптилнији од оног који надзире поштовање позитивног права, и који је тешко предвидети законом. Такав систем надзора је могућ као део система интегритета јавне службе унутар саме јавне службе, и он је нераскидиво повезан са начином на који јавна администрација доживљава себе саму и своју улогу у друштву.

Други елемент дефиниције је *јавно овлашћење*. Оно имплицира да је корупција у релевантном смислу примарно повезана са јавном службом. Јавно овлашћење је занимљива категорија са тачке гледишта социологије моћи, јер оно приватном грађанину, кроз статус јавног службеника, даје моћ државне власти, а самим тим његов лични интегритет поставља у перспективу интегритета примене државне власти. Управо стога је лични и морални профил јавног службеника подједнако важна категорија у селекцији кадрова као и стручна оспособљеност, и управо стога је етика јавне службе равноправна са њеном професионалношћу. Етички аспект јавне службе је потцењен и запостављен у тоталитарним политичким системима, па самим тим и у друштвима која пате од историјског наслеђа таквих система у скоријем периоду приоритет припада како професионалној изградњи јавне службе, тако и њеној унутрашњој етичкој изградњи.

Трећи елемент дефиниције је *приватна корист* која је циљ коруптивног деловања. Приватна корист не мора нужно бити лична, дакле она може бити корист која се остварује и за друга, починиоцу блиска лица. Зависно од врсте користи која се остварује, корупција може бити *административна* или *политичка*.

Административна корупција је мотивисана стицањем користи за појединца који располаже јавним овлашћењем или за њему блиска лица, при чему корист не мора бити материјална, и, као што је већ напоменуто, не мора бити стечена на стриктно говорећи незаконит начин. Корист стечена за јавног службеника или неко друго лице, путем коруптивног поступања јавног службеника, у принципу нарушава јавни интерес као доминантну категорију у процени етичности поступања службеника. Јавни службеник, на пример процењујући неко предузеће као потенцијалног увозника неке стратешке робе, издао је дозволу за увоз робе која подлеже ограничењу права на увоз, рецимо неки контингент, а при томе је био свестан да предузеће коме се дозвола издаје није квалификовано, дакле нема одговарајућу инфраструктуру, не улаже добит од те привилегије у развој домаће привреде, нити испуњава друге критеријуме за процену, али је дозволу ипак издао. Другом предузећу, дозволу је одбио, иако задовољава све поменуте критеријуме, јер запошљава као високо позиционираног менаџера некога коме он жели да омете пословни успех из било ког личног разлога. Он, не чини доказиво кривично дело корупције, једноставно, намерно поступа супротно својој процени, у складу са својом дозвољеном дискрецијом. Ипак, он поступа неморално као јавни службеник, а последице његових свесно учињених поступака укључују штету за јавни интерес и домаћу привреду. Могло би се аргументисати да највеће штете за економије већине земаља услед корупције наступају управо на основу ове врсте корупције која није, позитивно правно посматрано, у уском смислу, доказиво незаконита.

Уколико корист која се стиче корупцијом представља пре свега корист за политичку странку или за неку интересну групу са политичким интересом, реч је о политичкој кору-

пцији. Трговина гласовима на пример између представника различитих странака приликом избора је политичка корупција. Њоме се, у непосредном смислу, не стиче корист за конкретне актере, дакле представнике странака, већ за странку, и корист је по својој природи политичка. На овај начин интересне групе, које могу бити саме политичке странке, а могу се крити иза имена и инфраструктуре политичких странака, или могу имати битан утицај на аутентичну политичку странку, утичу на политичке институције кроз ту политичку странку или групацију активну у политичком процесу доношења одлука.

За разлику од административне корупције, која не мора бити, строго посматрано, незаконита, политичка корупција у начелу подразумева драстично кршење закона. Куповина гласова у парламенту, на пример, која је честа форма корупције и у неким развијеним политичким системима, подразумева да се посланику или групи посланика даје нека конкретна корист за гласање противно платформи или инструкцијама њихове посланичке групе или коалиције. Формално посматрано, посланик може гласати како год жели и није дужан да следи инструкције своје посланичке групе, али такође, формално посматрано, посланичка група у систему у коме се гласа за листе а не за појединце може, у оваквом случају непослушности при гласању, повући и заменити посланика. Међутим, уколико посланик због стицања добити, искористи могућност непослушности, чини и кривично дело. У најдрастичнијим случајевима, дешава се отворено кршење процедуре у парламенту, што је био случај у чувеној „афери Бодрум” у Србији, када је идентификационом картицом једне посланице, која се у време гласања налазила у Турској на годишњем одмору, други посланик лажно гласао за закон који је предложила већинска влада. Реч је о кривичном делу злоупотребе службеног положаја, јер српски кривични закон изабрана лица дефинише као једну од категорија службених лица, а истовремено је реч о класичној злоупотреби етике парламентарног живота. Политичка корупција у парламенту се, у начелу, сматра најкрупнијом и најозбиљнијом формом политичке корупције. У системима у којима је она раширена има разлога за претпоставку да цветају и многе друге, мање

уочљиве, форме корупције државног апарата.

Мешање административне и политичке корупције, уз присуство оба типа приватне користи (наиме, и корист за политичку странку је „приватна”, мада не лична и индивидуална, јер није јавна, не представља корист за јавни интерес) може доћи у појединим комплексним случајевима

Административна и политичка корупција се мешају када наступи синергија два типа користи у интересу појединца који је посредник за политичку корупцију, тзв. омогућивача или „фасилитатора” (од енглеске речи *facilitator*). Реч је о личностима које имају формалну или неформалну моћ у оквиру јавне администрације, а истовремено и конкретну фактичку политичку моћ услед испољавања утицаја на политичке одлучиоце. Тада се дешава да, рецимо, корумпирани службеници на нивоу директно подређеном самим политичким одлучиоцима, селекцијом информација, саветима или временским подешавањем обављања налога које добијају од својих надређених, посредно или непосредно утичу на њих да донесу једну или другу политичку одлуку. При томе, они могу бити мотивисани класичном приватном коришћу која, с обзиром на њихов формални статус као јавних службеника, њихово деловање одређује као административну корупцију, док је само деловање, у коначној инстанци, усмерено на постизање политичких ефеката, и самим тим садржи елемент политичке корупције.

У посебно критично угроженим политичким системима омогућивачи често долазе из редова организованог криминала, или представљају интересе организованог криминала. Они могу административно корумпирати државне званичнике у формалном смислу (класична приватна добит), да би ови утицали на доношење закона, формирање владе, или било који други политички процес од највећег значаја за друштво. И тада је реч о мешању административне и политичке корупције.

Омогућивачи су обично личности које нису експонирани у јавности, које имају могућност несметане комуникације са политичким одлучиоцима, са једне стране, и

са носиоцима различитих друштвених или партикуларних, интереса, чак друштвено опасних, с друге стране. Они су ретко јавни функционери високог профила, и до њиховог - идентитета се стиже тек опсежном и добро руковођеном истрагом.

Највећи стратешки проблем у вези са мешањем административне и политичке корупције лежи у томе што се његови ефекти генерализују, тј. када дође до овог типа корумпирања једног или групе политичких одлучилаца, у јавности се губи поверење у комплетну владајућу структуру и уопштава се доживљај опште корумпираности власти. На овај начин се разара социјални капитал поверења, као основно везивно ткиво за одржавање легитимитета и кохерентности демократске владавине, а самим тим се угрожава политички систем и ствара нестабилност власти.

Најраширенији начин деловања омогућивача корупције у описаном смислу у развијеним земљама Европе је повезан са финансирањем политичких странака. Наиме, политичке странке у демократским земљама у свом финансирању подлежу врло рестриктивном законодавству које, у највећем броју случајева, типично забрањује финансирање предизборне кампање било које странке из иностранства, и прописује да се сви појединачни прилози изнад прописаног лимита морају идентификовати, тј. не могу бити анонимни. Реч је једноставно о потреби да пројекција интереса присутних у одлуци да се финансира нека кампања или нека странка буде довољно прозирна јавности како би се смањиле могућности скривеног договарања и политичке корупције уколико би та странка преузела битне полуге власти. При свему овоме се полази од идеалне претпоставке у теорији о финансирању политичких странака, а то је претпоставка да би странке у најчистијем смислу требало да се финансирају од чланарина, је разумно очекивати да се за чланство у политичкој странци плаћа чланарина, јер у прозирном демократском друштву странка треба да буде пут за личну промоцију својих чланова. Нажалост, ова претпоставка у стварности трпи различите утицаје, тако да се не остварује у потпуности. Наиме, многе странке имају руководства која су

одвојена од базе странке, тако да чланови практично немају никакав утицај на политику странке, јер се све одлуке доносе у њеним високим ешалонима. То значи да, за већину чланова, странке ни у ком случају нису путеви за личну промоцију, већ је чланство углавном институционализовани или полуинституционализовани израз политичких и идеолошких убеђења грађана. Коначно, практични аспекти прикупљања прилога за странке подразумевају да је прикупљање великог броја релативно малих прилога у виду чланарина, у организационом смислу, сувише скупо да би се исплатило као основна форма финансирања странке, јер захтева велики број активиста, значајно време и расподелу по релативно великом простору. Стога у пракси финансирање било које модерне странке, у суштини, зависи од прикупљања *мало̄ броја великих прилога̄*, а то су управо прилози корпорација, правних лица или имућних појединаца који, наравно, имају одређене интересе који их опредељују да такве прилоге дају. Стога у финансирању странака релативно често долази до повреда законских прописа о прозирности великих прилога. Довољно је присетити се скандала у Италији за време владавине Бетина Краксија (Bettino Craxi), када је у судском процесу за политичку корупцију при финансирању кампање један од главних аргумената одбране био да је „све било у интересу нације”, или недавног скандала у Немачкој у вези са одбијањем бившег немачког канцелара Хелмута Кола (Helmut Kohl) да открије крупне изворе финансирања своје Демокришћанске странке. У свим овим случајевима се ствара сумња да је у финансирању кампања странака учествовао један или више омогућивача, а то отвара питања о интересима које су они заступали, а који могу бити извор безбедносних претњи за друштво. У складу са тим искуствима, уопштено посматрано, модалитети мешања административне и политичке корупције су углавном повезани са активностима политичких странака, било у фази предизборне кампање, било у фази вршења власти.

КОРУПЦИЈА КАО КРИВИЧНО ДЕЛО

Када се корупција посматра као питање јавне политике у склопу националног политичког живота, дакле као

унутардржавни проблем, она се традиционално схвата као пре свега кривичноправно питање.¹ Другим речима, она се схвата као незаконито стицање приватне добити коришћењем јавне функције или овлашћења које је криминиловано националним законодавством. Стога се иницијативе да се унапреди борба против корупције у овом смислу углавном свде на апеле да се измени, поштри, или доследније примењује кривично законодавство. Таква атмосфера додатно ескалира услед „корупционашких афера”, великих јавних демонстрација злоупотребе државне функције, карактеристичних за многе европске земље. У тој атмосфери се стварају идеалне претпоставке за формулисање драконских кривичноправних одредби, уз еквивалентно занемаривање неправних, а посебно некривичних аспеката корупције.

Доминантно кривичноправно схватање корупције је проблематично из више разлога. Пре свега, корупцију је тешко адекватно обухватити кривичним законодавством, јер постоје димензије корупције које нису нужно незаконите са позитивно-правне тачке гледишта. Етичка димензија корупције се не може укључити у кривично законодавство, и стога инсистирање на кривичном санкционисању на мала врата уводи толеранцију за компромисе етичким стандардима који не спадају у домен кривичног дела. Тако би се могло рећи да свака велика повика на корупцију као кривично дело, тихо али сигурно, доводи до актуелног повећања фактичке толеранције многих, структурно изузетно опасних и деструктивних, облика корупције.

Типичан починилац дела корупције је високо образован и упућен у функционисање институционалног система. Он је способан да избегава откривање далеко више него типичан починилац уличног криминала или насилних кривичних дела, а и склонији је рационалној калкулацији користи и

1 У новије време је у јавности присутна и врло изражена међународна димензија корупције, наике уверење да је корупција попримила глобално епидемијске размере, и да јој се може супротставити само глобалним одговором заснованом на међународној сарадњи. Тај приступ отвара питања повезана са међународним односима, и о њему ће посебно бити говора.

ризика од корупције, као и антиципацији могућих последица, процењивању вероватноће откривања, оштрина казнене политике и сличних околности значајних за генералну превенцију. Стога је, оштрина запрећене казне за корупцију, с једне стране, битнији елемент генералне превенције него за већину других кривичних дела, а поготово за насилна кривична дела, а с друге стране, ограничавање на кривичноправно процесуирање корупције је само делимично ефикасан метод борбе против корупције, јер кривичноправни систем, имајући у виду наведене карактеристике типичних починилаца корупције, једноставно није у стању да се ефикасно ухвати у коштац са крупним и добро испланираним делима корупције.

Коначно, и принципијелно говорећи, чак и онда када кривичне или прекршајне санкције буду изречене и спроведене, оне не постижу дугорочне конструктивне резултате, и то пре свега из два принципијелна разлога. Прво, привремене су, и будући репресивне, оне антагонизују онога који је њима санкционисан. Неко ко је кажњен затворском или прекршајном казном не може се идентификовати са оним ко му је ту казну изрекао, јер то је држава, а држава је сувише апстрактан субјект да би се било ко са њим идентификовао. Осим тога, психички нормално интегрисана личност се тешко идентификује са оним ко је угрожава. Други разлог за пролазност ефеката санкције је тај што ту санкцију у име државе изриче и примењује неко ко је удаљен од интимне, личне сфере јавног службеника, судија или неки други орган власти. Таква санкција се позива на страх од понављања, па посеже за средњевековним моделом тзв. генералне превенције који је изузетно контроверзан по својим ефектима у пракси.

Најјачи превентивни ефект имају оне санкције које према нама примењују особе које су нам блиске, до чијег мишљења и моралног вредновања нам је стало. Такве „санкције” су ретко репресивне и сурове, али оне остављају дубок траг и особа тежи да по сваку цену избегне поновну осуду околине коју поштује и која јој је блиска. Врло висок степен рецидивизма код већине кривичних дела и кривичних санкција изречених за та дела показује да је ефект генералне, па и специјалне превенције, врло проблематичан, и да у

стварности, код највећег броја кривичних санкција, сасвим могућно, такав ефект уопште не постоји, наиме да је он чиста логичка конструкција која није поткрепљена никаквим озбиљним емпиријским доказима.²

Ограниченост кривичноправног модела друштвене контроле је општа чињеница, јер социјална патологија има значајне и дубоке ванправне корене. Примера ради, криминална девијација је значајним делом заснована на регрутовању починилаца дела уличног и насилног криминала, које се доминантно заснива на млађој популацији незапослених мушкараца из урбаних средина. У таквим популацијама и срединама постоје социјалне, економске и психолошке чињенице које одређују подложност њихових припадника криминалној регрутацији, а те чињенице се не могу мењати кривичним методама, него искључиво конструктивном социјалном поли-

2 Под специјалном превенцијом се подразумева претпостављени ефект кривичне санкције на починиоца кривичног дела који је том санкцијом кажњен: рецимо, претпоставља се да би казна затвора „требало” да делује на починиоца кривичног дела тако да он у будућности не чини више кривична дела, да не би опет био кажњен на исти начин. Јасно је да у већини кривичних дела овог ефекта једноставно нема, и да се кривичне санкције некритички примењују по принципу да би оне „логички требало да” производе ефект специјалне превенције. Логика која није проверена у пракси је логика претпоставки и не би требало да буде руководеће начело криминалне политике. С друге стране, генерална превенција подразумева да изречена и извршена кривична санкција против једног починиоца кривичног дела има превентивни ефект и на друге потенцијалне починиоце, који ће се, било би логично, зар не, уздржати од чињења кривичног дела уколико постоји запрећена оштра санкција и уколико се она примењује. Ширина ове претпоставке по принципу „било би логично” је таква да је генералну превенцију као модел практично немогуће уверљиво емпиријски тестирати, али пропорционално повећавање стопа криминалитета у земљама које имају најоштрију казнену политику у западном свету, рецимо у САД, сугеришу да је ово још једна химера конзервативне криминологије и кривично-правног приступа друштвеној контроли. Више детаља о алтернативи тзв. ретрибутивној и реформаторској теорији казне у: Aleksandar Fatić, *Punishment and Restorative Crime-Handling*, Avebury, Aldershot, UK, 1995; Aleksandar Fatić, "Retribution in Democracy" у: Stephen L. Esquith, (ed.), *Political Dialogue: Theories and Practices*, Poznan Studies in the Philosophy of the Sciences and the Humanities, Rodopi Press, Amsterdam - Atlanta, 1996, pp. 335–55.

тиком и приступом „нуђења алтернатива”. Уколико постоји више алтернатива, биће мање могућности и разлога за приступање криминалним каријерама.³

Ванправне околности, у случајевима тзв. криминала белог оковратника, а посебно корупције, укључују структуру економског система, систем опорезивања, околности пословања у друштву, ефикасност званичних институција (народне банке, судова, комерцијалних банака, министарстава финансија и правде, и др.). Системски криминал, који се заснива на злоупотреби институционалне инфраструктуре, цвета само у срединама у којима нема стабилности институција. Стога кривично гоњење, не може бити ефикасно, јер извршна власт, која је у описаним околностима нестабилна, конфузна је јер се често мења. Стални флукс у економским и социјалним околностима континуирано „храни” корупцијски процес на свим нивоима. Када живот постане усисан од стране политике, па се деловање институција базира на партијској политици, корупција постаје редовно стање ствари. При томе су у превенцији кључни оперативни аспекти откривања и гоњења, јер наслеђени проблеми у политичком кадрирању у судовима и у тужилаштву често доводе до тога да се, какве год да су запрећене казне, случајеви једноставно не гоне, и да, као што је случај у Србији у време писања ове књиге, тужиоци често држе пријаве у фиокама или их чак и не заводе, чекајући да застаре. Тужилаштво је критична карика целокупног правосудног система, јер без њега судови не могу да раде, а ако се проблематичном тужилаштву дода и проблематично судство, са судијама постављаним по партијском кључу, по сниженим критеријумима стручности и искуства, као што је то било случај у време владавине ДОС-а у Србији, онда је јасно да од кривичноправног модела превенције корупције не може бити никакве битне користи у контролном смислу.⁴

3 Видети: Александар Фатић, *Криминал и друштвена контрола у југо-источној Европи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1997.

4 Оштре, и по нашем мишљењу реалне, оцене стања у судству је дао министар правде Србије, Зоран Стојковић, у интервјуу дневном листу *Блиц*, 4. октобра 2004, стр. 8–9.

Стање у судству које ову грану власти чини практично неупотребљивом за борбу против корупције није присутно само на Балкану — оно је наслеђено из комунизма, а потом често још погоршано хаотичним управљањем судством у већини земаља средње и источне Европе по револуционарном моделу у непосредном посткомунистичком периоду. Стога су власти у неким земљама прибегле установљавању специјалних закона за борбу против корупције и специјалних антикорупцијских агенција које би имале широка оперативна овлашћења, са јасном, уском и недвосмисленом линијом одговорности директно председнику владе или неком високом јавном функционеру. Специјалне антикорупцијске агенције тако би вршиле послове полиције и имале би ингеренције да извесном смислу контролишу и тужиоце, као потенцијалне починиоце корупције, што би смањило могућности да прибегавају тзв. непоступању по пријавама. Иако је трајно решавање питања корупције повезано са системским законодавством и мрежом институција, у краткорочном и средњорочном периоду специјализоване агенције могу постићи значајне резултате, што се показало, рецимо, у Чешкој, у којој су специјалне јединице и институције овог типа врло брзо постигле резултате, и први разоткривени функционер је био бивши директор владине Агенције за приватизацију, који је ухапшен због корупције у процесу приватизације. У Србији су убрзо после политичких промена 2000. године извршене измене кривичног закона и уведена су посебна дела корупције, што отвара простор за ефикасније и прецизније санкционисање корупције, али још увек недостаје интегритет процеса и институција које треба да примене закон, дакле пре свега интегритет правосудног система.

СПЕЦИФИЧНОСТИ КОРУПЦИЈЕ КАО КРИВИЧНОГ ДЕЛА

Имајући све претходно речено у виду, сама кривично-правна перспектива, тј. кривичноправно схватање корупције, подлеже додатним квалификацијама, јер корупција се умногоме разликује од већине осталих, типичних, кривичних дела.

Реч „корупција” је први пут уведена у Кривични закон Србије 2001. године, у изменама и допунама овога закона, када је додато читаво ново поглавље насловљено „Кривична дела корупције” (21А поглавље). Нови чланови, којима се инкриминише корупција, су изведени из генеричког кривичног дела „злоупотреба службеног положаја”, и спецификовани су према различитим областима друштвеног живота у којима се корупција појављује (правосуђе, здравство, јавна управа, итд.).⁵ Извођење појединачних кривичних дела корупције из инкриминације злоупотребе службеног положаја је корисно, јер јасно указује на чињеницу да је проблематика у вези са корупцијом примарно лоцирана у сфери обављања службене дужности, тј. у сфери јавне администрације, а тек потом, и у инфериорном смислу, у приватном сектору. С друге стране, спецификовање ових дела за појединачне области деловања јавног сектора омогућава прецизније санкционисање, јер је сама формулација законског члана „злоупотреба службеног положаја” сувише рудиментарна да би била примењива на различите, специфичне коруптивне радње. Примера ради, нејасно је да ли лекар, примајући мито, чини кривично дело примања мита, злоупотребе службеног положаја, или корупције у здравству. С обзиром на велику друштвену опасност која проистиче из ширења корупције у здравству, увођење овог последњег члана јасно указује суду да је то инкриминација коју треба применити, иако би се могла применити било која од претходне две. Реч је, просто, о томе ја се овим изменама закона дат глас друштвеним вредностима које проистичу из проблематике у вези са ширењем корупције у јавним сервисима, а не да се њима на неки посебно специфичан и аутентичан начин дефинише корупција као феномен.

Ипак, измене и допуне Кривичног закона Србије о којима је реч биле су проблематичне, јер је увођење новог поглавља Закона са кривичним делима корупције искоришћено од стране тадашње извршне власти у области право-

5 Видети: Гордана Фатић и Владан Петровић, *Кривични закон Републике Србије: Пречишћен текст са коментарима антикорупцијских одредаби*, Центар за менаџмент, Београд, 2002.

суђа за *линеарно поопшћивање* практично свих санкција предвиђених кривичним законодавством. У дебати, приликом расправе о изменама и допунама закона, тадашњи министар правде Србије био је децидирано против иницијативе чланова Радне групе из редова цивилног друштва да се укине смртна казна, но услед потписивања низа међународних докумената у току рада на овим законским изменама укидање смртне казне је ипак спроведено управо у овој фази измене кривичног законодавства. Истовремено укидање смртне казне за дела која носе највећу друштвену опасност, и потпуно неаргументовано линеарно повећавање свих других санкција, пореметило је комплетан систем санкционисања на којем почива кривични закон, а све то је било резултат неинформисаности и, самим тим, погрешне свести о наводним конструктивним ефектима „генералне превенције” у принципу, о коме је нешто укратко већ речено.

Потребно је ипак оградити се у односу на критику модела генералне превенције када је реч о корупцији. Наиме, емпиријска истраживања и посматрања ефеката генералне превенције у принципу се обављају тако што концентришу истраживачки напор на она кривична дела која се санкционишу најтежим кривичним санкцијама. У већини кривичних законодавстава то су насилна кривична дела са спектакуларним одјеком у јавности, као што су, на пример, убиства или тешке провалне крађе. Степен рецидивизма починилаца ових кривичних дела је изузетно висок, и поред високих казни, и, што је посебно забрињавајуће, углавном је још виши у оним земљама у којима су и казне најоштрије. Та чињеница је, на први поглед, нелогична, и она се, пажљивије размотрена, може објаснити тиме што су насилна кривична дела о којима је овде углавном реч често мотивисана на начине који нису у целости рационални. Иако је типични починилац убиства, ако је осуђен, по форензичким критеријумима урачунљив и одговоран за своје поступке, тешко је закључити да се таква дела чине на сасвим рационалној основи, осим код посебних починилаца. Насилна дела су увек праћена донекле измењеним стањима свести, мобилизацијом деструктивне енергије која може имати патолошке, а свакако има корене у несвакодневним психичким стањима којима већина људи повремено

подлеже. Стога је и разматрање последица чињења кривичног дела, у смислу казне, смањено или сасвим одсутно у таквим стањима свести. Типичан починилац убиства вероватно не размишља о томе која је казна прописана за то дело у кривичном закону у тренутку када чини дело; његова радња је афективна, а не рационална. Према томе, колико год да је оштра запређена казна, она ће увек имати врло ограничен превентивни ефект код афективно почињених кривичних дела, и тиме се може објаснити зашто ови починиоци обично поново чине кривична дела након што изађу из затвора.

Остала дела тзв. уличног криминала, као што су крађе или провале, такође су окарактерисане високим степеном рецидивизма, па се највећи део осуђених починилаца поново врати свом „уличном животу” након одслужене казне. Разлози за ову појаву су мање у вези са ирационалним поступањем, а више у вези са недостатком привлачних алтернатива, због мањкавости социјалне политике која би требало да прати криминалну, а посебно казнену, политику. У том смислу је раније у овом поглављу речено да би се могло аргументисати да већина починилаца дела уличног криминала не чини та дела због посебне оданости криминалу или уживања у њима, већ због тога што им нису отворене социјалне алтернативе које би им омогућиле адекватне услове живота без криминала. Заступљеност уличног криминала стога је и највећа у социјално највише виктимизованим областима, а тиме се посебно бави нова криминолошка дисциплина која се развила за Западу, тзв. криминолошка географија. Читави квартави великих градова у развијеним земљама деле исте социјалне проблеме, исти профил популације, и у тим квартавима се развија супкултура уличног криминала. Слично томе, тамо где постоје хронични и нерешени политички проблеми, чиме се легитимише примена насиља у „патриотске” сврхе, као што је то случај у Северној Ирској, у Баскији и у некада ратом захваћеним областима бивше Југославије, постоје услови за хронично укорењивање уличног криминала који се храни социјалном и политичком фрустрацијом, одсуством јасне стигматизације криминала од стране оних који су значајни, дакле од стране локалне заједнице, присуством великих количина малог личног оружја, што онда води и до

уласка дроге и осталих проблема који прате тржиште дрогама. Зато је и у односу на улични криминал, уз извесне изузетке, генерална превенција, у начелу, готово сасвим неделотворна.

Када се ови аргументи узму у обзир, а они су расправљени у широком спектру криминолошке литературе, посебно оне у склопу политички „леве” криминологије, постаје јасно да је корупција у неку руку специфична форма криминала. Пре свега, типични починилац дела корупције је високообразована особа која располаже одређеним друштвеним положајем, и која, у начелу, није социјално, статусно, нити материјално нарочито виктимизована у односу на остале чланове друштва. Осим тога, то је типично особа која познаје систем у коме ради, и која је склона рационалном доношењу одлука, планирању и извршењу дела корупције. Многе сложене форме корупције не би ни могле бити извршене да починиоци нису рационално планирали своје акције.

Друга битна карактеристика корупције као форме криминала је та да су сама организација и планирање дела корупције често изведени тако да се избегне подлагање законској квалификацији корупције појединачних радњи починиоца, што јасно указује на присуство рационалног разматрања законске форме инкриминације корупције, па самим тим и предвиђене санкције.

Трећа битна карактеристика ове врсте криминала је у већ поменутој чињеници да типичан починилац дела корупције, будући високо рационалан актер, разматра и вероватноћу откривања, и гоњења, и осуде, и висину предвиђене казне. Другим речима, типичан починилац дела корупције рационално одмерава однос користи од корупције и ризика од санкције, што значи да он задовољава све принципијелне услове за делотворност генералне и специјалне превенције.

Наведени аргументи сугеришу да би, било оправдано прописати оштрије кривичне санкције за дела корупције упркос генерално оправданим сумњама у само постојање било каквог значајног ефекта специјалне, а поготово генералне превенције за већину кривичних дела, посебно за наси-

лна и дела уличног криминала. Будући рационални, починиоци ових дела би требало да буду више подложни ефектима оба типа претпостављене превенције која проистиче из кажњавања.

Проблем са поштравањем казни само за дела корупције лежи у процени друштвене опасности од појединих кривичних дела. Наиме, сврха кривичног законодавства у већини модерних демократија, како је формулисана у експлицитним одредбама законодавстава, је у томе да спречи или смањи криминал, а тиме и укупну друштвену опасност од криминалне девијације, па се стога оштрина санкција одмерава у пропорцији са степеном друштвене опасности појединачних кривичних дела. С обзиром на то да је, по општој процени, друштвена опасност од, рецимо, екстремно насилних кривичних дела знатно већа од друштвене опасности од типичних дела корупције, у вредносном систему који почива на наведеној сврси кривичног законодавства (смањење друштвене опасности од криминала редуковањем стопе криминалитета) једноставно није могуће прописати оштрије санкције за дела корупције од оних за дела којима се придаје већа друштвена опасност.

Разлог за описану ситуацију је у, по нашем мишљењу, „промашеној” формулацији сврхе кривичног законодавства. Наиме, ако је формулисана сврха прописаних кривичних санкција та да се, путем специјалне и генералне превенције, редукује стопа криминалитета, а тиме и друштвена опасност од криминала, онда комплетан вредносни систем на коме се такве санкције заснивају почива на тези о ефективности специјалне и генералне превенције, а видели смо да, већ на први поглед, постоје више него озбиљни разлози да се у такву претпоставку сумња. С друге стране, аргумент да би корупцију требало оштрије санкционисати због рационалне природе типичног чињења таквих дела, тј. аргумент да би корупција, за разлику од већине других типова кривичних дела, могла у знатној мери бити подложна специјалној и генералној превенцији, почива управо на полазишту да је, за већину кривичних дела, генерална, као и специјална, превенција неделотворна. Дакле, такозвана превентивна сврха крив-

ичног закона је у контрадикцији са аргументом у прилог оштријег кажњавања корупције.

Сва ова разматрања су теоријска и, самим тим, принципијелна, а свако принципијелно разматрање „испушта” добар део стварности која не подлеже принципима или представља изузетак од иначе валидних принципа. Пажљив читалац ће стога приметити горњу формулацију која исказује резерву према томе да ли заиста специјална и генерална превенција, упркос аргументима у принципу, делују знатно на смањење стопе корупције, иако би то могло бити случај. Разлог што оклевамо да устврдимо да би оштрије кажњавање фактички и смањило корупцију, и што се задржавамо на условној формулацији, да би оно могло имати такав ефекат, је управо у раније поменутом социјалном механизму превенције, тј. у чињеници да су, у превентивном смислу, психо-социјално најделотворније оне санкције које проистичу из осуде од стране особа блиских починиоцу, са којима он може да се идентификује. Дакле, и поред тога што корупција, „логички посматрано”, испуњава све битне структурне претпоставке мотивације, а пре свега рационалну калкулацију као механизам доношења одлуке да се дело почини, за примену казне у перспективи специјалне и генералне превенције, остаје неизвесно да ли би оштра, али безлична, анонимна, административно обојена, казна од стране апстрактне „државе” имала довољно изражен превентиви ефект у односу на казну изречену од стране најужег окружења починиоца, без изражене репресивне компоненте.

Погледајмо један карактеристичан пример. Службеник у јавној управи у земљи која је у поступку друштвено-политичких промена, са наглашеном антикорупцијском димензијом, и са наслеђем корупције од које се свака нова власт на све начине ограђује, задужен је за доделу кредита из развојног фонда за унапређивање малог и средњег предузетништва. Он ради у уској радној средини, са свега пет или шест колега, у оквиру министарства за привреду у рангу, рецимо, помоћника министра или руководиоца сектора. Министар је стално под лупом јавности и медија у погледу одржавања критеријума одговорности у вођењу државних послова из његове

надлежности и борбе против корупције. Сходно томе, постоји изражен притисак на све запослене у министарству да је корупција — прекршај број један у моралном смислу, кога се ваља чувати више од било ког другог прекршаја правила о раду. У свакодневним разговорима, званичним документима и радним састанцима увек се потенцира интегритет. Ово министарство је недавно донело и интерни правилник којим се уводе механизми надзора и дају додатне ингеренције шефовима одсека да прате интегритет својих колега у службеном поступању. Резултат тога је да је атмосфера, а тиме и корпоративна култура која се развија у министарству, снажно обојена антикорупцијским тоновима и осудом корупције.

Службеник С, о коме је овде реч, примио је противуслугу од стране једног од учесника на конкурс за доделу кредита. Тај учесник је власник фирме за производњу рачунарских компоненти и запослио је као инжењера сина службеника С, који је био врло лош студент електротехнике, пати од недостатка радних навика, и имао је дугогодишње проблеме да пронађе запослење. Он је примљен на радно место са високом платом, непропорционалном његовим квалификацијама и искуству. Заузврат, С је „наместио” конкурс тако да власник поменуте фирме добије кредит за развој свог предузећа иако по објективним критеријумима не би био међу добитницима. Дакле, С је починио класично дело корупције у јавној управи, употребивши своју јавну функцију ради стицања приватне користи за себе или друго лице, у овом случају за свог сина.

При одлучивању да почини ово дело, С се руководио рационалним одмеравањем односа користи и ризика, и при томе је проценио да је вероватноћа да буде откривен мала, с обзиром на мали број колега који се баве сличним послом као он и, сходно томе, малом вероватноћом да ће ико прегледати резултате конкурса. Истовремено, корист до које је дошао је очигледна. Ипак, С је откривен, јер је један од његових колега ипак прегледао документе о конкурсима и случајно је сазнао за запослење сина у фирми једног од учесника на конкурс.

Криминалистичка полиција долази, у првом сценарију, у канцеларију службеника С једног јутра долази и одводи га у

притвор, на саслушање. Убрзо тужилац подиже оптужницу, и С бива осуђен на затворску или условну затворску казну због корупције, при томе губи посао у јавној управи. Он се осећа виктимизованим, заплашеним, непропорционално кажњеним. Његове животне перспективе су сурово измењене. По истеку казне, суочава се са егзистенцијалним проблемима и осећа се изузетно отуђеним од државе.

Министар позива у другом сценарију, службеника С на разговор, у присуству колега из његовог одељења, и суочава га са чињеницама о почињеном делу нарушавања интегритета. Све се то дешава, претпоставимо, у радној средини у којој је С једини корумпирани службеник, и у којој, као што је већ поменуто, постоји изражен дискурс против корупције. С пролази кроз малу социјалну агонију пред колегама. Министар му изриче санкцију укидања плате на три месеца, смањења трајања годишњег одмора на половину, и премешта га на мање одговорно радно место у истом социјалном окружењу. При томе се подразумева да ће надзор над његовим радом бити посебно изражен.

Постоје уверљиви разлози да се закључи да би у другом сценарију ефекти превенције били много јаче изражени, уз далеко мање присутну репресивну димензију. Због срамоте којој је изложен, и због перспективе остајања у истој радној средини, С би учинио све што је у његовој моћи да избегне сваку будућу контроверзу која би и издалека могла подсећати на корупцију. У првом сценарију, уколико би се отуђени и субјективно виктимизовани С, на неки начин, поново нашао у позицији да обавља јавну функцију на било ком нивоу, постоји подједнака вероватноћа да би се уздржавао од корупције из чистог страха, јер његово дело испуњава структурне претпоставке за делотворност специјалне превенције, али и да би, услед осећања отуђености од државе, којој „ништа не дугује, напротив!”, могао поново, овога пута вештије, чинити дела корупције. У другом сценарију, санкција је пре свега субјективна и она погађа С по дубини у психо-социјалном смислу, што је најважније у сфери мотивације за конкретно поступање на радном месту. У првом сценарију, санкција је више објективна, стерилна и безлична, и она више објективно

виктимизује и угрожава С, него што га, у суштини, суочава са моралном квалификацијом његовог дела. Стога ће, вероватно, превентивни ефект другог сценарија бити далеко израженији, а да се и не говори о томе да је такав третман неупоредиво хуманији од репресивног кажњавања кривичноправног типа.

Третман корупције у сваком поједином случају зависи и од општег културног контекста, јер у неким срединама поједини облици понашања јавних службеника који би се, строго посматрано, могли сматрати корупцијом, спадају у обичајно право. Као што у неким срединама нема праксе давања напојнице послужу у угоститељским објектима, на пример у англосаксонским земљама, осим уколико није јасно наглашено да услуга није укључена у цену, а у другима се недавање напојнице сматра увредљивим, тако постоје и разлике у сфери која се граничи са корупцијом јавног службеника.

Често питање које се поставља у програмима обуке у антикорупцијским стандардима је да ли је примање ситних знакова пажње корупција, и ако није, докле се може ићи у томе пре него што такво поступање постане корупција. Ако примање чоколаде за добро извршену услугу јавног службеника, која при томе није ни на који начин била условљена било каквом противуслугом, није корупција, а већина посматрача на Балкану ће се сложити да није, да ли је онда корупција примање ешарпе под истим условима? Или ручног сата? А примање једне чоколаде сваки дан приликом ефикасног оверавања уговора о купопродаји непокретности од стране судског писара — услуга коју је он и иначе дужан ефикасно да изврши? Како стоје ствари са даривањем кравате командиру локалне полицијске станице који је помогао да се реши крађа нечије имовине у кратком року?

Примање поклона, у сваком случају, представља некакву мање или више граничну ситуацију са корупцијом, и најбоље је категорички избегавати поклоне. Истовремено, културни контекст подразумева да је некада увредљиво, или контрапродуктивно, одбити поклон. Стога је најбоље ово питање разматрати у контексту коме овде методолошки дајемо генералну предност, наиме у контексту интегритета, радије него кривичног права. Ствар је разумне процене за поје-

дине службе и службенике да ли се може сматрати да неки поклон, дат под одређеним условима, представља компромис интегритету службеника или не. Поклон није наивна ствар у јавној администрацији, чак ни најмањи поклон. Примера ради, општепозната је чињеница да запослени у јавном здравству у земљама Балкана имају ниске плате, а њихове радне обавезе, поготово средњег медицинског особља, су такве да они немају када да допуњују своје приходе приватним радом „на црно”. Стога је одомаћена пракса чашћавања медицинских радника од стране рођака хоспитализованих пацијената о којима они брину, пакетима кафе, ситним прехранбеним ситницама, ређе мањим сумама новца. Ова пракса, која је почела као обичајни знак пажње и захвалности за бригу о немоћним болесницима, временом се, у већини случајева, изродила у очекивање које се подразумева, и без кога се може очекивати да пацијент неће добијати одговарајућу негу. И поред увођења врло строге санкције за корупцију у здравству у Кривичном закону Србије, па и поред више конкретних хапшења које је полиција извела на основу овог члана, корупција у здравству и даље цвета.

Пример корупције у здравству је користан за разматрање фактора превенције корупције као специфичне врсте криминалног понашања. Лекари чији су столови покривени боцама алкохолних пића добијених од пацијената и њихових рођака, а у чије џепове се често сливају значајне суме у необележеним ковертама, такође од пацијената и њихових рођака, испуњавају све структурне услове за генералну превенцију. То су високообразовани починиоци корупције у најужем смислу, дакле корупције као кривичног дела, експлицитно нормираног у кривичном закону за њихову професију. Запослени у здравственој установи чији је оснивач држава, *уколико услови* пружање здравствене услуге било каквим приватним аранжманом, експлицитно или имплицитно, одговоран је за кривично дело корупције. Лекари који се баве корупцијом, а општи је утисак у Србији данас, на пример, да се изузетно велики број лекара њоме бави, имају све разлоге да страхују да ће бити кажњени, када је реч о закону. Међутим, ефект генералне превенције код њих не постоји због тога што је, у пракси, пропорција откривања ових случајева изузетно

ниска. Пре свега, пацијенти су, уопштено посматрано, несклони пријављивању ове врсте корупције, јер се често ради о животима, било њиховим било њима блиских лица, који су у рукама лекара. Осим тога, уколико лекар наступи тактично, пацијент углавном настоји да заборави на болест као контекст у коме је имао „посла” са лекаром, без жеље да кажњава лекара на било који начин, јер иако корумпиран помогао му је у оздрављењу. Коначно, ширење оваквог облика корупције је већ еродирало лекарску етику, тако да ефект срамоте пред колегама практично не постоји, пошто је јавна тајна да је можда већина лекара склона корупцији било стално, било повремено. Тиме се ствара и нова корпоративна култура ове професије, која је више усмерена на узајамну заштиту од откривања и кривичног гоњења, него на установљавање чињеница.

Стање у здравству је могуће једноставно променити. Довољно је формирати специјализовану јединицу полиције са задатком да приоритетно решава питање корупције у здравству у периоду од, рецимо, три године. Та јединица би се бавила откривањем корумпираних здравствених радника на уобичајене криминалистичке начине, од којих је најједноставнији позирање као пацијенти и давање обележених новчаница здравственом раднику, након чега долази до хапшења. Повећање притиска контролног напора на корупцију у здравству на овај начин, упоредо са ефикасним правосудним процесуирањем случајева, би вероватно донело брзе и драматичне контролне резултате управо ослањањем на механизам специјалне и генералне превенције. За то је потребна само боља организација полиције и тужилаштва и јасније виђење конкретних приоритета у антикорупцијској политици.

Посебно је важно истаћи да, у овој области корупције, деловање управе здравствених установа на контроли интегритета и превенцији корупције, без одговарајућег деловања државе, може имати контрапродуктивне последице. Примера ради, у области акушерства, једној од најкорумпиранијих у здравству, због раширене праксе наплаћивања праћења трудноће и порођаја од стране лекара, здравствене

установе понекад уводе правило да трудница не може тражити да њен лекар буде присутан приликом порођаја, тј. да, уколико до порођаја дође ван редовног радног времена лекара, интервенише лекар који је дежуран, а осталим лекарима није дозвољено долажење на клинику ван радног времена. Смисао ове одредбе је у томе да се спречи наплаћивање порођаја, јер лекар не може гарантовати да ће уопште бити у клиници у време кад дође до порођаја, тако да трудница и њени рођаци не могу знати ко ће порођај обавити, а самим тим тог лекара не могу ни подмитити, бар не унапред. Међутим, као последица ове праксе почело је раширено индуковање превремених порођаја „клијенткиња” од стране лекара у време њихових редовних дежурстава, чиме је било осигурано да пацијенткиња зна да ће је „њен” лекар породити. То је већ озбиљна повреда права породиља из здравствене сфере, и може имати далеко озбиљније последице од саме корупције, наиме последице по професионални интегритет медицинских радника, који сада могу да крше и стручне принципе ради користи. Стога је битно да се борбом против ове и других форми корупције бави држава на конзервативне начине, а не здравствене установе. Боље је дозволити лекару, који је наплатио услугу, да дође на клинику ван радног времена и породи трудницу када дође време за порођај, него због наводног (при томе сасвим неуспешног) „спречавања корупције” довести трудницу у ситуацију да ризикује здравље и свој и живот детета због полуобавештеног и непримереног поступања управе здравствених установа. Борбом против корупције као кривичног дела морају се бавити за то одговарајуће обучени и стручни службеници; то не може бити посао за свакога ко на неки начин долази у додир са корупцијом.

Данијел Кауфман (Daniel Kaufmann) из Светске банке је у лето 2004. године објавио текст “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy”, чија је главна теза, заснована на налазима о успеху или неуспеху антикорупцијских реформи у целом свету, то да је традиционални приступ антикорупцијској реформи, кроз доношење нових закона и реформу судова, практично сасвим неуспешан. Он сматра да емпиријски закључци сугеришу да стопа корупције много

боље реагује на повећање степена спољашњег надзора и унутрашње одговорности (тзв. транспарентности, или прозирности управних и других административних поступака), него на пеналне мере, нове законе и формирање различитих комисија и одбора. Наиме, традиционални приступ реформама у сфери борбе против корупције је заснован на доношењу нових закона и формирању нових административних тела, јер је то најлакше урадити, и јер се то најконкретније може навести као резултат рада неке владе. Када се при томе има у виду да се највећим делом антикорупцијска политика у неразвијеним земљама финансира од страних донација, и да страни донатори траже испуњавање тзв. критеријума видљивости, онда постаје јасно да је најбоље за једну „реформску” владу да у периоду од годину-две дана усвоји пар стотина нових закона, и да се у што више њих помиње реч „корупција”. То је конкретан резултат, па се тиме лако доказује да влада продуктивно ради на развијању антикорупцијске стратегије. Када се томе дода и оснивање различитих комисија, „савета” и сличних тела, наводно задужених за борбу против корупције, а при томе, у већини случајева, формираних управо тако да немају ни стручни, ни мандатни капацитет да било шта конкретно ураде, постаје јасно како државе у тзв. транзицији варају саме себе и своје иностране партнере, а све уз активно учешће тих страних партнера, којима је важно само да административно оправдају високе развојне буџете.

Кауфманови налази су сасвим на трагу принципијелних разматрања изложених у првом делу овог поглавља, и они су значајни утолико што та принципијелна разматрања потврђују полазећи искључиво од емпиријске повратне информације из различитих земаља, различитих региона, култура и политичких контекста. Они сугеришу да стопа корупције реагује пре свега на отвореност административних процедура за јавност, на јасну линију одговорности, на доступност поступака јавне администрације спољашњој контроли, пре свега од стране медија, али и судова, парламента, па и обичних грађана, као и на конкретан рад на оспособљавању службеника да идентификују корупцију, упознају се са ефикасним методама за њено сузбијање које су примењене у другим земљама, те да прилагоде и примене те методе у

оквиру својих законских овлашћења и мандата. Наравно, обука, изградња нових знања и вештина, као и свако образовање, захтевају труд и време, као што и практично развијање спољашњег надзора захтева напор и време, те се теже квантификују него стотине нових закона и других аката којима се оснивају „антикорупцијска” тела.

Део разлога за формирање тзв. антикорупцијских тела је и у идеолошком наслеђу бирократизма у јавној управи које датира из комунистичког периода. То је тзв. приступ „формираћемо комисију да то испита”, који је био класична методологија за одговарање на присуство било ког проблема у јавној управи. Данас владе Балкана више не формирају комисије, али примењују исти условни рефлекс, па када се открије неки скандал са корупцијом, уместо савесног промишљања и конкретне акције јавне администрације, као пацијент коме психолог испитује рефлексе ударцем гуменим чекићем у колено, одмах одговарају трзањем потколенице — формирањем „анкетног одбора”. Реч је о најновијој моди, а термин се односи на парламентарни одбор који треба да „утврди чињенице у вези са догађајем”. Статистички посматрано, тешко да се може наћи и један „анкетни одбор” који је утврдио било шта осим да нико ни за шта није одговоран и да убудуће треба више пазити. Дакле, бирократија има сопствену наслеђену логику, а у земљама комунистичког наслеђа та логика је нарочито деструктивна за друштвене реформе, па је утолико валиднији Кауфманов закључак да само конкретан, спољашњи надзор уз изградњу унутрашњих механизма одговорности може спречити девијације антикорупцијске политике. Основни облик надзора у сваком погледу и на сваком нивоу је суд, а ако је суд корумпиран, врло је тешко реализовати било који облик надзора који иде „преко главе” суда.

Аргумент, који се често чује, да је судство само један део друштва који дели његове проблеме, да су судије само људи, па да је стога, судство корумпирано ни мање ни више него остали делови друштва, и да га тако треба и третирати, су, са тачке гледишта разумевања модерне државе и система правде у њој, више него монструозни. Тих аргумената се ваља свакако клонити као сигурних знакова да они који их пропа-

гирају или немају добре намере према држави, или пак пате од таквог степена неразумевања принципа корективних институција за друштвене неправде да не би требало да имају било какав значајнији утицај на систем друштвене контроле. Овакви аргументи, који обично прате трагично интелектуално наслеђе комунистичких судова и судија, прави су катализатор за цветање корупције као специфичне форме криминала.

Реч је, наиме, о томе да је корупција противтежа интегритету јавне службе, и борити се за интегритет онда када постоји корупција значи ослањати се на корективне структуре у крајњој инстанци, а правосуђе је основна корективна структура. То подразумева да правосуђе није део друштва као сваки други, него врло посебан део друштва, од кога се очекује да буде солиднији и отпорнији на корупцију од било ког другог дела друштва. Такође, то подразумева да запослени у правосуђу морају интегритет доживљавати као део свог посла, а идеал правде као саму своју струку, што није нужно случај са осталим професијама. Стога су они нека врста заклона државе онда када дође до ерозије друштвених вредности у другим секторима. Рационални актери у делима корупције ће имати разлога да са сумњом гледају на ефективност превенције све док оваква конфузија, у погледу захтева које припадници правосуђа треба себи да поставе, влада у систему правосуђа, а то значи да ће сам по себи овакав необавештен и конфузан дискурс о интегритету судства деловати као фактор одржавања високог степена корупције у друштву.

КОРУПЦИЈА КАО ЕТИЧКИ ПРОБЛЕМ У СФЕРИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Схватање корупције пре свега као етичког проблема донекле је ново за системе политичких институција у балканским земљама, које су обележене традицијом изузетно израженог нормативизма, тј. нагласком на позитивноправном регулисању јавне управе, уз остављање питања о надзору интегритета и процени моралног профила јавног службеника у позадини. Стога се о корупцији у балканским земљама традиционално ретко говорило, а када се говорило, онда се

она сагледавала пре свега као кривичноправни, а не као етички проблем. Приступ корупцији заснован на кривичноправном схватању је непотпун и од врло ограничене вредности за развијање озбиљне и делотворне антикорупцијске политике.

Пошто је корупција примарно проблем у домену јавне службе, а у јавној служби се располаже овлашћењима и средствима у име грађана као конституената политичке воље једног друштва, као и пореских обвезника који финансирају остваривање те политичке воље кроз функционисање органа власти, од јавног службеника се очекује изражена свест о јавној одговорности. Он не поступа у своје име, већ увек у име државе, а тиме и у име грађана, тако да је одговорност државе присутна и у сваком његовом службеном поступању. Од њега се очекује да своје дужности обавља компетентно, економично, ефикасно и правично, што подразумева извесну дистанцу од приватних интереса и ставова. Та дистанца у свакодневном раду тражи висок степен самодисциплине, а таква дисциплина је могућа само уколико јавни службеник располаже одговарајућим *интернализираним вредностима*, тј. вредностима које је усвојио као своје сопствене. Такав систем интернализованих вредности, укључујући и интересе државе и заједнице, представља једну специфичну етику, односно морал јавног службеника. Стога се може рећи да је јавни службеник који поступа са одговарајућим интегритетом управо онај који је развио етику јавне службе и чије интернализоване вредности представљају унутрашњу санкцију против кршења принципа доброг обављања јавне службе.

Разлог за непримереност кривичноправног приступа етици јавне службе и корупцији у јавној служби управо се састоји у постојању унутрашње санкције, осећања да неко поступање није прихватљиво и да је недостојно јавног службеника. За разлику од моралног становишта, које полази од ове, доста широке, перспективе интернализованих вредности којима се унапређује интерес државе и друштва, кривичноправно становиште полази од става да корупцију треба санкционисати кривичним санкцијама онда када она представља кривично дело, и да је стога у сваком случају када пос-

тоји корупција потребна законска санкција. У свим ситуацијама када се не може утврдити кривична одговорност и изрећи законска санкција, не може ни бити речи о корупцији. То је једно изузетно проблематично становиште које се у политичкој пракси неретко своди на демагогију, јер је често могуће одбацити легитимне захтеве јавности да се унапређује интегритет и поштење у јавној управи фразама о томе да ако неко има приговор може да се обрати судовима. Интегритет превазилази кривичну одговорност; њега није увек могуће законски формулисати, а још мање санкционисати, а поступање противно државном интересу и захтевима за ефикасним обављањем јавне функције нису увек у строгом смислу незаконити.

Јавни службеник, у принципу, поступа у домену дискреционог одлучивања. Његов значај је управо у томе што он и није пуки извршилац унапред одређених радњи, предвиђених законом или управним актима, већ креативни интерпретатор тих аката. Сваки закон о управи предвиђа да ће јавни службеници одлучивати о меритуму, дакле о суштини, различитих питања из своје надлежности, и да ће конкретне одлуке, иако процедурално регулисане законом и општим актима, ипак бити у крајњој инстанци резултат његове компетентне процене. Примера ради, јавни службеник који издаје неки тип дозвола, рецимо дозволе за градњу или адаптацију објеката, поступа у складу са законом када примењује дискрецију у процени. Од више предвиђених критеријума за то да ли ће неке издати дозволу или неће, он може већи значај дати једној групи критеријума, а мањи значај другој групи, што ће утицати на коначну одлуку. Сама процена је уграђена у његово овлашћење, иначе он не би ни био потребан као одлучилац. Дакле, строго говорећи, у многим случајевима и једна и друга одлука су у складу са законом, али често нису обе одлуке у подједнакој мери у јавном интересу. Јавни службеник може неке издати одобрење за градњу или адаптацију, или надградњу стамбеног објекта, због личних интереса, чак и када је сам процес доношења одлуке законит и када, процедурално гледано, није учињен никакав прекршај. Он то може учинити и на основу пуне симпатије, без икаквог конкретног материјалног интереса. У сваком случају када

одлуку доноси а да при томе нема пре свега у виду јавни интерес, јавни службеник крши принцип интегритета, а само у малом броју таквих случајева он крши закон на било који доказив, конкретан начин, и само у још мањем броју случајева чини кривично дело. Према томе, рећи да све приговоре везане за интегритет јавног службеника треба упутити суду, и да је мериторна једино одлука суда, поготово кривичног суда, је ништа друго до избегавање питања и решавања проблема који се њиме поставља.

Недавно у Београду се догодио следећи случај, баш у области издавања дозвола односно рада органа локалне власти надлежног за питања градње и адаптација. Приликом надзиђивања једне старе зграде у центру града, извођач радова са договором са кућним саветом зграде да, за сагласност кућног савета за надградњу, заузврат он изврши одређене адаптације саме зграде. Једна од тих адаптација је била и изградња стана за домара зграде и одговарајуће проширивање приземља зграде. Све је изведено без грађевинске дозволе за те радове. Радови су завршени, стан за домара је изграђен, он се уклопио у општу функционалност зграде, и целокупан објект делује прихватљиво. У међувремену, кућни савет је издао друге своје просторије извесној приватној фирми, чији је власник затражио дозволу за дозиђивање још једног дела изнајмљеног простора, којим би се озбиљно нарушила функција дворишта зграде. Тај захтев је кућни савет одбио. Као одмазду, власник приватне фирме је подстакнуо своју рођаку, која је запослена у Скупштини града, да врши притисак на одговарајућу општину како би општина срушила домаров стан, иако би се тиме изазвао велики неред у централној градској улици. За тако нешто није било конкретног видљивог разлога, а и нанела би се велика штета самом стану. Као резултат тог притиска, општина је послала решење о рушењу дела зграде, док истовремено не врши рушење ни читавих бесправно подигнутих насеља, која руже град.

На поменутом примеру види се разлика између интегритета јавног службеника и законске рецепције корупције. Јавни службеник у општини који због притиска рођаке власника приватне фирме доноси решење о рушењу поступа

у складу са законом, али противно интегритету јавне службе, јер он решење не доноси у јавном интересу, већ у парцијалном, приватном интересу тј. освете једног приватног лица. Када би он поступао противно свом овлашћењу, па издао решење за које није надлежан, то решење би било ништаво и не би се могло извршити, јер је незаконито. Ако би на неки начин било извршено оно би представљало незаконит акт и службеник би био законски и дисциплински одговоран. Исто тако, када би за поступање у складу са својим овлашћењем јавни службеник, рецимо, примио мито, па онда издао решење, и тада би био законски одговоран за кривичноправни модел корупције. Ипак, иако, по претпоставци, у описаном случају он није поступио ни на један од наведена два начина, остаје утисак да са таквим поступањем са тачке гледишта интегритета нешто није у реду. Таквог службеника практично није могуће законски санкционисати, али то не значи да га није могуће уопште санкционисати.

У развијеним системима јавне управе постоји механизам унутрашњег надзора над квалитетом и етичношћу вршења јавне функције; постоје различите комисије за процену јавних службеника, које би у наведеном случају могле изрећи санкцију суспензије јавног службеника због неетичног поступања, или чак окончања његовог радног односа. Те комисије се састоје од осталих јавних службеника, и оне се брину о очувању угледа јавне службе, како у стручном, тако и у моралном смислу. Ниједна озбиљна јавна управа се не заклања иза кривичноправног појма одговорности, који је по природи изузетно рестриктиван, јер је предвиђен за примену у ситуацијама у којима долази до конфликта између појединца с једне стране, и државе с друге стране. Пошто је моћ државе у финансијском, репресивном, процесном и сваком другом релевантном смислу у принципу несамерљиво већа од моћи било ког појединачног грађанина, утврђено је да у ситуацијама када држава кривично гони грађанина његова одговорност мора бити утврђена, како британска јуриспруденција каже, „изван сваке разумне сумње”, дакле стандард доказивања одговорности је постављен релативно високо. Корупција у јавној управи је специфична јер се ту обично ради о појединцу који чини неправду другим појединцима,

поступајући у име државе. Обично се ради, о стручним лицима који су у стању да у значајној мери прикривају своју евентуалну кривичну одговорност, и која су у стању да неправду чине технички избегавајући такво кршење закона које би се могло формулисати и сагледати као неконтроверзно кривично дело. Дакле, ситуација корупције у јавној служби не одговара класичном моделу одговорности коме је примерен кривично-правни модел санкционисања.

Као што у кривичноправном моделу одговорности постоји велики јаз између појединачних грађана и државе у смислу моћи државе, тако и у односу између јавног службеника као појединца и грађанина као његове странке постоји јаз у моћи, самим тим што јавни службеник одлучује о битном интересу грађанина на начин утврђен законским овлашћењем и у име државе. Утолико је оправдано веровати да се јаз између јавне службе (бијократије) и грађана не може никада сасвим превазићи, али је исто толико оправдано тражити да модели одговорности јавног службеника буду шире постављени него модел одговорности типичног починоца неког кривичног дела. Чак и када не чини кривично или чак прекршајно дело, јавни службеник, поступајући противно принципима интегритета јавне службе, изневерава поверење јавности у јавну службу; он изневерава сам социјални капитал који легитимише процес којим му је поверено јавно овлашћење, јер се такво поверавање овлашћења заснива на поверењу, тј. на претпоставци о поверењу, грађана у систем јавне управе. Ако јавни службеник поступа у вршењу својих дужности тако да задовољи интересе или жеље било кога, укључујући и себе, а не интересе службе и државе, он тиме изневерава поверење јавности у јавну управу и заслужује да буде санкционисан.

Корупција у јавној служби је свако деловање или пројектовање да се делује, било да је то постојање у складу са формалним одредницама овлашћења јавног службеника или да није, уколико то деловање није усмерено на заштити јавног интереса и интереса грађана и јавности, већ је мотивисано, у целини или делимично, било каквим приватним или другим партиципалним интересима или утицајима, било да

Итакви ушчицаји доводе до тога да јавни службеник сиче некакву материјалну или нематеријалну корист за себе или за друга лице, или да не сиче никакву конкретну корист.

Наведена дефиниција се може окарактерисати као мотивациона дефиниција, јер се она заснива на претпоставци о мотивацији која наводи јавног службеника да поступа на један или на други начин. Она је шира од законских дефиниција корупције, које обично захтевају да се, приликом злоупотребе јавне функције на овај начин, појављује и нека материјална или нематеријална корист за јавног службеника самог или за нека друга лица у вези са јавним службеником.

Чест приговор мотивационим дефиницијама корупције је тај да се, наводно, не може поуздано знати о томе шта мотивише људе на одређене врсте поступања, па је стога закључивање о томе спекулативно, често се заснива на нагађању, и не може се прихватити као основ ни за какво нормирање или санкционисање. Тај приговор је у великој мери неоснован и заснован на површном сагледавању мотивације за деловање.

Мотивација за поступање јавног службеника се може утврдити, без подробног разматрања, лакше него што то изгледа. Наиме, ретроспективном анализом околности, а посебно интереса који су укључени у доношење одређене одлуке, могућно је са високом вероватноћом закључивати о мотивацији у поступању службеника. Примера ради, уколико је службеник одлучивао о меритуму неког спора или питања јавне политике, као што је изградња нових зграда на зеленим површинама, или, рецимо, легализацији бесправно подигнутих објеката, могућно је у највећој мери трасирати мотивацију у доношењу одлука. Ако је, на пример, службеник донео одлуку о стављању земљишта које је раније било зелена површина у окружењу стамбених објеката на располагање предузимачима ради изградње нових стамбених зграда, и једна од тих зграда је велика спортска хала са пратећим објектима, а службеник или њему блиска особа или особе су чланови релевантног спортског удружења или имају неки интерес у изградњи хале, постоје основе да се размишља о томе који су били мотиви за доношење одлуке. Уколико је,

при томе, за станаре дошло до озбиљног компромитовања области животне средине у којој су уништене зелене површине и замењене зградама, и уколико је таква последица била очигледна, или је пак службеник био директно или индиректно на њу упозорен, или је пак неко већ због намере такве изградње протествовао, а службеник је ипак донео одлуку о изградњи хале и других зграда, уз постојање релевантног приватног интереса, то додатно указује на недостатак интегритета у одлучивању. Коначно, ако се покаже да се у непосредном радном окружењу службеника, у надлежној служби, размишљано, или је постојао дефинисан став, у смислу неоправданости одлуке о одобрењу градње, поставља се сасвим јасно питање о квалитету супстантивне одлуке која је донесена, иако је она донесена у складу са законским овлашћењима службеника. Тада постаје јасно да је службеник донео лошу одлуку, што оставља простор за испитивање или његове компетентности и ажурности, или пак интегритета.

Интегритет се у описаној ситуацији испитује од стране надређеног јавног службеника. Његова дужност би требало да буде да води рачуна о интегритету и квалитету рада свих подређених службеника. Неоправдано је сводити надзорну функцију надређеног службеника на законитост рада јавне службе; надзорна функција мора укључивати и квалитет одлука које се доносе. Уколико се донесу одлуке које су законите и у складу са овлашћењима, али материјално погрешне, или не најбоље одлуке које је било могуће донети у постојећим околностима, а уколико је било разлога да се верује да је службеник могао закључити да одлука коју је донео није најбоља у релевантној ситуацији, дужност је надлежног начелника или руководиоца службе да предузме корективне радње. Оне могу подразумевати разговор са службеником уз указивање на грешку, указивање на могуће начине да се грешка у будућности избегне, разговор о принципима који су довели до погрешне процене, премештање службеника на неку адекватнију дужност или, ако је реч о проблему са интегритетом, неку административну санкцију, од опомене до смањења плате или, у драстичнијим случајевима, отказа радног односа.

Надзорна функција у јавној управи мора бити саставни део саме јавне управе, и то по ресорима и стручним службама, уколико та функција треба реално да допринесе побољшању квалитета јавног сервиса. Уколико сваки руководилац појединачних стручних служби прође одговарајућу обуку за надзор, и уколико део његовог посла буде и редовно обезбеђивање интегритета и компетентности у раду његових службеника, што значи да он мора и бити одговоран за одговарајући ниво тог интегритета и компетентности у служби којом руководи, створиће се атмосфера самосталности и осећај припадања једној струци која има високе стандарде и којој је поверено да сама брине о својој слици у јавности и друштвеној репутацији. Врло је лоше решење надзор у читавој јавној управи поверавати некаквим специјализованим надзорним службама типа инспектората, при чему се функција одговорности за надзор измешта из руку непосредних руководилаца, који су најближи својим запосленима. Тада се често дешава да се непосредни руководиоци дистанцирају и од одговорности, понекад не сарађују са надзорним службама чак ни онда када приметите нерегуларности, а саме надзорне службе пате од тога што, у принципу, немају довољно компетенције да „покривају” могуће злоупотребе и лош квалитет рада у свим, различитим и специјализованим, службама какве постоје у свакој јавној управи, и при томе се могу наћи под политичким притиском да своју надзорну функцију сведу на симболичну меру.

Наравно, постоје и разлози због којих је лакше применити лошије решење. Проблем је, као и у толиким другим ситуацијама, пре свега кадровски и везан за обуку. Да би неко био руководилац, и да би у пуној мери вршио надзор над својим сектором рада, он мора имати искуство у истом послу од више година, мора имати одређене квалитете личности који га легитимишу код осталих запослених као „једног од њих”, и мора имати лидерске особине, односно способност да предводи остале. Истовремено, таква особа мора бити обучена на релативно високом стручном нивоу, како за редовне послове из свог делокруга, тако и за послове у вези са специфичностима надзора над радом других. Велики су трошкови, како финансијски, тако и временски и кадровски, обуке и „производ-

ње” таквих руководилаца. Они су, међутим, суштина сваког система јавне управе, и ако њих нема, обично се цео систем управе своди на различите апроксимације ономе што би један озбиљан систем требало да ради и како би требало да буде устројен. Такви су били системи јавне управе у бившим комунистичким земљама, у којима је постојао велики број добитника Нобелове награде из различитих области науке, али у којима деценијама није култивисан менаџерски, управљачки кадар који треба да руководи системом јавне администрације. Стога је и администрација бивших комунистичких земаља традиционално аљкава и неефикасна, што доноси нове трошкове државном буџету који проистичу из неефикасности у раду. Управо у тим системима се инсистирало на кривичноправном моделу одговорности за корупцију, и корупција у принципу није директно довођена у везу са појмом интегритета јавног службеника, из простог разлога што је и систем вредности, које јавни службеник треба да интернализује као предуслов за стварање етике јавне службе, сам по себи био конфузан и неодређен. Наслеђе тог времена, посебно у кадровском смислу, постоји и данас, јер полуобучени, а великим делом и политички бирани кадрови у сфери државне управе попуњавају значајан део места у систему државне администрације. Стога сваки пут када се чује инсистирање да „утврђивање чињеница о јавној управи треба оставити судовима”, те да је „корупција ствар за тужиоце” треба бити посебно сумњичав према мотивима оних који такве одговоре дају и према систему јавне управе у коме влада такво схватање етике јавне службе, интегритета и корупције јавних службеника.

Примера ради, у аустралијској савезној држави Тасманији, која је део аустралијске конфедерације и има, као и свака савезна држава, надлежности у области здравства, полиције, образовања и већине осталих типичних ресора државне управе, министарство здравља има различите стручне подсегменте, по областима здравства. Постоји, на пример, Одељење за ментално здравље, а у оквиру тог одељења постоји сектор за бригу о грађанима пореклом ван енглеског говорног подручја који се налазе у болницама за ментално оболеле, због специфичности њиховог стања (постепено

губљење енглеског језика и враћање на матерњи језик услед неуролошких процеса повезаних са старењем, итд.). На челу Одељења за ментално здравље налази се генерални менаџер, и он је јавни службеник са дугачким стажом управо у том одељењу. Стога он ужива углед код осталих колега, познаје до у детаље свакодневни посао, и може да интервенише у сваком појединачном случају. Надлежан је за надзор квалитета рада свих, социјалних радника, аналитичара, теренских службеника и осталих. Када установи проблеме у конкретном обављању задатака, он директно решава проблем, било разговором, санкцијама или неким другим административним мерама, као што је премештај на пример. У оквиру Одељења постоје различите комисије, од којих је већина састављена од запослених у самом Одељењу, и које надзиру различите аспекте рада Одељења. Никома не пада на памет да контролу повери некаквом генералном инспекторату на нивоу владе Тасманије, јер би то било неекономично, захтевало би дуг период упознавања таквих инспектора са проблематиком рада у једној оваквој ускостручној служби, и било би, у целини, неефикасно, јер би спољашњи инспектори имали великих тешкоћа да прате све детаље овог специфичног рада и специфичне проблематике којом се једно овакво одељење бави. Поготово никоме не пада на памет да постави политички именовано лице да води овакво одељење. Иако је министар здравља политички именовано лице, као и у свим владама, последње што би он урадио било би да мења генералне менаџере појединачних одељења унутар свог министарства, пре свега због тога што он и не зна готово ништа о стручној проблематици рада унутар тих одељења, и задужен је за генералну стратегију развоја здравства, у складу са програмом владе и са саветом високих јавних службеника који имају више искуства у самом министарству. Другим речима, највећи део ингеренција у оперативном смислу у министарству, тј. у његовим појединачним стручним одељењима, у влади Тасманије, као и у свакој другој ефикасној западној влади, носе менаџери који су јавни службеници, а не политичари.

Када се у таквом систему догоди корупција у широком смислу, тј. када неки јавни службеник донесе одлуку

којом компромитује интегритет свог положаја, управо због тога што су сви који су укључени у надзор искусни и упућени у све аспекте дневног рада свог одељења, такав пропуст тешко може да прође непримећено. Уколико се ради о савесном јавном службенику, а пропуст је миноран, дешава се да сви који су у току са догађајем једноставно пређу преко њега, али ако се ради о крупнијем пропусту или о поновљеним пропустима или погрешним одлукама, реакције ће свакако бити због специфичног корпоративног духа који се ствара у служби тиме што сви учествују у узајамном надзору. Менаџер у тој ситуацији може да употреби ресурсе својих колега у циљу унапређивања квалитета рада и вршења утицаја на оне који компромитују квалитет одлука које се доносе у одговарајућој служби.

Санкција која производи позитиван ефект није обележена одбацивањем појединца, његовим свођењем на безначајну и анонимну јединку, практично бројку у кривично-правном систему. То је санкција значајнија од других, и не мора ићи даље од личне осуде и болног одбацивања од стране оних који у пуној мери познају и признају индивидуалитет, личност појединца, који тако што га санкционишу повлаче поверење које су му поклонили. Санкција колега који познају посао и деле свакодневницу са оним ко поступи корумпирано далеко су ефикасније од кривичних санкција, али за тако нешто потребно је да постоји изграђен систем вредности и надзора, висок степен обучености и високо изграђен корпоративни дух и самосталност јавне службе. У супротном случају, неформално санкционисање може да се отме контроли и да постане изузетно сурово, па и да изазове психичке поремећаје код онога који је његов предмет.⁶

На крају, треба се осврнути и на питање у чему лежи наизглед бескрајни шарм теорије генералне и специјалне пре-

6 Ова изузетно сложена могућа последица је расправљена у: Aleksandar Fatić, *Punishment and Restorative Crime-Handling: A Social Theory of Trust*, Avebury, Ashgate Publishing, Aldershot, UK, 1995. Скраћена верзија ове аргументације је дата у: Александар Фатић, „Питање корективне промене и кривично-правни систем”, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, том LXVIII, бр. 10, октобар 1996, стр. 386–400.

венције, а посебно настојање да се корупција представи као форма криминалне девијације, или тачније да се као сложен феномен нарушавања интегритета *сведе* на феномен криминалне девијације. Неодољива лепота кривичноправног погледа на свет, а тиме и на корупцију у јавној управи, је у његовој једноставности и у интуитивној прихватљивости наизглед часних флоскула, као што је она да нико није крив док се то правоснажно не докаже у суду и да је дозвољено све што није (законом) забрањено. У стварности, ниједна од ових флоскула не стоји, јер човек може бити одговоран за корупцију у моралном смислу и ако није одговоран у кривичноправном смислу, па тиме и ако није правоснажно осуђен. Човек такође може бити и морално и фактички крив, а не бити правоснажно осуђен. И на крају, није истина да је дозвољено све што није законом забрањено. Закон је само једна, још увек врло ограничена и рудиментарна форма друштвене контроле, и постоје принципи и ограничења који проистичу из општег друштвеног морала, из специјалних облика етике, као што је професионална етика, па и из корпоративне културе јавне службе. Стога се ваља клонити правног фундаментализма у сфери борбе против корупције, као и у толиким другим областима регулације друштвеног живота, имајући увек у виду ограниченост права и његову суштинску зависност од ван-правних и не-правних реалија, од којих је најтривијалнија политичка воља која у политичком процесу тек конституише свако позитивно право. Дакле, чињеница да нешто није правно санкционисано као недопуштено не значи да је то допуштено нити да је прихватљиво, као што ни чињеница да нешто што није подложно правној забрани не значи да се не ради о корупцији у широј, етичкој рецепцији.

Нажалост, у нас је још увек одомаћена хипертрофирана нормативистичка свест која води порекло од комунистичке бирократије и пратећег система правног мишљења, која губи из вида основну чињеницу ограничености права. Право је замишљено да као систем кодификује вредности које једно друштво прихвата, пре свега ону рецепцију праведности, као релационе вредности, која важи у том друштву. Оно често није потпуна, па ни исправна, кодификација тих вредности, и стога увек заостаје за моралном свешћу. Зато право пред-

ставља систем који, нужно увек са задршком, настоји да позитивно нормира преовлађујућу моралну свест, али оно не може бити самодовољан систем и увек се ослања на ванправну стварност и, у крајњој инстанци, на ванправне категорије. Право које мисли да је самодовољан систем је по дефиницији заблуда и искривљење моралне свести која му подлеже.

Поређење система јавне управе и надзора у балканским земљама које су биле под трагичним бременом комунистичке владавине током највећег дела двадесетог века са онима у развијеним демократијама на Западу показује последице овакве заостале и хипертрофиране правне свести, која је саму себе допинговала у виртуелну реалност, а при томе заборавила друштвену стварност и оставила је, великим делом, нерегулисану. Она се мора регулисати од стране јавне администрације на начин својствен систему те администрације, а то значи не на кривичноправни начин, већ унутар јавне службе, кроз процес изградње корпоративне свести о моралу јавне службе, интернализацију одговарајућих вредности од стране јавних службеника, и примену конкретних механизма узајамне контроле описаних у претходном тексту. Овај модел контроле се, по својим главним карактеристикама, може назвати „аутономном контролом интегритета” јавне администрације.

МЕЂУНАРОДНА ДИМЕНЗИЈА КОРУПЦИЈЕ

Александар ФАТИЋ

Последња деценија 20. века била је, у сфери међународне развојне сарадње, у великој мери обележена позивима на глобално интегрисану антикорупцијску политику. Таква политика је требало да се одвија под окриљем великих међународних организација, кроз консолидоване истраживачке, политичке и законодавне иницијативе које су међународне организације предлагале, а земље чланице је требало да их примене као услов за учествовање у различитим развојним и другим облицима међународне сарадње.

ТРИ ТИПА ИНИЦИЈАТИВА ГЛОБАЛИСТИЧКЕ АНТИКОРУПЦИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ

Законодавне иницијативе су углавном потицале из Организације за економску сарадњу и развој (Organisation for Economic Cooperation and Development — OECD), Међународне привредне коморе (International Chamber of Commerce — ICC) и Организације америчких држава (Organisation of American States — OAS). Оне су се у принципу сводиле на предлагање међународних конвенција против подмићивања, и биле су мотивисане чињеницом да велике међународне компаније, учествујући на тендерима за добијање великих послова реконструкције и развоја у мање развијеним деловима света, нису могле добити посао без подмићивања локалних званичника који су учествовали у тендерским комисијама. Да би се спречило да се на овај начин шири корупција, наведене међународне организације су инсистирале да што више држава, пре свега развијених држава, потпише конвенције које би их обавезале да у свом

унутрашњем законодавству регулишу забрану подмићивања у иностранству. На овај начин се настојало да се утиче на страну понуде у корупцијској структури, односно да се обесхрабре не они који траже мито, већ они који га нуде.

Политичке иницијативе су углавном имале форму условљавања сарадње држава за великим међународним финансијским институцијама, пре свега са Светском банком (СБ) и Међународним монетарним фондом (ММФ), применом спецификованих антикорупцијских мера и контролних стандарда.¹ Тако земља није могла добити кредит од Светске банке нити повластице од ММФ—а ако није у своје пројекте уградила систем интегритета, односно мере које су намењене спречавању да помоћ доспе у ланац корупције или пак да се одлуке повезане са развојним делатностима на које се пројект односи доносе на коруптиван начин.

На истраживачком плану, иницијативе су се углавном одвијале у великим међународним невладиним организацијама, попут *Transparency International* и у посебној антикорупцијској служби Светске банке, кроз статистичке анализе корупције у различитим деловима света, анализе перцепција корупције међу пословним људима, прикупљање другог истраживачког материјала, и промовисање система интегритета који би се заснивао на стандардима које су означавале тада актуелне „речи зујалице” у великим међународним организацијама, попут принципа „демократизације”, „либерализације”, „приватизације” итд. Сваки од ових принципа добијао је у неком периоду статус готово универзалног лека од корупције, па се тако аргументисало да су демократске државе мање подложне корупцији од аутократских, затим да су државе у којима влада већи степен либералне економије у принципу мање корумпиране од оних у којима има више државне контроле над привредом, или пак да привреде које су у већој мери приватизоване мање пате од корупције од оних у којима је више присутно државно власништво над предузећима.

1 Светска Банка (The World Bank — WB); Међународни монетарни фонд (The International Monetary Fond — IMF).

Све три врсте међународних иницијатива, и законодавне, и политичке, и истраживачке, су доводиле до извесних заједничких закључака, елемената слагања у међународној јавности који су били снажан фактор притиска на мање развијене земље у смислу праваца борбе против корупције. Постоје четири основне групе закључака обележених овом врстом међународног консензуса.

Тачке консензуса у глобалистичком процесу борби против корупције

Први закључак је у ствари уверење да корупција на глобалном плану има епидемијске размере повезане са глобализацијом, то јест да је са глобализацијом привреде дошло до стварања могућности за ширење корупције на глобалном плану без преседана у историји.

Други закључак је да су језгра корупције лоцирана у недемократским и високоцентрализованим политичким системима, док се њихови ефекти осећају и у демократским и децентрализованим друштвима, која су, углавном, и економски развијенија, то јест чине главну матицу међународне заједнице.

Трећи закључак је да антикорупцијска политика на глобалном плану треба да се руководи утицајем корупције на стране инвестиције, и да буде усмеравана у складу са начинима на који је могуће најбоље охрабрити иностране инвестиције, подразумевајући да ће се на тај начин најефикасније решавати и проблематика у вези са корупцијом која је примарно унутрашња, то јест схваћена као питање националне јавне политике.

Као резултат ова три закључка створен је и консензус у погледу четврте тезе, а то је да адекватна политика контроле корупције треба да буде, пре свега, спољашња, дакле да земље треба да формирају антикорупцијску политику не на основу сопствених процена проблема и унутрашње политичке воље, него на основу инструкција које добијају споља. Потом, сматра се да та политика треба да буде структурисана по вертикали одозго наниже, то јест да, потичући, на нивоу

принципа, из међународне јавности, антикорупцијске мере треба да се примењују наниже кроз политички систем. Описани процес је супротан принципима демократског заснивања политике, који подразумева да се политичке одлуке легитимизују одоздо навише, то јест кроз национални политички систем у борби за формирање унутрашњег консензуса.

Већ из формулације ових основних принципа међународне концепције антикорупцијске политике се може видети да постоје потенцијални конфликти између тих схватања и оних схватања која карактеришу корупцију као проблем националне, јавне политике. Наиме, у примени контролних мера које проистичу из ове међународне концепције може доћи до конфликта интереса са националним принципима антикорупцијске политике, пре свега због тога што дефинисање јавне политике у сваком демократском друштву у начелу има структуру одоздо навише, дакле од воље грађана кроз политичке институције до званичне политике, при чему се уважава начело демократског легитимитета конкретних одлука државних институција. Усвајање антикорупцијских мера које су предложиле међународне организације без уважавања принципа унутрашње политичке легитимације може створити анимозитете и поделе међу носиоцима различитих интереса у друштву у процесу борбе против корупције, посматрано са унутрашњеполитичке тачке гледишта, може увести извршну власт у проблематичну сферу полулегитимног владања. Тада се може десити да једна међународно популарна влада, која ужива подршку међународне заједнице јер са њом безусловно сарађује, изгуби изборе у својој земљи јер сувише мало сарађује са својим грађанима. Описана ситуација се већ више пута догодила у источној Европи, укључујући и Србију. Мора се увек имати у виду да је одговорност за јавну политику пре свега одговорност у односу на своје грађане, а тек потом у односу на међународну заједницу, никако обрнуто.

Међународне иницијативе су углавном усмерене на регулисање понуде корупције, при чему је национална политика углавном оријентисана на регулисање потражње. Кривично законодавство пре свега тежи да санкционише оне носиоце јавне функције који су корумпирани, а не грађане

који, из различитих разлога, могу бити у ситуацији да некога корумпирају. Ако је јавни службеник корумпиран, онда је основни проблем за државу тај службеник и његов интегритет, а не грађанин који корумпира, било зато што мора, било зато што хоће. Суштина интегритета јавне службе је да службеник поступа у складу са принципима интегритета, а не да се промене грађани. Тек ако је службеник чврсто укореењен у принципе интегритета може се говорити о стабилном систему јавних институција.

Конфликт интереса између међународних организација и националне политике у овој сфери је посебно очигледан у области приватизације. Доминантно уверење у међународним организацијама је да што већи део привреде треба приватизовати, јер ће се тиме смањити услови за корупцију, и омогућиће се слободније инвестирање и преговарање о преузимању предузећа од стране великих мултинационалних компанија. С друге стране, приватизација је једно од најконтроверзнијих питања економске политике у већини земаља које су у том поступку, јер отвара низ социјалних питања и питања праведне расподеле државне имовине, која је формирана током година комунистичког модела управљања државом. Приватизација великих државних предузећа, која су у ранијем идеолошком периоду била не само економска, него и социјална инфраструктура, дакле инфраструктура која је омогућавала егзистенцију великом броју запослених, од којих нису сви неопходни са тачке гледишта предузетничке рационалности, представља потенцијалну „социјалну бомбу” у многим локалним срединама. Ту се једноставно не може применити међународни, једноставан рецепт који се заснива на принципу да је све што није економски рационално истовремено и непотребно, јер би то довело до озбиљних унутрашњих политичких поремећаја и конфликта, а у неким случајевима и до пада влада. Стога је однос између међународних извора иницијативе за борбу против корупције и националних приоритета мањих земаља сталан извор фрустрације у неким кључним областима антикорупцијске стратегије, обично у оним најгенералнијим, које се тичу уверења о системским решењима која погодују смањењу корупције а чији терет треба да понесу управо државе малих народа.

КОРЕНИ ГЛОБАЛИСТИЧКОГ ПРИСТУПА

Криминолошке анализе, у начелу, не подржавају уверење глобалиста да данас у свету постоји „епидемија” корупције. Статистички посматрано, не може се закључити да је у свету дошло до линеарног повећања стопа корупције по делатностима, али се може закључити да је дошло до извесне реконцептуализације корупције која је у складу са глобализацијом привреде, што не значи ништа више од тога да модели корумпирања зависе од модела привредне делатности, те да ће са променом привредних модела доћи и до адекватне измене у доминантним методама корумпирања. Ако је раније највећи број трансакција у једном друштву зависио од одлука донесених у домену јавне политике, односно националне регулативе и политичког процеса, природно је да је највише корупцијских престапа било унутар националног система. Пошто глобализована привреда релативизује границе и националне системе и омогућава максимално преливање одлучивања о различитим типовима материјалних и нематеријалних трансакција у транснационалне организације и корпорације, самим тим корупција добија међународну димензију. Уместо корумпирања локалног званичника, који више није релевантан, данас ће доћи до корумпирања међународног званичника или извршног директора велике међународне корпорације. То корумпирање ће, можда, имати далекосежније деструктивне последице за интегритет управљања у глобализованој мрежи предузећа, како теоријски, тако и практично посматрано, и то можда јесте озбиљнији проблем него нарушавање интегритета јавног службеника у националном систему институција, али то не значи да је дошло до статистичке епидемије корупције, већ до очекиване измене њеног облика и модалитета.

Крајем прошлог века цела Европска комисија је поднела оставку због сумњи у корумпираност њених чланова, што је потенцијално већи проблем за интегритет европских институција него што би било случај са оставком владе неке мале земље из истих разлога, али сама та разлика не документује на уверљив начин тврдњу да је сада корупција „епидемијска”. Глобализација отвара низ нових опасности, како у

сфери корупције и организованог криминала, тако и у области тероризма и других претњи безбедности, па то ипак не значи да треба донети параноидне закључке о томе да су све те претње сада „ван контроле” и да су попримиле димензије „епидемије”. Да би се на промењену и интернационализовану структуру корупције и других деструктивних феномена који прате глобализацију на задовољавајући начин могло одговорити, треба пре свега реално сагледати њихове карактеристике. Глобализација је учинила да они деструктивни феномени који раније нису претили глобално, већ локално, сада прете глобално. Стога ту промену треба решавати на системски начин, увођењем системских мера контроле које би имале пре свега у виду глобално тржиште за корупцију. То глобално тржиште укључује не само неразвијене или мање развијене и међународно мање утицајне земље, већ и оне најразвијеније и најутцајније. Највећи корупцијски скандали у Европи у 20. веку су се одиграли управо у најразвијенијим земљама са највећим међународним утицајем.²

- 2 Треба подсетити да је у 20. веку један генерални секретар НАТО-а оптужен за тешко дело корупције у вези са недозвољеном трговином ратним хеликоптерима као министар одбране своје земље (Белгије), да је канцелар најмоћније европске земље, Немачке, оптужен за учешће у политичкој корупцији повезаној са прикривањем извора финансирања немачке Демокришћанске партије, да је, као што је већ поменуто, цела једна Европска комисија поднела оставку због корупције. Ни један од тих великих скандала не може се ни на који начин повезати са наводним „основним изворима проблема корупције”, то јест малим земљама у процесу друштвене и политичке трансформације. Корупција је највећа тамо где је највеће корупцијско тржиште, а то је случај у системима са највећим богатством и могућностима за злоупотребу тог богатства. У целини посматрано, развијене земље ту не заостају за мање развијеним земљама у могућностима за корупцију у укупном волумену, јер, иако је можда стопа корупције већа у мање ефикасно устројеним и развијеним земљама, укупни волумен штете од корупције је највећи у оним земљама које располажу највећим богатством, које је истовремено и мотив и средство потенцијалног корумпирања. То је питање које се може решити само озбиљном научном анализом конкретних штета од корупције у појединим земљама, без предрасуда у погледу „развијених” и „неразвијених”, у начелу. И међу развијеним и међу неразвијеним земљама постоје оне са високим, и оне са ниским степеном корупције. Међу развијеним, примера ради, Јапан има врло ниску стопу корупције, а Италија

Постоји, наравно, разлог за то што у међународним организацијама које се баве формулисањем принципа антикорупцијске политике постоје предрасуде о томе да је језгро корупције у мање развијеним земљама, и тај разлог има везе са интересима самих тих организација. Наиме, поменуте организације окупљају као своје кључне чланове најразвијеније земље, а компаније из тих земаља су углавном ангажоване на развојним пословима које финансирају управо Светска банка или Међународни монетарни фонд, при чему се послови често обављају у мање развијеним земљама. Компаније из развијених земаља су у позицији да инвестирају у процесе приватизације у бившим ауторитарним режимима који пролазе кроз период либерализације привреде, и стога је њихова перспектива у вези са корупцијом пре свега оријентисана ризиком за инвестиције у тим срединама и неизвесношћу за глобалну привреду коју стварају ти ризици. Стога велике међународне организације настоје да уведу сопствене критеријуме у процес контроле корупције у земљама које су њихови клијенти и истовремено тржиште за њихове компаније. Ако Светска банка финансира реконструкцију у некој земљи Балкана, и на тендеру учествују грађевинске фирме из Европске уније (ЕУ), онда је у интересу Светске банке, чије су чланице земље ЕУ, да покуша да контролише систем контроле корупције у тој балканској земљи. При томе интереси Светске банке или компанија из ЕУ не морају бити у складу са горућим питањима и интересима антикорупцијске политике у предметној балканској земљи, нити пак кључни интереси балканске земље у области борбе против корупције морају имати икакве суштинске методолошке везе са реконструкцијом и страним инвестицијама. Рецимо, у балканској земљи може постојати корумпиран и нелегитиман политички систем који разара начела демократије, а који је, међународно посматрано, изузетно

и Немачка релативно високу стопу. Међу мање развијеним, корупција у бившим совјетским републикама је висока, а на Куби ниска. Дакле, ту не може бити озбиљног простора за генерализоване закључке без одговарајуће емпиријске анализе, а међународна перспектива која потиче из међународних организација се великим делом заснива управо на генерализованим предрасудама.

кооперативан и све чини да изађе у сусрет страним инвеститорима. Са тачке гледишта Светске банке тај режим би био прихватљив, а са тачке гледишта националних интереса земље о којој се ради он би представљао основни проблем за интегритет јавне службе.

Уверење да глобализација подстиче корупцију, које је део полазишних уверења глобализма у антикорупцијској политици, оправдава се двама тривијалним чињеницама. Наиме, глобализација повећава објективне прилике за корупцију, једноставно због тога што повећава број укупних трансакција и отвара нова тржишта. Потом, глобализација отежава откривање корупције, због повећаног волумена трансакција и веће географске расположивости простора за премештање имовине, рачуна, особа и осталих елемената који су битни за откривање корупцијских ланаца. Те две чињенице, међутим, не подразумевају да је дошло до експлозије корупције на глобалном плану у било ком значајном статистичком смислу, већ једноставно да се начин контроле корупције мора прилагодити измењеном моделу саме коруптивне активности коју је донела глобализација. Очигледно је да су међународне и прекограничне димензије корупције сада израженије, но то се пре свега да објаснити преношењем процеса одлучивања у привреди и другим областима друштвеног живота на међународни план, чиме се и фокус корупције премешта на међународни ниво. Промена примарне форме корумпирања није исто што и експлозија корупције као глобалног проблема, и то ваља имати у виду да би се избегли параноични и претерано репресивни одговори на проблем, који онда могу сами постати проблем, као што је случај са посебно оштрим рестрикцијама на финансијске трансакције или пак поштравањем контроле имовине грађана.

Корупција и економски раси

Два најчешће навођена и у принципу најзначајнија разлога за доминантно глобалистичко схватање борбе против корупције које доминира у међународним организацијама, дакле за примарно међународну проблематизацију корупције, су претпоставка о деструктивном утицају корупције на

економски развој мерен директним страним инвестицијама, а тиме и на ефикасну расподелу економских добара, и утицај корупције на подривање легитимности локалних и националних власти.

Када је реч о тврдњи да постоји униформна негативна корелација између степена корумпираности, с једне стране, и економског раста, пре свега израженог у смислу количине директних страних инвестиција, с друге стране, постоји неколико проблема које треба имати у виду у вези са овом претпоставком.

Пре свега, сама претпоставка имплицира да у свим случајевима у којима постоји висок степен корупције, постоји низак економски развој, и да би смањивање корумпираности довело до повећања економског развоја. Та претпоставка је по својој природи емпиријска тврдња, а самим тим је потребно да буде емпиријски испитана и доказана, а не да се употребљава као некаква теоријска претпоставка или чак принцип. Чак и без поседовања свеобухватне емпиријске анализе, постаје јасно, у најмању руку, да бар у неким случајевима ова претпоставка материјално не стоји, из простог разлога што постоје земље са изузетно високим степеном корупције, и истовремено са изузетно високим степеном економског развоја. Један од најчешће навођених примера је Јужна Кореја, која спада у „азијске тигрове”, земље са најдинамичнијим привредним развојем, упркос изузетно високој стопи корупције и корпоративној култури која је у значајној мери везана за трансакције које би се могле окарактерисати као коруптивне (неформални договори, провизије итд.). С друге стране, постоје земље са изузетно ниским степеном економског развоја, при томе врло аутократске, у којима је корупција на нижем нивоу (пример Кубе је често навођен). На први поглед, ове чињенице сугеришу да прва претпоставка за интернационализацију проблема корупције није сасвим солидно заснована, иако можда ти изузеци спадају у оне који потврђују правило. У сваком случају, потребно је озбиљно емпиријски засновати сваку емпиријску тврдњу.

Друга слабост прве наведене претпоставке глобалистичког схватања корупције лежи у лапидарној идентификаци-

ји економског развоја са страним инвестицијама. Наиме, не састоји се целокупан економски развој од директних страних инвестиција, и не може се он мерити мером само тих инвестиција. Постоје богате привреде без много страних инвестиција, и обрнуто постоје сиромашне привреде са много страних инвестиција. У разореним привредама понекад су стране инвестиције једини фактор статистички уочљивог привредног раста, али то је привремени фактор и не може се сматрати јединим показатељем економског раста у принципу.

Коначно, само мерење стопе корупције и њено довођење у везу са мером привредног раста је често проблематично. Наиме, поједине невладине организације, попут поменуте *Transparency International*, имају несолидну методологију у изради тзв. индекса перцепција корумпираности, односно ранг листе земаља по степену корупције на основу утисака пословних људи. Корупцију је тешко мерити, и испитивање мишљења људи о корупцији у појединим секторима је најчешћа методологија, иако она није прецизна и може бити подложна врло субјективним утицајима и великим искривљењима истине. Методологија поменуте организације је била посебно проблематична када је, у једном раздобљу, Србију и Црну Гору (тада Савезну Републику Југославију) означила као другу земљу по степену корумпираности у свету, одмах после Нигерије. Методологија по којој се дошло до овог закључка се састојала у разговору са неколицином пословних људи који су изнели своје утиске о пословању у различитим земљама, и том приликом се очигледно врло неповољно изразили о Србији и Црној Гори. Потом је тако субјективан и неозбиљно формиран закључак институционализован кроз глобални индекс корумпираности, а објављивање таквих информација има очигледан утицај на обесхрабривање страних инвестиција. Тај низак ниво страних инвестиција потом служи као основа за потврђивање, повратним путем, високог степена корупције и његовог деструктивног утицаја на економски раст. Другим речима, прво се методолошки несолидним средствима створи утисак у јавном мњењу о стању ствари које може и не мора одговарати истини, а потом се последица тог јавног мњења, на тај начин уобличеног, третира као доказ за саму чињеницу која се на

првом месту износи у јавност. Укратко, реч је о класичном циркуларном резонувању, које представља логичку грешку, и које само по себи обезвређује емпиријски налаз у индексу. Стога и у овом погледу ваља бити опрезан када се са међународне и упоредне тачке гледишта говори о корупцији у појединим земљама, јер се на тај начин производе реалне последице за привреду тих земаља које не морају бити резултат корупције, већ самог „говора” о корупцији. Реч је о врло опасној области за анализе у којој тренутно владају изузетно ниски методолошки стандарди, који би морали доћи под далеко строжију контролу и бити коришћени са далеко већим опрезом него што је тренутно случај.

Подривање легитимности власти

Друга претпоставка за доминантно интернационалистичко схватање потребе за борбом против корупције је знатно утемељенија од претходне и има озбиљније теоријске и методолошке димензије. Она се у суштини своди на тезу формулисану у оквиру докумената Светске банке, да корупција смањује социјални капитал и тиме угрожава процес управљања друштвом, а друштво у коме је процес управљања угрожен је мање поуздан учесник у међународним трансакцијама, па је самим тим и потенцијални међународни проблем. Као и сваки други однос у друштву, и владавина подразумева формални и суштински елемент. Формални елемент проистиче из друштвене дефиниције односа и одговарајуће процедурално додељене улоге том односу, као што је инаугурација власти, давање различитих овлашћења, мандата и томе слично. Суштински елемент је ауторитет, а ауторитет, као што су социолози много пута аргументисали, проистиче из способности да се друштво води захваљујући поверењу грађана у то да они који их воде знају куда их воде и који је најбољи начин да тамо стигну.³ За то је основна претпоставка

3 Социолози се обично одмах сете Макса Вебера (Max Weber) када је реч о овој теми, али постоји више аутора са различитих страна света који су правили разлику између формалне власти и ауторитета, или такозване позиционе власти и својства „природног вођства”. У новије време се такође често говори о „вештини лидерства”, па се центар ауторитета

да они који воде буду поштени, а корупција у власти аутоматски угрожава ауторитет да они који ту власт сачињавају у њој и остану. Стога је етика владавине основна претпоставка за легитимност власти, јер власт која поступа неморално нема ауторитет, а корупција је драстична манифестација неморала у употреби власти.

Уколико у структури власти, дакле у јавној служби, долази до злоупотреба и корупције, било да је реч о ситној или крупној корупцији, и та дела се чине без последица, дакле власт не предузима ништа да на њих реагује, власт постаје нелегитимна, и принуђена је да влада не помоћу ауторитета, него помоћу манипулација, скретања пажње јавности са питања о сопственој легитимности на различите скандале и кризе, или пак отвореном економском или чак физичком принудом. Таква влада пре или касније губи своје позиције; она није у стању да довољно доследно представља интересе својих грађана, а самим тим она постаје релативно непоуздан саговорник за своје међународне саговорнике, јер они не знају када ће и њена фактичка власт попустити толико да договори са њом више неће важити или пак она неће моћи да их испуни. Управо ту се крије велики део проблема суверенитета, јер је распадом различитих држава дошло до стварања владајућих група које су биле само делимично легитимне или су пак биле потпуно нелегитимне, и дошле су у позицију власти захваљујући револуционарном таласу народног незадовољства или пак политичким манипулацијама.

премешта у научене вештине и манипулативне технике контролисања групе људи, што је, по нашем мишљењу, једна банализована верзија истинског схватања легитимног вођења и ауторитета која би се могла назвати „fast-fud ауторитет”. Милан Поповић, црногорски политички филозоф, је недавно писао о ”fast food” демократији, што је, по нашем мишљењу, изванредна формулација нових тенденција у схватању ауторитета, власти, грађанских права и дужности. Поповић тако пише: „(...) најкраћи резиме овог фактора гласи овако: стална и катастрофална кратковидост, неквалитетна стабилност и безбедност, 'fast food' за Црну Гору и Балкан, нетранспарентност и неодговорност, најзад реалполитичко фаворизовање силе насупрот жуборећој реторици људских права и демократије” — Милан Поповић, *Глобална прашина: Балканска постојмоћерна 2000*, Вијести, Подгорица, 2004, стр. 156.

Управо је овакав развој догађаја наступио у земљама бивше Југославије, и тада је започело разарање националног суверенитета држава, јер међународни саговорници нису сматрали да морају озбиљно схватати такве националне власти. Сличне су и последице корумпиране власти, и зато оне представљају проблем за међународне организације и интеграције, пошто нису способне да стабилно и дугорочно јемче спровођење одређених облика политика и начелних одређења свога друштва.

Управо из наведених разлога, организације попут ОЕЦД, Светске банке или Међународног монетарног фонда инсистирају на развијању специфичних модела владавине који су засновани на вредностима *стабилности* и *предвидивости*. То се посебно односи на земље које се налазе „изван утврђеног међународног економског система”, дакле на економски неразвијене земље са унутрашњом кризом легитимности власти.

Вредности стабилности и предвидивости су кључне са тачке гледишта безбедног и слободног кретања међународног капитала, односно инвестирања у привреду земаља у развоју. Оне могу, али не морају бити у складу са кључним домаћим интересима у тим земљама, који се у начелу састоје у принципу легитимности и прозирности владавине. Наиме, са међународне тачке гледишта, кључни интереси су кооперативност и стабилност власти, јер само са таквим властима је могуће правити поуздане економске договоре, а кључне практичне вредности су стабилност политичке групе која контролише државне институције и прозирност процеса владавине, пре свега у смислу слободног протока информација, које су важне за исправно доношење инвестиционих одлука. Примера ради, у земљи у којој постоји слободан проток информација лакше је обавестити се о вредности и пословању неког предузећа које се купује или у чијем власништву се учествује, а у земљи у којој влада култура тајновитости такве услуге коштају, јер се морају набављати путем привилегованих канала и агенција за саветовање инвеститора које имају приступ поверљивим информацијама. Са те тачке гледишта, интереси међународне привреде и инвестирање

као процес су по својој логици у складу са интересима домаћег свановништва у земљама у развоју. Ипак, они нису довољни, наиме очекивања и потребе за легитимисањем владавине са унутрашње тачке гледишта сежу ван домена који захтева међународно инвестирање.

Примера ради, међународно инвестирање захтева *селективну прозирност* процеса владавине, наиме за њега је довољно да постоји прозирност у процесу доношења закона и процеса који су директно у вези са пословањем. Важно је да не постоји опасност од некаквих драстичних поремећаја логике власти, рецимо да властима не падне на памет некаква национализација предузећа, мешање у привреду ван уобичајених граница, или нешто томе слично. С друге стране, са тачке гледишта унутрашње легитимности владавине, потребно је да постоји репрезентативност и одговорност власти, одговоран однос према социјалној проблематици, као и прозирна структура управљања у свим органима власти. Затим, неселективна прозирност подразумева јасне изворе финансирања политичких странака, приступачност података о имовини носилаца јавних овлашћења, поштење у политичким процесима, попут гласања у парламенту, влади, раду различитих агенција и владиних тела, парламентарним одборима, итд.). Неселективна прозирност је интерес аутентично изнутра израсле демократије, док је за међународну привреду сасвим довољна селективна прозирност.⁴

Из наведених разлога, подривање легитимности власти као последица корупције је сасвим логичан закључак Светске банке, али предложене вредности стратегија које долазе из те банке и из других великих међународних организација које се баве стратегијом борбе против корупције се не обраћају тој последици на одговарајући начин, већ су пре свега повезане са логиком инвестирања и међународне

4 У новијој криминолошкој литератури ово становиште је посебно наглашено у чланку: James W. Williams & Margaret E. Beare, "The Business of Bribery: Globalisation, Economic Liberalization, and the 'Problem' of Corruption", у: Margaret E. Beare (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, 2003, pp. 88–119.

привреде, а не унутрашњег интегритета земаља „ван утврђеног међународног поретка”.

Лоџика међународних законодавних иницијатива

Већ на први поглед је јасно да је доношење нових антикорупцијских закона „најлепши” начин за задовољавање међународних захтева да се „нешто предузме” у области борбе против корупције. Закони су јасно описиви, доказиви кораци, а њихова примена дуг, често непрозиран, недоказив, и неефикасан процес који је тешко надзирати. Стога је умножавање антикорупцијских закона карактеристика свих земаља које се утркују да удовоље међународним захтевима ради постизања међународних интеграција, али, нажалост, инсистирање на законодавном решавању ових проблема није ефикасно. Део разлога за ту чињеницу лежи у неухватљивости и специфичности феномена корупције, који, као што смо већ више пута истакли, није могуће у потпуности свести на позитивноправно нормирану димензију, јер је реч о етичком проблему. Други разлог за неефикасност законодавног приступа, поново, лежи у различитим мотивацијама које су карактеристичне за међународну перспективу борбе против корупције и за ону домаћу.

Париски споразум ОЕСД против подмићивања потписан је 1997. године. Споразумом се забрањује званичницима земаља чланица ове организације и њиховим компанијама да подмићују стране званичнике у земљама у којима се такмиче за добијање различитих послова. Париски споразум је био само интернационализација закона под „називом” Закон о забрани корумпирања у иностранству (*Foreign Corrupt Practices Act*) који је још 1977. године донесен у САД, као реакција на серију скандала са америчким компанијама које су се бавиле корупцијом у иностранству. За 18 година, од 1977. када је овај закон донесен, па до 1995. године, када је Централна обавештајна агенција (CIA) изнела процену штета које су америчке компаније претрпеле у међународној утакмици за послове јер су биле лишене овог средства за добијање уговора у иностранству, штета, по процени ове агенције, је износила око 36 милијарди долара. Имајући у

виду ову „неравноправност” америчких компанија у односу на компаније других развијених земаља, америчка администрација је извршила притисак на ОЕСД да се под окриљем ове организације потпише међународно обавезујући споразум који би и друге развијене земље, које су све чланице ОЕСД, лишио могућности „подмазивања” договора о великим пословима, махом у неразвијеним земљама које су њихово главно тржиште. Дакле, мотивација за Париски споразум нема практично ништа заједничко са аутентичним интересима неразвијених земаља да постигну одговарајући степен унутрашњег системског интегритета, већ је искључиво повезана са интересима међународног пословног света.⁵ Укратко, реч је о систему размишљања о антикорупцијском законодавству чије основне вредности „промашују” етичку димензију која је основна подлога за решавање проблема корупције у било ком социјалном систему, у било ком друштву.

ЕЛЕМЕНТИ ГЛОБАЛНОГ СЛАГАЊА О ПОСЛЕДИЦАМА КОРУПЦИЈЕ У ДОМАЋИМ ОКВИРИМА

До сада је углавном било критичке речи о међународној димензији борбе против корупције. Потребно је, међутим, истаћи извесне вредне закључке до којих су актери антикорупцијске политике у међународној јавности и институцијама доспели у погледу последица корупције на домаћем плану. Сама формулација ових последица је основа на којој је могуће градити прецизне и истините увиде у проблем, а тиме и решења која ће бити примерена како локалним околностима тако и општим системским карактеристикама друштва у процесу глобалног повезивања са другим друштвима, јер саме последице су сличне у свим модерним друштвеним системима.

(а) Прва последица корупције у сваком друштву је *смањење ефикасности у употреби друштвених ресурса*, о којој год да се области друштвеног живота ради. Корупција подразумева избегавање или злоупотребу процедуре која је

5 Видети: James W. Williams & Margaret E. Beare, loc. cit.

постављена управо због тога да би максимално повећала ефикасност употребе друштвених ресурса. У кадровској политици, именовања одговорних службеника на одговарајуће друштвене положаје се, у начелу, врше путем отвореног конкурса, управо због тога да би били изабрани најбољи кандидати и да би, самим тим, друштвени ресурси били искоришћени на најбољи начин. Корупција у кадровској политици значи да неће нужно најбољи бити изабран, а то значи да ни посао неће нужно најефикасније бити обављан. У образовању, корупција подразумева да ће они који немају одговарајуће знање добити извесне квалификације које ће им омогућити да врше друштвене функције, а тиме ће и само вршење тих функција бити компромитовано. Исти принцип се односи на сваку друштвену делатност. Још једном, овде постаје сасвим јасно зашто је корупција пре свега проблем за друштвену службу, државне службенике, а не за приватну делатност, јер је логика саме приватне делатности таква да се тежи највећој ефикасности, па ако неко корупцијом ту ефикасност смањује он то, у крајњој инстанци, чини противно сопственим интересима, док се смањење ефикасности у државној служби одражава на све чланове друштва.

(б) Друга важна последица корупције је *ујрожавање нормалних околности за рад приватног сектора*, а приватни сектор је потенцијално највећи извор за решавање хроничног проблема незапослености у већини неразвијених земаља, па чак и међу развијеним земљама у периодима економског стагнирања или рецесије. Околности за рад приватног сектора могу трпети два основна типа поремећаја (аберација), наиме брзо и ненормално богаћење једног дела приватног сектора уз неравноправан тржишни положај остатка сектора, или пак обесхрабривање инвестиција приватног сектора због непредвидивости пословног амбијента.

Када је реч о брзом и ненормалном богаћењу, оно се може догодити из два основна разлога. Први је корупција економског и институционалног система у друштву која омогућава да поверљиве пословне информације, или пак информације о државној политици у вези са пословањем, „цуре” у делове приватног сектора, иако би по својој логици

такве информације морале бити заштићене да би тржишна утакмица била праведна. Реч је о феномену тзв. унутрашње трговине информацијама (*insider trading*). Таква трговина се догађа када, рецимо, министарство финансија и народна банка, непосредно пре девалвације домаће валуте, о томе обавесте нека предузећа и банке, тако да она могу да изврше тзв. дампинг валуте, односно велику продају домаће валуте и куповину девиза пре него што вредност девиза порасте. Други пример је одавање информација о предстојећој приватизацији великих друштвених привредних система и других унутрашњих околности у тим предузећима које омогућавају потенцијалним инвеститорима да своје понуде формирају на нетржишни начин. Унутрашња трговина информацијама се сматра кривичним делом у развијеним друштвима и њени починиоци, када су ухваћени, обично тиме закључују своју каријеру у било којој привредној делатности, да се и не говори о кривичним санкцијама које им прете.

У Србији и Црној Гори и другим балканским земљама крајем прошлог века дошло је до другог великог модела брзог и ненормалног богаћења дела приватног сектора, који је данашњи министар финансија у Влади Србије, Млађан Динкић, својевремено популарно назвао „великом пљачком народа”. У једном периоду током деведесетих година прошлог века држава Србија је одржавала двоструки курс немачке марке као главне стране валуте на домаћем тржишту, при чему је „званични” курс био неколико пута нижи од реалног, „црног” курса, за који се валута могла купити од криминалних дилера на улицама. Привилеговани појединци, власници банака који су били блиски тадашњем политичком режиму или су му имали приступ, добијали су могућност да немачку марку купују у Народној банци по званичном курсу, рецимо по курсу од шест динара за марку, а потом да, преко мреже уличних дилера, исте те девизе продају грађанима по курсу од, рецимо, тридесет динара за марку. На тај начин је народ отворено пљачкан, а тако опљачкана „зарада” је пребацивана пре свега на Кипар, где су београдске банке које су се бавиле овим прљавим послом имале своје филијале и договоре са локалним банкама о рачунима на које је новац пребациван. Велики део народне имовине је тако отуђен и

„пресељен” у приватне џепове, што је једном делу приватног сектора, који се не бави никаквим продуктивним послом, већ искључиво спекулацијама (дакле куповином и продајом некретнина и акција) омогућило да, на начин отворене крађе, постане богат преко ноћи. Потом су они који су на овај начин спровели „примарну акумулацију капитала”, како би рекли марксисти, започели инвестирање у привреду, и на тај начин су обични лопови из Милошевићевог времена постали „бизнисмени” и „имућни људи”. Такво поступање режима је, наравно, обесправило озбиљан, поштен приватни бизнис, и отерало га из Србије, а поставља се питање да ли ће и на који начин било која будућа влада моћи да спроведе поступак испитивања порекла оваквом пљачком стечене „имовине” и да исправи велике друштвене неправде које су великом пљачком народа нанесене.

Други облик нерегуларности у систему које се одражавају на рад приватног сектора је нестабилност и непредвидивост система, било да је реч о систему власти, као што је фискална политика, политика опорезивања, запошљавања, приватизације, и томе слично, или о самом тржишту. Ако се тржиште развија по принципима који нису међународно препознатљиви, дакле ако постоји висок степен корупције, ако се пословне трансакције не врше према тржишној вредности него на основу скривених аргумената и других трансакција које нису прозирне, ствара се несигурност у пословном амбијенту и приватна предузећа губе иницијативу да послују у таквој атмосфери. Занимљиво је да ова врста нерегуларности има везе са наслеђеним коруптивним обрасцима поступања у многим срединама, а посебно је заступљена у земљама са наслеђем државне својине у којима је највећи број чланова заједнице био запослен у државном сектору и није имао директну одговорност за ефикасно пословање тог сектора. На тај начин су се, у Србији на пример, изродили термини „комбинација” и „варијанта”, па се у колоквијалном жаргону каже да „ништа не може да се заврши ако човек нема комбинацију или варијанту”. „Комбинација” овде често означава једноставно корупцију, дакле размену услуга која обично нема везе са самим предметом конкретне трансакције. У таквом амбијенту озбиљна при-

ватна предузећа се не могу сналазити, поготово ако се ради о међународним компанијама, имајући у виду наведени Париски споразум и оштре ставове влада развијених земаља у погледу ангажовања њихових компанија у „комбинацијама” у земљама у развоју.

(в) Трећа међународно призната последица корупције на домаћем плану је *повећавање укућних цена административних услуга* кроз неопходност давања мита. Корумпирана јавна администрација установљава ценовнике за мито да би вршила послове из своје надлежности које је и иначе дужна да врши. Административна корупција овог типа је била нарочито заступљена на Балкану на нивоу локалних власти у последњој деценији прошлог века, када је било популарно отварање „киоска”, па је постојао врло прецизан ценовник мита за издавање дозволе за отварање таквих продавница, према делу града у коме се дозвола тражила. Корумпирана јавна администрација поскупљује трошкове живота за грађане, јер се на све званичне таксе и остала давања која су у вези са административним пословима мора додати и цена мита, која је често вишеструко већа од формалних цена административних услуга. Ефикасност система и расподеле средстава у њему се нарушава административном корупцијом ове врсте, па је релативно ниска цена административних услуга на формалном нивоу у ствари само димна завеса која скрива једну врло скупу администрацију за грађане. Наравно, говорећи о ценама мита не узимамо у обзир наведене моралне димензије административне корупције, које су далеко значајније.

Један од често промовисаних начина да се смањи административна корупција у овде истакнутом контексту је повећавање плата јавних службеника. Логика на којој се овај предлог заснива полази од претпоставке да јавни службеник захтева мито због тога што му је ниска плата, па је принуђен да је „допуњава” корупцијом. Та претпоставка може имати извесну вредност у оним ситуацијама у којима су плате толико ниске да се од њих уопште не може живети, и у том смислу повећавање плата јесте важан елемент антикорупцијске политике. Истовремено, међутим, ваља имати у виду да административна корупција постоји и у системима у којима

плате нису тако мале да угрожавају егзистенцију, и да логика која је заснована на потребама службеника може у готово подједнаком степену важити и када су плате високе, јер можда те плате не би биле довољно високе за оно што јавни службеник доживљава као своје „реалне” потребе, рецимо да децу пошаље у приватну школу или да редовно одлази на летовање и зимовање. Границе „разумног очекивања” су врло растегљиве, па се, у крајњој инстанци, ваља клонити аргумента који се заснива на ниским платама, већ и због тога што постоје чланови друштва који имају врло низак стандард живљења а придржавају се врло високих моралних вредности. Нема разлога да се такав стандард не очекује и од јавних службеника, који су рефлексија власти државе, те да се нагласак увек не стави и на етику и корпоративни дух јавне службе, уз узимање у обзир висине примања као споредног, мада не и неважног, елемента успешне политике борбе против корупције.

(г) Етичка димензија административне корупције (а у случајевима политичке корупције те последице су још израженије) води до четврте последице корупције на домаћем плану, а то је *разарање интјеґриџитета јавне службе*, која једино сама себе може адекватно контролисати у смислу пуног обима корупције као етичког проблема. Механизми унутрашње контроле јавне администрације су засновани на узајамној контроли јавних службеника, изградњи корпоративног духа, дакле једне професионалне културе, која је заснована на доживљају себе самих као етичких, моралних делатника у име друштва. Раширена корупција разара могућност изградње ове врсте културе јавне службе, јер ако је велики број јавних службеника корумпиран, нема основних претпоставки да они себе доживљавају као моралне делатнике, а тиме не може бити ни било какве значајне узајамне контроле нити уздизања моралног профила јавне администрације.

(д) Из свих наведених разлога, као пета међународно призната последица корупције на домаћем плану појављује се процес *разарања легитимитета домаће политичке власти*, о чему је већ било речи.

Када је реч о укупним последицама корупције, оне се у квантитативном смислу разликују од друштва до друштва, чак и ако је сам степен корупције исти у различитим друштвима. Те последице се могу битно разликовати у различитим друштвима посебно у области моралних последица за интегритет јавне службе. Наиме, културолошке претпоставке за узајамне односе грађана и јавне администрације у неким срединама су такве да омогућавају већи степен неформалности, а тиме се и неке услуге, размена љубазности, па чак и поклона, могу сматрати не само допуштеним, него и мерилом доброг укуса. Уколико у некој медитеранској земљи пацијент однесе лекару симболичан поклон, као што је бомбоњера или паковање кафе, то се неће сматрати корупцијом, а самим тим неће ни имати последице за морални профил лекарске професије, јер неће бити разлог да лекар себе не доживљава као моралног делатника, пошто он према културним нормама своје средине не чини никакав прекршај битних моралних вредности. Истовремено, ако у некој северноевропској земљи пацијент лекару однесе било какав поклон то би се сматрало корупцијом или, у најмању руку, поступком на граници корупције. Поклон вероватно не би био примљен, а ако би био примљен, његове последице за интегритет лекара биле би несамерљиво веће него у првом случају. Једноставно, културне претпоставке у смислу формалности односа са јавним службеницима се драматично разликују између појединих делова света.

Овај аутор је, примера ради, имао прилике да, радећи у Аустралији, доживи ситуацију у којој је једна Италијанка, дошавши у банку да обави неки посао, била незадовољна ефикасношћу службеника, па је почела да расправља свој проблем са њима повишеним тоном гласа, што је у медитеранској култури сасвим уобичајен начин опхођења и изражавања расположења, који никога претерано не угрожава. Пошто је повишавање тона гласа у аустралијској култури знак агресије и није уобичајено, несрећну жену су надлежне службе одвеле у психијатријску болницу на испитивање због „поремећаја понашања”. У истој земљи, етничка заједница народа Монг из Камбоџе, која се састојала искључиво од избеглица због ратних сукоба у тој земљи, била

је дословно потпуно незапослена. Ни један припадник народа Монг није имао запослење. Услед нагомиланих животних проблема, нервозе и забринутости, поједини припадници ове заједнице су прибегли начину смањивања психичке напетости који је у њиховој култури уобичајен, а то је боцкање сопствене коже неким оштрим предметом, обично оловком, како би се одвратила пажња од проблема који особу заокупља. Несрећом, дошло је до заразе вирусом хепатитиса Б, који се преноси крвљу, што је довело до мобилизације служби за ментално здравље које су се озбиљно бавиле мишљу да хоспитализују Монг оболеле „због самоповређивања”.

Наведени драстични примери показују озбиљне културне разлике које се врло снажно испољавају и у области понашања које се може доживети и дефинисати као коруптивно, попут давања и примања поклона. У оним ситуацијама када је културни предложак такав да омогућава неку трансакцију а да је при томе не одређује као коруптивну, ни последице за јавну службу нису деструктивне. Истовремено, поклон налив-пера или кравате шефу полиције у Аустралији ће имати деструктивније последице за интегритет полиције него чак значајнији и вреднији поклон у другој средини. Стога је важно, у процени деструктивних ефеката корупције, бити реалистичан, имати у виду културну варијацију између друштвених контекста, и, уз сву озбиљност у обраћању борби против корупције, не допустити да процена опасности прерасте у униформну параноју.

СТРУКТУРНА ОСНОВА КОРУПЦИЈЕ

Александар ФАТИЋ

Социјална патологија у принципу произлази из дубљих, структурних конфликта, било да су они унутар личности актера, било у друштву које је контекст за формирање и испољавање такве патологије. Треба имати у виду да се под „социјалном патологијом” у криминолошком и општијем социолошком речнику подразумева свако знатно одступање од друштвено прихватљивих форми понашања, јер таква битна одступања нарушавају узајамна легитимна очекивања чланова заједнице, па тиме угрожавају остале и систем друштвених односа као целину. Стога социјална патологија нема директне и нужне везе са патологијом у медицинском смислу, и то је питање које се на програмима антикопцијске наставе понекад поставља са неуобичајеном жестином. Наравно, то не значи да актер поступања које спада у социјалну патологију не може патити од неке друге, физичке или психичке патологије, већ просто о чињеници да различите форме понашања која, у принципу, чине здрави починиоци, спадају у социјалну патологију.

Корупција спада у неконтроверзне облике социјалне патологије. Наиме, социјалну патологију у општем, принципјелном смислу дефинише друштво, а у позитивноправном смислу држава. Стога неке форме понашања које у једном друштву нису друштвена патологија у неком другом то могу бити. Примера ради, постоје кривична дела која као таква нису инкриминисана у другим државама и кривично-правним системима. У ауторитарним исламским државама у којима постоји велики утицај шеријатског права, прељуба је кривично дело, а тиме и социјална патологија са нормативне та-

чке гледишта, док у већини тзв. секуларних држава Европе прељуба није законски санкционисана. Корупција је крајње неконтроверзна форма социјалне патологије, јер практично не постоји друштво које је тако не дефинише; она је, са тачке гледишта друштвеног интегритета, једнозначно негативна и деструктивна појава, и стога је њена етиологија и структура релативно униформна у различитим друштвеним контекстима.

Структурни корен корупције је *конфликт интереса*. Он је нужан, али не и довољан услов за постојање корупције. Дакле, увек када постоји корупција, постоји конфликт интереса, али није у сваком случају конфликта интереса присутна корупција. Конфликт интереса је мотивационо полазиште за корупцију, али, као и у свакој мотивацији, актер неће увек поступати у складу са неким мотивом, зависно од свог интегритета, објективних околности и других мотива.

У савременој теорији одлучивања, која је релевантна за разматрање односа између конфликта интереса и корупције, постоји становиште према коме је свака радња резултат констелације различитих жеља за деловањем, односно мотива. У већини друштвених ситуација, које су све сложеније, деловање подразумева одмеравање различитих мотива који су често опречни, и деловање у складу са онима од њих који су актеру најважнији. Тај мотив на основу кога се делује упркос другим, различитим мотивима, назива се *каузално оперативним* мотивом или, како се популарно каже у филозофској литератури о одлучивању, „најјачом жељом за деловањем”. Пошто корупција подразумева поступање противно интегритету, пре свега интегритету јавног службеника, она подразумева да постоји снажан мотив да се компромитује интегритет јавне службе, уз подразумевање да је присутан и мотив да се тај интегритет очува, јер тај мотив је институционализован кроз норме јавне службе.

Јавни службеник, дакле, у почетној ситуацији када се појављује конфликт интереса, има један препознатљив, јавни интерес, за који се од њега очекује да буде и његов лични интерес. Та идентификација се назива интегритетом јавног службеника, или интернализацијом вредности које потичу из

јавне сфере. Она може бити мање или више снажна и потпуна, па се стога и говори о већем или мањем интегритету. Уколико је прихватање јавне вредности, вредности интегритета, релативно плитко, није довољно интернализовано, реч је о једној спољашњој вредности која је службенику наметнута, а он је није мотивационо обрадио и усвојио.

С друге стране, постоје приватни интереси који су по својој природи унутрашњи, дакле они проистичу из аутентичних личних потреба и жеља појединца. Најједноставнији пример таквих интереса су економски интереси: да се обезбеди стан, одговарајућа висина примања, и томе слично. Уколико јавна служба не омогућава да се ови лични интереси у потпуности реализују, а не треба се заваравати и треба признати да она у већини земаља никада у потпуности то не омогућава, јер су лични интереси прилично широки и тешко их је сасвим задовољити, појављује се могућност да се службеник нађе у конфликту интереса. Конфликт интереса наступа тада када се, током вршења јавне дужности, појаве околности које омогућавају појединцу да службеним поступањем мотивисаним својим приватним интересима, а не интересима службе, оствари неки приватни интерес, било да је он директно личан, било да се односи на друга, у принципу блиска лица. Када се таква ситуација појави, службеник је у позицији да учини дело корупције. Уколико су његове вредности из сфере јавне службе довољно дубоко интернализоване, он ће бити отпоран на конфликт интереса, бар у првој инстанци, пријавиће конфликт интереса и променити структуру ситуације која представља мотивациони притисак на њега — било повлачењем из процедуре одлучивања о некој ствари, било променом положаја, или већ неком другом променом околности. Уколико, пак, његове вредности из јавне сфере нису довољно интегрисане у његову личност, он ће попустити конфликту интереса и учиниће дело корупције. То је, укратко, структурна основа сваког дела корупције у јавној служби.

Репресивно деловање је покушај да се однос снага различитих мотива у конфликту интереса модификује, тако да тежина последица у случају откривања буде таква да демо-

тивніше починиоца да се упушта у злоупотребу. То је проблематичан приступ из свих разлога наведених у првом поглављу. Истински превентивно деловање је оно које се заснива на отклањању конфликта интереса, том приступу је посвећен велики истраживачки напор у развоју антикорупцијске политике и политике унапређивања интегритета у јавној служби. Једна од међународних организација која се посебно бави развијањем политике решавања конфликта интереса је OECD, па ће у даљој расправи у овом поглављу углавном бити речи о формулацијама конфликта интереса које су формиране унутар ове организације.

Дефиниција конфликта интереса коју предлаже OECD се састоји у томе да се конфликт интереса одреди као *сукоб између јавне дужности и приватног интереса јавног службеника* у коме релевантни приватни интерес може лоше утицати на његово вршење јавне дужности. Реч је, по нашем мишљењу, о једној интуитивној и употребљивој дефиницији конфликта интереса. Она полази од две димензије деловања и опажања дужности и интереса јавног службеника. С једне стране, јавни службеник је приватни грађанин, који има одређена права и интересе, животне планове и амбиције. Сви ти интереси су, по претпоставци, легитимни све док су у складу са законом и не угрожавају еквивалентна права других грађана на исте интересе и активности које воде њиховом задовољавању.

Међутим, јавни службеник је орган власти који битно утиче на приватне грађане, и на начине и степен задовољавања њихових приватних интереса. Он је носилац власти делегиране од стране државе, и као такав је надлежан за доношење одлука које, по дефиницији, регулишу начин и степен у коме ће грађани бити у стању да прате своје легитимне приватне интересе. Пошто је једна од битних функција државе регулативна, теоријски посматрано, јавни службеник је у двојакој позицији: с једне стране, он регулише интересе и активности које из њих произлазе, а с друге стране, он је носилац истих тих интереса. Стога је специфичност његовог положаја у томе што се од њега тражи да буде у стању да, у сфери своје службене делатности, сасвим занемари своје при-

ватне интересе, и да поступа као агент државних интереса, то јест као незаинтересовани регулатор. То је врло тешка позиција, која захтева посебну обуку и специфичну етику јавне службе. Проблеми у одржавању овакве позиције јавног службеника, то јест корупција, се због тога толико често јављају у оним земљама у којима не постоји традиција схватања специфичности положаја јавног службеника, па у којима стога нема ни традиције посебне обуке, нити постоји изграђена етика јавне службе. То је случај у свим посткомунистичким државама разореног јавног морала и поретка у духу „пролетерских” вредности.

Одлика легитимног државног поретка је пре свега, легитимност функције јавне службе, дакле стање у коме јавни службеник врши регулативну функцију, било о којој државној функцији да се ради, на начин који грађани, који су у већини случајева објекти регулације, прихватају као оправдан и праведан. Другим речима, у легитимном поретку јавни службеник свој ауторитет не изводи примарно из делегиране власти и имплицитне претње принудом од стране државе, већ из поверења које грађани имају како у јавну службу у целини, тако, по аутоматизму, и у појединачне јавне службенике у принципу, као носиоце функције јавне службе у конкретним случајевима. То не значи да грађани не могу повући поверење у неког конкретног јавног службеника, већ да се вршење функције било ког конкретног јавног службеника заснива и на имплицитном поверењу грађана, док не наступе, евентуално, разлози за повлачење тог поверења у конкретном случају. Управо је поверење та скретница која регулише однос између приватних интереса јавног службеника и његовог службеног обављања дужности. Грађани морају имати *фактичко* *поверење* у то да је јавни службеник довољно у стању да одвоји своје приватне интересе од интереса своје функције. Док постоји то поверење, може се говорити о ненарушеном интегритету јавне службе.

Важно је на овом месту нагласити разлику између претпоставке о поверењу у јавног службеника у принципу као услова за легитиман рад јавне службе у целини, и фактичког поверења. Дакле, претпоставка о поверењу постоји

увек, све док се не појаве конкретни разлози за повлачење поверења. Рецимо, један јавни службеник који обавља дужност у полицији делује на основу делегиране јавне власти („овлашћења”), али и претпоставке о поверењу јавности у оне који носе полицијску униформу. Уколико тај полицајац постане корумпиран, долази до повлачења поверења заједнице у њега на фактичком нивоу, и тиме се мењају околности под којима он врши јавну власт: он и даље има формално јавно овлашћење, док и оно не буде повучено, али је нелегитиман као агент јавне власти, и тај дефицит легитимитета се решава на различите начине, од корективних акција као што је премештај на мање одговорну дужност уз појачан надзор, преко отпуштања из службе, до кривичног санкционисања. Сваком корективном радњом држава потврђује да грађани и даље имају разлога да гарантују принципијелно поверење њеним службеницима, управо због њене спремности да коригује све ситуације у којима долази до фактичког повлачења поверења у конкретне службенике који су компромитовани својим поступцима.

У легитимним државама, у којима није нарушено системско поверење, до нарушавања фактичког поверења може доћи, пре свега, уколико је појединачни јавни службеник корумпиран, јер се корупција тешко сакрива, пошто је делимична јавност поступања њен саставни функционални део. Примера ради, уколико је орган локалне власти корумпиран, као што је то случај у многим земљама, па службеници наплаћују мито за издавање, рецимо, дозвола за отварање уличног киоска, онда је та корупција могућа само ако се „незванично” зна шта је потребно урадити да би се добила дозвола, дакле кога треба подмитити, на који начин, и којим износом. Таква квазијавност корупције се често толико конкретизује да постоје „незванични” ценовници за поједине документе, како би се избегла конфузија, непотребни конфликти и опасност од откривања кроз преговарање од случаја до случаја. Другим речима, да бисте отворили киоск, распитате се и сазнате да је, рецимо, потребно да преко адвоката, или одређеног писара у општини, пошаљете 10 000 евра начелнику службе за комуналне делатности општине. Ви се при томе са подмићеним службеником никада и не сре-

тнете, што олакшава његову позицију, и отежава евентуално откривање у кривично-правном смислу, мада, наравно, такво откривање за криминалистичку полицију није ни у овом случају нарочито компликовано. У свему је битно то да уграђена квазијавност корупције нужно појачава ефект нарушавања јавног поверења у интегритет јавне службе, а ако је корупција раширена, и у интегритет власти у држави у целини.

Постоји, међутим, и могућност да поверење јавности, тај кључни социјални капитал у сваком легитимном друштву, без кога функционисање друштва на хуман начин није могуће, буде нарушено и када не постоје индиције да се дешава актуелна корупција, већ постоји свест код јавности о постојању конфликта интереса, дакле присуства приватног интереса неког јавног службеника који би, по општем уверењу, могао, са високим степеном вероватноће, утицати на интегритет његовог обављања службене дужности. Примера ради, познато је да министар туризма поседује ланац хотела у приморској туристичкој области. Његово министарство је надлежно за процес категоризације туристичких објеката путем звездица, на основу кога се врши маркетинг преко туристичких агенција у земљи и иностранству. Логично је да би у јавности постојала сумња у погледу примерености процедуре у којој министар који има очигледне приватне интересе који га могу навести да повољније категоризује своје објекте води такву категоризацију. При томе, министар уопште не мора бити корумпиран. Он уопште не мора учинити никакво прекршајно или кривично дело. Он не мора ни на који начин нарушити правила поступања у служби, и као резултат тога категоризација његових објеката може бити изведена сасвим објективно, без икаквих додатних повољности. Међутим, уколико постоји изражена забринутост јавности, односно свест о томе да би чињеница да он поседује поменуте објекте могла утицати на њега, он је у конфликту интереса.

Чак и када нема икаквих индиција да би јавни службеник који је у конфликту интереса заиста и поступио противно професионалној етици, препоручљиво је отклонити конфликт интереса, управо због његових деструктивних последица у пољу социјалне легитимације власти и јавне

службе као једне од компонената државне власти. С једне стране, конфликт интереса је структурни корен корупције који је нужан, али не и довољан услов да би се могло говорити о корупцији; с друге стране, чак и када он не доводи до актуелне корупције, нарушено поверење које структура конфликта интереса, када је јавност запази, може изазвати, може имати још теже последице за јавну службу него што би имала корупција конкретног државног службеника. Стога се конфликт интереса мора одстранити увек када се појави. Поверење је најзначајнији и највреднији капитал који свака јавна институција има у односу на грађане, и стога ни једна таква институција не може себи дозволити постојање конфликта интереса.

Уклањање конфликта интереса се постиже на неколико различитих начина. Један од доста популарних начина на нивоу предлога, али не и праксе, је тзв. изузеће. Наиме, јавни службеник који, примера ради, поседује туристичке објекте а члан је комисије за категоризацију таквих објеката, може пријавити свој конфликт интереса, чиме спречава ерозију поверења у свој интегритет, и може се повући из процедуре одлучивања која ја релевантна за тај конфликт интереса — конкретно, може иступити из комисије која категоризује објекте. Изузеће је популарно као предлог за решавање конфликта интереса због тога што то није радикално решење: оно не доводи до тога да јавни службеник изгуби посао, да се одрекне имовине или неке друге улоге или интереса комерцијалног типа, нити било чега томе сличног.

Вредност изузећа у пракси је врло ограничена. Пре свега, оно није довољно уверљиво решење да би се често примењивало, јер то што се неко лично повукао из неке процедуре одлучивања не одстрањује нужно његов посредни утицај на ту процедуру. Наиме, ако се министар повуче из процедуре категоризације објеката, он је и даље министар туризма, дакле надређени онима који унутар министарства о томе одлучују, и постоји могућност да он врши индиректни притисак на њих, или пак, чак и ако га не врши, да они поступају имајући више него што је потребно у виду његове интересе као свог надређеног, или пак само као свог колеге.

Осим тога, јавни службеник је по дефиницији стручно лице, које је обучено и оспособљено за обављање одређених државних послова. Уколико би јавни службеник често тражио изузеће поставља се питање о томе ко би га заменио, то јест у ком обиму би онда он престао да обавља задатке за које је плаћен и задужен. Јавна управа ипак треба стручно да функционише. Овај други проблем постаје још израженији када се има у виду да је изузеће прогресивно све значајније што се више иде у хијерархији јавне службе, јер што је неки јавни службеник на вишем положају у укупној хијерархији, то је већа дискреција коју он има на располагању у одлучивању приликом службеног поступања, и то је, по правилу, већи степен његове стручности, како у смислу формалне оспособљености, тако и одговорности. Највећи проблеми у области конфликта интереса су уједно и на највишим степенима хијерархије, јер се ту доносе најзначајније одлуке са највећим степеном слободе у процени и одлучивању, па је могући утицај конфликта интереса на јавни интерес ту највећи. Истовремено, таквих службеника је најмање, па ако један тако високо позиционирани и оспособљени службеник редовно примењује процедуру изузећа, није јасно ко ће га заменити и колико ће бити укупни трансакциони трошкови за систем да се та замена увек обезбеди. Укратко, изузеће није ни довољно уверљив, ни довољно практичан, ни довољно јефтин начин решавања конфликта интереса, иако се оно може применити у релативно ретким ситуацијама.

Други начин решавања конфликта интереса је одустајање јавног службеника од приватног интереса који има. То је у случају велике имовине попут туристичких објеката врло тешко очекивати, али је могуће када су у питању мањи интереси. Рецимо, ако службеник одлучује о конкурсном додели кредита, и као један од учесника у конкурсном додели, сасвим легитимно, појављује предузеће чији је власник његов син, или неки близак рођак, то предузеће би могло одустати од учешћа у конкурсном додели. Слично томе, ако се ради о интересу повезаном са нечијим запослењем у државној служби, кандидат чије учешће у конкурсном додели може створити конфликт интереса за њему блиску особу која одлучује о конкурсном додели би могао одустати од таквог запослења да не би довео свог рођака у конфликт интереса.

Коначно, могуће је да јавни службеник који је у конфликту интереса напусти јавну службу и определи се за приватни интерес. То је у многим ситуацијама најрадикалнији, али и најбољи начин решавања конфликта. Наиме, много је уверљивије решење, поготово када је у конфликт интереса укључена знатна имовинска корист или други интерес, да јавни службеник да отказ, и тиме уклони све сумње у погледу могуће злоупотребе свог положаја. То је, на нивоу предлога, најнепопуларније решење, јер је његова последица имплицитно очекивање да сваки службеник који је у знатнијем конфликту интереса напусти јавну службу, а већина таквих службеника просто није спремна на такав корак.

Постоје и нека делимична решења ове ситуације. Неке земље Балкана, а и неке ван региона, су усвојиле законе о конфликту интереса које контролу конфликта интереса стављају у руке посебног органа, било да је то комисија коју бира врховни суд земље, било неки други орган високог друштвеног профила. Мере које стоје на располагању таквим комисијама се најчешће свде на интерну опомену упућену службенику као први степен интервенције, затим на препоруку службенику да напусти јавну службу или конкретан положај на коме се налази, а само у случају одбијања такве препоруке, на објављивање конфликта интереса у јавности.

Наведена делимична решења су само фасадна, јер она у ствари и не решавају фундаментални проблем. Наиме, ова решења су у принципу на добром трагу методолошки посматрано, јер су оријентисана на лични, морални одговор појединца на одјек његовог сопственог коруптивног понашања у заједници која му је, по претпоставци, у личном смислу битна. Дакле, решења предложена поменутиим законским решењима нису примарно оријентисана на кривично-правно сагледавање и санкционисање корупције као евентуалног проблема који проистиче из конфликта интереса. То је и природно, јер је реч о законима о сукобу интереса, а сам сукоб интереса није кривично дело, нити, као што смо већ поменули, нужно доводи до корупције у сваком случају, дакле није довољан услов за корупцију. С друге стране, међутим, предложена решења показују системску недовољност при-

ступа који се заснива на оснивању посебних тела која би вршила свеобухватан надзор над свим јавним службама. Реч је о томе да, ако постоји специјализована комисија или други орган надзора над конфликтима интереса, на нивоу врховног суда или неке друге високо позициониране установе у државној хијерархији, онда је реално највише што такав органи може урадити управо то да објави чињеницу да је неко у конфликту у интереса, да му саветује да се повуче са јавне функције, или, евентуално, да поднесе кривичну пријаву, што никоме није у интересу.

Суштински начин решавања конфликта интереса путем захтева службенику да се повуче са функције, или његово смењивање, или формализована препорука за његово смењивање, типично је у ингеренцијама непосредно надређеног јавног службеника или политички именованог лица (ако се ради, рецимо, о министру, помоћнику министра и, у неким земљама, генералном секретару министарства). Када би спољашњи орган надзора имао такве компетенције, то би оперативно угрозило саму структуру јавне управе и способност шефова у њој да управљају својим подређеним службеницима. Да би се мера удаљења са јавне функције могла ефикасно спровести, потребно је да функција надзора буде позиционирана у рукама оних који имају формалну власт да такву меру изрекну и примене, дакле унутар јавне администрације, у рукама непосредних надређених јавних службеника. Ту се враћамо на проблем стручне оспособљености и специјалне обучености за спровођење надзора о коме је било речи, који је акутан у јавним службама свих посткомунистичких земаља.

Када се посматра практична примена закона о конфликту интереса у већини земаља у којима је он скоро донесен, види се извесна краткоћа даха. Наиме, колективна енергија за промене се мобилише у кратком периоду, обично под притиском међународних форума и домаће јавности, и онда се, да би се брзо остварили такозвани видљиви резултати, донесе закон и формира неки специјални орган, а потом се, углавном, заборави и на закон и на тај орган. Пре свега, сам закон је по дефиницији предмет политичког прего-

варања, а самим тим и политичких компромиса, и он ретко на крају буде принципијелан, или бар довољно принципијелан да би могао представљати одговарајући нормативни инструмент за једну доследну и минимално ефикасну политику борбе против конфликта интереса. Примера ради, у Србији је донесен закон о конфликту интереса који не предвиђа санкционисање конфликта интереса код директора јавних предузећа и установа, већ само код министара и других директно политички именованих лица, иако директоре јавних предузећа и установа именује влада на ништа мање политички и наметљив начин него министре или амбасадоре. То је огроман пропуст, јер и без закона о конфликту интереса, када министар поступи коруптивно и то се сазна, притисак на њега је велики, јер је он по природи свога посла врло изложен јавној пажњи. С друге стране огромне злоупотребе, како финансијске, тако и моралне, формалне и статусне, могуће су у јавним предузећима и установама, чији директори, такође према важећем закону у Србији, имају практично неограничена управљачка овлашћења, као да су власници приватних предузећа, и кроз које протичу буџетска средства која се никако или врло мало контролишу. Корупција у овој сфери, када до ње дође, спада у домен такозване средње корупције, која по укупном волумену и друштвеној штети доминира у већини друштава у свету, јер је свако дело те корупције довољно значајно да се не би сматрало „ситном корупцијом”, а довољно заклоњено од јавности да не би било предмет јавних скандала, па је степен откривања ових дела најнижи. Изузети директоре јавних предузећа и установа из домена конфликта интереса је исто што и на мала врата потпуно поништити сваку озбиљну намеру да се власт позабави решавањем овог проблема. Ништа мање, и ништа више, јер ако ова лица не подлежу регулативи о конфликту интереса, онда и она друга лица, која тој регулативи подлежу, преко њих могу вршити озбиљне злоупотребе како јавног буџета, тако и система јавне управе у целини.

Краткоћа даха са којом се примењују закони о конфликту интереса сведочи, истовремено, и о томе зашто посткомунистичке земље, обично, не усвајају онај други приступ, који надзор позиционира пре свега унутар јавне

администрације, и тиме развија ту администрацију као друштвено препознатљиву „еснафску” целину. Наиме, да би надзор био лоциран примарно унутар јавних служби, потребан је дуги дах, то јест дуготрајан рад на обуци службеника. Само службеник који је упућен у етичка, правна, криминолошка и социолошко-психолошка питања у вези са корупцијом и конфликтом интереса као њеним структурним кореном може вршити ефикасну и истовремено примерену контролу рада својих подређених службеника. Кадрови су највеће богатство било ког система јавне управе, а кадрове није могуће култивисати и изградити у кратком даху, са брзим и „видљивим” резултатима. Да би се образовала група од педесет јавних службеника или будућих службеника вишег средњег нивоа, који су кључни управљачки кадар у сваком систему, потребно је, рецимо, да се утроши годину дана на обуку. Закон се може усвојити и комисија формирати за мање од половине тог периода. Проблем је у томе што овај други приступ ништа не решава, и све се на крају враћа на питање о кадровима, тако да је, после неуспеха тог приступа, опет неопходно обучавати кадрове. Политиком кратког даха је тешко било шта озбиљно урадити у сфери сузбијања конфликта интереса. Као што се морал јавног службеника не гради репресијом и казнама, нити новим законима и комисијама, тако се ни капацитет, пре свега персонални, јавне управе да сама решава своје проблеме интегритета не гради за шест месеци или мање од тога.

Наведени проблеми у актуелно доминантним приступима решавању конфликта интереса представљају подбачаје у настојањима државе да спроведе корективне радње и одржи поверење јавности. Управо због настојања да брзо и ефикасно, а без улагања великог напора, поврате бар привид поверења народа, државе и предузимају акције кратког даха о којима је било речи.

Постоји и лошија ситуација од ове. Постоје периоди, као што је био период ауторитарне власти на Балкану, у којима поједине, у начелу нелегитимне државе, практично ништа и не покушавају да учине да остваре интегритет јавне управе. Уколико би држава пропуштала, често и систематски, да пре-

дузима корективне радње, то би структурно нарушило поверење у њу као систем, и тада се говори о „системском дефициту поверења у државу”, о „системској” или „ендемској” корупцији, при чему се мисли да је сама држава корумпирана, то јест да је дигла руке од свог интегритета, и самим тим је постала нелегитимна. Такав генерализовани мањак легитимитета се решава на различите начине, од нових избора, смене власти и опсежних истрага, праћених подједнако опсежним корективним акцијама, којима држава настоји да поврати нарушено системско поверење, до државних удара и других насилних форми промена власти. Управо то се догодило у Србији после 2000. године, наравно са свим лошим последицама накнадне узурпације власти од стране појединих чланица Демократске опозиције Србије (ДОС), које су, упркос обећању да ће за дванаест месеци расписати изборе, своју револуционарно стечену власт задржале четири године, и при томе починиле бројне прекршаје принципа легитимитета власти, а њихови припадници бројне акте корупције.

Ситуација у којој држава покушава да нешто учини на плану отклањања конфликта интереса као корена корупције је претпоставка за вршење притиска на њу, пре свега из кругова стручне јавности, да у томе буде доследна и да одустане од политике кратког даха, упркос њеној краткорочној заводљивости кроз видљивост илузорних „резултата” попут нових закона и комитета.

Наравно, када је реч о притиску на државу, ваља претходно одредити које су то форме политике које би биле пожељне, и када је држава задовољила неопходне критеријуме искреног и доследног суочавања са проблематиком у вези са конфликтом интереса. Може се са разлогом закључити да је консолидација појединачних служби у јавном сектору кључна, а постоје два основна сегмента такве консолидације, наиме консолидација етике јавне службе, и консолидација менаџмента.

О етици је већ донекле било речи, али конкретнији кораци које би требало предузети да би уопште било могуће да се јавни службеници упознају са принципима етике јавне слу-

жбе подразумевају прво, обуку, што је још увек недовољно случај у јавним службама балканских земаља, и друго, формулисање етичких кодекса поступања јавних службеника у појединим областима, што је иницијатива која је, рецимо, у Србији покренута у првим годинама овог века, али није далеко одмакла, уз право због тога што је цео замах реформе у овој области био кратког даха, па се сада у јавности практично и не зна које службе имају кодексе поступања а које немају, да ли ће бити универзалног кодекса поступања јавних службеника, ко њега треба да усвоји, и како ће се он примењивати.

Етички кодекс је сложен документ, који подразумева да службеници прво треба да се упознају са основним принципима етике, а то није материја коју могу научити унутар саме јавне службе, дакле потребно је да прођу обуку академског типа од стране специјализованих консултаната, какви нуде овакву обуку широм света. Примера ради, постоје комерцијални центри за наставу примењене етике, посебно у англосаксонским земљама, који већину своје активности и прихода изводе управо из обуке за јавне службенике својих и других земаља. Својевремено је чак и америчка организација коју финансира Конгрес, Институт за мир Сједињених Америчких Држава, кроз своје одељење за обуку одржавала сегменте наставе из области примењене етике у оквиру летњих програма за стицање вештина у решавању конфликта и етничких спорова, а за балканске земље овај програм је администрирао грчки партнер, Хеленска фондација за европску и спољну политику. Наравно, ова врста обуке у примењеној етици је врло ограничена, како временски и садржајно, тако и контекстуално, јер се нуди само у оквиру студија решавања конфликта и улоге коју јавна управа, али и други актери, имају у том процесу. Озбиљна настава примењене етике за јавне службенике подразумева концентрисање само на јавну управу, и вишемесечну наставу академског типа, како би се покрила методолошка и вредносна основа етике у целини.

У овом уџбенику су обрађене и поменуте основе етике за јавне службенике. За сам етички кодекс у семиналној, основној форми, постоји узорак који је предложио OECD.

Када је реч о оном аспекту етичког кодекса понашања који се односи на конфликт интереса, ствари су релативно једноставније. Потребно је, пре свега, да се кодексом обавезу сви носиоци управљачких функција у јавној управи да спроводе различите форме надзора над интегритетом јавне службе, изнад нивоа гарантованог самим принципом законитости рада јавних службеника, дакле на нивоу етике јавне службе. Затим је потребно да се конкретно дефинишу, у свакој појединачној јавној служби, области посебно израженог ризика од конфликта интереса. Типична листа области ризика коју је предложио OECD укључује следеће елементе:

- (1) Додатно или допунско запошљавање службеника запослених у органу јавне управе, и то конкретно следећа потпитања:
 - Да ли је јавна служба дефинисала јасну политику и административну процедуру за одобравање додатног запошљавања службеника?
 - Да ли су сви запослени упознати са постојањем овакве политике и административног поступка?
 - Да ли усвојена политика идентификује потенцијалне конфликте интереса који се могу појавити услед додатног запослења као један од критеријума који би менаџери у јавној управи требало да примене приликом разматрања пријава за одобрење додатног запошљавања?
 - Да ли је одобрење које се даје формалног карактера, дакле да ли је процедура таква да запослени у јавној служби могу званично, унапред, тражити дозволу да преузму допунско запослење?
 - Да ли се политика одобравања примењује доследно и одговорно, тако да не обесхрабри запослене да траже таква одобрења?
 - Да ли се издата одобрења проверавају с времена на време, да би се осигурало да су и даље примерена и могу да остану на снази?

(2) Заштита унутрашњих, службених информација:

- Да ли је јавна служба дефинисала политику и одговарајући административни поступак који обезбеђују поверљивост унутрашњих информација, а посебно информација под посебним режимом заштите, које су добијене у поверењу од приватних грађана или других званичника по службеној дужности, као што су:
 - (а) комерцијално осетљиве пословне информације;
 - (б) информације о пореској и регулативној политици у другим областима;
 - (в) лично осетљиве информације о грађанима;
 - (г) информације у вези за радом полиције и тужилаштва;
 - (д) информације у вези са владином економском политиком и финансијским менаџментом?
- Да ли су запослени упознати са постојањем ове политике и административног поступка?
- Да ли су менаџери упознати са својим различитим одговорностима у вези са применом ове политике?

(3) Уговори:

- Да ли је јавна служба обезбедила то да сви запослени који су на било који начин укључени у припрему, преговарање о уговору, менаџмент или други аспект примене уговора између јавне службе и неког другог правног или физичког лица пријаве приватне интересе који су релевантни за тај уговор?
- Да ли јавна служба има овлашћење, било на основу закона или на основу неког статутарног или управног акта, да поништи уговор ако се покаже да је било који значајан аспект уговора

компромитован услед непријављеног конфликта интереса или корупције на страни друге уговорне стране?

- У ситуацијама када је утврђено да је уговор компромитован непријављеним конфликтом интереса или корупцијом у коју је укључен актуелни или бивши службеник предметне јавне службе, да ли служба ретроспективно разматра и друге битне одлуке које је донео тај службеник током службеног поступања, како би се осигурало да те одлуке такође нису компромитоване непријављеним конфликтом интереса?

(4) Поклони и други облици користи:

- Да ли актуелна политика јавне службе регулише поступање у случају конфликта интереса који проистиче из традиционалних или нових форми поклона и сличних користи?
- Да ли служба има установљен административни поступак за контролу поклона, на пример тако што ће идентификовати који су поклони прихватљиви а који нису, и захтевати пријављивање свих значајнијих поклона који су понуђени јавном службенику?

(5) Очекивања породице и релевантне друштвене заједнице:

- Да ли јавна служба препознаје могућност да конфликт интереса произађе из очекивања која непосредна породица или заједница (укључујући етничку заједницу) имају од јавног службеника, посебно у мултикултурном контексту?

(6) Спољашња именована:

- Да ли је јавна служба дефинисала околности под којима јавни службеник може преузети истовремено именовање у управни или надзорни одбор „спољашње” организације или тела који су укључени у уговорни, регулаторни, партнерски

или спонзорски однос са јавном службом у којој је службеник запослен? На пример, ради се о именованима у оквиру:

- (а) неформалне заједнице или невладине организације;
 - (б) професионалне или политичке организације;
 - (в) друге владине агенције или тела;
 - (г) јавног предузећа или установе.
- Да ли је јавна служба дефинисала административни поступак за одобравање таквих именовања при чему се као један од критеријума за разматрање захтева узима и могућност за појаву конфликта интереса?
- (7) Активност у пословном или невладином сектору после напуштања јавне функције:
- Да ли јавна служба има овлашћења, било у складу са законом или на основу уговора о запослењу, да одреди услове под којим бивши јавни службеник може преузети именоване у оквиру спољашње организације или тела које је укључено у уговорни, регулаторни, партнерски или спонзорски однос са јавном службом у којој је службеник раније био запослен?
 - Да ли служба активно спроводи поступке за одобравање у складу са којима јавни службеник који напушта службу може преговарати о преузимању функције или запослења или друге релевантне активности у телу са којим постоји могућност да се појави конфликт интереса?
 - У случајевима када је службеник напустио јавну службу да би се запослио у невладиној организацији или ангажовао у некој другој активности, а да пре тога није прошао кроз процес одобрења, да ли јавна служба ретроактивно преиспитује одлуке које је тај службеник донео током службеног по-

ступања да би осигурала да те одлуке нису компромитоване непријављеним конфликтом интереса?¹

Када се пажљиво погледа овај узорак принципијелног списка за проверу области ризика од конфликта интереса, стиче се утисак, пре свега, да само формулисање оваквих административних оруђа подразумева аналитички приступ, уз истовремено познавање практичних аспеката и дневних околности рада специфичних јавних служби, а потом да сама примена таквог инструмента подразумева изузетно висок степен одговорности менаџера, што значи да се пред менаџере у јавном сектору постављају још виши стандарди професионалности него пред менаџере у приватном сектору. И један и други утисак имају директне последице на то како ћемо сагледати капацитет било ког система јавне управе у балканским земљама да примене OECD-ове стандарде у унапређивању интегритета. Наиме, менаџер у јавној служби који би био у стању да активно учествује у формулисању оваквог инструмента за своју службу, или чак само у попуњавању одговора на питања постављена у овом узорку, морао би бити врхунски јавни службеник, а то подразумева изузетно детаљну упознатост са свим практичним, формално-правним и конкретним, дневним околностима рада одређене јавне службе, другим речима значајно искуство рада у тој служби, уз изузетно висок ниво артикулисаности у нормативном формулисању инструмената овог типа, и висок степен образовања и обучености. Таквих службеника је јако мало у практично свим балканским системима јавне управе, и то је основни проблем, који додатно илуструје примарност значаја обуке јавних службеника и политике дугог даха у реформама.

Као и у решавању свих других проблема у администрацији, али и у свакодневном животу, постоје два генерална приступа. Први је да се проблем решава „по површини”, дакле да се настоји да се конкретним корективним акцијама ублаже његове лоше последице, или да се оне контролишу на

1 Видети: Public Governance and Territorial Development Directorate Public Management Committee, OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, — www.oecd.org, pp. 19–20.

такав начин да не наносе превелику штету на појавном нивоу. То је тзв. ниво козметичких интервенција. Њега карактерише политика брзих и видљивих, а ипак краткотрајних и плитких, резултата. Други приступ је решавање по дубини, односно улажењем у структуру и генезу проблема. Управо је то приступ решавању проблема корупције који се заснива на уочавању конфликта интереса као структурног корена корупције и на елиминисању тог корена, а та политика, да би била ефикасна, мора бити политика дугог даха. Она неће увек дати брзе и видљиве резултате којима се могу лако оправдати стране донације, али ће њени резултати бити дуготрајнији, јер ће утицати на измену структуре самог феномена који се контролише, у овом случају корупције, па је то приступ који једино треба примењивати у свакој сфери јавне управе, а посебно у борби против конфликта интереса у јавној администрацији.

Уколико нека јавна служба, која је истовремено субјект и предмет контроле, нема довољан кадровски потенцијал у стручном смислу да сама формулише инструменте за решавање конфликта интереса на структурни начин, по дубини, то није разлог да се препусти козметичким променама. Постоје узорци, попут поменутог, које су израдиле стручне службе у оквиру било међународних, било стручних организација другог типа, које је могуће применити у првој фази успостављања локалног система инструмената за контролу конфликта интереса. Самом применом тих инструмената након успостављања локалног механизма ће се, онда, развијати и капацитет запослених у јавним службама да и сами интернализују вредности и усвоје методолошке принципе за даљу дораду самог контролног система, а пре свега за унапређивање етике јавне службе, која је у балканским земљама још увек у повоју.

КОРУПЦИЈА И ЈАВНА МОЋ

Александар ФАТИЋ

КАРАКТЕРИСТИКЕ ЈАВНЕ МОЋИ: ЈАВНА ВОЉА, ПОВЕРЕЊЕ И, У КРАЈЊОЈ ИНСТАНЦИ, ПРИНУДА

Моћ је сложена димензија већине друштвених односа, и она конституише чак и најинтимније односе међу људима. Схватања моћи се разликују по томе како моћ настаје, како се увећава или смањује, како се одржава или нестаје, и како се односи према променљивости друштвеног и индивидуалног живота. У овом поглављу ће бити речи не о моћи као феномену посматраном уопште, него о једној специфичној врсти моћи, а то је јавна моћ. Јавна моћ је, у крајњој инстанци, могућност примене принуде од стране државе у односу на било ког приватног грађанина или групу грађана уколико не испуне оно што се у неком тренутку дефинише као јавна воља — другим речима, уколико не поступају у складу са мање или више легитимно израженом вољом мање или више легитимне државе.

Реч је о „мање или више легитимно израженој вољи мање или више легитимне државе”, јер јавна моћ подразумева бар извесни степен јавне легитимације поступака државе; да би се позивала на јавну вољу, и примењивала јавну моћ у смислу те јавне воље, држава мора бити у стању да смислено апелује на неку врсту своје легитимности, а обично се ради о демократској легитимацији, јавној подршци, или неким другим уобичајеним облицима прикупљања подршке државним институцијама од грађана. Аутократска држава, обележена тиранијом, као што је војна хунта, не може у значајном смислу испољавати јавну моћ, јер она није оличење јавне воље, иако се тако углавном представља. Ту је реч о

вољи елите, или вољи олигархије, и не постоје процедурални методи да се та воља демократски легитимизује. Стога ће у овом поглављу бити речи о испољавању моћи у мање или више легитимним државама, а то, у начелу, значи — у демократијама. Ипак, ни једна савремена демократија није сасвим „демократска”, а тиме ни легитимна, па је стога реч о „мање или више демократским” или мање или више легитимним државама.

Свима је познато да је на председничким изборима у Сједињеним америчким државама (САД) 2000. године Џорџ Буш (George W. Bush Jr.) победио захваљујући врло контроверзној одлуци Врховног суда САД, при чему је, по већини процена, имао мање гласова од свог противкандидата Алберта Гора (Albert Gore). Такође, свима је познато да је исти тај Буш, као и његов претходник Клинтон (Bill Clinton), кренуо у отворене ратове доминације у Ираку, Авганистану и другим земљама, што није карактеристика демократије. По статистикама агресивности (напади на друге земље), најагресивније земље на свету су САД, Велика Британија и Израел, а све три се дефинишу као „напредне демократије”, иако овакво поступање представља директну супротност легитимном понашању у међународним односима и карактеристичном понашању једне демократске државе. Кривично-правни систем у САД, упркос усвојеним демократским стандардима и хришћанским нормама које су, рецимо, примењене у свим другим демократским земљама, па и у свим земљама Европе, укључује смртну казну, која се врши стрељањем, погубљењем у гасној комори, употребом машине за смртоносне ињекције, и погубљењем на електричној столици. Број погубљења никако није симболичан, већ се она редовно обављају. Таква пракса не само да је отворено варварска, него вређа најелементарнија осећања већине демократски оријентисаних људи, а ипак је реч о „напредној демократији”. Дакле, реч легитимност треба пре свега схватити у процедуралном, а суштински у релативном смислу.

Процедуралност овде подразумева да се држава може позивати на неку процедуру, као што су (опет релативно) уверљиви избори за парламент, а тиме и за владу, повремено

референдумско изјашњавање становништва, мирна смена власти, релативна владавина закона. Релативност треба схватити тако да су све ове карактеристике присутне у имену и у извесној мери у стварности, а одступања има често и она нису увек мала. Дакле, реч је о легитимним државама *не* у суштинском, већ у процесном и релативном смислу.

Све ове и многе друге државе савременог света, иако само условно легитимне и демократске, располажу довољним степеном процедуралног легитимитета да врше дистрибуцију јавне моћи, позивајући се на различите облике дефинисања јавне воље. У крајњој инстанци, та дистрибуција јавне моћи се своди на могућност примене принуде. Држава, примера ради, регулише саобраћај позивајући се на јавну вољу грађана да се обезбеди оптимум сигурности у транспорту. При томе, она има овлашћења и средства да, путем саобраћајне полиције, наоружане и обучене, примењује силу против грађана уколико јој се не покоре добровољно. Она такође, кроз своје образовне институције, као што је универзитет, испољава претпостављену јавну вољу да дипломци који касније раде у јавној служби буду бар минимално компетентни за свој посао, а сертификат тог минимума школске компетентности је универзитетска диплома. Универзитет има могућност и обавезу да наметне процедуре и стандарде за проверу компетентности, као да примени принуду која је мање директна од оне коју примењује полиција, али обично далекосежнија по последицама — да ускрати студенту диплому или пролазну оцену на испиту, па и да му забрани даље студирање, да га искључи. Све су ово форме дистрибуирања јавне моћи које, да би биле прихваћене, морају бити бар процедурално легитимне.

Покоравање јавној моћи је блиско повезано са процедуралном коректношћу. То значи да саобраћајни полицајац који би, рецимо, патролирао у необележеном аутомобилу и без униформе, не би имао службену легитимацију, одговарајуће пријаве и документа, који би вређао возаче или их физички нападао, не би уживао добровољно покоравање, јер његова моћ не би била схваћена као јавна, већ као приватна, а приватној моћи је легитимно одупрети се. Универзитет на

коме би предавали неквалификовани предавачи, или би недовољно квалификовани наставници држали испите, на коме би се кршила процедура испита и оцењивања, који не би уредно издавао дипломе нити се придржавао правила распореда о одржавању предавања, био би нелегитиман и суочио би се са многим проблемима. Студенти би се таквом универзитету покоравали само уколико апсолутно немају другу алтернативу, а чим се створи таква алтернатива, рецимо путем отварања приватних универзитета, они би у максималном броју напунили те приватне универзитета. Другим речима, показао би се недостатак легитимитета, а самим тим и ерозија јавне моћи универзитета.

Већ смо поменули да је још Макс Вебер установио да се људи добровољно покоравају процедурално легитимном ауторитету, а свако друго покоравање које је силом изнуђено није ауторитет него примитивна принуда. Држава има способност примене примитивне принуде, али њена јавна моћ тежи да се што мање ослања на такву принуду, а што више на легитимност и ауторитет или, када друго није на располагању, бар на привид легитимности и ауторитета.

Процедурална коректност је регулисана прописима. У најопштијем смислу, дистрибуција јавне моћи је регулисана уставом државе и због тога се понекад каже да без устава, нема ни (легитимне) државе. Остале аспекте регулисања легитимности прописују закон, подзаконски акти и разни статутарни и други општи акти, све до различитих интерних правилника и кодова поступања јавних служби. У извесној мери, традиција и добар обичај су такође извори конкретних норми, чак и када оне немају упориште у писаном и ауторизованом тексту (рецимо у закону који је усвојио парламент).

Јавна моћ у наведеном смислу је, дакле, карактеристична моћ јавних службеника свих врста, која проистиче из њихове припадности и учествовању у државном апарату, било да се ради о полицијском инспектору, или о лекару у државној здравственој установи. Сви они располажу јавним легитимитетом који изводе из легитимитета државе и органа који су њихови послодавци, или пак оснивачи организација које су

им послодавци. Она се разликује од приватне моћи, која на први поглед може имати сличне површинске манифестације. Примера ради, богати власник индустријске компаније може имати велики јавни утицај, уколико запошљава велики број чланова своје локалне заједнице, има велики утицај на привреду земље, јер добро води односе са јавношћу. Он, у реалном, животном смислу, за своје запослене може бити извор веће моћи него, рецимо, министар у влади, а ипак његова моћ, иако са великим утицајем на јавност, није јавна, него приватна моћ, јер његов легитимитет не проистиче из јавног овлашћења, него из приватног успеха и финансијске моћи.

Лош менаџер у полицији или војсци има јавну моћ, а добар менаџер у приватној корпорацији је нема, иако може имати већи фактички утицај на јавност. Јавна моћ је увек повезана са државом. Разлика овде направљена је пре свега битна због тога што је корупција, дакле злоупотреба јавне моћи, далеко контроверзнија него злоупотреба приватне моћи, која се, на први поглед, по ефектима на непосредну јавност, може чинити сличном или идентичном јавној моћи. Јавна моћ подразумева могућност принуде несамерљивом снагом државе у односу на било ког појединца; она подразумева легитимацију позивањем на јавну вољу, дакле на претпостављену вољу целог друштва или његовог већинског дела; она, углавном, подразумева рад са јавним (дакле не својим личним) ресурсима, а самим тим свака злоупотреба је по последицама потенцијално тежа и по моралној квалификацији проблематичнија него злоупотреба у сфери приватне моћи. То не значи да је злоупотреба приватне моћи бенигна, безопасна, и да не треба да буде кажњива; то само значи да је, у принципу, злоупотреба јавне моћи опаснија и далеко ургентнија као проблем за друштво, јер она руши сам темељ друштвене легитимације и угрожава друштвени систем.

Разлог за ову посебну осетљивост друштвеног система на злоупотребе јавне моћи у дугорочном смислу лежи у чињеници да се, поред процедуралне легитимности, јавна моћ као ауторитет заснива и на поверењу јавности у државу и њене институције. Никлас Луман (Niklas Luhmann) је у својој књизи *Поверење и моћ* објаснио како је поверење основни

„новац” друштвеног капитала, како се на претпоставци о поверењу заснивају сви друштвени односи.¹ На једном месту, он каже да када не бисмо имали поверење, онај неопходни минимум поверења да ће други појединци испуњавати „леgitимна узајамна очекивања” да би друштво могло да функционише, не бисмо могли напустити свој стан без комплетне ратне опреме, живот би за нас био низ опасности, и у сваком тренутку бисмо морали бити спремни на борбу за живот и смрт са другима. Ипак, легитимна узајамна очекивања су да се може рачунати на извесно поверење да нас нико неће напасти (бар не у уобичајеним околностима и не без икаквог разлога, иако се то повремено дешава), те да ће се други придржавати правила које друштво писаним или неписаним путем прописује (чекање у реду, куповина карата у јавном превозу, уздржавање од неприличног понашања на јавном месту, долажење на посао на време и његово релативно савесно обављање итд.). Када дође до нарушавања ових легитимних очекивања увек долази и до мањег или већег нарушавања јавног поверења па стога постоје корективне акције које држава кроз своје институције предузима да се таква „искакања” предупреду. Постоје покушаји да се дестимулише нарушавање ових очекивања, било путем казне, било другим путем.

Управо стога што држава предузима корективне радње када дође до нарушавања узајамних легитимних очекивања, оптимум поверења ипак опстаје. Иако се повремено дешава да неко нападне некога без икаквог разлога, држава предузима полицијске, кривично-правне или медицинске мере спречавања и санкционисања оваквих испада, па се генерална очекивања и поверење да ће их се велика већина људи придржавати одржавају. Иако запослени понекад касне на посао и не обављају га савесно, послодавац, у складу са експлицитним или имплицитним одобрењем државе, предузима корективне мере, па се одржава поверење да ће запослени, углавном, долазити на посао на време и обављати га коректно, и томе слично.

¹ Видети: Niklas Luhmann, *Trust & Power*, John Wiley & Sons, New York, 1979.

Поред очигледних разлога за предузимање корективних радњи код искакања из уобичајеног тока ствари дефинисаног узајамним легитимним очекивањима у друштву, као што је одржавање радне дисциплине у предузећима због постизања оптимума ефикасности у раду и због финансијских ефеката који то прате, постоје и дубљи, друштвени разлози. Корективне радње су неопходне јер, када не би постојале, не би било разлога да појединци уопште одржавају било каква узајамна легитимна очекивања, и то би довело у питање темеље друштва. Другим речима, био би угрожен онај оптимум поверења као социјалног капитала, и друштво би „банкротирало” поверењем, а тиме би почело и његово расуло. Нико не би очекивао да се други придржавају правила, а тиме би и правила изгубила сваки смисао. Наступио би друштвени хаос у крајњој консеквенци. Теорија предвиђа хаос као крај друштва, но и у практичном смислу, када се не деси потпуни колапс поверења, сваки пут када се укупна количина поверења у друштву смањи настају озбиљни проблеми.

Држава је посебно осетљива на смањење количине поверења грађана: она тада бива доживљена као узурпаторска, и у јавности се ствара утисак да је сасвим легитимно преварити државу, на пример не платити порез или избећи војну обавезу. Ако је држава корумпирана, и ако порезе не уплаћује за оно за шта треба да их користи, него краде новац, онда ће у јавности постати легитимно не плаћати порез. Тако је опозиција у Србији у време владавине аутократа комунистичког наслеђа до 2000. године позивала грађане да не плаћају порез, јер се тај новац злоупотребљавао и од њега су се финансирали полиција која је деловала против грађана и ратови у бившој Југославији у којима су људи непотребно гинули. Касније је иста та опозиција, када је постала власт, врло ригорозно наплаћивала порез и добро је водила рачуна да плаћање пореза утврди као основну грађанску обавезу. При томе, она је настојала да се „релегитимише”: тврдила је да поседује све оне демократске квалификације које је одрицала претходној влади. Другим речима, она је настојала да поновно учврсти правила и да мобилише јавно поверење да би ојачала оквир јавне моћи и легитимисала њено спровођење, уколико је потребно, и путем легитимне при-

нуде. Управо у томе је суштина јавне у односу на приватну моћ. Но, погледајмо све ове карактеристике мало детаљније у контексту државе као њиховог носиоца.

ОБЕЛЕЖЈА ДРЖАВЕ КАО НОСИОЦА ЈАВНЕ МОЋИ УОПШТЕ

У својој утицајној књизи *Модерна држава* из 1986. године, Кристофер Пирсон (Christopher Pierson) наводи следећа основна обележја државе:

- (1) територијални суверенитет;
- (2) организовано насиље (принуда);
- (3) уставна законитост;
- (4) право на држављанство и права која проистичу из држављанства;
- (5) фискално управљање/владавина;
- (6) рационална бирократија.²

Могућност примене организованог насиља је и сама моћ, без нужне актуелне примене насиља. У ствари, имплицитном претњом принудом држава регулише већину својих односа са грађанима. Та имплицитна претња, међутим, мора бити уверљива, и њу морају „изрећи” они представници државе који се у довољној мери идентификују са државом, тако да су спремни, осећајући се легитимним и овлашћеним од државе, да принуду и примене. Другим речима, држави су, поред могуће принуде, да би функционисала као регулативни механизам, потребни и посебни, овлашћени појединци као агенти који је представљају према грађанима. Ти појединци су јавни службеници, а у колективном смислу они сачињавају тзв. државни апарат.

Фраза „државни апарат” у ствари означава јавну администрацију и читава та администрација је у послу примене принуде у име државе. У најочигледнијем смислу, принуду

² Према: John Scott, *Power*, Polity Press, Cambridge, 2001, посебно: pp. 31–43.

примењују полиција, затим правосудни систем, систем за спровођење кривичних санкција и њихови подсистеми. Међутим, постоје и друге форме принуде или претње принудом. Регулатива повезана са издавањем (а самим тим и ускраћивањем, или одузимањем) различитих дозвола и одобрења, која је уграђена у сам систем јавне администрације у практично свим њеним сегментима, такође је принуда. У ствари, могло би се закључити да је чак и онда када не долази до актуелне примене организованог насиља државе према појединцу, већ се све завршава на евидентној моћи државе да принуду примени. Претња насиљем и сама је насиље, и моћ државе евидентно почива на капацитету за насиље. Тај капацитет за насиље је својевремено мотивисао анархисте да формулишу различите мање или више неодрживе и неплаузибилне теоријске конструкције, понекад са претензијама на реализацију у друштву, којима би моћ државе била сведена на минимум. Насиље које држава спроводи појединци осећају као терет и фрустрацију своје слободе, и самим тим, по дефиницији, постоји тензија између државе и појединца. Ту тензију, на свакодневном плану, треба да каналише и контролише државни апарат. Јавни службеници су, стога, и социолошки посматрано, врло важан део структуре друштва, и суштински део државе.

Да би се било која група појединаца идентификовала са државом, поред политичке, у највећем броју случајева демократске, легитимације саме државе, потребна је још једна форма легитимације, овог пута легитимација у односу на државу. Као и свака легитимација, и ова се заснива на увођењу неког моралног критеријума. Стога идентификација са државом, кроз легитимацију таквог односа са државом, подразумева специфичан морал. Врста легитимације „припадања” држави у својству јавног службеника зависи од врсте вредности за идентификацију. Јавни службеник се идентификује са државом, номинално, зато што је држава демократска, праведна, хумана, почива на равноправности, или из било ког другог разлога који државу чини добром и пожељном. По дефиницији, јавни службеник има позитивно мишљење о држави коју представља, иначе није добар јавни службеник. Другим речима, он има морал који почива на вредностима којима се руководи држава. У оној мери у којој

је његова лојалност држави израженија, већа је могућност одступања од сопствених моралних вредности, или пак формирања квазиморала, уколико је лични морал или морал заједнице *различити* од онога што држава чини, а лојалност држави је интересни императив.

Уколико би морал јавне службе био заснован само на лојалности држави, а при томе би легитимитет државе дошао у питање, или би пак дошло до формирања дивергентног морала државе и заједнице, то јест грађана, створио би се квазиморал јавне службе, који би одступао од морала јавног службеника као грађанина, и самим тим доводио јавног службеника у морално схизофрену позицију. Стога је важно да јавни службеник буде у могућности да помири свој индивидуални морал као грађанина и свој морал као јавног службеника, речју битно је да морал јавне службе буде идентичан моралним вредностима које прихвата заједница, то јест друштво. Свако нарушавање легитимитета државе кроз одступање њеног морала, то јест доминантног морала унутар државног апарата, од морала друштва, истовремено нарушава интегритет јавног службеника и доводи га у неодрживу ситуацију. Стога је појам јавне службе нераскидиво повезан са појмом легитимне и одговорне државе.

„Владавина права“

Примена легитимне принуде од стране државе, било у актуелном или у потенцијалном смислу, одвија се у контексту тзв. владавине права. Владавина права подразумева ситуацију у којој држава и њени представници не наступају изван својих законских овлашћења, у којој се одлуке судова поштују, а закон сматра највећим ауторитетом у регулисању текућих односа у друштву. Сматра се да је владавина права саставни део демократије, јер тамо где нема владавине права нема довољно предвидивости у поступању државе, па се стога повећава степен несигурности и потенцијалне угрожености појединаца и група.

Ипак, ваља бити врло опрезан када се говори о „владавини права“. У ствари, овде бисмо могли бити прилично

радикални, и устврдити да, у највећем броју случајева, „владавина права” не значи много када је реч о легитимитету и демократији. Наиме, у пракси, владавина права се не може тестирати, нити утврдити, ни на који други емпиријски начин осим провером да ли држава поступа у складу са законом. Држава је извор закона, и истовремено његов субјект, дакле она формулише закон и везана је законима. Закон сам по себи, међутим, не подразумева оне вредности морала које легитимизују државу, јер закон, а тиме и позитивно право, могу бити неправедни, узурпаторски, диктаторски, дискриминаторски. У време нацизма у Немачкој закон је забрањивао да два или више Јевреја шетају заједно улицом, јер је то квалификовано као удруживање ради непријатељске делатности. Немачка држава је, дакле, поступајући по том позитивном праву, по том закону, и хапсећи Јевреје, поступала, бар са те стране посматрано, као „правна држава”, па ипак је реч о једном од најужаснијих периода у људској историји. Чувени совјетски државни тужилац Вишински сматрао је да закон не може бити заснован на некој „апстрактној, буржоаској правди”, већ на „интересима радних људи, сељака и радника”, а у крајњој инстанци то је значило да је правосуђе требало да буде инструмент „авангарде радничке класе”, дакле злочиначке комунистичке партије и њене „елите” која је у гулаге послала милионе људи. Са тачке гледишта позитивног права, можда је Совјетски Савез ипак био правна држава. Међутим, законитост сама по себи не значи много, и свуда где се често и некритички помиње „правна држава” треба имати резерве према легитимитету структура које се на „правну државу” позивају. Владавина права је легитимна само ако се ради о праву које је легитимно са тачке гледишта морала, дакле легитимна правна држава је само морална и етична држава, а питања морала су далеко шира и озбиљнија од често понављаних флоскула о „правној држави”.

Дивергентност између „правне државе” и моралне државе се не може одговарајуће отклонити ни позивањем на тзв. природно право као основу позитивног права и легитимизујући критеријум саме „правне државе”. Наиме, постоји аргументација према којој „правна држава” мора задовољавати како позитивно-правне норме, тако и стандарде

природног права. Тај аргумент пати од низа слабости, јер у крајњој инстанци не може да објасни како осигурати да позитивно право буде у складу са природним правом, када не постоји никаква процедура, укључујући и демократску процедуру доношења закона, која би то инхерентно могла гарантовати, па чак ни имплицирати са уверљиво високим степеном вероватноће.

Постоје заједнице које су изузетно дискриминаторски расположене и замислило је да се демократским поступком може доћи до шокантно неправедних законских решења, рецимо у ксенофобичним срединама или у срединама под утицајем различитих идеологија. Истовремено, природно право није ништа друго до етика, и упорни покушаји да се оно представи као неки посебан сегмент права као дисциплине не могу издржати озбиљну логичку проверу. Природноправне теорије су у основи моралне теорије и директно зависе од ширих моралних концепција, тако да ће тзв. природно право у различитим етичким контекстима и системима вредности бити различито, односно изведено из тих вредности у сваком појединачном случају. Сваки морални систем има своје „природно право” и стога је примерено говорити о моралном систему самом као легитимизујућој основи позитивног права. Другим речима, морални поредак је то што легитимизује државу, државни апарат, као и било који конкретан политички режим. Етика је оно што оправдава државу, и истовремено етика је оно што суштински „носи” јавну администрацију. Држава која не почива на етици није легитимна, као што ни јавна администрација која не почива на истој тој етици, и која нема унутрашњи етички поредак, није легитимна. Та чињеница се не може заменити вербалним позивањем на „правну државу”, јер је једино морална држава прихватљив оквир за легитимну управу. Истовремено, остваривање легитимне управе подразумева стално преиспитивање и анализу начина на који управа функционише и самих вредности на којима почивају политички систем и политичке институције.

Нормативно регулисање друштвеног живота се у техничком смислу заснива на дистрибуцији моћи у заједници. Реторика о правној држави говори управо о предвидивим

структурама дистрибуције моћи, а у контексту јавне службе, или државног апарата, моћ је, као што смо већ поменули, повезана са ауторитетом и са формалним овлашћењем, односно делегирањем моћи од стране државе. Акт који у општем смислу регулише дистрибуцију моћи у држави је устав, и стога је питање о уставном и законском регулисању расподеле моћи у корену питање уставности. Корупција се појављује свуда где долази до нарушавања принципа легитимитета, а у држави у којој се не поштује устав, што је случај у практично свим „транзиционим“ државама, корупција је пре редовност него нека ванредна појава. Ако корупцију сагледамо као супротност интегритету, а интегритет јавне управе као нераскидиво повезан са легитимитетом, онда стање у коме постоји релативно или никакво поштовање устава представља прави „Ел Дорадо“ за корупцију у различитим видовима, тако да постаје тешко и разлучити шта је корупција, а шта није, услед релативизације критеријума интегритета.

Политичке елите

Посебну одговорност у одржавању легитимитета система, а ту је пре свега реч о легитимитету расподеле моћи у друштву, носе политичке елите, јер је моћ у практичном смислу увек делегирана на њих. Све конкретне одлуке унутар једне „правне државе“, односно система предвидиве и законом регулисане расподеле моћи, доноси елита на основу већих или мањих дискреционих овлашћења. При томе постоји специфична подела рада унутар друштва између одлучилаца и поданика. У свим друштвима постоји висок степен узајамне заменљивости и мобилности чланова јавне администрације кроз систем, тако да када неко једном постане члан политичке елите, постоји тенденција да се он креће кроз систем елита и да целокупну каријеру гради као одлучилац. Стога је толико тешко пробити баријеру између одлучилаца и „поданика“ и постати члан елите. То се дешава путем посебне повластице, која онда подразумева сложен однос условљене моћи и одржава појединца везаног унутар система елите.

У системима са „стабилном влашћу“ постоји висок степен узајамног преклапања елита, и на тај начин настају

„отврднуте” структуре моћи. Елите које се узајамно „закључавају”, дакле њихови чланови се крећу између различитих елита, практично срастају у једну, „државну елиту”. Све политичке елите имају тенденцију да се на овај начин „закључавају”, то јест да се узајамно познају, да деле исте вредности и стратегије, да се смењују на истим позицијама и да активно сарађују. Уколико постоји релација легитимитета према вредностима друштва, такво закључавање елита се може несметано одвијати унутар „правне државе”, што не мења чињеницу да долази до фактичке монополизације друштвене моћи и продубљивања јаза између одлучилаца и поданика. Међутим, процес закључавања елита може бити генератор корупције, јер су у недовољно правно регулисаним и обичајно утврђеним политичким системима односи између различитих елита засновани на узајамним дуговима и размени услуга, а таква размена је, у неким околностима, корупција. Постављање једне особе на неку функцију унутар једне од политичких елита, у обичајно коруптивним системима, типично без конкурса и других процедура, подразумева успостављање дужничког односа, који онда може довести до низа противуслуга, додатно компромитујућих за принципе интегритета јавне службе.

У модерним друштвима, елите се у принципу организују у следећим областима:

- (1) законодавне,
- (2) извршне,
- (3) административне,
- (4) судске,
- (5) локална управа,
- (6) војне,
- (7) полицијске и параполицијске.

Законодавне елите подразумевају оне структуре и групе које свој политички израз налазе у парламенту. Оне су, дакле, примарно повезане са активношћу парламентарних политичких странака, па се утолико могу и изједначавати са

страначким елитама. При томе је важно имати у виду да законодавне елите имају велики друштвени утицај чак и када припадају странкама које не учествују у извршној власти, и о којима оне странке које су део извршне власти говоре лоше или изразито критички у јавности. Реч је о томе да се у законодавном процесу ради о трговини реалном политичком моћи, а у тој трговини сваки глас у парламенту је често добродошао. Стога елите које имају контролу над извршном влашћу негују сасвим различите односе са елитама које су у опозицији унутар парламента, од оног односа чији су грађани сведоци у средствима јавног информисања. То значи да припадници опозиционих парламентарних странака имају значајну јавну моћ и потенцијал да нелегитимно утичу на носиоце извршне власти услед фактичке политичке моћи чији су носиоци у парламенту. Другим речима, представник опозиционе политичке странке који је посланик, чак иако је у смислу политичког програма и приоритета жестоки противник странака на власти, много ће лакше обезбедити административне дозволе од локалних власти или друге привилегије, уколико се одлучи да тражи „контакте” и неформалне начине да своје потребе задовољи, него обични грађанин. Он је потенцијални носилац извршне власти у будућности, „брат бирократа” елита на власти, и њихов жељени или нежељени сарадник у свакодневном послу политичког преговарања. Стога је он, фактички, део владајуће структуре, члан „владајуће елите”, иако формално не представља владу и налази се у оној политичкој групацији која је изгубила парламентарне изборе.

Остали наведени типови елита самим својим називом сугеришу о којој врсти власти се у њима ради, и каквом врстом друштвене моћи њихови припадници располажу. Врло је, при томе, важно имати у виду начине на које се ове елите узајамно „закључавају”.

Узајамна интеграција елиита

У политичкој социологији постоји схватање по коме се процес узајамног закључавања одвија у смеру формирања три целине. Та три конгломерата су:

- (а) „политички директорат”,
- (б) „господари рата” и
- (в) „корпоративно богати”.³

- Политички директорат

Политички директорат подразумева узајамно закључавање законодавних, извршних, административних, судских елита и елита које контролишу локалну управу. Реч је о изузетно моћној сарадњи елита, која се може конкретно илустровати на великом броју примера.

Када се размотри састав посланика у парламенту многих земаља, чак бисмо се могли усудити рећи и већине земаља, онда се види да је један број њих практично цео живот провео бавећи се политиком, било као искључивим, било као допунским занимањем. Један број посланика су били одборници у скупштинама општина и извршни функционери локалне власти, дакле били су чланови елите локалне власти. Други су били део правосуђа, адвокати и судије; другим речима, били су део правосудне елите. Неки су били министри у претходној власти, дакле чланови извршне елите, а други су били директори јавних институција, завода и предузећа у државној својини, или пак начелници различитих служби у оквиру јавне администрације, што значи да су били припадници административне елите. Сада су сви они део законодавне елите. Сви имају део личне историје, дакле контакте, знање и искуство у осталим елитама, у којима су раније учествовали. Постоји висок степен вероватноће да ће се, након истека посланичког мандата, исте личности наћи на сличним позицијама унутар других елита. Примера ради, у Србији и Црној Гори, кроз историју у Југославији, постоји већ устаљена традиција да се неки ислужени политичари, припадници различитих домаћих елита, постављају на амбасадорске функције, на тај начин премештајући се из једне у другу елиту, склањајући се, у овом случају, од очију

³ Видети: С. W. Mills, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, 1956.

домаће јавности, али обављајући не мање одговоран и често далеко боље плаћен и цењен посао него раније. Сви ти политичари негују блиске контакте унутар других елита политичког профила, тако да могу, са лакоћом, да се крећу од једне до друге елите, да мењају политичка лица, с обзиром на крај једне, а тиме и почетак друге, опет политичке, каријере. Дobar пример овог тренда је садашњи председник Владе Црне Горе, Мило Ђукановић, који је, одмах након дипломирања на Економском факултету, постао ни мање ни више него председник владе, што му је било прво радно место. Потом је постао председник државе, да би, након што су му истекли могући мандати на тој функцији, поново постао председник владе, што је функција коју обавља и за време писања ове књиге. Слично томе, један од политичких лидера у Војводини, Ненад Чанак, никада није радио, то јест био у радном односу у класичном смислу, већ је од када је уопште постао активан по завршетку школе — политичар на разним нивоима, од којих је највиши ниво његова актуелна функција у време писања ове књиге, функција председника скупштине Војводине. Оваквих примера има много, и они само илуструју тенденцију „политичког директората” да се закључава изнутра, да онемогућава велику флукуацију кадрова споља ка унутра, док истовремено омогућава велику ротацију кадрова између различитих елита унутар самог директората.

Наравно, могло би се закључити да оваква структура и динамика закључавања елита одговара и дефиницији олигархије, што је посебан приговор савременом политичком процесу не са идеалистичке тачке гледишта, као процедуралне демократије, него са реалне тачке гледишта, која се задобија када се изблиза размотре стварности кадрирања унутар већине савремених политичких система, који се, готово без изузетка, своде на формирање и одржавање политичког директората описаног типа.

У формирању политичког директората, с обзиром на практичну димензију потребе да политичари делују оперативно, од превасходног значаја је фактички, а не формални утицај који појединац или групација имају. Примера ради, уколико нека групација представља неформални центар моћи,

иако формално посматрано не ужива подршку јавности, има слаб резултат на предходним изборима, и јавност је не доживљава као легитимног носиоца власти, она ће ипак имати велике изгледе да постане део политичког директората. То је, рецимо, случај са малим странкама које се у процесима друштвених и политичких промена нађу „у право време на правом месту”, па се догађа да такве странке контролишу бројне ресурсе у различитим коалиционим владама, иако на изборе нису никада самостално изашле, или, ако су изашле, њихов резултат је миноран у односу на праг легитимности да се контролишу ресурси извршне власти.

Актери интеграције у политички директорат су, дакле, влада, парламент, правосуђе, али и политичке странке, и то не само оне на власти, као и појединци унутар и ван политичких странака који имају социјални капитал унутар постојећег политичког естаблишмента. Поред њих, међутим, у структури директората учествују и неформални носиоци моћи, као што су представници различитих професија и професионална удружења и организације, као и различите интересне групе. Примера ради, у истакнутим питањима дипломатије, посебно питањима повезаним са међународним правосуђем, кључну улогу у одређивању поступања политичког директората играју представници различитих професионалних удружења и организација из сфере међународног права, који су, самим тим, у положају да преко контаката са политичким директоратом задовољавају и своје еснафске и професионалне аспирације. Интересне групе, као што су оне које се боре за различите облике међународних политичких и економских интеграција, за слободну трговину, за повластице индустријалцима, или пак за смањење пореза, увозних дажбина, односно за царинску заштиту домаће производње, такође, у мери у којој имају приступ члановима политичког директората и могу да утичу на политичке исходе самог процеса доношења одлука унутар тог директората, постају његов део. Наводно „независни” актери често играју важнију улогу у политичком директорату од формалних носилаца политичких функција. То се може видети у политичким системима у којима је степен непрозирности нарочито висок, па се у јавности не види како се тачно у процедуралном смислу доносе

одлуке. Поједине „сиве еминенције” у оквиру политичких структура, а без формално дефинисаних јавних функција, често одлучују како супстантивну, конкретну политику, тако и кадровску, финансијску и друге форме оперативне политике појединих ресора.

Када се мења политички режим, па на власт дође, као у многим источноевропским земљама, широка коалиција странака, ресори у извршној власти се деле између лидера странака, који потом те ресоре третирају као своју партијску својину много више него као јавну, државну функцију. Тада различити лични утицаји изнутра, из политичких странака, делују на кадровску политику. Примера има много, а један од најочигледнијих је била „реформа” југословенске дипломатије за време владавине ДОС-а, између 2000. и 2003. године, када је једна, при томе мајушна, странка, спроводила кадровске промене у овој области које су диктирали појединци без формалних функција у странци, њени „оснивачи”. Тај тренд је пример корупције у јавној служби, тако да чланови политичког директората који су то фактички, а не формално, истовремено представљају и актере у корупцијској делатности. Где год постоји неформална моћ појављује се могућност корупције. У ствари, могло би се закључити да свуда где постоји неформални, лични утицај, где год су лични односи елемент фактичке моћи без формалног покрића, наступа проблем легитимитета, и тиме се, на исти начин као у ситуацијама у којима постоји конфликт интереса, аутоматски ствара подлога за настајање конкретних облика корупције.

Један од облика компромитовања интегритета јавне службе у овом случају је повезан са тзв. отимањем дневног реда, јер тамо где постоји дефицит легитимитета, ту се питања о којима се расправља не стављају на политички сто на основу препознате и признате легитимне процедуре, него од стране оних који имају фактички приступ том „столу”, а то су, у непрозирним системима, често личности без јавних овлашћења. Тако се може десити да поједина министарства уопште не знају, након што у њима дође до промена на нивоу политички именованих лица (министра, помоћника министра и генералног секретара министарства), за постојање поје-

диних институција над којима имају јурисдикцију, па ни за проблеме, који по некад могу бити веома озбиљни, у тим институцијама. Та питања, под утицајем неформалних чланова политичког директората, се једноставно „склањају” и никада не долазе на дневни ред. Таква ситуација се огледа онда када политичари бивају изоловани од стварности због блокаде коју око њих фактички успостављају њихови сарадници, који филтрирају информације које долазе до одлучилаца и на тај начин практично инсталирају дневни ред који не мора имати много везе са реалним приоритетима.

Опасности од отимања дневног реда су посебно изражене у политичким системима у којима постоји диспропорционалност у моћи извршне власти у односу на законодавну и судску власт, јер је онда смањена могућност узајамне контроле три гране власти. Примера ради, у системима у којима се постављање на јавну функцију врши путем именовања од стране функционера извршне власти, без конкурса или расправе у парламенту, и без надзора независних комисија чији чланови долазе и из редова правосуђа, ствара се могућност формирања читавих ешалона бирократије и управљача на основу одлука службеника високог нивоа који формирају „појас” око политичара-одлучилаца. Најопаснија је ситуација у којој постоји хомогеност између извршне власти и доминантних снага у парламенту, до те мере да парламент служи само за „печатирање” одлука које доноси извршна власт, што је било случај у време владавине ДОС-а у Србији од 2000. до 2003. године, када је било широко признато да је Србија пример имобилисане парламентарне власти и хипертрофираних извршне власти. У таквим ситуацијама „мали акционари”, као у случају управљања великим корпорацијама, немају могућност да врше било какав утицај на судбину државе, и „менаџмент”, дакле службеници високог нивоа, фактички управљају државом на начине који само подсећају на процедурално легитимне методе, а који, у ствари, нису легитимни и стога се њихово проверавање кроз форме јавног изјашњавања по сваку цену избегава. Врло често, поједине олигархијске функционере без јавног легитимитета је у таквим ситуацијама тешко сменити док не дође до смене комплетне владе, а и тада, методама мимикрије, прикривања

трагова и сопственог идентитета, они успевају да опстану неко време. Свако отимање дневног реда које се одвија по неком од поменутих модела истовремено је дело корупције према критеријумима интегритета.

- Господари рата

Господари рата формирају конгломерат елита који се састоји од припадника војних, полицијских и параполицијских елита. Они располажу ексклузивним знањима у погледу употребе војне и полицијске силе, овлашћењима каква нема ни један други грађанин, као и средствима принуде која нема ни један други члан друштва.

Припадници овог конгломерата елита су поседу технологија примене насиља, и та чињеница им прибавља друштвену важност, што значи да и њихови корпоративни интереси имају општедруштвени значај. Укупни корпоративни интереси господара рата су нарочито изражени у земљама чија је политика у већој мери заснована на примени војне и паравојне силе. С обзиром на чињеницу да је по броју ангажовања својих војника и паравојних снага САД данас најагресивнија држава на планети, корпоративни интереси господара рата у тој земљи су добар пример општих карактеристика таквих интереса у било којој земљи.

У САД се већ дуго пише о интересима тзв. војноиндустријског лобија, наиме политичких и парapolитичких групација произвођача наоружања и других повезаних средстава, политичара који су склони међународном интервенционизму (тзв. јастребова) у Пентагону, Конгресу и Стејт департменту, и армијских официра. Интереси господара рата у САД су да се одржава или повећава војни буџет, од кога они могу конфорно да живе, а да би се такав буџет могао оправдати пред Конгресом и у очима јавности потребно је да се перпетуирају безбедносне кризе у којима америчке оружане снаге учествују. Таква политика, односно притисак да се она формулише, доприноси одржавању трајних жаришта и крвопролића у многим деловима света. Аутори попут Ноама Чомског много пута су указали на ове корпоративне интересе госпо-

дара рата који опредељују америчку спољну политику, и због тога доживели велики број непријатности од стране представника војноиндустријског комплекса.⁴ Опасност од претераног подржавања корпоративних интереса господара рата лежи у могућности да се њиме обоји целокупна национална политика, што онда, као у случају САД, има глобалне последице у смислу безбедности. Савремени „рат против тероризма” који воде САД, а који, наравно, подразумева и рат терориста против САД, бар у извесној мери, последица је агресивне политике у жаришним подручјима, а та агресивна политика је искључиво у интересу господара рата у САД.

У другим земљама, које имају мање агресивну спољну политику, интереси господара рата су другачији. На Балкану припадници бивших поверљивих, јавности ни на који начин одговорних, и тајних снага безбедности некадашњих комунистичких режима, са почетком друштвених и политичких промена почели су да култивишу везе са организованим криминалом. У време писања ове књиге у Специјалном одељењу Окружног суда у Београду за организовани криминал воде се поступци за најтежа кривична дела у која су укључени високо позиционирани припадници полицијских и параполицијских структура, за које се испоставља да су учествовали у организованој трговини дрогом „за рачун државе”, у нарученим убиствима и акцијама које се по основним карактеристикама могу сврстати у државни тероризам. На тај начин су финансиране поједине јединице параполиције, и испоставља се да је сарадња између полиције и криминала у време комунистичког режима до 2000. године била чак шира него што је то јавност могла да закључи на први поглед.

Због природе својих задатака и активности, господари рата имају специфичан унутрашњи морал, који се темељи на узајамној лојалности и који је у значајној мери одвојен од морала шире друштвене заједнице. Тај „морал” подразумева да ће припадници различитих „специјалних” јединица тежити да прикривају пропусте, па и кривична дела почињена од

4 Noam Chomsky, *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*, Common Courage Press, Monroe, 1999.

стране других припадника истих јединица, а све у циљу „очувања угледа јединице”, што је још једна чињеница која је јасно дошла до изражаја приликом поменутих суђења у Београду током 2004. године. Сличан „морал” постоји и у другим оружаним формацијама, у другим земљама, и он потенцијално представља велики проблем за друштво, због чега се инсистира да у сваком тренутку постоји ефективна цивилна контрола над оружаним формацијама, која је у стању да и господарима рата наметне основне смернице друштвеног морала и законитости која, по претпоставци, проистиче из таквог морала. Реч је, наравно, о томе да активности које се заснивају на примени принуде и репресије, употреби оружја, легитимном убиству и наношењу повреда другима, подразумевају да актери интернализују, дубоко усвоје вредности које су различите од вредности шире друштвене заједнице, према којима је такво поступање неприхватљиво у нормалним животним ситуацијама. Да би један припадник полиције био у стању да некога убије током службеног поступања, а да потом не доживи морално растројство, он мора бити морално и психолошки интегрисан на специфичан начин, који се заснива на вредностима битно различитим од вредности на којима се интегрише општи друштвени морал. Управо због тога се сматра да господари рата не могу бити без надзора институција које отелотворавају, или би бар требало да отелотворавају, шири друштвени морал.

Господари рата играју кључну улогу у репресивној функцији државе, и политички директорат увек рачуна на њих као на партнерску групацију елита. Унутар овог конгломерата елита постоје исти механизми као и унутар политичког директората. Он се, на пример, огледа у томе што у земљама са традицијом комунистичког управљања које пролазе кроз промене, у којима је у току процес редукције војске у бројчаном смислу, постоји тенденција да најобученији официри војске постају официри специјалних полицијских формација са фактички војним задацима, као што је случај, рецимо, са српском жандармеријом. Припадници различитих обавештајних служби, како војних тако и цивилних, често мењају позиције, или се пак ангажују као руководиоци различитих специјализованих служби унутар других поте-

нцијално репресивних државних органа. Примера ради, бивши припадник Безбедносно-информативне агенције у Србији је постао специјални саветник за борбу против кријумчарења у Управи царина Србије. Таквих ротација, које су природне са тачке гледишта каријере и стручне оспособљености припадника војске и полиције, има у свим системима, тако да се може рећи да овакво интегрисање кроз ротацију кадрова између војних и полицијских и параполицијских елита представља структурну особеност савремених политичких система у свим деловима света.

Истовремено, господари рата, управо због потребе да буду под надзором званичних институција, имају високо институционализоване односе са политичким директором. То значи да имају и фреквентне и интензивне фактичке односе и сусрете, а тиме се ствара блискост која омогућава делимичну и индиректну интеграцију између ова два конгломерата елита, на начин сличан ономе на који се интегришу елите. То се види по томе што повремено генерали постају кандидати за политичке функције, а бивши полицајци постају било посланици, било функционери унутар извршне власти. Таква синергија се нарочито очигледно остварује кроз улогу цивилних министара унутрашњих послова и војске, који, самим именовањем на те функције, постају „први полицајац” и „први војник” у држави, па тиме преузимају на себе и корпоративне интересе господара рата, док у суштинском смислу остају чланови политичког директората. Кроз њих се онда одвија размена интереса, а често и конкретније, кадрова, између војно-полицијских и политичких структура. Укратко, господари рата нису сасвим без интегративних веза са политичким директором, мада је њихов степен интеграције у политичке институције, у већини случајева, знатно нижи од унутрашњег интегрисања појединачних елита које сачињавају сам политички директорат.

Везе господара рата са корпоративно богатима су изузетно опасне, али су присутне пре свега у друштвима која пролазе кроз политичке промене. Приметно је, на пример, да је са почетком тзв. транзиција у средњој, а касније и у југоисточној Европи, дошло до правог цветања приватних фирми

за обезбеђење, које су запошљавале бивше полицајце, а делом и војнике. Услед либерализовања закона који су раније ограничавали ношење оружја и употребу силе за све осим за званичне државне репресивне органе, нагло се појавио велики број приватних фирми за обезбеђење за које се понекад може основано поставити питање да ли се баве само традиционалним пословима обезбеђења објеката и личности, или и неким пословима на граници полицијских и војних задатака. На пример, данас у Ираку приватне компаније које учествују у реконструкцији и изградњи индустријских постројења ангажују приватне фирме за обезбеђење чији су радници наоружани аутоматским, а понекад и лаким артиљеријским наоружањем, користе блиндирана и оклопна возила, и делују на начин који се ни у једном битном смислу не разликује од модалитета ангажовања војне полиције. Слично томе, обезбеђење личности данас укључује тзв. контрапраћење, са припадницима службе обезбеђења који се возе аутомобилима кроз насеља, проверавају бројеве регистарских таблица возила која им се учине „сумњива”, обилазе околину у форми патроле, и томе слично. Овакви облици обезбеђења традиционално су у домену рада полиције, и врло је опасно то што се они данас све више делегирају приватним фирмама, које у суштини ангажују бивше полицајце, који онда своју улогу полицајаца, и практично истоветне активности, врше у интересу приватног наручиоца. Они потенцијално угрожавају безбедност грађана, јер циркулисање наоружаних људи на улицама и у аутомобилима само по себи представља опасност од инцидената, да се и не говори о њиховој склоности да поступају агресивно онда када процене да постоји нека претња њиховим послодавцима.

Кроз ове и друге форме ангажовања оружане силе која је иницијално обучена и коришћена од стране државе, за рачун корпоративно богатих, остварује се синергија између господара рата и корпоративно богатих, која у екстремним околностима може довести до формирања читавих малих приватних паравојски. Формирање таквих малих паравојски је увек повезано са неким кључним интересом који њихове припаднике уједињује. За време хаотичних ратова на подручју бивше Југославије, различите паравојске, мотивиса-

не делимично пљачкашким, а делимично мотивима повезаним са конфузијом око колективног и националног идентитета, пустошиле су цивилна насиља и чиниле многа од оних дела за која данас одговарају формални носиоци власти, пре свега официри. С друге стране, могуће је да и мотиви у вези са стицањем материјалне користи преовладају у контексту приватизације безбедности, па да се поједине службе обезбеђења било физичких, било правних лица до те мере разрасту да постану сличне полицији. Још једном, реч је о крајње опасним тенденцијама у вези са либерализацијом закона у вези са ношењем и употребом оружја и са организацијом и применом приватног обезбеђења, која је присутна у свим земљама демократског профила.

Из свих наведених разлога, може се разумно закључити да је независност господара рата, у великој мери, илузија, која служи „морално-политичкој” реторици, поготово у војсци, али која се показује као све различитија од стварности. Истина, војска, као инструмент националне одбране, знатно је мање подложна синергијама са корпоративно богатима него полиција, али је зато подједнако подложна синергији са политичким директоратом, што се увек изнова показује када бивши војници улазе у политику. Стога, већ и принципијелно посматрано, војска, као ни полиција, не могу бити независни ни у ком смислу осим у технолошко-техничком смислу, и то у оној мери у којој се ради о специфичним знањима и принципима обуке. Истовремено, илузија је и идеја да су војска и полиција мање подложне корупцији од осталих делова друштва, односно да је конгломерат елита назван господари-ма рата мање коруптиван од политичког директората или корпоративно богатих. Не постоји принципијелна разлика у степену коруптибилности између три конгломерата, осим у смислу да је политички директорат најочигледнија групација коју је могуће корумпирати ради постизања конкретних политичких исхода који одговарају онима који корумпирају. Истовремено, корупција има много облика, и када се сагледа у оном контексту који је овде заступљен — као негација интегритета или компромис интегритету, онда се примери корупције у специфичном окружењу господара рата могу пронаћи практично у истој оној мери у коме, у нешто дру-

гачијем и можда очигледнијем контексту, постоје међу политичким директором и корпоративно богатима. Стога је и неопходност контролних механизма међу господарима рата подједнако присутна као и у остала два конгломерата елита.

- Корпоративно богати

Посебна група елита су корпоративно богати. Њих сачињавају представници предузећа са великим финансијским потенцијалом, а тиме и политичким утицајем, јер они играју улогу спонзора у односу на политички директорат, а у системима који нису довољно прозирни и над господарима рата, што је веома опасно. Велике корпорације финансирају политичке странке; оне финансирају различите јавне кампање којима се промовишу политички циљеви који су у њиховом стратешком или тактичком интересу; они учествују у приватизацији друштвених предузећа; афирмишу се у јавности као „успешни менаџери” и тиме остварују неку врсту утицаја кроз стручност у економској области. Дobar пример начина на који корпоративно богати интегришу своје потенцијале су удружења индустријалаца и привредника, из чијих редова понекад ничу претенденти на политичке функције у држави, који се највише ослањају управо на своју финансијску моћ. Корпоративно богати могу имати различит степен утицаја на јавни живот. Препоручљиво је да они имају што мање утицаја, јер не постоји демократски процес којим се може проверити њихова репрезентативност нити компатибилност њиховог интереса и јавног интереса. Ипак, у славим политичким системима са разореним институцијама, корпоративно богати често успевају да приграбе контролу над неким органима власти, обично на локалном нивоу, и покушавају да изграде имиџ у националној јавности као представници места и региона који су, уз то, и економски „јаки”. Реч је о борби за улазак у политички директорат која се често своди на тешке преговоре у којима политички директорат, користећи своју монополистичку позицију у односу на јавну моћ, као услов за пријем претендента из редова корпоративно богатих, често поставља финансијске услове на граници изводивости.

Корпоративно богати имају сопствене критеријуме легитимације у компанијама и предузећима, и то кроз скупове акционара. Наиме, у савременим корпоративним системима власништво над компанијама је у рукама акционара, и управа предузећа, тзв. виши слој менаџмента, се регрутује из редова акционара. То значи да менаџери имају двоструку улогу: с једне стране, они су извршна власт компаније, и подлежу свим техничким и процедуралним ограничењима и околностима које се односе на оне који управљају; с друге стране, они су акционари, то јест власници дела предузећа, са интересима својственим акционарима. При томе, као менаџмент, они располажу великим привилегијама, попут високих плата и бенефиција, а као акционари имају могућност да практично воде фирму као да је у целости поседују, иако могу имати само мали део акција корпорације.

Акционари на својим скупштинама морају верификовати кључне одлуке менаџмента у вези са стратегијом развоја и пословања предузећа, али да би се покренула било каква иницијатива међу акционарима потребно је да неко мобилише критичну масу. Тек уколико је критична маса акција, чији су носиоци појединачни акционари, довољно мобилисана, то јест уколико су акционари довољно сложни и активни, могуће је да остварују реалан утицај на процес управљања. У ситуацијама где постоји велика дисперзија акција, рецимо тамо где ни један акционар не поседује више од пар процената акција, тешко је извести мобилизацију. У теорији управљања се сматра да тамо где се не може регрутовати 10 одсто акција — дакле тамо где се не могу мобилисати носиоци најмање 10 одсто вредности предузећа, по дефиницији долази до губитка контроле над управљањем предузећем од стране акционара. У тим ситуацијама акционари нису у стању да институционализују ни једну управљачку одлуку, а то значи да фактички комплетна контрола над предузећем прелази у руке актуелних директора и чланова управних одбора, тј. извршног менаџмента корпорације. На тај начин, носиоци извршне моћи у предузећу постају и фактори регрутовања, јер се извршни менаџери више не регрутују из редова акционара тако да их бирају акционари, већ, због дисперзије акција, нове менаџере регрутују стари менаџери

извршним одлукама, тако да акционари потпуно губе контролу над пословањем предузећа.

Када акционари изгубе сваки утицај на предузеће, ствара се легитимацијски јаз између менаџмента и власника предузећа. Менаџери поступају фактички као власници предузећа, а власници су то само у врло ограниченом, крајње редукованом смислу.

Описани модел се може применити не само на корпорације, него и на политички систем. У ситуацији у којој не постоји довољно политичке мобилизације, нема ни употребе „политичких акција”, дакле грађани и групе грађана у различитим облицима организације не остварују активан утицај на политички систем, а то значи да политичке и друге елите, поготово ако су чврсто закључане у јединствен конгломерат „државних елита”, добијају потпуну контролу над државом, и ствара се легитимацијски јаз између грађана и власти. У ситуацији таквог легитимацијског јаза корупција је неминовна појава, јер она по самој дефиницији наступа тамо где постоји помањкање интегритета услед проблема у вези са легитимношћу и прозирношћу политичког процеса.

Структура елита

Када се уопштено посматрају све укратко описане групе елита, могу се уочити две основне димензије њихове структуре, то јест по степену интеграције изнутра, и по моделима регрутовања припадника елита.

* Интегрисање

Конгломерат елита је утолико интегрисанији уколико је у њему виши степен присуства истих појединаца и група. Када погледамо једну извршну власт, уколико констатујемо да, према подели ресурса између политичких странака, постоји различита заступљеност или концентрација специфичних појединаца и група између различитих министарстава, може се закључити да различите елите које учествују у извршној власти имају различит степен унутрашње интегрисаности.

Примера ради, ако у свим министарствима које контролише једна политичка странка на свим истакнутим функцијама делују чланови те странке, без независних појединаца, реч је о партијски снажно интегрисаном сегменту извршне власти, односно о партијској власти у том домену извршне власти. Ако између тих чланова странке на јавним функцијама постоје изражене пријатељске, родбинске и друге неформалне везе, онда је реч о још снажнијој интеграцији која залази у домен приватних односа, дакле превазилази страначку припадност. Са таквом елитом је тешко политички се борити, јер је њена кохезивност гарантована на више различитих планова и она укључује појединце који су изузетно лојални једни другом. Истовремено, ако, крећући се између различитих елита, почињу да се појављују иста имена на различитим функцијама, рецимо министри на функцијама чланова управних одбора јавних предузећа, или чак као директори великих јавних предузећа, што је било случај у време посткомунистичке владавине у Србији пре 2000. године, када је председник владе Србије био и генерални директор највеће националне нафтне компаније, онда је реч о снажној интеграцији кроз типове елита, која је обично идеолошки мотивисана, или пак има корене у различитим проблематичним односима који укључују конфликт интереса, монополизацију власти, и томе слично. Тај други тип интегрисаности елита је био веома присутан у свим тоталитарним друштвима.

Друга димензија интеграције елита је степен већ поменуто размене појединаца и група између различитих елита. Појединац је данас генерал војске, сутра је генерал полиције, а прекутра начелник у царини. Могуће је и да неко ко је био министар у влади после истека мандата постаје амбасадор, а након истека тог мандата директор неке владине агенције, јавни тужилац, или директор државног предузећа. То су димензије размене појединаца и група између елита које говоре о укорењености елита. Када су сви ови феномени присутни, реч је о политичком систему у коме су елите консолидоване, тешко их је пореметити у њиховој структури, и све промене имају мање или више „козметички” карактер, јер уз изражену реторику о променама, било током политичких избора, било иначе, обично се дешава само замена лица на

различитим функцијама. С једне стране, овај висок степен интегрисаности елита олакшава јавним службеницима свакодневни посао, јер се једне елите могу релативно једноставно „договорити” са другима, знајући да су у истој „индустрији” на дуго време и да ће ускоро само заменити положаје, уз једнак степен претпостављене кооперативности. С друге стране, непотребно је посебно наглашавати колика опасност од корупције лежи у оваквој интеграцији, јер тако висок степен интеграције неминовно ствара плодно тле за бројне и тешке конфликте интереса и нарушавања начела прозирности јавних процеса, а свуда где постоји плодно тле за непрозирност и за конфликт интереса постоје сви услови за бујање корупције у свим њеним многобројним формама и манифестацијама.

* Регрутовање

Друга димензија структуре елита је у вези са начином регрутовања припадника елита. Регрутовање се врши на основу капитала којим појединац располаже, било да је реч о материјалном или социјалном капиталу. Уколико се ради о материјалном капиталу, појединац се појављује у улози спонзора политичког директората, и кроз ту своју улогу он полако постаје пуноправни члан тог директората. У много бројнијим случајевима, појединац улази у неки конгломерат елита на основу социјалног капитала, дакле на основу оне чувене пароле да „није важно шта знаш, него кога знаш”. Социјални капитал подразумева препоруку проверених чланова елита, историјат ангажовања и лојалности некој политичкој опцији, и спремност да се учествује у „осетљивим” пословима политичких елита, кроз које се доказује „поузданост” и „лојалност”. Тако проверен кадар постаје и сам везан заједничким искуством, „опрљен политичким радом”, он интернализује вредности групе са којом се интегрише, и постаје „један од њих”. Управо на овај начин настају сви политички покрети, како политичке странке, тако и синдикалне елите, па чак и неке нелегалне организације и покрети.

Реч је о моделу интегрисања људске групе уопште, које се, у контексту политичких, војних и економских елита и

групација елита, одвија у одговарајућем смеру. Проблем са овим системом регрутовања са тачке гледишта борбе против корупције је управо у чињеници да регрутовање припадника елита, углавном, нема никакве или готово никакве везе са њиховом стручном оспособљеношћу или моралним квалитетима посматраним са тачке гледишта читаве заједнице, већ пре свега са моралом групе, који не мора бити исти као морал заједнице, и чак може бити неприхватљив за заједницу и, као такав, скриван од ње. То је случај са већином политичких покрета. Примера ради, у лето 2004. године је у Котору, у Црној Гори, избио скандал када је група општинских одборника странке Либерални савез покренула процес изгласавања неповерења градоначелнику Котора због наводно незаконите продаје земље у приморју приватном инвеститору. Касније су медији објавили електронску преписку између двојице чланове врха ове странке, у којој један од њих објашњава разлоге за продају дела обале наводећи да ће се, инвестирањем у део „брда где нема ни пута, ни струје, ни воде”, изградити објекти кроз које ће се остварити запошљавање дела незапосленог становништва општине, на шта његов саговорник одговара како га „занима запошљавање, али само са тачке гледишта интереса странке”, дакле не са тачке гледишта општег интереса. У суштини, ова преписка је само невешт начин преношења дубоко проблематичних ставова који карактеришу већину, ако не и све, политичке покрете. Унутрашња мобилизација и унутрашњи интереси су у тим покретима изнад општих интереса. То им, с једне стране, даје унутрашњу кохезију неопходну за формирање политичког идентитета и за политичку борбу, а с друге стране их компромитује и представља озбиљну опасност за јавни интерес. Самим тим, политичко регрутовање не подразумева регрутовање највише оспособљених и најквалификованијих, оних од којих би највише добра проистекло за јавни интерес, већ најлојалнијих и политички најквалитетнијих, са тачке гледишта ужих интереса самих елита. Између те две перспективе постоји велика принципијелна и садржинска разлика. У суштини, са тачке гледишта јавног интереса, нема велике разлике између ситуације када неко постане члан политичке елите, и тако дође на јавну функцију, зато што је

платио велики износ новца некој политичкој странци као „спонзорство”, било да је то доказиво као корупција или је тако учињено да се не може законски квалификовати као дело корупције или као формалан конфликт интереса, и ситуације у којој је неко постављен на јавну функцију, рецимо тужиоца, зато што је донео „социјални капитал” апсолутне послушности политичкој странци која контролише одговарајући део извршне власти и њеном лидеру. Обе ситуације су крајње опасне и деструктивне за јавни интерес, а самим тим морално дубоко проблематичне.

ПРИТИСАК И ГРУПЕ ЗА ПРИТИСАК

Притисак је део нормалне динамике политичког живота, баш као што је и нормалан део природне атмосфере. Притисак на власт је резултат организованих интереса, и ни једна власт не може деловати без трпљења неког притиска. По формалној дефиницији, притисак је *реакција групе које имају признато место у политичком систему на постојеће власти или на питања јавне политике која су за њих значајна.*

Битно је да групе за притисак имају признато место у систему, јер иначе не могу да мобилишу јавну подршку, то јест оне саме немају легитимитет да врше притисак на власт. Истовремено, мера у којој ће нека група за притисак бити призната у политичком систему зависи од угледа њених чланова, постојања ширег одјека интереса за које се она бори, вештине у мобилисању јавне подршке, финансијске моћи, општег друштвеног значаја. Методе којима се групе за притисак служе укључују лобирање, преговарање и јавну расправу.

Под *лобирањем* се подразумева организовање сусрета или остваривање других облика непосредне и посредне комуникације са одлучиоцима, са циљем да се њихови ставови усмере ка решењима која одговарају групама за лобирање.

Преговарање подразумева дискурзивно трагање страна које имају различите интересе за оптималним решењима, како би се смањила тензија у круговима одлучилаца заузврат за доношење решења одређене врсте.

Јавна расправа подразумева подвргавање политике,

одлука или ставова власти суду јавности, односно стављање планираних форми јавне политике на увид јавности ради добијања повратне информације о ставовима демократских конституената у вези са појединим облицима јавне политике.

Сва три облика вршења притиска су у савременим демократијама законита, и у складу су са принципима интегритета јавне службе. Другим речима, лобирање није нешто прљаво и морално неприхватљиво, већ нормалан део демократске процедуре, чији је кључни аспект могућност размене информација хоризонтално међу одлучиоцима и вертикално између одлучилаца и јавности. У тој размени је могућно и убеђивање носилаца власти да поступе на један, радије него на други начин, у складу са различитим организованим интересима друштвено признатих група. Наравно, потпуна комуникабилност по хоризонталној и по вертикалној оси је идеал и није остварена ни у једном друштву, али се комуникабилност по овим осама може сматрати мером демократије у било ком друштву. Друштво које је затворено у узак круг елите на власти, у коме до одлучилаца не допиру гласови различитих група, и јавности у ширем смислу, не може бити демократско ни политички легитимно друштво. То је друштво у коме су политичка корупција, конфликт интереса и отимање дневног реда стално стање ствари, самим тим што му недостају легитимитет и интегритет који проистичу из комуникације са конституентима.

Поред признатог места у политичком систему у структурном смислу (легална организација или група, са јасно дефинисаним јавним интересом за који се залаже, и са што већим фактичким утицајем на власт и медије), група за притисак може бити ефикаснија ако располаже додатним средствима, наиме финансијском моћи, угледом или угледним појединцима, и одговарајућим контактима. Врло често, легална и легитимна група за притисак постиже слабе резултате јер нема могућност да финансијски стимулише власт или људе блиске власти да са њом сарађују, не располаже појединцима које јавност доживљава као угледне, и, што је најважније, нема непосредне контакте са одлучиоцима у оквиру политичке и других друштвених елита. Сва три еле-

мента додатне ефикасности су потенцијалне фокалне тачке корупције. Наиме, ако је у питању финансијска стимулација јавних званичника, онда су могућности да се такво поступање окарактерише као корупција изузетно велике, било о каквој финансијској стимулацији да се ради. Свака таква стимулација аутоматски ствара конфликт интереса, а тиме и потенцијал за корупцију. Трговина угледом је такође облик корупције, који се може претворити у отимање дневног реда од стране утицајних појединаца који имају приступ „столу за одлучивање”. „Контакти”, или „везе”, су већ врло познат извор корупције. Остваривање утицаја на одлучиоце путем приватних контаката, а у суштини је управо о таквим контактима углавном реч, излази из домена легитимне комуникације у оквиру институционалне структуре власти. Нажалост, многе одлуке се доносе управо на основу таквог утицаја.

Лобирање као форма вршења притиска на власт пати од извесног броја проблема у вези са легитимацијом. Наиме, у већини савремених политичких система сам идентитет лобиста је проблематичан и отвара пут конфликту интереса. По дефиницији, да би неко био професионални лобиста, он мора имати лични утицај, инхерентан својој личној и професионалној историји. Стога су лобисти често бивши упошљеници агенција које лобирају. Рецимо, бивши административни службеници појединих чланова парламента или владиних министара, лобирају код тих политичара у име група које представљају. Осим тога, лобисти морају имати финансијску моћ која се изводи пре свега из моћи група за које лобирају, а они ту финансијску моћ пласирају, односно њоме тргују. Они имају приступ владиним чиновницима и представљају групе које, иако немају директан приступ тим чиновницима, имају оно што те чиновнике, са личне, посебне, групне, партијске, или неке друге тачке гледишта, може занимати, а то је често новац. У свим тим случајевима, постоји аутоматски конфликт интереса.

Вредност притиска у политичком систему ваља разматрати са две основне тачке гледишта. О једној је већ било речи, наиме о вршењу притиска да би се задовољили одређени, јасно дефинисани, групни или општи интереси,

коришћењем полуга притиска кроз лобирање, преговарање и јавну расправу. То је тачка гледишта са које притисак делује као стратегија за постизање унапред постављених циљева. Таква стратегија обично доводи од узајамних дуговања између групе за притисак и доносиоца одлука у политичким институцијама, и она, сама по себи, може у накнадном току догађаја довести до корупције кроз различите облике „враћања дугова”. Управо због тога се, интуитивно, у нашој јавности на лобирање често гледа са подозрењем, иако је оно само легитиман и легалан облик вршења утицаја на власт. Интуитивно, јавност осећа да у највећем броју случајева излобирати одређени исход у политичким институцијама подразумева истовремено, или претходно, обећати политичку лојалност оној странци или групацији која је доминантна у тој институцији, или бар оставити могућност за различите облике „одуживања” било групи, било појединцу који је омогућио задовољавање интереса групе за притисак. Реч је о томе да је лобирање исто што и убеђивање, а „аргументи” у убеђивању, осим општих, су и партикуларни, посебни и лични интереси. Стога је финансијски моћна групација јачи лобиста од оне која има само добре аргументе о јавном интересу.

Политичка институција, строго посматрано, не мора задовољити захтеве било које групе за притисак. Она их може одбити, или игнорисати. Због тога, ако је реч о широко заступљеним интересима чије незадовољавање доводи до важних последица, могу наступити проблеми за политичку структуру на власти, али то не мења на ствари да институције имају дискрециону могућност да удовоље или да не удовоље притиску. Сама та чињеница значи да лобиста заузврат мора нешто понудити, а, у највећем броју случајева, то што лобисти, а посебно организоване, професионалне групе лобиста, нуде за узврат политичким одлучиоцима, није познато јавности. Тако се ствара делимично оправдано подозрење јавности према лобирању уопште. Иако је легитимно и легално, лобирање није увек сасвим чисто од протока интереса који нису јавни, него посебни и лични, и то је сваком посматрачу јасно.

Друга тачка гледишта са које је могуће посматрати

притисак га представља као вршење утицаја на власт у смислу заједничког долажења до узајамно прихватљивих закључака и решења. Та врста притиска је у ствари дискурзивни однос са политичким институцијама, дискусија са отвореним исходима, без унапред одређених циљева који се морају постићи. Таква врста притиска обично доводи до решавања ширих јавних питања, а тиме и до задовољења мање посебних, а више општих интереса. Она је равноправнија, мање подложна сумњи, модернија, и мање подложна конфликтима интереса и корупцији, али су и предуслови за њу у системском и инфраструктурном погледу сложенији. Такав притисак на власт је могуће вршити само у отвореним демократијама, у којима су институције добро организоване и утврђене, у којима постоји ефикасна контрола медија и јавности над радом владе, и у којима је, сходно томе, могуће релативно несметано комуницирати са одлучиоцима. У херметички затвореним министарствима влада које се грчевито боре за одржање на власти још који месец или годину, у којима се до министра не може доћи ни телефоном, а камоли лично, и у којима ни поруке не долазе до чланова владе него се губе у „црним рупама” администрације која их окружује, не може бити ни говора о дискурзивном притиску и о отвореној размени мишљења о решавању различитих питања. Ту је могућ само први, проблематичнији модел притиска, путем закулисних и кулоарских контаката, личних „веза” и непрозирних договора. У таквој ситуацији је много теже заштити интегритет јавне службе, а и лични интегритет оних који врше притисак. Предуслов за дискурзивни притисак на власт је постојање дискурзивне демократије, а то је најразвијенији облик демократије који инспирише читаве политичке теорије у савременој науци о политици.

Полиархична демократија

Посебна форма дискурзивне демократије, која је у неку руку сам идеал демократије, је такозвана полиархична демократија. Реч је о пре свега структурној карактеризацији демократије, у којој различити центри моћи и утицаја дефинишу јавну политику тако што су у позицији да се сло-

бодно боре за превласт унутар политичких институција. Ту финалне одлуке не формулишу владе и министарства, него се унутар тих институција води дијалог између различитих интересних група, које предлажу своје верзије решења појединих јавних питања, имајући у виду различите корпоративне, групне, професионалне, или шире јавне интересе. Реч је о дисперзивним, разнородним центрима утицаја који су „разбацани” по различитим деловима друштва. Њих увек, у организованом смислу, сачињавају мањине, дакле менаџери интереса, кампања, они који су у стању да довољно језгровито и уверљиво формулишу колективни интерес неке друштвене групе. Стога се у политичкој социологији понекад каже да у полиархичној демократији постоји власт „мултипликованих мањина” — свака група за притисак је у апсолутном смислу мањина, поготово ако се посматра као група оних који организују и представљају интересе групе, и мноштво таквих мањина се бори за доминацију у политичким институцијама као легалним оквирима, или аренама, за сучељавање појединих притисака.⁵ При томе, мултипликоване мањине могу бити јавне или полујавне агенције, односно свака она група која, било да наступа у јавности или не, има приступ политичким институцијама, што не би требало да буде превише тешко, јер су у полиархичној демократији као облику дискурзивне демократије те институције замишљене као отворене и доступне свакој организованој групи грађана.

Надметање група за притисак у институцијама, на први поглед, може деловати као политички хаос, али суштински реч је о динамици која спречава диктатуру већине. У конзервативним демократијама које се ослањају само на изборни процес као на своје основно обележје, и најмања већина, уколико институције нису отворене, када једном изабере власт, може да наметне своју вољу чак и врло великим мањинама. У ситуацијама које се граниче са апсурдом, а о томе је говорио и Алексис де Токвил (Alexis de Tocqueville) у својој „Демократији у Америци”, мањине које се не слажу са политиком владе коју подржава већина, „немају

5 R. A. Dahl, “The Concept of Power”, у: J. Scott (ed.), *Power*, Routledge, London, 1994.

где да побегну” и постају таоци већине.⁶ Стога се, унутар процеса владавине након већинског бирања власти, формира полиархична демократија у којој постоји тржиште идеја и интереса, а улога извршне власти је пре свега усмеравање притисака појединих група, и каналисање напора које те групе инвестирају у политички процес ка конкретним исходима, односно резултатима борбе за поједина решења у области јавне политике. Другим речима, у полиархичној демократији министарство за спољну трговину неће писати закон о увозу појединих роба, рецимо аутомобила, него ће оно бити „кишобран институција” унутар које ће различите интересне групе, попут домаћих произвођача аутомобила, увозника аутомобила, представника удружења потрошача, представника путара и других заинтересованих страна, дебатovati своје предлоге за решења у таквом закону. Министарство би, у идеалном случају, требало да стручно уобличава решења која произађу из динамике преговора и узајамне борбе супротстављених идеја и ставова, тако да би резултирајући предлог закона требало да има максимални легитимитет међу релевантним мултипликованим мањинама.

За приступ заснован на владавини мултипликованих мањина постоји и легитимацијско оправдање. Наиме, пољопривредне произвођаче, сточаре и рибаре, питање о увозу аутомобила, у суштини, нарочито не занима. Слично томе, синдикат радника железнице или бродарске индустрије немају неког интереса за ово питање. Многе групе, које, узете заједно, чине изборну базу у неком политичком систему, а тиме и конституишу политичку већину на изборима, на који год начин да се њихови гласови распоређују, немају ни директан интерес за поједина конкретна питања јавне политике, нити посебна знања ни интересе да се та питања реше на одређени начин. Истовремено, у другим аспектима јавне политике, као што је, у случају пољопривредника, рецимо, трговина пољопривредним производима са Европском унијом, они имају улог и интерес. Управо због тога релевантне, заинтересоване мањине учествују у тржишту предлога и боре се за

6 Видети: George Wilson Pierson, *Tocqueville in America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

одређени закон или друго институционално решење неког политичког питања. Та питања не решава влада, само зато што је њу, у целини посматрано, бирала већина грађана. Генерални легитимитет није довољан да гарантује одговарајући степен легитимитета конкретних форми јавне политике. У полиархичној демократији извршна власт је, с једне стране, усмеривач релевантних и легитимних притисака из друштва, а јавна политика је легитимна пре свега зато што је она *резултатом конституције легитимних притисака*. Стога је притисак суштински елемент савремене, полиархичне демократије, и без притиска не може бити одговарајућег интегритета извршне власти; свуда где се одлуке о конкретним питањима јавне политике доносе на основу „генералног легитимитета” власти, који се изводи из изборног резултата, односно генерално посматрано већинске воље, постоји, у специфичном смислу конкретне јавне политике, дефицит легитимитета, а тиме и терен за компромисе интегритету политичког процеса, што значи да је у тим ситуацијама присутно плодно тле за корупцију.

ДВА ЛИЦА МОЋИ

У описаној структури полиархичне демократије владине институције су оквири за изражавање појединих, различитих, и узајамно конкурентских, форми политике. Оне су само спроводници различитих, мање или више јавности прозирних и доступних, интереса које артикулишу групе за притисак. Чак се и политичке странке, поред других јавних и полујавних агенција и организација, појављују, у суштини, као групе за притисак пред политичким институцијама и унутар њих. Ово прозирно лице моћи које и дефинише полиархичну демократију је тзв. јавно лице моћи. Оно је са, теоријске стране посматрано, најмање контроверзно.

Тајно лице моћи представља позадинско и кулоарско одлучивање, које се састоји из тајних договора и решавања питања од јавног значаја без допуштања да јавност уопште буде обавештена о том решавању. Већ и само овакво испољавање моћи задовољава критеријуме на основу којих се може одредити као корупција.

Посебна форма тајног лица моћи је искључивање неких интереса из разматрања, спречавањем да они уопште буду представљени у политичким институцијама, при чему је реч о директној супротности принципима легитимитета у дискурзивној демократији. Контрола над инпутом, над оним што улази у институције, а тиме и у формални процес доношења одлука, понекад је ефикаснији облик испољавања политичке моћи него одлучивање о постављеним питањима на један или други начин. Ова врста злоупотребе моћи је посебна вештина јавних службеника вишег и средњег ранга, који, не упуштајући се у покушаје да утичу на политичара који им је надређен, или на другог доносиоца одлука, једноставно „филтрирају” идеје, иницијативе и појединце који настоје да дођу до одлучилаца и поставе своја питања унутар формалног окружења институција. Реч је о једној од најраширенијих форми злоупотребе јавне моћи, против које се тешко борити, јер такви службеници по природи свог положаја играју улогу усмеривача, а разлика између адекватног обављања функције усмеравања и фактичког блокирања легитимних иницијатива није увек велика ни довољно уочљива, поготово у системима без довољно ресурса, кадрова и времена да адекватно спроводе надзор над вишим административним службеницима.

„Неодлучивање” као политичка

Искључивање појединих интереса и интересних група из политичких институција, поред тога што може бити резултат тајног блокирања од стране администрације, може се чинити и са знањем и пристанком формалних политичких одлучилаца, било зато што они немају решења за неки проблем, било из неког другог разлога, укључујући и коруптивне разлоге, као што је коруптивна дискриминација појединих интереса и њихових носилаца. Тада се прибегава тзв. неодлучивању (у енглеској литератури одговарајући термин је “non-decision making”). Реч је о врло занимљивом модалитету политичког маневрисања одлучилаца. Наиме, неодлучивање није одлука да се у вези са неким проблемом једноставно не поступи ни на који начин. То би, речју, било одлучивање да се

не предузме ништа, а то је различито од „неодлучивања”. Неодлучивање, такође, није ни одлука да се не одлучи о неком службеном поступању, јер то је такође одлука.

Примера ради, прво решење, дакле одлука да се у вези са неким проблемом једноставно не поступи, примењује се често у дипломатији, када се постави питање о могућој шпијунажи појединих припадника дипломатског кора у земљи-домаћину. Тада, с обзиром на Бечку конвенцију и друге међународне акте који дају значајан маневарски простор дипломатама, као и имунитет од кривичног гоњења у многим случајевима, као и на постојећу констелацију међународних односа, често се прибегава томе да се једноставно нотира активност неког дипломате, а не предузима се ништа, јер се рачуна на то да ће он већ бити обавештен о томе да је примећен, а његова активност се не сматра довољно значајном да би се због ње предузимале акције које могу довести до лошег публицитета или нежељене конфронтације са значајном другом земљом. Овакав приступ примењују многе земље и о коме се јавност и не обавештава. Ипак, реч је о поступку у коме је проблем размотрен, институције су га примиле к знању, и донеле одлуку, која гласи да неће предузети ништа. То није неодлучивање.

Пример другог решења, одлуке да се не одлучи о службеном поступању или проблему јавне политике, је ситуација у којој се одлука одлаже, због тога што се сматра да се нису стекли услови да се донесе валидна одлука. Рецимо, при прихватању извештаја борда директора неке компаније од стране скупштине акционара, може се донети „одлука да се не одлучи” о статусу извештаја док не прође неко време, не скупе се још неке информације, и не покажу се резултати пословне политике коју су директори применили. Слично томе, суд се може огласити ненадлежним за решавање неког спора, наочито у међународном праву, и тиме одлучити да не одлучује о неком питању. Ни то није пример неодлучивања као политике, јер је реч о *одлуци* да се о неком питању, из одређених разлога, не може или није опортуно о њему одлучивати.

Неодлучивање у правом смислу је, једноставно, *орџа-*

низовано сиречавање да се проблем уопште остави. То је радикализована форма блокаде интересне групе од стране администрације, у којој и одлучиоци учествују у прећуткивању проблема, и ствара се ситуација у којој, формално, проблем и не постоји, иако су га одлучиоци свесни. Они о њему никада формално и не расправљају, он и није формално на њиховом дневном реду, за разлику од претходна два случаја. Неодлучивање је, у принципу, засновано на некој врсти пристрасности и оно је суштински коруптивно поступање одлучилаца, које поставља озбиљна питања о њиховом интегритету. Оно је по својој суштини непоштено поступање власти, и самим тим, по дефиницији, представља политичку корупцију. Реч је, нажалост, о једној од форми корупције које је најтеже сузбијати, пре свега због тога што је тешко формално доказати да је одлучилац био свестан или морао бити свестан проблема иако он никада формално није постављен, а позитивно законодавство је у принципу тако структурирано да процењује интегритет у поступању по питању које јесте формално постављено, а не непоступање по питању које је реално присутно, али никада није формално постављено. Стога је санкционисање неодлучивања, иако неспорно коруптивног дела са тачке гледишта интегритета јавне службе, блиско потпуној немогућности у постојећим законским условима у савременим политичким системима.

Селективно блокирање приступа интересне групе одлучиоцима

Експлицитнија форма коруптивног поступања у односу на поједине групе за притисак је активно искључење интересне групе из процеса одлучивања. Другим речима, уместо прећутног игнорисања очигледног питања и његовог нестављања на дневни ред, у овој форми дискриминације се иницијативе, интереси, предлози и мишљења неке специфичне интересне групе стављају на „црну листу”, не расправљају се или се систематски одбијају. На тај начин интересна група се поставља у подређен положај у односу на остале интересне групе и врши се антагонизација те интересне групе према политичким одлучиоцима. Реч је о

изузетно негативном приступу политичком одлучивању који захтева отворену интервенцију институција задужених за надзор интегритета у поступању јавних службеника и целокупне јавне администрације.

Искључење интересних група из институционалне дебате је стратешки опасно, осим тога што је неетично и неправедно, јер оно води ка структурном искривљавању интереса читавог сектора кога та интересна група представља или чији је део, тако да се, у званичним документима и на званичним местима за расправу, не види реалност живота и проблема у том сектору. Суштински је проблем у недостатку репрезентативности оних који представљају сектор, јер ако прави представници, а то су интересне групе које желе да пласирају предлоге и мишљења тог друштвеног сектора, нису присутни за столом за којим се одлучује, онда ће тај сектор представљати они који не деле његове интересе. На овај начин је у тоталитарним режимима функционисало целокупно друштво, јер је друштвена елита, која је била формирана по идеолошкој оси, практично сматрала да адекватно представља све сфере друштва.

У друштвима која су претрпела наслеђе тоталитаризма и која се крећу путем либерализације, партикуларне елите, које се често састоје од појединаца несклоних појединим друштвеним групама, могу утицати на доношење непродуктивних или чак контрапродуктивних одлука у вези са животом и проблемима тих друштвених група. Рецимо, у многим таквим државама постоји право умножавања саветничких функција за све више јавне функционере, а на саветничке функције долазе појединци који су или стручни за одређену област, или пак они који традиционално имају добар сараднички однос са конкретним јавним функционером. На тај начин се ствара узак круг око политичких одлучилаца. Ако је саветник министра у било ком ресору научни радник, који при томе има неке своје индивидуалне интересе и није репрезентативан за опште проблеме и питања који проистичу из живота научног сектора у земљи, често се он пита о научној сектору без даљих испитивања истинитости његових закључака. Саветник министра за просвету који је био

запослен у неком научном институту, а на функцији је саветника за средње образовање, на пример, није по својој функцији у влади надлежан да расправља и даје мишљења о стању у науци на институтском нивоу — његова област је средње образовање и, по претпоставци, он има квалификације и искуство на основу којих му је та дужност и додељена. У пракси, када се пред министром просвете постави питање, рецимо, финансирања пројеката образовања које води неки научни институт, па рецимо и онај институт у коме је саветник раније био запослен, министар ће често за мишљење, без даљег консултовања одговарајућих интересних група, питати свог саветника. При томе, саветник може бити нерепрезентативан, јер може, рецимо, бити недовољно успешан научни радник који није остварио научно звање коме је тежио у институту у коме је радио; он може имати личне разлоге да буде против предложеног пројекта, или из било ког другог разлога може бити нерепрезентативан за интересе те друштвене групе. Једино је група за притисак из редова репрезентативних научних радника адекватан саговорник за министра, али у већини случајева та група ће имати тешкоћа да се сретне са министром, управо због тога што круг администрације око министра то отежава. Када се ово отежавање приступа концентрише на једну или неке интересне групе у систематском смислу, резултат је тај да неки могу да дођу до политичких одлучилаца и изнесу своје интересе, а неки не могу, а то је отворено структурно искривљавање јавних интереса и флагрантан случај корупције са тачке гледишта интегритета.⁷ Уколико се таква дискриминација радикализује, а она се радикализује ако се на њу одмах и ефикасно не реагује контролним механизмима, дакле увођењем дисциплине у јавну службу, може се догодити феномен „отмице демократије”, у којој једна фактичка олигархија сарадника политичких одлучилаца одваја те одлучиоце од реалног света друштва којим управљају и доводи их у практично „виртуелни простор” за одлучивање, а садржајно посматрано одлуке доносе

7 Подсећања ради, реч је о корупцији са тачке гледишта интегритета, која је овде усвојена перспектива посматрања корупције, јер овде наведене ситуације не задовољавају, рецимо, критеријуме за оцењивање као корупција са тачке гледишта кривичног права.

саветници, шефови кабинета и генерални секретари министарстава. Тада држава постепено почиње да делује као привидна, „фасадна демократија”, док фактички процес одлучивања почива на класичном моделу олигархије, дакле владавине једне групе која је, стицајем околности, у позицији да утиче на институције.

„Чувари капија”

Олигархију која отима суштинску демократију и претвара је у фасадну демократију сачињавају тзв. чувари капија, односно неформално позиционирани појединци са фактичким утицајем на одлучиоце, било да су део административног и саветничког апарата који окружује министре, било да су актери из сенке. Они практично филтрирају информације и интересе који долазе до политичких одлучилаца и, што је још важније, врше селекцију кадрова који ће бити постављени на кључна оперативна места у државном апарату. Другим речима, они стражаре на „капијама административне моћи”.⁸ Селекција коју припадници ове неформалне касте моћи врше даје им сопствену друштвену моћ, те су они фактички, неформални центри друштвене моћи, који су углавном повезани са политичким странкама, иако често нису њихови званични чланови.

У редове чувара капија је тешко продрети, јер су они врло хомогени. Њихови чланови су често деценијама унутар или близу државног апарата, без обзира на привидне промене, успоне и падове њихових политичких акција. Они имају сличан социјални, политички или лични профил, и снажно су опредељени за то да преузму контролу над што већим делом процеса фактичког доношења одлука. Иако не потписују одлуке, они их већином фактички доносе. Често су груписани као „експерти”, па на тај начин делују као легитимни, признати део друштва, мада су њихове аспирације политичке, а не стручне. То се посебно односи на експерте из области економије или међународног права, јер се многе државе које

⁸ Видети: R. D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice Hall, Englewood-Cliffs, 1976.

пролазе кроз процес либерализације морају поново конституисати у сфери привреде, међународне економске интеграције, и међународноправног положаја и поступања. Користећи те објективне потребе, и легитимност улоге коју као стручњаци у поменутих областима играју у друштву, чувари капија пласирају своје скривене интересе унутар формално експертски дефинисаних улога које играју за државу. То, наравно, не значи да су сви експерти чувари капија, већ само да многи чувари капија наступају као експерти. Улога чувара капија је по дефиницији коруптивна улога у политичком систему, и реч је о једној од стандардних форми политичке корупције.

Друга форма груписања чувара капија је у неформалним институцијама, које, с једне стране, наступају као контролори и нека врста алтернативе власти, а с друге окупљају фактичке одлучиоце и под њиховим кровом се доносе државне одлуке. Позната је улога тзв. аналитичких невладиних организација у САД, као што су Карнеги фондација, Амерички институт за мир (кога финансира амерички Конгрес, а он се представља као невладина организација), Като институт и, можда више од свих, РАНД корпорација. Све су то наводно независне научне и аналитичке установе, од којих ни једна нема универзитетски статус, нити се бави пословима универзитетског типа, нити пак спроводи напредна истраживања карактеристична за научне институте, већ се све баве тзв. дизајном политике, и на скуповима и састанцима под њиховим окриљем се окупљају најутицајнији чувари капија административне и политичке моћи њихове земље. Стога такве институције играју улогу сцене за неформално доношење формалних одлука. Одлуке и закључци до којих се дође у тим институцијама, путем њихових чланова који су чувари капија административне моћи, превод се у званичне институције, где добијају формални статус. Тај процес је добро познат, и део је савремене дипломатије (такозвана дипломатија трећег колосека) која подразумева да се међународна сарадња не одвија само између формалних институција, већ су актери и неформалне установе, пошто је познато да се управо у неформалној атмосфери таквих установа може много продуктивније договарати о политичким компромисима и решењима него у формално устро-

јеним институцијама. Сарадња са чуварима капија, фактички члановима олигархија, императив је за све интересне групе које желе да дођу до стола за доношење формалних одлука, а та сарадња обично има своју цену, било политичку, било финансијску, било цену неког другог типа.

У сваком од ових случајева ради се о компромитовању идеје полиархичне демократије као форме дискурзивне демократије, о нарушавању идеала интегритета јавне службе у интересу реалне политике, а самим тим и о предусловима за појаву отворене политичке или друге корупције.

ДВА ТИПА АКТЕРА У ОДЛУЧИВАЊУ

С обзиром на природу одлучивања, које има свој формални и неформални аспект, постоје и два основна типа актера у самом процесу одлучивања, и то званична власт, као актер формалног одлучивања, и приватни актери, било да се појављују као појединци или као организоване групе, које учествују у неформалном одлучивању. С обзиром на значај неформалног одлучивања, као и већ поменуте праксе да се, под окриљем неформалних организација често „неформално доносе формалне одлуке”, формална и неформална пракса одлучивања се сматрају равноправним „аренама одлучивања”, и није увек оправдано тврдити да је одлучивање у формалној арени битније од одлучивања у неформалној арени.

Неформално и формално одлучивање се преплићу, јер разматрање појединих одлука може да се креће од неформалне ка формалној арени, па да се, услед немогућности формализације одлуке, поново врати у неформалну арену. При томе је важно да актери у одлучивању у неформалној арени буду што је могуће боље организовани и са што јасније кристалисаним предлозима одлука.

Носиоци формалне власти у савременим друштвима у ствари не избегавају притиске, јер им, ако су притисци довољно прозирни и цео процес је легитиман, то омогућава да, уз смањену сопствену одговорност за исправност одлука, усмеравањем различитих предлога, доносе одлуке из већ готовог и понуђеног спектра решења. Другим речима,

полиархична демократија и начин одлучивања који је за њу специфичан олакшавају посао формалним одлучиоцима. Стога је и за њих важно како су групе за притисак организоване. Два основна модела те организације су *политичка заједница*, и *проблемска мрежа*.

Политичка заједница је организована група за притисак која се залаже за неку форму трајне политике у одређеној јавној сфери. Она нуди решења за практично сва питања која доспеју на дневни ред одлучилаца из те сфере, јер јој је у интересу да се та питања решавају на систематичан и хармоничан начин. Политичке заједнице су, на пример, политичке странке, затим удружења грађана или стручњака који се баве неком проблематиком, као што је безбедност, или приватизација. Стога је делатност политичких заједница дугорочна, оне формирају трајне односе са формалном влашћу, и имају могућност да на власт дубоко утичу.

Проблемска мрежа је мање дуговечна група за притисак. Она се формира око конкретног, обично једнократно релевантног, проблема или питања, и настоји да убеди формалне одлучиоце да то питање реше на одређени начин. Рецимо, краткорочна група за притисак је група радника приватизованог предузећа које се суочава са проблемима, а радници са отказима, која настоји да убеди владу да, због нерегуларности у поступању новог власника предузећа, поништи приватизацију. Када постигне тај циљ, проблемска мрежа, која уопште не мора бити мала по броју чланова, и, уједно, може имати значајан политички одјек, једноставно престаје да постоји. У Србији је 2004. године, примера ради, дошло до протеста малинара, који су покушавали да принуде владу да повећа регулисане цене откупа малина. У склопу тих протеста, малинари су тешком механизацијом блокирали ауто пут Београд–Ниш, што је изазвало озбиљне проблеме у саобраћају у земљи. Могло би се закључити да је ова врста протеста била делатност једне проблемске мреже. Као и многе политичке заједнице, она је заснована на окупљању припадника једне делатности наиме — малинара, али, за разлику од политичке заједнице, није трајна, не мобилише интересе те делатности у дугорочном смислу, већ реагује на конкретан про-

блем и потом практично нестаје из политичког видокруга.

Наведени примери илуструју и типичне разлике у моделима деловања политичких заједница и проблемских мрежа. Услед дугорочне природе свог ангажмана, политичка заједница делује систематском применом притиска мањег интензитета, култивисањем кооперативних односа са формалним доносиоцима одлука, и настојањем да се неформална и формална арена одлучивања максимално приближе, тако да што је чешће могуће долази до природног „преливања” одлучивања из неформалне у формалну арену. Класичан пример политичке заједнице су раднички синдикати. Сви добро организовани раднички синдикати настоје да се приближе ресорним министрима, и да, држећи у приправности механизме за антагонизам, као што су штрајкови и медијска критика министра, ипак те механизме што ређе и селективније примењују, а да већину проблема решавају у блиским разговорима са ресорним министром. У идеалном случају, они настоје да створе „колегијалну климу” у којој се министар осећа као један од њих, тако да из неформалних састанака и „пријатељских разговора”, који су у ствари неформалне арене одлучивања и долажења до компромисних решења, природно произиђе формализација закључака унутар владе, односно ресорног министарства. Само у тешким случајевима разлижења у ставовима, или у ситуацијама када се пред велики број радника постављају најтежи егзистенцијални проблеми, или кад постоје за синдикате опасни и неприхватљиви предлози закона о раду и запошљавању, они прибегавају агресивним мерама попут генералних штрајкова, демонстрација на улицама, и отвореној медијској критици појединих чланова владе или владе у целини. Политичкој заједници је у интересу да има миран ток активности који је дугорочно одржив, а конфликти то, у принципу, нису.

Проблемска мрежа делује другачије, што показује пример протеста малинара. Она настаје брзо, готово у тренутку, услед угрожености неким конкретним нерешеним проблемом. Због акутности осећаја угрожености, она тражи брзо решење, и мање је склона компромисима од политичке заједнице. Истовремено, драматичност тренутка диктира и

већу склоност драматичним поступцима, као што је блокирање ауто пута, сукоби са полицијом, претње влади у медијима. Сви ти поступци су природни за многе проблемске мреже. Када се проблем реши, проблемска мрежа губи интерес за даљу комуникацију са владом или другим формалним одлучиоцима, и расипа се. Она је стога мање конструктиван партнер за дијалог за формалне одлучиоце, и мање је за њих корисна, јер им не нуди готова решења у дугорочном смислу. Примера ради, ако један снажно организован синдикат врши притисак на владу да донесе одређени закон о раду, а тај предлог закона је неприватљив за ММФ, који додатне кредите земљи условљава оштријим условима за раднике, влада ће ступити у преговоре и са синдикатом и са ММФ-ом. Синдикат ће на то реаговати изразом новог нацрта закона, који влада може модификовати, и те измене и размена предлога ће трајати док се не нађе узајамно прихватљиво решење. Коначна верзија закона може бити, рецимо, стручно лоше израђена, и може привући критику стручне јавности, али ако се то деси, влада ће увек моћи да се одбрани једноставним указивањем на демократски процес доношења одлука у коме се морају поштовати носиоци интереса оних друштвених група којих се законодавство тиче. Њена одговорност је тиме мања, јер је и њена улога мања, наиме она је ближа улози усмеривача и покровитеља процеса преговарања о решењима, него оних који формирају решење. Управо у томе је привлачност полиархичне демократије за стратешки разборите политичке елите.

Проблемска мрежа радника фабрике аутомобила која је „социјална бомба” домаће привреде обично неће реаговати на нацрт закона, ни на предлог, па ни на закон када буде усвојен, али када се предузеће прода и радници буду отпуштени, наступиће ерупција социјалног бунта, који ће владу једноставно натерати на врло тешке уступке, повлачење својих одлука, кршење неких договора са инвеститорима, или пак на полицијске акције против радника, што је апсолутно недопустиво у демократском друштву. Стога власти углавном имају проблеме са проблемским мрежама, и настоје да до тих проблема не дође тако што ће претходно блиско сарађивати са релевантним политичким заједницама које представљају

одговарајуће друштвене групе, и приближавањем неформалне и формалне арене одлучивања избећи конфронтације. Свака разборита политичка елита стога настоји да продуби полиархични карактер демократије, да повиси профил неформалног и снизи профил формалног одлучивања, и тиме себи избори већу слободу од одговорности не за процес, него за садржај донесених одлука.

ИНТЕГРИТЕТ У САРАДЊИ ФОРМАЛНИХ СА НЕФОРМАЛНИМ ОДЛУЧИОЦИМА

Посматрано у принципу, приближавање између формалне и неформалне арене одлучивања смањује потенцијал за корупцију, злоупотребу формалних овлашћења, повећава прозирност процеса доношења одлука, повећава број учесника у том процесу, а тиме и смањује могућност монополизације институција и преотимања дневног реда од стране корумпираних или потенцијално коруптибилних чувара капија. Истовремено, треба имати у виду неке потенцијалне опасности које проистичу из интензивног зближавања формалне и неформалне арене за доношење одлука.

Иако и формални доносиоци одлука и политичке заједнице имају природну склоност да сарађују, радије него да се сукобљавају, ни у једном конкретном случају нема гаранција да ће, на пример, интереси политичке заједнице бити довољно сагласни са основним смерницама политике владе да се конфликти избегну. Стога и у овој врсти сарадње постоји могућност конфликта, а они могу бити структурно опаснији од конфликта између проблемских мрежа и владајућих структура, просто због тога што политичке заједнице имају већи капацитет да суштински мобилишу антагонизам ширих слојева становништва против власти. Сукоб владе са добро организованим синдикатима у радничким земљама може довести до пада владе, а сукоб са проблемском мрежом то тешко може изазвати. Мобилисање стотина хиљада чланова синдиката и њихових породица и пријатеља, ако и не доведе до пада владе у краткорочној перспективи, може довести до озбиљног реконфигурисања изборне математике на следећим изборима, односно до пада владе на тај начин. Тамо где про-

блемска мрежа може, евентуално, изнудити оставку једног или два министра и уступке владе својим захтевима, ако наступа довољно хомогено и одлучно, синдикат, односно политичка заједница, може изазвати промену расположења великог дела грађанства према некој политичкој опцији у средњорочном периоду, што је за сваку политичку странку озбиљна опасност.

Друга опасност која произлази из приближавања формалне и неформалне арене одлучивања је могућност да неформални одлучиоци, ако су по својим личним, професионалним или групним карактеристикама доминантнији, или способнији, од формалних одлучилаца, рецимо ако имају израженију личну „харизму” и бољу артикулацију у јавном наступу, преотму дневни ред формалних одлучилаца и практично апсорбују формалне институције. То се, према нашем мишљењу, догодило током осамдесетих година прошлог века у Аустралији, за време владавине лабуристичке владе са председником владе Полом Китингом (Paul Keating). Агресивни синдикати, посебно синдикати лучких радника, су се толико приближили формалној арени доношења одлука да је дошло до класичног срастања синдикалних и владиних елита, па су бивши функционери синдиката постајали чланови и високи службеници у влади, што је синдикатима дало толику слободу да су практично читаве делове аустралијске економије држали у статусу талаца својих интереса. Примера ради, синдикати лучких радника су организовали штрајкове који су потпуно паралисали пристаништа и постројења за утовар, на начин који је сугерисао да практично постоји договор са владом. Последице таквог толерантног односа према агресивној синдикалној политици у којој су доминирали активисти пореклом из Северне Ирске, навикли на оштру политичку борбу, укључивале су и колапс многих приватних предузећа која су зависила од морског транспорта. Јужно острво Тасманија, чија се привреда заснива на малом предузетништву, а које је једна од савезних држава аустралијске конфедерације, посебно је било погођено оваквим деловањем синдиката. Услед претераног утицаја синдиката, претеране гласности њихових представника у медијима, и њиховог претераног мешања у рад владе, створио се утисак

да земљом управљају синдикати, дошло је до озбиљног заостајања у функционисању привреде, и деведесетих година прошлог века, после деценије на власти, лабуристичка влада је доживела катастрофалан пораз на изборима. И данас, готово десет година касније, на власти у Аустралији су конзервативне политичке снаге либералног економског профила, јер сећање на дане доминације синдиката још траје.

У датом екстремном примеру реч је о реализацији треће опасности од претераног приближавања неформалне и формалне арене одлучивања, наиме о претварању политичке заједнице у владајућу политичку структуру без изборне легитимације. Наиме, једна је ствар када легитимно изабрана влада, која може бити мање или више способна, све више сарађује са политичким заједницама, и све више приближава своју арену формалног одлучивања неформалној арени тих заједница, али ипак задржава званичну димензију одлучивања дефинисану политичким процесом. Сасвим је друга ствар када дође до урушавања баријере између владе и политичке заједнице без избора и вертикалне легитимације, па представници политичке заједнице слободно прелазе у сферу владе и обрнуто. У овом другом случају се озбиљно нарушава легитимитет политичког процеса и саме владе, руши се интегритет јавне управе, а то у демократским друштвима са изграђеним политичким осећајем за легитимност власти, грађани дугорочно кажњавају, као што се види из наведеног примера. Претварање политичке заједнице у владајућу политичку структуру је, самим тим што урушава интегритет и легитимитет јавне управе, форма политичке корупције, без обзира на то што она у начелу није законски кажњива. Реч је о насиљу над етиком политичког живота и јавне управе.

Пријем секундарних политичких заједница

Интегритет у сарадњи владиних институција са политичким заједницама је повезан и са ширином те сарадње. Поред тзв. примарне политичке заједнице — група са којима постоји формализована сарадња, на пример, „званичног” синдиката, постоји и „секундарна политичка заједница”, која окупља све оне остале представнике истих интереса у

друштву који нису редовно за столом за одлучивање, рецимо, на примеру синдиката, алтернативне синдикате. Често се ставови секундарне политичке заједнице неће поклапати са ставовима примарне политичке заједнице, и важно је да сарадња званичних институција власти увек укључи и ставове секундарне политичке заједнице, како би се избегао ексклузивитет и монополизација, рецимо, интереса радника у случају синдиката или интереса било које друге друштвене групе кроз искључиву комуникацију са примарном политичком заједницом. Постојање примарне и секундарне политичке заједнице је, у извесном смислу, неизбежно, јер је физички немогућно избећи неку селекцију саговорника са владиним институцијама, и њихову релативну униформност у појављивању пред тим институцијама. Када се једном једна политичка заједница појави као представник неке класе друштвених интереса, рецимо један универзални синдикат, и нешто се договори са владом, постоји логична тенденција да се у следећим наступима поново појављује иста политичка заједница и даље разговара о претходно договореном и оном што из договореног произлази. При томе та практична комуникација не може прецизно препознати да ли је саговорник потпуно репрезентативан, које он секундарне политичке заједнице можда блокира, и у којој мери. Стога је важно да владајућа структура увек задржи могућност комуникације са оним секундарним политичким заједницама које се појаве у току разговора са примарном политичком заједницом. Та могућност је ограничена практичним околностима реализације договореног. Стога је у пракси тешко осигурати равноправан пријем примарне и секундарне политичке заједнице, као и потпуно праведну дистрибуцију улога између њих.

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ЕТИКЕ И ЈАВНА СЛУЖБА

Александар ФАТИЋ

ВАНВРЕМЕНОСТ ПРОБЛЕМАТИКЕ МОРАЛНОГ УПРАВЉАЊА ДРЖАВОМ

„Победници, онда, треба, у било ком тренутку да се то деси, уколико желе да постигну одговарајућу сигурност, да изаберу, после узајамног консултовања, најбоље људе који се могу пронаћи међу Грцима, људе пре свега у зрелим годинама, који код кућа имају жене и децу, који воде порекло од дугог низа угледних предака и од којих сваки поседује одговарајућу количину личне имовине. За град од десет хиљада становника довољно је педесет таквих људи да њиме управљају.” (Платон, *Седмо њисмо*).¹

Теоријска расправа о очувању интегритета јавне службе и спречавању њене корупције се може водити на различитим нивоима, разматрајући кључне појмове попут корупције у начелу, специфичности јавне службе, јавног и приватног интереса, моћи коју јавним службеницима даје држава, и моделима вршења притиска на државу и на јавну администрацију да на један или на други начин дистрибуирају ту моћ у јавности. Реч је, у основи, о демократској теорији. Када се теоријске расправе ове врсте илуструју конкретним примерима, то јест када се сагледају у перспективи конкретних, животних ситуација у којима се јавни службеник налази када доноси одлуке које ће се касније карактерисати као

¹ Цитат према енглеском преводу: Plato, *The Collected Dialogues*, приредили: Edith Hamilton & Huntington Cairns, превод: L. A. Post, Princeton University Press, Princeton, 1961, p. 1575.

морално интегрисане или пак коруптивне, све претходне појмовне расправе се сажимају у личну драму доношења одлука. Та лична драма се одлучује пре свега вредностима које појединац прихвата, дакле, питањем о томе у којој мери је успео да интегриса вредности јавне службе и одговарајућег морала, и степеном личне снаге, односно моралне интегрисаности појединца. Оба питања спадају у област етике и због тога се данас комплетна стручна расправа и специјализована обука јавних службеника у области интегритета управљања углавном води у дисциплинарном оквиру етике. Циљ овог поглавља је да понуди кратак општи увод у основне принципе етике, да би се потом, у наставку овог уџбеника, читалац могао бавити конкретним врстама етике према кључним областима и проблемима етичког поступања у јавној служби.

Етика јавне службе, пре свега, иако је питање индивидуалног интегритета, подразумева системске претпоставке како би се у јавну службу изабрали људи за које постоје добри разлози за веровање да поседују довољан лични интегритет, и потом да би им се помогло да тај интегритет у специфичној позицији јавног службеника и очувају. Питање о системским претпоставкама за избор јавних службеника се поставља од најранијих фаза организације јавне администрације. Погледајмо укратко које су претпоставке, већ у 4. веку пре нове ере, биле предмет разматрања у организацији зачетака јавне управе.

У своме *Седмом њисму* свом пријатељу Диону и његовим пријатељима, Платон описује проблеме повезане са успостављањем легитимне власти после политичких преврата и промена елите.² Он почиње приповедање описујући како је, док је био младић, Атином владала структура која је злоупотребљавала власт поступајући насилнички и увредљиво према грађанима, што је довело до револуције. Након збацивања старе власти, каже Платон, нова политичка елита која се састојала од педесет једног човека преузела је контролу над Атином, и то, како он каже, једанаест у самом граду, десет у Пиреју као посебној административној јединици унутар атинске државе, и тридесет као „врховни владари целе

2 Видети: Платон, *Писма*, превели: Ксенија Марицки Гађански и Иван Гађански, Рад, Београд, 2001, стр. 37–9.

државе”. Другим речима, успостављен је мини-федерални систем у грчком полису, са две „покрајинске владе” и једном „савезном”, која је имала највећу моћ.

Међу тридесет „врховних владара целе државе” било је Платонових рођака, па су га они, „природно”, позвали да им се и он придружи у јавној администрацији, „подразумевајући његову способност за тај задатак”, како сам каже. Будући млад и амбициозан, Платон је прихватио позив, понесен идејом да би могао учествовати у управљању Атином на начин којим би се она „исправила од неправедног живота”. Међутим, убрзо се уверио да је, према новим владарима, „претходна влада изгледала као златно време”. Између осталог, нова „демократска” влада је захтевала од старог и поштованог учитеља Сократа да, са неколицином других људи, пође и на силу доведе једног свог пријатеља да би он био убијен без кривице. Како Платон каже, циљ овог поступања био је да Сократа, увлачећи га у злочин против пријатеља, „вежу за своју владу, хтео он то или не”, дакле да га, како би се данашњим политичким жаргоном рекло, „компромитију”. Када је Сократ, немогавши да себе натера на такав поступак, одбио да учествује у „злочиначком подухвату”, није прошло дуго а влада га је оптужила и извела на суд за „неверовање у богове у које верује држава и за кварење младежи”, за шта је осуђен на смрт. Платон се, потом, „са гађењем”, повукао из политичког живота, увидевши да је, с обзиром на „врсту људи који се баве политиком, законе и обичаје у владавини”, исправна владавина изузетно компликован и тежак задатак.

„Пре свега, ништа се није могло учинити без пријатеља и лојалних савезника, а такве људе је било тешко пронаћи, јер се нашим градом више није владало према законима и пракси наших очева. Такође, било је немогуће формирати такве људе изнова, јер за то нису постојале претпоставке. Штавише, писани закони и обичају су корумпирани запрепашћујућом брзином. Стога сам и ја, који сам испочетка био тако пун ентузијазма за јавну каријеру, гледајући на вир јавног живота, видео незасито кретање и покретне струје, тако да ми се завртело у глави (...). Коначно сам схватио колико је у свим савременим

државама, без изузетка, систем владавине био лош.”
(*Седмо њисмо*).³

Платон описује стање које без икаквих тешкоћа асоцира на актуелне проблеме у „демократској” владавини. Дакле, промена политичке елите је наступила услед незадовољства претходном владом, али је, према новој влади, после извесног времена, стара почела да изгледа „као злато”. Нова влада је корумпирала добру традицију и законе, јавне установе и праксу, и покушала је да компромитује интелектуалце (Сократа), вршећи на њих притисак да учествују у нечасним поступцима власти како би их онемогућили да у будућности критикују владу („како би га везали за своју владу, хтео он то или не”). Када су интелектуалци, чији је Сократ овде пример, одбили да учествују у „државном криминалу” (присетимо се колико је само у Србији током последњих двадесет година било убистава недужних људи од стране власти), власти су га оптужиле за неко „морално-политичко” кривично дело („да не верује у богове у које верује држава и да квари младеж”), а потом законито ликвидирале. Дакле, Сократ је убијен на злочиначки, а ипак законит начин, јер је сам закон, заједно са институцијама, постао неморалан и нечасан. Такво стање је изазвало „гађење” код Платона, који је напустио јавну службу. Разматрајући, после тога, разлоге за своје разочарање, схватио је да они леже у „врсти људи који се баве политиком” (проблем етике у политици) и деформисаним законима и институцијама, са којима се није могло доћи до људи од интегритета који би обављали јавне функције.

Платон каже да се „ништа није могло учинити без пријатеља и лојалних савезника”, али су корумпиране институције онемогућавале да се такви пријатељи и савезници приволе на политичко ангажовање, а у редовима политичара и државног апарата их није било довољно. Такође, због корупције система, а овде се реч „корупција” користи у значењу нарушавања моралног интегритета, а не простог подмићивања, није било могуће, унутар система јавне администрације, култивисати такве људе, узорне јавне службенике. Другим речима, Атина 4. века пре нове ере имала је исто тако

3 Оп. cit.

„слабе институције” и „осетљиву транзицију” као земље југоистока Европе на почетку двадесет првог века нове ере. У оба случаја, постојали су исти етички проблеми, који се нису променили са драматичном променом историјских, социјалних, друштвених и политичких околности. Етичка питања су вечна и одговори на њих се не мењају са временом. Ти одговори су принципијелни у односу на сам појам државне управе, и када се етичке вредности развију и утврде, нема никакве потребе да се оне мењају и „ажурирају”. Морал није ствар прогреса и то је важно полазиште које треба имати у виду.

МОРАЛНА ДИМЕНЗИЈА ЛИЧНОСТИ ЈАВНОГ СЛУЖБЕНИКА У ИСТОРИЈСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ

Платоново размишљање о условима које припадник владајуће елите треба да испуњава да би свој посао могао обављати са одговарајућим интегритетом, подразумева да се бирају „најбољи људи међу Грцима” односно морално најсолиднији људи у свом народу. Пре свега, то морају бити људи у зрелим годинама, које подразумевају способност да се смирено разматрају проблеми у вези са владавином, те да се управљању прилази без страсти и брзоплетости. То, такође, треба да буду породични људи, који „код куће имају жене и децу”, дакле људи који имају искуство личне одговорности за породицу и чији се плодови одговорности могу видети по томе какве су породице подигли. Људи без породице, склони авантурама, представљају ризик када им се повери држава. Платон инсистира на условима који су у вези са стабилношћу и поузданошћу, са личним квалитетима који повезују способност појединца да успешно води своју породицу са његовом способношћу да води државу. Затим, Платон наводи да би јавни службеници требало да буду из угледних породица, дакле да сами буду одгојени у породичном амбијенту у коме постоји стабилност и одговорност, свест о јавном интересу, те да њихови преци треба да буду угледни представници народа. Коначно, јавни службеник мора бити релативно добростојећи грађанин, како не би био превише материјално мотивисан да злоупотреби јавну функцију ради стицања приватне користи.

Више од двадесет векова касније, у Кнежевини Црној Гори, приликом формирања „етичког правилника” за припаднике полиције на самом почетку двадесетог века (*Полицијски њравилник у Књажевини Црној Гори*), услови које мора испуњавати „жандар” су формулисани на следећи начин:

1. Узвишени задатак полиције јест старање о личној и имовној безбједности грађана;
2. За жандарме примају се добровољци, а да пријављени кандидат буде примљен за жандарма треба:
 - (а) да је црногорски припадник;
 - (б) да је писмен;
 - (...)
 - (г) да је доброг владања;
 - (д) да је умно и физички потпуно развијен;
 - (...)Првенствено право имају они ... (који) владају којим страним језиком ...
3. Они не смију никад опоро и на увредљив начин према људима поступати;
4. Жандарми морају бити свагда трезвени; не смију се одавати неморалном и неуредном животу, не смију беспослено остајати по крчмама и кафанама;
5. Као органи полицијске власти, жандарми нипошто не смију радити оно што другима забрањују, нити радити ма што што би код публике изазвало подругу и подсмјех;
6. Кад жандарм, по наредби или сам по својој дужности, има да изврши притвор над неким лицем, он ће пазити да то изврши на најуљуднији начин, поступајући мирно и човјечно са дотичном особом без граје, вике, псовке, гурања и злостављања ...;
7. Као најглавније карактерне црте, од сваког жандарма изискује се: неподмитљивост, искреност, истинитост, и чување тајне.

8. У мјесту где је одређен жандарм, треба да познаје људе из свих редова, а нарочито оне који су кажњени због злочина или пријеступа, или су иначе познати као крадљивци, варалице, блудници, беспосличари, смутљивци, коцкари, итд. Такође да познаје сва јавна мјеста, знатније приватне и јавне куће и зграде у којима се налазе кафане и друге радње, а нарочито онаква мјеста гдје се састају сумњива лица као: лупежи, варалице, коцкари, блудници итд.⁴

Када се сагледају ови документи из драматично различитих историјских доба, види се извесна различитост у нагласку, али истоветност у моралном тону. Платоново објашњење нарушавања интегритета у античкој Атини је повезано пре свега са институционалним слабостима, корупцијом закона и обичаја предака, који онда онемогућавају да се унутар система владајуће елите одгајају морални припадници „јавне администрације”, како би се данас рекло. Истовремено, он лек од ове бољке види у инсистирању на личним квалитетима и породичној позадини кандидата за јавну службу, који морају бити угледни чланови друштва из угледних породица, са одговарајућом имовином. У Кнежевини Црној Гори на почетку прошлог века, од полицајца као примерних јавних службеника са специфичним овлашћењима су се очекивали, поред опште физичке спремности, пре свега морални квалитети. Захтеви постављени у правилнику су далеко изнад моралних захтева који се данас постављају било којој европској полицији. Довољно је само размотрити неколико.

Од полицајца се у Црној Гори очекивало да има бити „човечан”, дакле, хуман. Пре свега, очекивало се да, када мора да ухапси неко лице, он поступа максимално поштујући

4 Овај извод из *Правилника* је и данас истакнут на зиду Полицијске школе Црне Горе у Даниловграду. Треба имати у виду да је 19. децембра 1900. године црногорски кнез Никола најавио реформу црногорске државне управе, а 1902. године се та реформа и догодила. Полицијски правилник стога треба сагледавати као део „реформе државне управе”, дакле у контексту административних промена какве су, у суштини, релевантне и данас.

достојанство и интегритет човека према коме поступа. Грубост, па и неуљудно опхођење, били су строго забрањени.

Потом, полицајац је морао бити морална особа у свом личном животу. Они се нису смели одавати неморалним активностима и „неуредном животу”, дакле њихов приватни живот је био релевантан за њихову процену као кандидата за полицајце. Полицајац је доживљен и представљен у правилнику пре свега као морални узор, а не као рефлексивна принуде и ауторитета државе, дакле његово јавно „овлашћење” је само периферна административна околност која му омогућава да обавља свој посао, а не суштина његовог профила и посла као полицајца. Пре свега је морал супстанца његових „квалификација” као полицијског службеника.

Од полицајца се очекивало да не сме сам чинити прекршајна и кривична дела, као ни да се не сме недолично понашати, на начин који би код публике могао изазвати „подругу или подсмех”, на тај начин чувајући достојанство своје професије.

„Најглавније карактерне црте” полицајца су биле неподмитљивост, *искреност*, истинитост и чување тајне. Дакле, није се очекивало само да полицајац не прима личну корист вршећи дужност, да говори материјалну истину и да не одаје службене тајне, већ и да буде искрен као личност, што је лични квалитет који се данас не може пронаћи у списку критеријума ни за једну јавну функцију у савременим политичким демократијама.

Полицајац је требало да познаје све потенцијалне преступнике, изгреднике и осуђена лица за различите преступе, укључујући „крадљивце, варалице, *блуднике, беспосличаре, смутљивце, коцкаре ...*”. Треба имати у виду да су крадљивци и варалице, као починиоци кривичних дела, смештени у исти контекст моралне оцене као блудници, беспосличари и смутљивци. Блуд је овде употребљен у моралном смислу, као порочан живот, беспосличарење као лична карактеристика, а смутљивост као карактерна особина. Ни једно од ово троје нису кривична дела, али се третирају, са моралне стране посматрано, исто као кривична дела. Дакле,

полицајац не може бити блудник, већ мора имати уздржан и миран живот; он не може бити коцкар, мора бити вредан и не може бити „смутљивац”.

Коначно, полицајац треба да познаје места у којима се окупљају проблематични појединци, наиме „лупежи, варалице, коцкари, блудници”. Блудници су и међу сумњивима у контексту чињења кривичних дела. Подразумева се да је лична неморалност предиспозиција за чињење различитих друштвено санкционисаних, типично кривичних, престапа или дела, за која је надлежна полиција. Морална подлога закона и друштвеног поретка је сасвим доминантна. При томе, ваља имати у виду чињеницу да је реч о званичном полицијском правилнику у коме се званично формулишу услови да би неко могао бити полицајац, што аутоматски значи да полицајац може бити избачен из службе уколико се утврди да је „смутљивац” или „блудник”, те да не води уредан живот. Морални надзор над животом и личношћу полицајца се подразумева као нормалан услов за интегритет полицијске службе као јавне службе. Могло би се рећи да су ови услови комплементарни Платоновим условима. Иако се, у сиромашној кнежевини, не тражи да полицајац, као јавни службеник, буде добростојећи, између осталог и зато што, за разлику од Платонове политичке елите, он у начелу није имао ингеренције да доноси било какве одлуке у којима би могао бити мотивисан материјалном коришћу у значајном смислу, ипак се, у суштини, у наведеном правилнику преводу готово све карактеристике које подразумевају и Платонове услови.

Ова наведена документа су примери ране свести о томе колико је лична етика фундаментална за интегритет јавне службе. У савремено доба нагласак је више на системским претпоставкама које гарантују интегритет у службеном поступању, док се личне карактеристике појединачних службеника остављају по страни. Ипак, треба имати у виду историјско искуство и проблеме са корупцијом који се појављују у савремено доба. Ако се борба против корупције путем инсистирања на интегритету дефинише пре свега у домену институционалних претпоставки, онда је заобилажење процесних и институционалних препрека за

корупцију. Ствар техничке вештине, оно што, у начелу, омогућава корупцију. С друге стране, инсистирање на личном моралу сужава простор за манипулацију, јер се апелује директно на етику појединца и на његов начин живота. Приватне карактеристике јавног службеника нису ирелевантне за његово обављање јавне функције. То је и данас случај, а та чињеница постаје посебно очигледна при избору високих јавних званичника (председника држава, судија у неким државама, гувернера итд.), када у јавност доспеју информације о њиховом недоличном приватном животу, што онда често има фаталне последице за њихов изборни резултат. Да приватни живот није важан за процену и кредибилитет јавног службеника, такви преокрети у популарности кандидата не би се догађали. Свест јавности о значају приватних карактеристика јавног службеника је и даље присутна, само она више није институционализована на исти начин кроз позитивно-правне норме и унутрашње статутарне акте, као што је наведени полицијски правилник.

ЕТИКА И САВРЕМЕНА ЈАВНА УПРАВА

О етици у јавној администрацији, или јавној управи, како се код нас чешће каже, најуобичајенији начин расправљања је онај који се позива на једноставно питање о томе шта је етичко поступање органа управе и јавних службеника *с обзиром на очекивања грађана* и на њихове задатке и улогу у друштву. Та форма расправљања о етици јавне службе је важна, али она суштински пренебрегава једно претходно питање, без кога није уопште могуће продуктивно разговарати о етици чињења или нечињења у јавној администрацији. Реч је о питању постављеном у претходном тексту, наиме о вековном питању о томе ко треба да сачињава јавну управу. Тек уколико постоји таква јавна управа која је способна да поступа етично, има смисла говорити о њеном етичном или неетичном конкретном поступању, јер у неким ситуацијама, ако се не реши питање о томе ко може сачињавати јавну управу, она и не може поступати етично.

Примера ради, део етике у поступању јавне управе је компетентно деловање и поступање према савести. Јавни

службеник који поступа немарно или улаже недовољно пажње у свој посао је, према томе, неетичан јавни службеник. Међутим, уколико је јавна управа некомпетентна, нема смисла говорити о овом етичком критеријуму. Некомпетентан јавни службеник не може обављати свој посао компетентно без обзира на то што се он заиста може трудити да поступа по својој савести. Слично томе, јавна управа која је састављена од политичких следбеника политички именованих лица, пре свега министара, без свог организационог и структурног интегритета, чији припадници живе у сталном страху од смене или последица евентуалног независног поступања, против воље министра, једноставно не може бити етична јавна управа.

Наведена чињеница је уједно и основни разлог због кога није могло бити речи о етичности у раду јавне управе на просторима бивше Југославије, а и у осталим земљама Балкана, током претходних пола века. Током трагичних комунистичких година, владала је политичка диктатура једне олигархије интелектуалних и моралних парија који су се називали комунистима и левичарима, а чији су програм, начин образовања, рада и владавине били идолизација општег примитивизма у идеалу „државе радника и сељака”. Наравно, та држава није била држава ни радника, ни сељака, већ држава пропалих радника и пропалих сељака који су постали политичари. Наслеђе тог начина формирања јавне управе постоји и данас у остацима бивших управних органа, у којима је кадровска структура још делимично таква да једноставно није могуће смислено расправљати о етици, пошто не постоји ни минимум независности нити креативних потенцијала у појединим јавним службеницима који би им омогућио да себе уопште доживе као етичне субјекте у својим службама.

Примери описане појаве су посебно уочљиви у репресивним органима. Примера ради, полиција је орган јавне управе. Приликом демонстрација пре демократских промена у Србији 5. октобра 2000. године поједини припадници полиције, изашли из комунистичког шињела друштвене контроле, батинали су грађане на најбруталнији начин и те епизоде су забележене камерама. Они су данас део

мањине у већ озбиљно реформисаној и унапређеној српској полицији, али када је реч о таквим припадницима „јавне управе”, нема ни смисла говорити о етици, када они себи етичка питања очигледно и не постављају. Тек уз кадровске промене и уклањање баласта бивших, трагичних времена за све народе Балкана, тек уз опсежну и дубоку декомунизацију друштва, могућно је створити основне претпоставке за смислен разговор о етици у јавној служби. То се односи не само на репресивне органе, већ и на комплетан државни апарат.

Мера је потребна и у револуционарном заносу. Непосредно после урушавања комунизма на балканским просторима, појавила се једна неумерена склоност ка „подмлађивању” јавне управе, па су се, преко ноћи, на кључним државним функцијама нашли младићи и девојке раних и средњих двадесетих година, пуни енергије али лишени било каквог озбиљног искуства, што је довело, с једне стране, до интуитивног револта код великог дела становништва, а с друге до проблема у самом функционисању јавних органа. Занемарени су принципи стари миленијумима, а наведени у Платоновим редовима на самом почетку овог поглавља. За јавну управу је потребно изабрати најбоље људе, при чему избор треба правити између зрелих, породичних људи, који су у свом приватном и личном животу показали способност доношења продуктивних одлука и руковођења другима. Платон је сматрао да ти људи морају бити угледни и из угледних породица. Дакле, по његовом мишљењу, они би морали бити бирани управо противно комунистичким принципима у вези са радницима и сељацима који нису ни радници, ни сељаци, а по којима није важно какву личну и породичну историју неко има да би био изабран на јавну функцију.

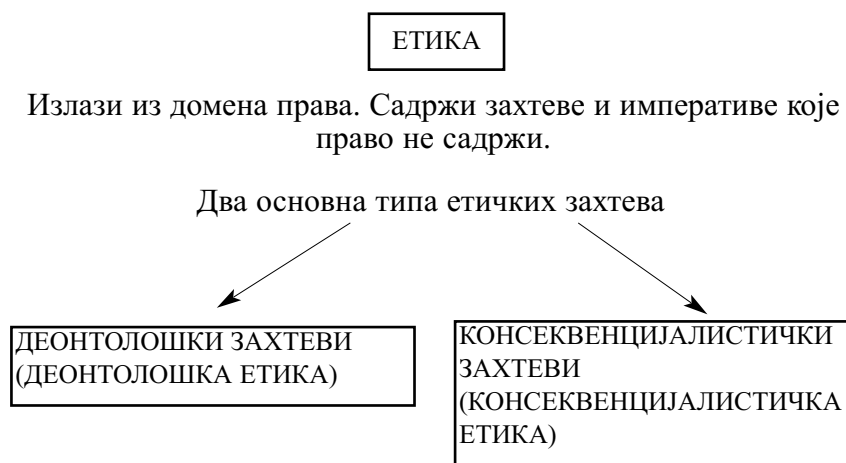
Платонов закључак је да је потребно да се зна порекло оних који су носиоци одговорних дужности у јавној управи. Другим речима, потребно је да фактички углед њих самих и њихових породица одговара формалним ингеренцијама које им се дају кроз именовање на јавну функцију. Тек тада је могућно имати јавну управу која има фактички друштвени ауторитет, и о чијим поступцима се може продуктивно расуђивати са етичке стране. При томе, она мора бити

економична и „транспарентна”, дакле пропорционална величини популације појединих административних јединица, било да је реч о општинама, градовима или републици. Број јавних службеника би, према томе, требало да буде релативно мали, да би њихов рад могао бити у одговарајућој мери предмет јавног надзора доступног свима или већини грађана. Платон каже: довољно је педесет таквих припадника административне елите за град од десет хиљада становника.

Јавна управа, тзв. мамутски систем, са стотинама хиљада јавних службеника у релативно малим балканским земљама, по дефиницији није подложна одговарајућем јавном надзору. У њој се спонтано стварају „реакционарни цепови” лењости, неефикасности, па и неморала. Стога поступак изградње јавне управе претходи успостављању етике јавне службе. Тај процес има своје специфичне захтеве, и на њих, иако они нису интегрални део етике, треба обратити пажњу после сваких политичких избора и конституисања нових органа управе, односно после њихове реформе.

ШТА ЈЕ ЕТИКА ЈАВНЕ СЛУЖБЕ, А ШТА ЕТИКА УОПШТЕ?

Етика се бави питањем о томе шта је морално оправдано поступање у појединим контекстима, па је, самим тим, етика јавне службе систематизација моралних принципа у раду јавне администрације. Етика се заснива на фундаменталним вредностима које јавна служба, односно друштво, прихватају, па је стога етика једног либералног друштва сасвим различита од етике колективистичког друштва. У сваком случају, постоји неколико методолошких слојева разматрања етичких принципа који се често појављују у литератури као алтернативне „етике”, али су у ствари, у већини случајева, истовремено присутни у етичком расуђивању јавне управе.



Основни принципи на којима се заснива ова подела могу се сажети на следећи начин:

1. Деонтолошка етика почива на категоричком односу као основној супстантивној норми које се ваља придржавати без изузетка.

- (1) Пример: Кантов категорички императив:
- (2) Поступај тако да личност другог увек третираш и као сврху, а никада само као средство;
Поступај тако да можеш желети да максима твог деловања може постати општи принцип (тест универзализације).

Општа форма етичког захтева:

- „Учини (а) јер је (а) исправно”, или
- „Учини (а) јер је то твоја дужност”.

2. Консеквенцијалистичка етика прописује оно деловање које у суми својих разумно предвидивих последица доприноси највећем добру. То се често своди и на питање о мањем злу.

Слика 1: Рудиментарна методолошка систематизација етичког поступања

Слика 1 показује основну методолошку поделу етичких доктрина на такозвану деонтолошку и консеквенцијалистичку етику. Ова два модела етичког мишљења показују два супростављена начина извођења етичких судова о томе које су радње морално оправдане, а које нису.

Деонтолошки модел етике⁵

Први и најтрадиционалнији модел етичког мишљења је тзв. деонтолошка или деонтичка етика. Реч је о супстантивно одређеном етичком мишљењу, заснованом на одређеним садржајним нормама које се у сваком случају морају поштовати. Пример ове етике су принципи да јавном службенику није допуштено да присваја средства и имовину у власништву државе за себе, да поступа противно својим законским овлашћењима, да врши дискриминацију између својих странака, да даје лажне или неистините информације. Категоричке вредности укључују исказе као што су:

- (1) Часно је бранити неправедно оптужену невину особу;
- (2) Срамно је осудити неправедно оптужену невину особу;
- (3) Неморално је нерешавати на време управне ствари грађана који нису политички утицајни;
- (4) Срамно је одбити захтев грађанина који је сиромашан само зато што он нема начина да натера јавног службеника да одговара за своје поступање или непоступање;
- (5) Срамно је у парламенту гласати у туђе име за закон који се тиче свих грађана;
- (6) Нечасно је избегавати порез послујући преко Кајманских острва када је неко на јавној функцији у Србији.

Наведени искази деонтолошког моралитета показују да је реч о интуитивном схватању морала који полази од

⁵ Овде изнесена дискусија деонтолошког и консеквенцијалистичког метода у етичком мишљењу је заснована на чланку „Етика јавних службеника”, објављеном у часопису *Пулс*, јануар–фебруар 2004, стр. 1–5.

поставки карактеристичних за широко прихваћене вредности. У појмовном смислу постоји више објашњења о томе како функционише деонтолошки начин етичког мишљења, а вероватно најпознатија деонтичка теорија морала је она из пера Имануела Канта (Immanuel Kant). Реч је о чувеном Кантовом категоричком императиву, који има неколико формулација, а две од њих су наведене у Слици 1, наиме:

- (а) Увек поступај тако да личност другог третираш и као сврху, а никада само као средство, и
- (б) Поступај тако да максима твог деловања може постати општи принцип.⁶

Погледајмо како се ова два принципа уклапају у претходно наведене деонтолошке исказе.

- (1) Часно је бранити неправедно оптужену невину особу.
 - (1а) Уважавајући личност другог као сврху, имајући у виду његово достојанство и природно право на правду, дакле на слободу од угњетавања и кажњавања без кривице, часно је бранити неправедно оптужену невину особу.
- (1б) Бранити неправедно оптужену невину особу значи поступати на такав начин да можеш желети да твоја максима постане општи принцип, наиме да сви поступају на исти начин, јер би то онда значило да би сви бранили неправедно оптужену особу, па и када би та особа некада био ти, сви би те бранили, јер је реч о максими општег поступања.

Супротно томе:

- (2) Срамно је осудити неправедно оптужену невину особу.
 - (2а) Третирајући другу особу као сврху, узимајући у обзир њену људскост као квалитет који је сврха по себи у

⁶ За једну једноставнију дискусију о појму моралног императива видети: Кант, *Метифизика морала*, превела: Душица Гутеша, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад, 1993, стр. 22–5.

међуљудским односима, срамота је прекршити њена природна права и осудити је без кривице, и

- (26) Не може се желети да осуђивање неправедно оптужене невинне особе постане општи принцип, јер би то значило да се осуђују невинни, а то, у крајњој последици, значи да би и ти, налазећи се у положају невинно оптуженог, био осуђен.

Када се на исти начин сагледа и осталих пет наведених деонтолошких исказа, постаје јасно да су они директно у складу са наведене две (од најмање четири постојеће) формулације Кантовог категоричког императива. Прва формулација подразумева уважавање принципа личног достојанства човека, што не значи да другог не треба третирати *и као* средство за постизање појединачних циљева, али значи да га никада не треба третирати *само као* средство, већ увек и као сврху за себе. Другог је допуштено третирати као средство за постизање неког циља уз његов пристанак и уз уважавање његове људскости као сврхе, дакле само на начине који нису манипулативни и не подразумевају злоупотребу другог. Други принцип подразумева да увек поступамо на начин на који бисмо волели да сви поступају, то јест на начин који би, када би сви по њему поступали, довео до стања свари какво бисмо волели да постоји у нашем релевантном окружењу.⁷

У целини посматрано, деонтолошки модел примењен код Канта, како пише Луис Вајт Бек (Luis White Beck), почива на принципима следећег типа: „учини *x* јер је то исправно”, или пак „учини *x* јер је то твоја дужност”. Категорички принципи проистичу из посматрања ситуације у којој се појединац налази као да он нема никакав лични интерес, то јест као да је у положају такозваног незаинтересованог посматрача. Ти принципи су фундаментално различити од принципа типа „учини *x* јер ће последице тог поступања бити у, а у

⁷ Постоји више различитих формулација овог теста деонтичког моралитета у Кантовим списима, али овде је намера само да се на врло уопштен начин нагласе модели етичког расуђивања са тачке гледишта потребе да се унапреди расправљање о етици у јавној служби, а не да се води детаљна филозофска дискусија о методологији етичког мишљења.

је пожељно”.⁸ Ова друга формулација принципа је карактеристична за консеквенцијалистичку етику. Како је могуће да се човек као слободно и аутономно биће покорава безусловним моралним принципима чак и онда када то подразумева одрицање? Кантово објашњење је да је човек биће са две егзистенцијалне димензије, да је он истовремено припадајући „феноменалном” и „ноуменалном” свету, дакле свету чула, „феномена”, појава, али пре тога, и свету „ноумена”, суштине, моралних, ванвременских, вечних вредности. Он пише:

„Категорички императиви су могућни јер ме идеја слободе чини припадником умног света. Сходно тиме, када бих ја искључиво припадао умном свету, сви моји поступци би *нужно увек били* у складу са аутономијом воље. Међутим, пошто ја себе истовремено доживљавам и опадам и као припадајућег свету чула, може се закључити да моји поступци *треба да буду* у складу са аутономијом воље ...”.⁹

Консеквенцијалистичка етика

Алтернативни модел етичког мишљења је тзв. консеквенцијалистички модел етике, који није супстантиван, него процедуралан (не позива се на садржајне принципе у погледу тога шта се сме а шта не, шта треба чинити, а шта не), већ се оријентише према критеријумима по којима треба одређивати *иосиуиак* *ироцене* којим ћемо, у свакој конкретной *ситуацији*, процењивати шта нам је чинити. Консеквенцијалистичка етика се бави процедуром која осигурава да, када процењујемо које је поступање оправдано у конкретним случајевима, поступимо исправно, а не самим вредностима које нам директно налажу шта можемо чинити, а шта не. Сама ова формулација је нејасна, но илустрацијом се

8 Видети: Luis White Back, “Introduction”, у: Luis White Back, *Kant Selections*, Macmillan, New York, 1988, p. 14.

9 Кантови *Основи метафизике морала*, оригинално издање, стр. 454. Овде је наведен слободан превод аутора. Видети према: Luis White Back, *Kant Selections*, op. cit., p. 291. *Italic* је додат накнадно ради појашњења цитата.

она може учинити животно схватљивом.

Најпознатија форма консеквенцијалистичке етике је тзв. утилитаризам или етика користи (од латинске речи *utilitas*) која налаже да је оправдано оно поступање које, у укупно предвидивој суми последица, доприноси највећој користи за највећи број појединаца. Другим речима, утилитаризам подразумева да треба поступати на најкориснији начин за све оне који имају интерес у некој ситуацији.

Јавни службени утилитариста ће, тако, када је закон нејасан по неком питању, поступити на најкориснији начин за странку, под претпоставком да то не наноси штету држави. Он ће, када доноси одлуке о издавању дозвола и докумената, поступати у најбољем интересу свих оних чије интересе може да предвиди. Примера ради, финансијски инспектор који испитује пословање велике државне фирме у правном систему који му оставља висок степен дискреције у интерпретацији закона и примени репресивних и казних мера, а утврди неправилности у исплати примања запослених испод прописаног нивоа, поднеће пријаву против директора фирме уколико је штета која би из тога произашла за директора, било да је реч о новчаној казни или кривичној санкцији, мања од укупне користи која ће произаћи за све оне запослене који су оштећени мањим примањима.

Службеник који се бави надзором процеса приватизације, у поступању по жалбама запослених у приватизованим предузећима, поступаће у складу са њиховим интересима, уколико је корист која ће произаћи за њих већа од користи за државу од саме продаје предузећа. Примера ради, замислимо ситуацију у којој је нови власник предузећа поступао у сфери „сиве зоне”, на граници прекршаја договорених услова приватизације (на пример, није довољно инвестирао у предузеће, или је почео да отпушта раднике противно уговору о приватизацији, а стање је такво да ипак оставља могућност дискреционог поступања службеника на један или други начин). Службеник утилитариста ће тада поступити у складу са захтевом радника ако је велики број радника отпуштен, а држава не трпи велики губитак од евентуалних проблема са конкретном приватизацијом, било да је реч о судском пониш-

тавању уговора или о другим мерама. Истовремено, уколико је мали број отпуштених радника, а противно је интересима државе да се стварају проблеми са инвеститором, тај ће службеник поступити у интересу инвеститора.

Већ на први поглед се види да је утилитаристичка етика у својим најпростијим формама противна моралним интуицијама и уобичајеним концепцијама праведности. Реч је о етичком мишљењу које не узима у обзир критеријум праведности, већ критеријум користи. Постоје истина, и савременије и сложеније форме утилитаризма, које се оријентишу према максималном остваривању одређених конкретних вредности, рецимо „утилитаризам права” или „утилитаризам равноправности”, али и баналне варијанте утилитаризма, као што је „утилитаризам уживања” или хедонизам. Један од најпознатијих савремених утилитариста, Џек Смарт (Jack Smart), сматрао је да је људе, са моралне стране, могућно схватити као „посуде у које је могућно сипати срећу”, те да је стога релативно једноставно поступати утилитаристички, јер је могућно прилично поуздано процењивати шта ће коме донети задовољство.¹⁰

Уопштено посматрано, овде је довољно укратко напоменути да је, наизглед, врло лако осудити утилитаризам и критиковати га као неинтуитивно морално учење, које занемарује универзалне принципе праведности, те да је у српској правној јавности поготову изражено неодговарајуће представљање свих релевантних аспеката и димензија утилитаризма као модела моралног мишљења. С једне стране, та критика стоји, јер утилитаризам, будући консеквенцијалистичко учење, не полази од категоричких вредности, попут праведности. Ипак, критика овог типа је оправдана само у односу на најпростије схватање утилитаризма. Постоје, наиме, облици утилитаризма који не подлежу тој критици, као што је утилитаризам права, који налаже да у свакој ситуацији треба поступати тако да се максимално оствари што већи број и то већа количина права коју ужива што већи број појединаца. Релева-

10 Примера ради, видети: Jack J. C. Smart, “Utilitarianism and generalised benevolence”, у: Smart, *Essays metaphysical and moral: Selected philosophical papers*, Blackwell, Oxford, 1987.

нтни појам „користи” у утилитаризму права су управо она права која, по својој унутрашњој логици, настоји да максимално задовољи и сваки либерално-демократски правни систем.

Посебна и врло тегобна за аргументовање димензија утилитаризма на основу које га је могуће бранити од критике да је неинтуитиван и да нарушава елементарна осећања праведности лежи у поставци да утилитаризам у начелу садржи и одредбу да је „корист” чије се максимално остваривање тражи увек *користи у укупној предвидивој суми*, дакле, не нужно корист за појединца или корист данас или сутра, већ укупно, структурно целовито посматрано, корист за друштво, за што већи број људи. Стога, је потребно задржати извесну резерву према *prima facie* одбацивању утилитаризма засниваном на његовом врло грубом схватању.

Етика врлине

Трећи општи модел етике о коме ће овде укратко бити речи је тзв. етика врлине. Она подразумева да појединац треба да развија одређене особине који су саме по себи етичне. То је етика чији се савремени експоненти често позивају на Аристотела, који је први употребљавао реч „врлина”.¹¹ Етика врлине би подразумевала, за јавне службе, да је јавна управа утолико моралнија уколико више култивише добре особине својих запослених, па би се цела служба просуђивала на основу особина њених чланова. Те врлине би требало да укључују, примера ради, правдољубивост и правичност, вредноћу, скромност, ажурност, компетентност и томе сличне особине. Несумњиво је да је један део намере која стоји иза политике увођења различитих етичких кодова и модела понашања јавних службеника заснован управо на потреби да се култивише специфична етика врлине јавне службе.

Јавни службеник који цени свој посао, а јавну службу доживљава као посебну одговорност, али и као посебну част, може се идентификовати са извесним врлинама које се сматрају карактеристичним за ту службу, и то може бити његов

11 Видети нпр., Alastair MacIntyre, *After Virtue*, Duckworth, London, 1981.

најбољи начин за интернализовање моралног поступања. Управо то је смисао формирања струковних удружења, која обично имају своје етичке кодове, као што је етички код лекара, или етички код војника. Познато је да професије настоје да развију посебну професионалну лојалност својих припадника, која је снажнија од лојалности послодавцу, а та лојалност се испољава управо кроз придржавање „кода понашања”, дакле специфичне етике врлине карактеристичне за ту професију. За медицину то је пре свега врлина милосрђа, тако да је део професионалне етике лекара тај да никада не одбију помоћ било коме коме је она потребна, чак и када се ради о непријатељу у рату. Врлина карактеристична за војнике је храброст. А врлине за „обичне” јавне службенике, са којима се грађани срећу сваки дан, су ефикасност, правичност, љубазност, компетентност, и низ других особина потребних за успешан рад са људима.

МЕТОДОЛОШКИ КОМБИНОВАНА СТРУКТУРА ЕТИКЕ ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

У сваком аспекту јавне службе долази до истовременог испољавања захтева за различитим моделима етике. Стога је сувише једноставно дефинисати етику у било којој сфери, па и у сфери јавне службе, као деонтичку, консеквенцијалистичку, етику врлине, или било коју другу форму етичког резоновања. Етика јавне службе подразумева познавање основних модела етике уопште, или такозвану обуку у генеричкој етици (као што данас припадници специјализованих служби у оквиру јавне управе пролазе кроз обуку у такозваном генеричком менаџменту, дакле у општим принципима управљања које потом ваља применити у њиховим службама). Упознавање са основним генеричким принципима омогућава јавним службеницима да, у контексту својих специфичних дужности и организационих околности, култивишу праву меру етичких критеријума из сва три наведена сегмента етике. Наравно, то је могуће под претпоставком да, као што је поменуто раније, претходно буду разрешена питања о конституисању јавне службе у светлу негативног наслеђа из комунистичког периода управљања, који је

онемогућавао сваку етичност у управљању државом због самих својих вредносних и методолошких поставки.

Било да је концепција друштвене организације индивидуалистичко-либерална или нека колективистичка концепција, она омогућава развијање етичког кодекса ако признаје моралне вредности које су прихватљиве општој јавности.

Док ће се етика једне службе унеколико разликовати од етике друге службе, у принципу ће све оне садржати елементе све три методолошке поставке: фундаменталне супстантивне интуиције о праведности у деонтолошком смислу да треба учинити *x* јер то исправно, или пак јер је то наша дужност, затим консеквенцијалистичке поставке у смислу разматрања последица наших поступака и њихове опште корисности, и коначно врлинске у смислу особина које видимо у себи као јавном службенику, односно које желимо да поседујемо, и у складу са којима себи дајемо инструкцију за деловање.

Грубо говорећи, етичко мишљење које је засновано на успостављању еквилибријума или равнотеже, између различитих моралних интуиција и врста резоновања, укључујући деонтолошке моралне принципе, консеквенцијалистичко разматрање последица и вредности у вези са врлинском етиком, формулисао је американац Џон Ролс (John Rawls), у данас већ класичном тексту у књизи насловљеној *Теорија праведности*.¹²

Често ће се три типа размишљања стопити у истоветан закључак, и то су морално неконтроверзне ситуације. У оним ситуацијама када различити типови моралног резоновања доводе до различитих закључака, показале се који приступ моралу више проистиче из наших вредности, односно из вредности наше службе. Те вредности, као што смо до сада већ истакли, нису увек и потпуно садржане у документованој регулативи, (у позитивном праву и статутарним актима јавне службе) и оне се кристалишу моралним просуђивањем и поступањем јавних службеника, а њихово усвајање се подстиче

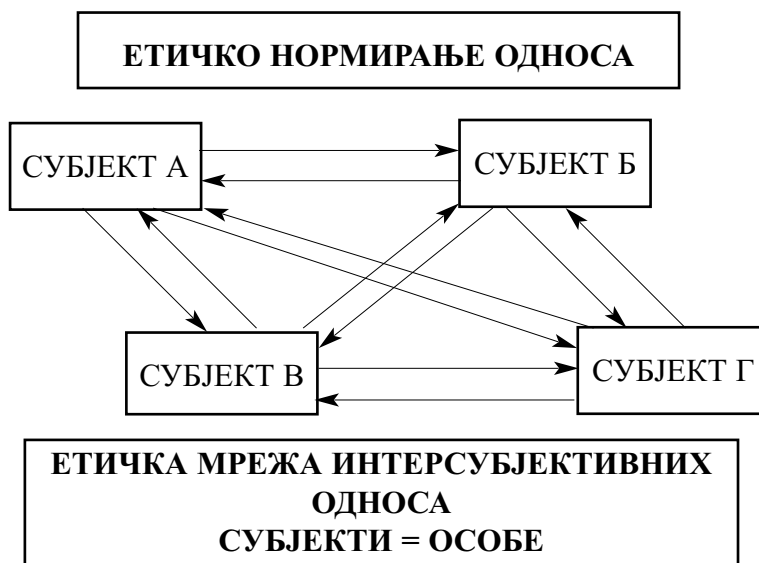
12 John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.

формулисањем моралних или етичких кодекса поступања за појединачне јавне службе. За то постоји неколико основних разлога.

Интерсубјективност као „амбијент” за етику

Када се упореде етичко и правно нормирање односа у друштву, прва битна разлика коју треба уочити је у природи самих односа који проистичу из два типа нормирања. Наиме, етика, општи друштвени морал, нормира непосредне *интерсубјективне* односе међу људима. Она регулише односе између људи као *особа*. Ти односи су приказани Сликаом 2.

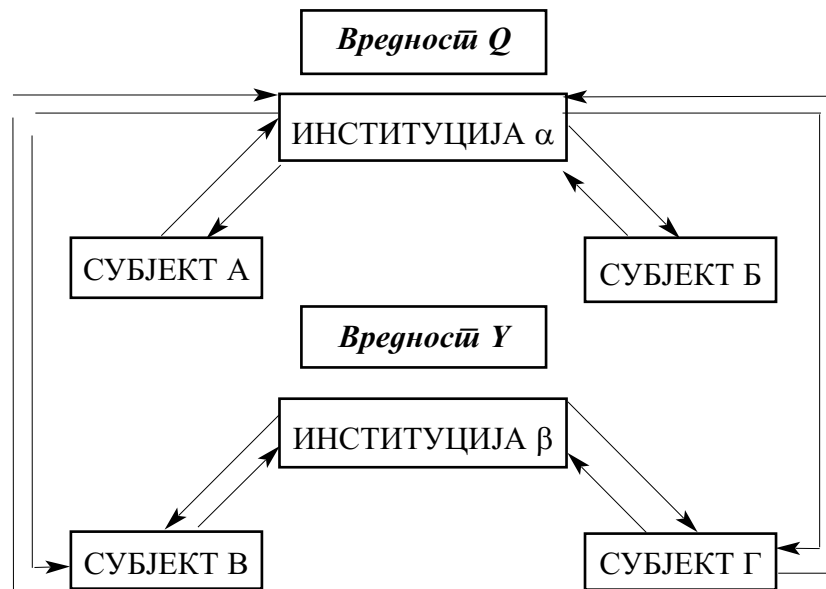
На Слици 3 су приказане две јавне институције, α и β .



Слика 2: Интерсубјективност као основна димензија етике

С друге стране, законске норме уређују односе посредоване институцијама, правилима и, сходно томе, санкцијама. Оне би, у идеалном случају, требало да буду институционална кодификација етичких норми. Право као санкционишући систем норми требало би да буде у складу са друштвеним

моралом, али оне не морају бити етичне и често нису. Постоје неморални и неетични закони, неетичне институције, неетичне санкције. Етика је непосредно интерсубјективна и заснива се на добровољном заједничком усвајању вредности и норми које регулишу прихватљиво поступање у друштву, а право је *институционално посредована апроксимација* етике и општег друштвеног морала.¹³ Графички, ти односи су представљени Сликаом 3.



Слика 3: Правно регулисани односи, посредовани институцијама

13 „Етика” и „морал” се у тексту помињу посебно јер је контекст њихове употребе у суштини заједнички, али то нису исти појмови. Етика је, наиме, филозофска дисциплина која се бави питањима о моралним нормама, док је морал шира друштвена категорија. У контексту наше дискусије треба имати у виду ту разлику, али она није пресудна за нашу аргументацију, јер је реч уопштено о моралним нормама, час у контексту специфичне етике јавне службе, час у смислу општег друштвеног морала. Етика јавне службе се може по свом домену разликовати од општедруштвеног морала, али она не би смела бити супротстављена том моралу, дакле, увек би морала бити подскуп његових норми.

Обе те институције отеловљују извесне доминантне вредности за тај сектор јавне службе. Вредности које доминирају у вредносном систему ове две институције су приказане изнад институција, као вредности Q и Y . Појединци, субјекти А, Б, В и Г не ступају у непосредне, директне односе, означене стрелицама, већ су сви они у односима преко институција, и нормирање њихових односа је, стога, у рукама институција. Примера ради, ако је прва институција суд, онда је вредност којом се она руководи вредност праведности, у оној мери у којој је она захваћена позитивним правом. Грађани ступају у парнице или у друге правне конфликте посредоване правосуђем, при чему они те конфликте не решавају директно, позивањем на моралне норме, већ путем институционализованог система правила, доказа, поступака, одлука и санкција. Уколико би друга институција била, рецимо, универзитет, онда би доминантна вредност била знање, а појединци, запослени и студенти, би као запослени и као студенти ступали у формалне, институционализоване односе са универзитетом и међусобно. Када запослени тражи промоцију у више звање, он то не тражи директно, интерсубјективно, од својих колега, већ од институције, која онда формализује поступак у коме и те колеге могу да кажу свој суд. То, наравно, не значи да студенти и наставници немају и личне, етиком посредоване односе, али њихови формални односи су посредовани универзитетском администрацијом.

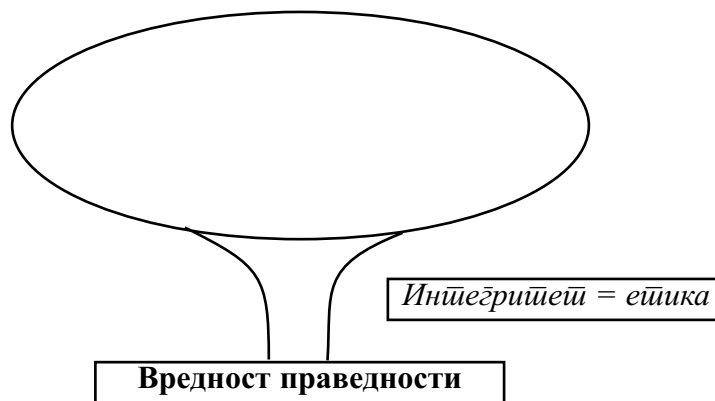
Јасно је да институционално посредовани односи не захватају све димензије морала у међуљудском опхођењу. Уопштено говорећи, свака институција треба да буде отеловљење једне или више друштвено прихваћених вредности. Међутим, сам процес законског и институционалног уобличавања друштвених моралних вредности је несавршен, и подразумева процедуру у којој се у те вредности „уграђује” низ компромиса. Рецимо, процес формирања јавних институција или њихове реформе је, у начелу, предмет договора представника извршне власти, а процес доношења и измене закона је предмет компромиса, прво унутар групе предлагача, дакле, у начелу, извршне власти, а потом и између политичких странака у парламентарном законодавном поступку. У току свих тих фаза институционализације вредности њима се

додају елементи који су повезани са политичком прагматиком, договори који често немају никакве везе са самим вредностима од којих се почело. Тако закон, позитивно право, само делимично и ограничено захвата моралне вредности друштва, и стога је он у начелу предмет сталног моралног вредновања и процене. Позитивно право и институционална регулатива су испод домена етике. Они су рефлексива и део етике, али морају бити у оквирима етике и у складу са њеним нормама.

Право се, у начелу, руководи врховном вредношћу праведности, а то је морална, етичка вредност. Начин на који право захвата праведност је грубо приказан Сликаом 4.

Начин на који се вредност праведности, као основна

Домен права у различитим областима



Слика 4: Право и праведност

морална вредност за правни систем, претаче у правни систем, представљен левком на Слици 4, предмет је процењивања са тачке гледишта интегритета оних који стварају и примењују право. У сваком случају, право је резултат, а моралне вредности су основа, никако обрнуто. Право је кодификација моралних вредности. Уколико би дошло до искривљавања процеса представљеног левком, у процесу формирања права,

почевши од моралних вредности, не би посредовала етика ни интегритет, већ неки други интерес, а резултат тога би било неправедно и неморално право. Право је, на неки начин, инструмент етике, али несавршен инструмент који је увек подложен етичкој процени и ревизији. Теоријска дисциплина која доводи у везу право и етику, дакле дисциплина која интерпретира право са тачке гледишта етичких вредности, је *јуриспруденција*.

КОДИФИКАЦИЈА ЕТИКЕ ЗА ПОЈЕДИНАЧНЕ ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЗА ЈАВНУ СЛУЖБУ УОПШТЕ

Покушај мирења принципа институционалног посредовања друштвених односа на основу позитивноправних прописа с једне стране, и виших и ширих етичких принципа са друге стране, је кодификација етике за појединачне јавне службе у „етичким кодексима” за јавну администрацију. Смисао ове врсте кодификације моралних принципа је у чињеници да, с једне стране, етика јавних службеника мора у својим основним начелима бити у складу са општедруштвеним моралом, али истовремено јавна администрација као целина има своје специфичности, које захтевају специјалну етику, која није идентична етици шире друштвене заједнице. Специфичније од тога, чак и унутар јавне администрације, различите службе имају сопствене специфичности, па се самим тим и специјалне етике које регулишу поступање службеника у њима морају разликовати од етика других служби.

Примера ради, обавештајне службе, које су део државног институционалног система, а тиме и део јавне администрације, када регрутују нове припаднике спроводе процесе провере који укључују посете пријатељима и сродницима кандидата, школским друговима, садашњим и будућим послодавцима и другим лицима ради стицања релативно „неформалних” информација о особинама и понашању кандидата. Таква провера је, имајући у виду специфичности обавештајних служби, нормална и за очекивати, дакле оне је, генерално говорећи, у складу са етиком обавештајних служби (то, међутим, не значи да описани поступак, и поред тога што је у

начелу прихватљив и у складу са специјалном етиком службе, не може бити злоупотребљен). Када би се сличне провере, с друге стране, вршиле, рецимо, при регрутовању шалтерских службеника у пошти, то би се третирао као драстично нарушавање приватности и угрожавање елементарних грађанских права. За поштански систем, описана врста поступања према кандидатима за запослење би била сасвим етички неприхватљива, јер је реч о систему за чије функционисање таква врста надзора и провере није потребна, па самим тим представља злоупотребу. Да би службеници у различитим јавним службама знали шта конкретно прописује етика за њихово радно место, они треба да имају неко руководно средство, и покушај да им се такво средство стави на располагање је управо израда етичких кодекса.

Генералне принципе за кодекс етике за јавну службу уопште предложио је Организација за европску сарадњу и развој (ОЕСД) и они укључују следеће одредбе:

1. *Служење јавном интересу*, односно нормирање дужности јавног службеника да „одржава и јача поверење јавности у владу примењујући највише стандарде професионалне компетенције и ефикасности у свом раду, поштујући Устав своје земље и њене законе, и настојећи у свако доба да унапреди јавно добро”.¹⁴

Треба приметити да се у формулацији о дужности служења јавном интересу, која на први поглед делује као генерална флоскула коју је тешко конкретније нормирати, помињу кључни критеријуми повезани са улогом јавног службеника у вођењу рачуна о томе да поверење јавности у владу буде на одговарајућем нивоу. Другим речима, критеријумом унапређивања поверења у владу, а тиме и у јавну администрацију, одређује се конкретан тест поступања службеника у свакој ситуацији, који му даје одговор на питање о томе шта је у тој ситуацији јавни интерес. Оно поступање за које је разумно претпоставити да ће допринети поверењу јавности у систем владавине је у јавном интересу.

14 OECD, *Managing Conflict of Interest — From Policy to Practice (Workshop Resources)*, OECD, Paris, 2003.

Затим се помиње и одржавање највиших стандарда професионалне компетенције и ефикасности, уз поштовање закона. Та формулација подразумева сталну обуку јавних службеника, високе критеријуме образовања, и све оне друге критеријуме који доприносе „највишим стандардима компетенције”. У наведеној формулацији нема простора за неразумевање нивоа професионалности који се очекује од јавног службеника у односу на остале службенике у другим секторима у друштву. Коначно, у првом предложеном члану етичког кодекса се наводи и мотивациони критеријум у виду тежње да се унапређује јавно добро; другим речима, у свим оним ситуацијама у којима закон и позитивни прописи нису довољно јасни или експлицитни (а ни један закон не може специфично нормирати све конкретне ситуације и констелације односа), просуђује се интегритет јавног службеника према разумном расуђивању о томе какво поступање максимално унапређује јавно добро, што је по методологији критеријум утилитаристичке етике. Од јавног службеника се у овом сегменту етичког расуђивања, очекује да буде утилитариста, али у терминима јавног добра, а не личне користи.

2. *Прозирношћ* у поступању („транспарентност”), подразумева да јавни службеник мора користити своја овлашћења и јавне ресурсе „на добро јавности”, а у складу са владином политиком. „Они (јавни службеници) морају бити спремни да буду одговорни за своје одлуке, и да оправдају свако своје службено поступање.”¹⁵

Члан 2 прописује још једном утилитаристички критеријум у терминима јавног добра, у оквирима прокламоване и озваничене владине политике, у оквиру које се онда очекује и одговорност јавног службеника. Критеријум јавног добра као и критеријум владине политике су истовремено активни, при чему је критеријум стремљења ка јавном добру примаран, а владина политика ограничавајући критеријум. Јавни службеник је дужан да поступа у складу са унапређивањем јавног добра (а не „у складу са законским овлашћењима”, како се често бирократски и празно формулише његова дужност у нашим правним актима), с тим што он не може у своје

15 Op. cit.

расуђивању о томе како се најбоље унапређује јавно добро излазити из оквира владине политике или је кршити. Владина политика је домен у коме се он креће, али он нема право са етичке стране да чини *било шта* што је у оквиру владине политике, већ је дужан да у том оквиру увек поступа руководећи се највећим јавним добром. У овој одредби се крије фундаментална разлика од традиционалистичко-бирокупатског схватања „овлашћења” које полази од искривљене интерпретације принципа да је „допуштено све што није забрањено”. То значи да јавни службеник може чинити све што није прекршај владине политике. У наведеној формулацији се иде корак даље и захтева од јавног службеника добро управљање у контексту владине политике и закона. За лоше управљање унутар сопствених овлашћења, без кршења овлашћења, као и за недовољно квалитетне одлуке унутар владине политике, службеник треба да буде одговоран. Реч је о суштинској одредби која у системском смислу унапређује разумевање дужности јавног службеника.

3. *Леђимносѝ*: јавни службеник мора увек примењивати законе и владину политику, а када користи административну дискрецију, он то чини захваљујући делегираној јавној моћи од стране институција. „Та моћ и ауторитет се морају примењивати легитимно, непристрасно, без страха од било кога и без фаворизовања било кога, у одговарајућем јавно дефинисаном циљу примене јавне моћи, у складу са одредбама парламента или институције за коју јавни службеник ради.”¹⁶

У наведеној формулацији члана 3 ваља обратити пажњу на речи „моћ” и „ауторитет”, у светлу дискусије у претходном поглављу. Наиме, службеник нема моћ и ауторитет у личном смислу; он је отеловљење делегираног ауторитета и моћи државе и њених институција, и свака примена такве (по претпоставци легитимно) делегиране јавне моћи (и ауторитета, који подразумева поверење и добровољно слеђење), мора такође бити легитимна, дакле моћ се мора употребљавати у складу са упутствима одговарајућих институција. Чињеница да неко има овлашћење, рецимо, да ухапси неко лице, не

16 Op. cit. Ауторов нагласак.

значи да он то лице сме и ухапсити ако за то нема легитимног разлога. Примера ради, погледајмо праксу у контроли саобраћаја. Саобраћајни полицајац, као јавни службеник, у начелу има овлашћење да заустави било ког возача, да га легитимише, да провери возило, пртљажник, товар, идентитет путника, исправност возила, па чак и да по свом нахођењу искључи возило из саобраћаја и упуту га на ванредни технички преглед. У свим овим случајевима, саобраћајни полицајац поступа у складу са својим овлашћењима. Међутим, са етичке стране посматрано, он нема право да та овлашћења примењује када год пожели. У неким земљама постоји пракса да грађани, када их саобраћајна полиција заустави ради легитимисања без разлога, туже државу „због малтретирања” или „због задржавања”. Саобраћајни полицајац нема морално право да једноставно зауставља сва возила, или да без разумног разлога за сумњу проверава пртљажнике, легитимише путнике, и шаље возило на технички преглед. Таква примена овлашћења се своди на малтретирање грађана, то јест на нарушавање њихових грађанских слобода. Та чињеница није довољно јасна у полицијским службама на нашим просторима, па је пракса „рутинске контроле саобраћаја” која подразумева управо безразложно проверавање возача и возила, релативно честа и не доводи се у питање са етичке тачке гледишта. Та пракса је нелегитимна, јер није у складу са прокламованом сврхом повећања безбедности, ако није праћена разумним разлозима за проверу — напротив, када је насумична, она повећава степен осећања угрожености код грађана, слично као што насумичне полицијске рације, у складу са формалним овлашћењима, у ноћним локалима, без јасног разлога, стварају стање узбуне и угрожавају грађанске слободе и права грађана. На исти начин се може размишљати о легитимној примени јавне моћи и у свим другим јавним службама.

4. *Фер постојање*: јавни службеник је дужан да поступа непристрасно и фер, имајући у виду само чињенице и без обзира на идентитет грађана према којима поступа.¹⁷

Члан 4 је очигледног значења, и подразумева одсуство

17 Op. cit.

сваке дискриминације, то јест поштовање начела равноправности грађана пред институцијама државе.

5. *Поступање на време и са њажњом*: као овлашћена лица која поступају у име изабране владе, јавни службеници су дужни да служе легитимним интересима „влада, других јавних службеника и свих грађана на време, са њажњом, њошћовањем, и учћивошћу”.¹⁸

Занимљиво је обратити пажњу на наглашене речи у формулацији члана 5. Начин на који се јавни службеник односи према предмету свога рада и другим људима није неважан; напротив, он је кључан за његову процену као јавног службеника. Решавање предмета које се не дешава на време и у складу са разумно дефинисаним потребама грађана исто је као његово нерешавање или квалитативно лоше решавање. Квалитетно решење неког питања које се доноси годинама након што је поступак решавања покренут, када је сам проблем већ изгубио релевантност, било у целости, било делимично, исто је као некавалитетно решавање тога питања на време, често чак и горе. Осорно и увредљиво опхођење према грађанима, који су у ствари, у смислу легитимације, коначни послодавци сваког јавног службеника, довољан је разлог за дисциплинску меру. Учтивост није само ствар личног избора, већ ствар службене дужности јавног службеника. Реч је о личним квалитетима, и ти квалитети морају бити присутни код свих јавних службеника.¹⁹ Посебно је важно истаћи чињеницу да се традиционално у управном законодавству на нашим просторима за одговарајуће управно поступање јавних службеника у различитим стварима предвиђају специфични рокови, али да се непоштовање тих рокова, које је било пракса, ни на који начин не санкционише. Такво прописивање рокова, где је јавни службеник, рецимо, дужан да неко питање реши у року од тридесет дана, без прописивања административне санкције за непошто-

18 Ор. cit. Ауторов нагласак.

19 Из ове крајње модерне кодификације квалитета које јавни службеник мора имати види се основаност ослањања на особине личности при селекцији јавних службеника у ранијим временима, конкретно илустрована у ранијој дискусији полицијског правилника у Кнежевини Црној Гори на самом почетку прошлог века.

вање тог рока, дакле уз остављање суду да коригује евентуално непоштовање одредбе, представљало би кршење начела које опредељује члан 5 овде предложеног узора етичког кодекса, јер онда рок у стварности мало значи, и службеник је фактички у положају да га готово сасвим игнорише. Неажурност је стога очекивана последица недовршеног управног законодавства, а увођење одговарајућег еквивалента члана 5 овог кодекса би допунило то законодавство и знатно ублажило лоше последице његове неадекватне формулације.

6. *Ефикасност и ефикасност*: од јавних службеника се очекује да обезбеде најјефтиније услуге и добра која се плаћају јавним средствима, да њима ефикасно управљају и користе их, да избегавају губитке и вишкове, као и сваку екстраваганцију у трошењу јавних средстава и употреби јавне имовине.²⁰

Члан 6 јасно прописује оно што се колоквијалним језиком назива „домаћинским пословањем” у јавној управи. Није етично за јавног службеника да непотребно троши, на пример, свој буџет за трошкове „репрезентације”, да одлази на непотребна службена путовања, да немарно одлучује о ангажовању извођача грађевинских и других радова, понуђача различитих услуга, итд. Економичност, али и ефикасност у поступању, разумна штедња јавних буџета, и чување јавне имовине су морални принципи у јавној служби. Реч је о очигледном принципу који се, међутим, пошто није експлицитно формулисан као етички, често крши у системима јавне администрације који немају одговарајуће статутарне акте који прописују професионалну и етику јавне службе.

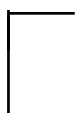
У целини посматрано, етички кодекси наведеног типа су начин да се општа етичка начела прилагоде специфичним потребама јавне службе и очекивањима грађана од јавне администрације, те да се релативно једноставно учине практичним и применљивим у свакодневном раду јавне управе. Стога је природно да је израда таквих кодекса један од приоритета у формулисању сваке политике изградње етике јавне службе.

20 OECD, *Managing Conflict of Interest — From Policy to Practice*, op. cit.



ЕКОНОМСКИ МОДУЛ





ЕКОНОМСКО ЗНАЧЕЊЕ КОРУПЦИЈЕ

Миленко ПОПОВИЋ

1. КОРУПЦИЈА: ВИРУС У ПОРТФОЛИЈУ ДРУШТВЕНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Четири су основне *групе медија преко којих људи орџанизују трансакције* и своје међусобне односе у њима. Први медиј је *уговор* који се користи у тзв. тржишним трансакцијама. Други је *хијерархијска структура* која је у ствари синоним за фирму. Трећи је *држава* преко које се доносе тзв. јавне одлуке. Коначно, четврти медиј, који се често заборавља, а који је посебно важан за разумевање корупције, су тзв. *неформални односи и неформалне структуре*. Однос између појединих медија није адитиван, они другим речима нису независни, већ између њих постоји снажна корелација. Када бирају између појединих медија друштвени субјекти настоје да минимизују не само производне трошкове, који произилазе из односа људи и ствари, већ и трансакционе трошкове, који произилазе из међусобног односа људи у које они кроз трансакције улазе. Да ли ће тако изабрана алокација трансакција између медија бити и друштвено оптимална је друго врло компликовано питање.¹

Постоје два обележја добара и услуга која су важна за разумевање расподеле трансакција по појединим медијима. Прво је обележје *ривалности*. Ривалним се сматрају она добра и услуге код којих њихово коришћење од стране једног субјекта нужно води сразмерном смањењу коришћења тог

¹ Детаљније о овим питањима видети у: Oliver Williamson, *Institutions of Modern Capitalism: Firm, Market and Contractual relations*, New York, The Free Press, 1985.

добра или услуге код других субјеката, док код неривалних не долази до поменутог смањења. Друго је обележје *ексклузивности*. Ексклузивна су она добра и услуге код којих је могуће искључивање из њихове употребе оних који нису њихови власници. Код не-ексклузивних добара и услуга то искључивање није могуће, па зато није могуће ни успостављање приватних права власништва над њима. Укрштањем ова два обележја долазимо до следеће четири врсте добара и услуга: ривална и ексклузивна, ривална и не-ексклузивна, неривална и ексклузивна, те неривална и не-ексклузивна добра и услуге.² Код добара и услуга која су истовремено ривална и ексклузивна природни медиј трансакција је уговор, односно тржиште. Код добара и услуга које су истовремено неривалне и не-ексклузивне природни медиј је држава. Овде имамо посла са чистим јавним добрима. Код остале две групе су могући различити аранжмани или њихове комбинације. Тако је на пример ТВ сигнал (програм) неривална услуга (степен коришћења програма једног гледаоца не зависи од броја других гледалаца), али и ексклузивна услуга (технички је могуће искључити оне који не плаћају коришћење сигнала), па је зато трансакцију ове услуге могуће обавити и преко тржишта (кабловска и сателитска ТВ) а и преко државе (јавна ТВ).

Поред наведеног, да би се у потпуности разумела расподела трансакција по медијима (посебно између тржишта и фирме), треба узети у обзир и следећа три обележја *самих трансакција*. Прво је обележје фреквентности. Ако је нека конкретна трансакција врло фреквентна, при осталим непромењеним условима, постојаће тежња да се она затвори у оквиру фирме. Слично је и са другим обележјем, тј. са неизвесношћу: постоји склоност да се неизвесне трансакције затворе у оквиру фирме. Коначно, најважније је обележје степена специфичности капитала (опипљивог или неопипљивог) инволвираног у дату трансакцију: ако је реч о високо специфичном капиталу трансакција ће дефинитивно бити затворена у оквиру хијерархијске структуре; у супро-

2 Детаљнији приказ може се наћи у: Hal R. Varian, *Microeconomic Analysis*, 3rd edition, New York: W. W. Norton & Company, 1992.

тном она ће се обављати на тржишту.³

Два су основна облика реципроцитета у које људи ступају кроз трансакције.⁴ Први је тзв. *генерализовани реципроцитет*, који доминира код тржишног медија, код државе и код фирме. (Новац који добијемо од продаје неког добра можемо искористити да купимо било које друго добро. Код трампе ово није могуће.) Други је *партикуларни реципроцитет* који доминира трансакцијама које обављамо кроз неформалне односе и структуре. Ако неком учинимо неку услугу кроз неформални однос (на пример, помогнемо колеги на послу да реши неки проблем мада нам то није обавеза), само од њега можемо у будућности очекивати „противуслугу” (он нама такође може помоћи у случајној ситуацији у будућности, или нас може хвалити као доброг стручњака, што ће нам помоћи да се добро позиционирамо у оквиру фирме).

Кроз неформалне односе, људи улазе у различита очекивања и обавезе чија нето вредност, ако се људи рационално понашају, мора бити позитивна, иначе они не би улазили у те односе. Садашња вредност тока ових нето вредности, тј. сума дисконтованих вредности тог тока, представља оно што називамо *социјалним капиталом*.⁵ Полазећи

3 Детаљније у: Oliver Williamson, *op. cit.*

4 Видети на пример: Francis Fukuyama, "Social Capital and Civil society", *IMF*, 1999, Интернет, <http://www.imf.orgexternal/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyamal.html>, 2. јун 2000.

5 Концепт социјалног капитала први је увео James S. Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, vol. 94, Supplement, 1988, pp. 95–121. Видети такође: Francis Fukuyama, "Social Capital and Civil society", *op. cit.*; Deepak Lal, "Culture, Democracy, and Development: The Impact of Formal and Informal Institutions on Development", *IMF*, 1999, Интернет, 3. јун 2000, <http://www.imf.orgexternal/pubs/ft/seminar/1999/reforms/lal.html>, Robert Putnam, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *Prospect*, vol. 4, no. 13, 1993, Интернет, 10 јун 2000, <http://www.prospect.org/print-friendly/print/v04/13/putnam-r.html>, Robert Putnam, "Bowling Alone: Americas Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 1, 1995, Интернет, 12 јун 2000, http://muse.jhu.edu/demo/journal_of_democracy/v006/putnam.html, Robert Putnam, "The

од места његовог генерирања можемо говорити о две врсте социјалног капитала. Први је онај који настаје у *примарним и/или примордијалним односима*: очекивања и обавезе према члановима породице, комшилуку, локалној заједници и сл. Други је онај који настаје као *суккултура формалних институција* хијерархиске структуре, државе и тржишта. Људи, наиме, ни у формалне односе не улазе безлично, па, имајући у виду то, као и њихове специфичне интересе, они и овде успостављају односе партикуларног реципроцитета. Врло често ти односи партикуларног реципроцитета нису у конфликту са интересима формалних институција у којима обитавају. Напротив они често имају *позитиван утицај* на њих: на пример, јаки неформални односи родитеља и наставника представљају основни предуслов за успешно образовање деце; тимски рад који је предуслов ефикасности рада модерних корпорација могућ је само тамо где постоје добри међуљудски односи у тиму и сл. Нажалост, неформални односи и социјални капитал формиран у оквиру формалних институција имају врло често крајње *негативан утицај на успешност њиховог функционисања*. Феномени као што су слабљење права власништва акционара, дискрециони трошкови, "rent-seeking" и корупција само су део мноштва негативних ефеката који на овај начин настају.

Корупција је ипак најважнија од свих њих. Предуслов да се јави корупција је постојање *асиметричних информација* у тзв. *принципал-агенџи односу*.⁶ *Принципала* би могли дефинисати као оригиналног, аутентичног „власника” неког права (најчешће својинског, али и било којег другог права), док је *агенџи* онај који треба за потребе Принципала и у складу са његовим интересима да обави одређени задатак. Принципал

Strange Disappearance of Civic America”, *Prospect*, vol. 7, no. 24, 1996, Интернет, <http://www.prospect.org/print-friendly/print/V7/24/putnam-r.html>, 15 јун 2000. Robert Putnam, "Social Capital Measurement and Consequences", *Isuma*, vol 2, no 1, 2001, Интернет, <http://www.isuma.net/v02n01/putnam/putnam.htm>, 14 октобар 2002.

6 Детаљан увид у проблем асиметричних информација може се наћи у: Ines Macho-Stadler & David Perez-Castrillo, *An Introduction to the Economics of Information*, Oxford University Press, Oxford & New York, 1997.

врши ово делегирање задатака управо зато што је по дефиницији агент више стручан и боље информисан да то уради од њега. На пример, менаџер (агент) за потребе акционара (принципала) треба да на ефикасан и профитабилан начин управља корпорацијом. Слично, различите владине службе (агенти) треба за потребе владе (принципала) да на одговарајући начин обаве одређене јавне послове. Међутим, управо зато што је агент боље информисан и више стручан од принципала, тј. пошто постоји *асиметричност информација*, Агент је у стању и да овај задатак обави на начин који ће му осигурати одређене личне користи, а који ће произвести штете по принципала.

Сада је *корупцију могуће дефинисати* као *неформални однос* (два или више лица) којим се *противправно* (тј. против интереса аутентичног „власника“) стиче *лична или група користи*. С обзиром да је делегирање задатака (као посебан облик специјализације рада) свуда присутан феномен, можемо говорити о најразличитијим врстама корупције. Ипак, све их можемо поделити у две велике групе. Прву врсту корупције представља *приватна корупција* коју срећемо унутар хијерархиске структуре, те код разних облика уговарања. Друга врста се односи на *државну корупцију*. Истраживања државне корупције су, због њене раширености и важности, ипак доминантна, па ћемо се и ми овде њоме бавити. Могли би смо је прецизније дефинисати као *продају државних „добра“ од стране службеника ради стицања личне користи*. Овде треба напоменути да тражња за овим државним „добрима“ није генерисана зато што она сама по себи доносе неку корист, већ зато што приватним агентима омогућавају да обављају активност коју у противном не би могли обављати: лиценце, дозволе, пасоши, визе су потребни за законито обављање одређених активности. Државни службеници имају често *снажну дискрецију у одлучивању* код доделе ових добара, што им омогућава да их продају, тј. да узимају мито ради стицања личне користи.⁷

7 Претходна дефиниција државне корупције преузета је из: Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 1993, vol. 108, no. 3, pp. 599–618.

2. БАЗИЧНИ ПРИНЦИПАЛ (АГЕНТ МОДЕЛ)

2. 1. Ради једноставније презентације проблема поћи ћемо, прво, од донекле поједностављеног случаја, да би се доцније ослободили појединих рестриктивних претпоставки и описали комплексније ситуације.⁸ Наш почетни модел се заснива на следећим претпоставкама. Прво, претпоставићемо да се ради о дозволи за увоз коју издаје влада, те да се ради *само о једној дозволи* коју треба обезбедити да би се увезла жељена роба. Не постоји ограничење у погледу броја дозвола које се могу издати. Другим речима сваки заинтересовани актер има право на дозволу.

Друго, постоји *функција изражње за њом дозволом* која је изведена из производне функције предузећа и/или потрошне функције домаћинства, а која има опадајући облик како је то приказано на слици 1 (видети стр. 194). Права $T(P = T(Q))$ на овој слици представља функцију тражње за увозном дозволом. На апциси је дат број дозвола за увоз или, што је исто, број подносилаца захтева за увозном дозволом

8 Овај део излагања базиран је углавном на претходно цитираном раду: Shleifera и Vishnya. За нешто комплекснији приступ, који у анализу узима и очекиване трошкове од корупције који произилазе из могуће казне (како на страни корумпираног, тако и на страни оног који даје мито, видети изворни рад Gary Becker-а из 1968. године (репринт у: Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", in: G. S. Becker and W. M. Landes (eds), *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, New York, National Bureau of Economic Research, 1974, pp. 1–55), те радове Gary Becker and George Stigler, "Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers", *Journal of Legal Studies*, vol. 3, no. 1, 1974, pp. 1–19, George Stigler, "The Optimum Enforcement of Law", in: G. S. Becker and W. M. Landes (eds.), *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, op. cit., Edward Banfield, "Corruption as a Feature of Government Organization", *Journal of Law and Economics*, vol. 18, no. 3, 1975, pp. 587–605, Susan Rose-Ackerman, "The Economics of Corruption", *Journal of Public Economics*, vol. 4, no. (unknown) 1975, pp. 187–203, Robert Klitgaard, *Controlling the Corruption*, University of California Press, Berkeley, CA 1988. Доцније, када будемо говорили о борби против корупције, и ми ћемо укључити у анализу трошкове везане за могућност казне. Дobar преглед различитих приступа у анализи корупције може се наћи у: Roger Bowles, *Corruption*, School of Social Sciences, University of Bath, 1999.

(Q), док је на ординати дата цена дозволе и вредност коју су подносиоци захтева спремни да плате за дозволу (P). Као и обично тражња је одређена максималном количином новца који су фирме и/или домаћинства спремни да плате за ту дозволу. Под претпоставком да је за обављање дате активности потребна само једна дозвола, можемо рећи да је у случају фирме максимална спремност да се плати за дозволу једнака *произвођачевом вишку*, тј. разлици између прихода фирме и укупних трошкова, у које убрајамо и трошкове капитала рачунате полазећи од захтеване стопе приноса. Код *пошрошача* је спремност да се плати једнака *пошрошачевом вишку* који по основу дозволе потрошач може реализовати. У даљој анализи ћемо претпоставити да се ради само о дозволи коју траже фирме. Различите фирме ће имати различиту вредност произвођачевог вишка па тиме и различиту спремност да плате дозволу, чиме се и објашњава опадајући облик функције тражње: фирме са већим произвођачевим вишком ће бити спремне да плате више него оне са мањим вишком; њихова тражња за дозволама је лоцирана на самом почетку функције тражње, тј. тамо где је тражња за дозволама више вреднована.

Треће, дозволу у име владе *издаје службеник који је у могућности да ограничи количину* продатих дозвола, тј. да *ушиче на понуду* дозвола. Иако, као што смо рекли, не постоји формално ограничење у погледу броја дозвола које се могу издати, владин службеник има дискрециону могућност да ограничи број дозвола било путем одлагања издавања дозвола или путем захтевања додатних докумената као предуслова за издавање дозвола. Ово дискреционо право омогућава *службенику да сипекне приход од мита* који му плаћају предузећа како би „што пре и без претераних формалности” добили дозволу. Службеник се, дакле, налази у својеврсној улози монополисте који максимизује приход од мита код издавања дозвола.

Четврто, претпоставља се да је владин службеник у стању да се понаша на описани начин јер *нема ризика да буде открит и кажњен за ову проивзаконићу активност*. Ова се претпоставка може донекле објаснити чињеницом да службеник најчешће мито дели са својим шефом који му

заузврат обезбеђује заштиту, те чињеницом да је, када је о корупцији реч, притисак јавности врло слаб (због асиметричне расподеле информација између грађана, као коначног принципала, и владиних службеника, као агената, те због *free riding* понашања грађана). Ова претпоставка је доста ригидна па ћемо је се у каснијим анализама постепено ослободити.

Пето, полазимо од претпоставке да *не постоји могућности дискриминације цена*: службеник није у могућности да наплаћује различите цене различитим подносиоцима захтева за дозволе полазећи од њихове различите спремности да плате, тј. различитог произвођачевог вишка. Ова је претпоставка такође врло ригидна: тајност, која је основно обележје корупције, представља идеалан амбијент за дискриминацију цена. Ипак, колико год ригидна ова претпоставка била, она не може знатно нарушити основне закључке анализа. Уз то, и ову је претпоставку лако уклонити.

Шесто, званична цена дозволе је p и њу успоставља држава. За службеника је цена „производње” дозволе равна нули пошто дозволу „производи” држава. Поставља се питање шта је онда овде *маргинални трошак дозволе за службеника*. Размотримо, за почетак, два случаја: случај корупције без крађе и случај корупције са крађом.

2. 2. У првом случају, нема крађе новца стеченог продајом дозвола: службеник враћа држави званичну цену дозволе (p) за сваку издату дозволу, па ова вредност и представља *маргинални* (у овом случају, и просечни) *трошак дозволе за службеника* (MC). Наиме, када службеник прода дозволу по фактичкој цени p' , која је једнака збиру званичне цене (p) и мита ($p' - p$), он задржава за себе мито ($p' - p$) а држави враћа званичну цену дозволе (p) за сваку издату дозволу. Очито, p је његов маргинални трошак за издату дозволу. Овај је случај представљен на нашој слици 1. Захваљујући томе што је монополиста, службеник је у стању да одреди број укупно издатих дозвола и фактичку цену дозвола на начин да максимизује свој укупан приход од мита. Може се формално показати, а и интуитивно је јасно, да се тај максимум укупног мита постиже тамо где је маргинални трошак дозволе (MC , тј.

у овом случају p) једнак маргиналном приходу од дозвола.⁹ Маргинални приход је на слици 1 означен правом MR и представља додатни приход који се остварује продајом сваке следеће дозволе. Он, логично је, мора бити мањи од просечног прихода, у овом случају P , управо због опадајућег карактера функције тражње. Све док је додатни (маргинални) приход од продате дозволе већи од маргиналног трошка, исплати се повећавати број продатих дозвола (зона OG на слици 1); када се маргинални приход изједначи са маргиналним трошком треба зауставити даљу продају дозвола (тачка G на слици 1); у противном, ући ће се у зону у којој су маргинални трошкови мањи од маргиналних прихода (све тачке десно од тачке G), што ће водити паду укупног прихода од мита. У нашем случају на слици 1, очито је, владин службеник ће продати G дозвола по просечној цени p' . Укупан приход ($p' \times G$) се може представити као површина $p'DG0$, у терминима просечних величина, или као површина $CFG0$, у терминима граничних величина. Овај приход се распоређује на приход државног трезора (површина $OGFp$) и на приход службеника који он у виду укупног мита задржава за себе (површина $pFDp'$).

9 Наведена релација се може и формално показати. Пођемо ли од чињенице да корумпирани настоји да максимизира свој нето принос од мита, тј. од

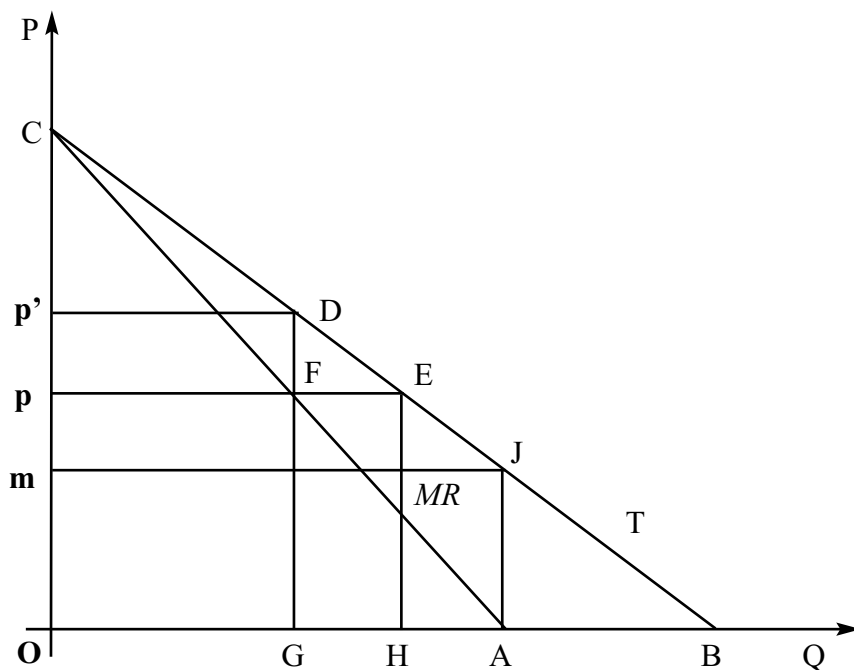
$$\text{Max } [Q P - Q p]$$

лако долазимо до решења

$$[(dP/dQ) Q + P] - p = 0$$

$$[(dP/dQ) Q + P] = p.$$

Пошто је у овом случају маргинални приход $MR = [(dP/dQ) Q + P]$, а $MC = p$, то следи да мора бити $MR = MC$.



Слика 1: Корупција са и без крађе

У случају корупције са крађом, која је такође представљена на слици 1, службеник не враћа држави ништа. Он задржава све за себе, па је у овом случају *маргинални трошак дозволе за службеника* раван нули. Пошто је у монополској позицији, агент (службеник) је у позицији да максимизује приход од мита сличним поступком као и у претходном случају. Маргинални приход се сад изједначава са маргиналним трошком у тачци A . Следствено, он сада може продати већи број дозвола (A) по цени (m) која је сада нижа не само од цене у случају корупције без крађе (p'), већ и од званичне цене (p). Цео приход из ове операције, површина $OAJm$ на слици 1, сада представља мито. Очито и друга страна, увозник, има користи од овог посла, јер је фактичка цена коју плаћа мања од званичне. Ако не би било тако, он се неби упуштао у ову криминалну радњу. Једино државни трезор овде не добија ништа. Када је већ реч о увозу, треба рећи

да је корупција са крађом много вероватнија код избегавања плаћања царина него код избегавања плаћања дозвола због просте чињенице да су званичне царине далеко веће од званичних трошкова плаћања дозвола. Такође, што су царине веће то ће, *ceteris paribus*, и склоност ка њиховом избегавању, тј. ка крађи, бити већа.

2. 3. Сада се можемо лако ослободити *рестрикције везане за могућности откривања и казне за мито*.¹⁰ Анализа се у суштини не мења много: (1) Ако су вероватноћа откривања и и величина казне независне од висине мита и броја људи који плаћају мито, тада ће се маргинални трошак за службеника повећати за фиксан износ, а равнотежа се успоставља на сличан начин као у претходним случајевима. (2) Ако вероватноћа откривања и казна расту са нивоом мита, тада ће службеник смањити релативан ниво мита, али ће повећати број дозвола (муштерија) на начин да максимизује приход од мита. (3) Ако вероватноћа откривања и казна расту са бројем продатих дозвола, тада ће службеник смањити број издатих дозвола, али ће повећати ниво мита, опет на начин да максимизује ниво прихода од мита. Овде, очито, имамо посла са својеврсним *trade off* ефектом између очекиваних *шокова користи* и *казни* везаних за корупцију.

2. 4. Оно што гарантује да ће се понашање службеника одвијати на описани начин и оно што гарантује да ће се корупција ширити је, заправо, конкуренција између службеника, те конкуренција између њихових „муштерија”.¹¹ Када је реч о *конкуренцији између службеника* може се рећи да службеници добијају посао кроз својеврсну неформалну аукцију: они који својим надређеним дају више учешћа у миту добијају посао, а да би то урадили морају и наплатити више мита; они који не узимају мито не могу ни подмитити своје надређене, па не могу ни добити посао. Конкуренција између агената (службеника), дакле, искључује поштене, а подстиче оне који узимају мито. Она, другим речима, *зара-*

10 Видети детаљније у: Andrei Shleifer & Robert W. Vishny, “Corruption”, *op. cit.*

11 Преузето из претходно цитираног рада Shleifera и Vishnya.

нијује максимизацију прихода од мита на начин описан у горе датим сликама. Када је реч о (2) конкуренцији између „муштерија” иј. купаца дозвола можемо рећи да она делује на сличан начин, поготову у случају корупције са крађом. Крађа, наиме, омогућава да се услуга државе добије јефтиније него у случају поштовања закона. Ако „муштерија” А поштује закон он ће скупље платити услугу од „муштерије” В који не поштује закон, већ користи корупцију са крађом да би добио јефтинију услугу државе. Зато ће клијент А бити мање конкурентан од клијента В на свом тржишту а може чак и испасти са тржишта. Дакле, да би издржао конкурентску борбу и А (као и сви остали) мора прихватити корупцију са крађом. Поред тога, вероватноћа откривања и кажњавања је овде мања, јер купац услуга нема интереса да обавести државне органе о корупцији, пошто и сам учествује у њој. Конкуренција између купаца државних услуга гарантује ширење корупције, која максимизује укупну вредност мита. У случају корупције без крађе постоји нешто мања могућност ширења корупције него у претходном случају јер, с једне стране, нема обарања цена испод званичних, а с друге стране, постоји и већа могућност пријављивања мита од стране купаца дозвола, па тиме и већа могућност откривања и кажњавања.

3. ИНДУСТРИЈСКА ОРГАНИЗАЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

3. 1. У претходно датом простом моделу критичне претпоставке су: постојање само једне дозволе, и постојање само једног агента/службеника задуженог за њено издавање. У стварности, међутим, имамо ситуацију да купац често треба да добије више дозвола да би обавио један посао. Код увоза, на пример, треба поред дозволе за увоз добити и читав низ других сагласности и потврда, као што су рецимо оне везане за задовољавање одређених здравствених и техничких стандарда. Слично је и код издавања грађевинских дозвола и сл. Где имамо ситуацију коју карактерише постојање мноштва комплементарних добара (дозвола). У тим условима питање тржишне структуре постаје одлучујуће: различите државне агенције/службе које издају те дозволе могу бити

независне, могу конкурисати једне другима, а могу бити и у дослуху, тј. могу формирати оно што се у економској анализи назива картелом.¹²

(А) Прва тржишна структура коју можемо замислити у случају мноштва дозвола је монополистичка структура какву имамо и у базичном моделу са једном дозволом. Увек се зна ко треба да буде подмићен и колико за добијање целог сета дозвола. Мито се након тога дели између различитих учесника (службеника/агенција/служби). При том, постоји њихова сагласност да не траже даље надокнаде/мито за разне дозволе. Купац, када је једном платио сет дозвола, може рачунати да је постао њихов власник и да неће поново бити изложен уценама. Ово је прилично реалистична претпоставка у случају монархија, тоталитарних режима, или у регионима под доминацијом мафије. У бившем Совјетском Савезу је, на пример, мито дистрибуирано и каналирано кроз партијске канале; свака „девијација” је била кажњавана од стране партијске бирократије, што је и одржавало и чинило могућом монополску структуру.

У овом случају, монополистичка структура успоставља кумулативну цену са митом за, рецимо, две дозволе p'_1 и p'_2 ; Количина издатих дозвола је Q_1 и Q_2 ; Официјелна цена дозвола, која је за монополисту маргинални трошак, је $p_1 = MC_1$ и $p_2 = MC_2$, тако да је висина мита једнака $m_1 = p'_1 - MC_1$ и $m_2 = p'_2 - MC_2$. Укупан мито је, наравно, једнак суми $m_1 + m_2$. Заједничка монополистичка агенција успоставља p'_1 на нивоу који гарантује $MR_1 + MR_2 (\partial Q_2 / \partial Q_1) = MC_1$, при чему MR_1 и MR_2 представљају маргиналне приходе од продаје различитих дозвола. Ако су дозволе за исти пројекат/посао комплементарне, тада је $(\partial Q_2 / \partial Q_1) > 0$, па у оптимуму мора бити $MR_1 < MC_1$. Другим речима монополистичка агенција држи ниво мита за дозволу 1 на нижем нивоу (него у случају само једне дозволе) како би повећала тражњу за дозволом 2 и тиме повећала профит од мита од продаје дозволе 2. Исто

12 Овај део анализе тржишне структуре корупције заснован је на раду: Andrei Shleifer & Robert W. Vishny, "Corruption", op. cit. Видети такође студију: Драгутин Антонић и др., *Корупција у Србији*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2001.

важи и у случају дозволе 2.¹³

(Б) Алтернатива је ситуација у којој свака агенција и служба делује независно: свака од њих издаје појединачне комителментарне дозволе и убира мито независно од других агенција. Примере овакве тржишне структуре корупције налазимо у посткомунистичкој Русији, у неким афричким земљама, Индији и сл. Свака независна агенција узима output друге агенције као дат, што формално значи да је $(\partial Q_2 / \partial Q_1) = 0$. Коначно, као резултат добијамо стање у којем мора бити $MR_1 = MC_1$, односно $MR_2 = MC_2$. Дакле, овде је мито по јединици појединих дозвола већи а ниво дозвола и ниво привредне активности мањи него у претходном случају. Такође, због мањег броја издатих дозвола њихов појединачни ниво укупног прихода од мита је мањи. Њихов комбиновани ниво укупног мита је такође мањи. Укратко, конкуренција не даје оптималан резултат ни по њих саме.

Ако сада дозволимо да постоји и слободан улаз (*free entry*) у креирању захтева и дозвола добијамо још гору ситуацију. Ово се посебно може десити у свим оним ситуацијама у којима нове државне агенције/службе имају могућност да креирају законе и регулативе које их стављају у позицију да издају, па тиме и продају, нове дозволе што им омогућава да убирају додатно мито. Понекад и постојеће агенције могу повећати број захтева које треба испунити. Теоријски, у овим ситуацијама када је улаз потпуно слободан мито може расти

13 Формално се ово може представити тако што ћемо поћи од чињенице да корумпирани настоји да максимизује нето приносе од продаје обе дозволе, тј.

$$\text{Max } [(P_1 Q_1 + P_2 Q_2) - (Q_1 MC_1 + Q_2 MC_2)]$$

Одавде лако долазимо до решења проблема

$$[(\partial P_1 / \partial Q_1) Q_1 + P_1] + [(\partial P_2 / \partial Q_2) (\partial Q_2 / \partial Q_1) Q_2 + (\partial Q_2 / \partial Q_1) P_2] - MC_1 = 0$$

$$[(\partial P_2 / \partial Q_2) Q_2 + P_2] + [(\partial P_1 / \partial Q_1) (\partial Q_1 / \partial Q_2) Q_1 + (\partial Q_1 / \partial Q_2) P_1] - MC_2 = 0$$

$$[(\partial P_1 / \partial Q_1) Q_1 + P_1] + (\partial Q_2 / \partial Q_1) [(\partial P_2 / \partial Q_2) Q_2 + P_2] - MC_1 = 0$$

$$[(\partial P_2 / \partial Q_2) Q_2 + P_2] + (\partial Q_1 / \partial Q_2) [(\partial P_1 / \partial Q_1) Q_1 + P_1] - MC_2 = 0$$

$$MR_1 + MR_2 (\partial Q_2 / \partial Q_1) = MC_1$$

$$MR_2 + MR_1 (\partial Q_1 / \partial Q_2) = MC_2.$$

до бесконачности, што води паду продаје дозвола на нулу, па тиме и паду укупног мита на нулу, али, нажалост, уз тоталну блокаду дате привредне активности.

(В) Коначно, може се замислити и *тржишна структура* коју карактерише то да свака појединачна дозвола може бити продавана од две или више агенција. Овде имамо слободан улаз (*free entry*), тј. конкуренцију код издавања постојећег сећа дозвола. Када је реч о овој тржишној структури, можемо замислити три типска случаја.

(1) Прво можемо замислити случај *конкуренције код једног добра/дозволе*. Овај случај се, на пример, јавља код издавања пасоша и возачких дозвола у Канади и неким другим земљама. У овој ситуацији нема могућности дослуха између различитих агенција. Самим тим нема ни могућности за мито: подносилац захтева за дозволу има могућност да оде у ону агенцију у којој је мито најниже; конкуренција између агенција за мито водиће, међутим, паду мита на нулу.

(2) Други је случај *конкуренције код издавања више комплементарних дозвола*. Овде се за издавање сваке комплементарне дозволе може јавити више конкурената. На пример, сваку појединачну комплементарну извозну или грађевинску дозволу може издавати више конкурентних агената. Овде ће, такође, конкуренција оборити мито на нулу (Бертрандова конкуренција), а разлози су исти као и претходном случају.

(3) Коначно, постоји могућност да се све *комплементарне дозволе могу скупити издавајући од различитих конкурентских агенција*. У овој ситуацији добијамо исто решење као и у претходна два случаја: конкуренција агенција и служби води паду мита на нулу. При том треба напоменути да у сва три случаја није битан број агената који су у игри (могу бити и само два) ако је обезбеђена (а) *слобода улаза других агената* и ако су (б) *широкови излаза из бизниса равни нули* (нема *sink* трошкова, нема специфичности технологије).

У следећем дијаграму дајемо рекапитулацију горе побројаних тржишних структура, полазећи од њихових основних обележја (број дозвола и број агената који их издају).

Број дозвола Број агената	Једна	Мноштво комплементарних дозвола
Један за све дозволе		(А)
Један за појединачне дозволе	Поглавље 2.	(В)
Више за све дозволе		(С3)
Више за појединач. дозволе	(С1)	(С2)

Упоређујући их можемо изнети следеће важне констатације: *ниво мита* по јединици је највећи у (В), осредњи у (А) а највиши у (С), док је *укупна вредност мита* је највећа у (А), потом следи (В), а најнижа је у (С). У првом случају (А) агенти који издају дозволе су у дослуху па могу максимизовати укупно мито, док у другом случају (В) тај дослух не постоји.

На основу претходних разматрања долазимо до следећа два важна закључка релевантна за борбу против корупције. Да би смо смањили *корупцију без крађе* морамо створити *компетициван амбијент* у издавању дозвола. Пошто стварање тог компетитивног амбијента води повећању склоности ка *корупцији са крађом*, да би претходна политика била успешна, треба обезбедити јак *мониторинг корупције са крађом*.

3. 2. Поставља се питање *шта је то што одређује индустријску структуру корупције у некој земљи или делатности*. Од чега зависи да ли ће бити успостављена (А), (В) или (С) тржишна структура? Када је дослух могућ а када не? Када је монополска максимизација мита могућа, а када не? Полазећи од сазнања индустријске организације, можемо рећи да одговор на ова питања зависи од две ствари. Прво, то зависи од *могућности да појединачни актери картели (агенти) неопажено повећају мито изнад договореног нивоа*: ако је та могућност мала биће велика могућност за успостављање монополске структуре. То ће пак зависити од могућности вла-

диних организатора корупције да организују *успешан мониторинг* појединих агената (КГБ је, на пример, у бившем Совјетском Савезу био у стању да врло успешно организује овај мониторинг), од *величине управљачке елите* (мала управљачка елита лакше организује мониторинг дослуха), те од преовладајуће *социјалне структуре* у датој заједници (патримонијалне и клановске структуре, као и етнички фрагментирани структуре, на пример, погодују дослуху). Друго, то зависи од *способности каријера да казни прекршиоце договора*: тамо где се лако може организовати кажњавање за кршење договора, лакше је успоставити монополску структуру. Сматра се, на пример, да је тамо где имамо посла са великим рентама из корупције лакше могуће успоставити успешно кажњавање.

3. 3. На основу претходних анализа би се могло закључити, а из текста који анализира утицај корупције на благостање то ће постати још видљивије, да је утицај корупције на понашање привредних субјеката и на привредну равнотежу слично утицају пореза. Постоји, ипак, једна битна разлика између пореза и корупције: *корупција је илегална активност и мора се држати у тајности*. Тајност корупције је њено кривично обележје: настојање да се одржи у тајности и избегне казна доприноси да корупција производи далеко веће деформације и поремећаје него што то, с једне стране, чине порези и него што је то, с друге стране, приказано у претходним параграфима. Постоје два разлога којима се то објашњава.

Чување тајности и избегавање казне подразумева *енормне трансакционе трошкове имплицитног уговора о корупцији*. Свака активност, наравно, имплицира одређене трансакционе трошкове; они се обично деле на *ex ante* трошкове уговарања (скупљање информација, преговарање, дизајнирање услова и обезбеђење уговора, потписивање уговора и слично) и *ex post* трошкове реализације уговора (мониторинг реализације уговора, преговори у случају измене услова, судски спорови у случају неиспуњења уговора и слично).¹⁴

14 За детаљнији приказ трансакционих трошкова погледати: Oliver Williamson, *Institutions of Modern Capitalism: Firm, Market and Contractual relations*, op. cit.

Проблем је, међутим, у томе што су трансакциони трошкови уговора о корупцији далеко већи него код осталих облика уговарања, управо због њихове тајности. То важи и за *ex ante* и за *ex post* трансакционе трошкове уговора о корупцији. Када је о првима реч, то је сасвим очигледно: није могуће ићи околу и тражити отворено партнера за противзаконите и кажњиве послове. Исто важи и за *ex post* трошкове уговора о корупцији: не постоји могућност обраћања суду или било којој другој институцији у случају да дође до неиспуњења ове врсте уговора, већ се морају развити други аранжмани за те сврхе. Може се, штавише, рећи да висок ниво трансакционих трошкова уговора о корупцији (у даљем тексту *ТТК*) може пресудно утицати на субституцију уговора о корупцији са неформалном структуром корупције (мафија, организовани криминал) као алтернативним институционалним аранжманом у свим оним условима када тај алтернативни аранжман укључује мање трошкове управљања системом корупције.

*Трансакциони трошкови корупције (ТТК) су различити код различитих активности, па зато актери корупције, у циљу минимизовања ТТК, настоје да смање ниво ТТК интентивних активности и да повећају ниво ТТК екстензивних активности. Постоји склоност да се ТТК интентивне активности сукцесивно ТТК екстензивним активностима. То се може постићи, на пример: забраном увоза неких производа код којих је корупција „скупа” (у смислу трансакционих трошкова) и дозвољавањем увоза других „јефтинијих” производа, забраном улаза нових фирми како би се постојећи монополисти могао лакше контролисати у извршавању обавеза из корупције, и тако даље. Да би се ово осигурало, приступа се посебном облику предузимаштва познатом као *rent seeking* активност (лобирање, подмићивање, пропаганда и сл). Све то укључује одређене трошкове, тачније инвестиције, које можемо назвати *rent seeking инвестицијама (RSI)*. Овде, очито, актери корупције имају могућност својеврсног *trade off*-а између *rent seeking* инвестиција и токова користи насталих по основу смањења трансакционих трошкова.*

Овакво понашање води стварању институционалних услова у којима *дислокација ресурса* достиже огромне

размере. Неколико примера ове врсте *rent seekinga* и њима узроковане дислокације ресурса постали су незаобилазно штиво у уџбеницима индустријске организације. Уочена је склоност државних служби/агенција да, код јавних набавки, купују опрему и технологију која је, с једне стране, *најпреднија и скупља* него што је најчешће потребно, посебно мање развијеним земљама, те која је, с друге стране, *крајње специфична*, тј. уникатна, а тиме често и неадекватна за прилике у мање развијеним земљама. Разлози оваквом понашању су очити: прво, када се купује скупља технологија (*overinvoicing* феномен) може се лакше, са мањим *ТТК*, реализовати мито; друго, када се купује крајње специфична технологија смањује се, или се чак елиминише, број конкурената у случају тендера о јавној набавци, што корупцију чини лакшом. Ефекти на дислокацију ресурса су енормни: троши се много средстава, а добија се мање адекватна технологија.

Забележена је *склоноста да се више улаже у скупе инфраструктурне објекте него у образовање и здравље нације*. Разлог је, као и у претходном случају, настојање да се минимизирају *ТТК*. Тиме се врши значајна дислокација ресурса јер су улагања у образовање и здравље најчешће профитабилнија од улагања у скупе инфраструктурне објекте. Познато је, наиме, да су друштвене интерне стопе приноса на улагања у здравље и образовање међу највећим и крећу се изнад 25 одсто, а неретко, поготову код мање развијених земаља, иду и до 40 одсто.

Коначно, уочена је и склоност *да се, ради одржавања што је могуће ужег круга људи укључених у корупцију, тиј ради лакше контроле процеса корупције, искључују из система људи са знањем и људи са социјалним и технолошким иновацијама*. Тиме се, с једне стране, мање користи постојећи капитал знања, а с друге стране се шаљу негативни сигнали „инвеститорима” у капитал знања, што води смањењу стопе инвестирања у знање.

4. БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И КОРУПЦИЈА ТЕ БОРБЕ

Корупцију није лако стабилизovati на одређеном ниском нивоу: када једном узме маха она се попут вирусне епидемије шири на све делове друштвеног организма. Међутим, посебно се сматра важним она тачка у развоју корупције када она почне да *напада и осваја оне делове друштва који би, заправо, требало да буду брана против корупције, чија је функција заправо борба против корупције* — на *правосуђе и органе јавне безбедности*. Индустриска организација корупције тада добија сасвим нови квалитет.

4. 1. Да бисмо разумели шта се дешава у описаним околностима, боље речено да бисмо дали економску анализу овог феномена, морамо разумети саму борбу против корупције, а да бисмо то разумели морамо мало детаљније описати понашање особе која је у позицији да буде корумпирана. У ту сврху, развићемо један крајње поједностављени *модел понашања корупционаша*.¹⁵ Његово се понашање, као уосталом и понашање свих људи, може дефинисати настојањем да се максимизује ток нето користи које може извући из алтернативних облика понашања. Појединац бира онај облик алтернативног понашања код којег је садашња вредност тока нето

15 Овај део анализе инспирисан је и заснован на радовима: Gary Becker & George Stigler, "Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers", op. cit, Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", op. cit, George J. Stigler, "The Optimum Enforcement of Law", op. cit, Erling Eide, Jorgen Aasness and Terje Skjerven, *Economics of Crime: Deterrence and the Rational Offender*, North-Holland, New York, 1994, Vito Tanzi, "Corruption Around the World", *IMF Staff Papers*, vol. 45, no. 4, 1998, pp. 559–94. Видети такође: Robert Cooter and Thomas Ulen, *Law & Economics*, New York, Harper Collins Publishers, 1988. Модел који смо овде развили у многим аспектима је знатно једноставнији од модела које у овим радовима срећемо (поједностављен је третман трошкова борбе против корупције, равнотеже, оптимума примене закона и сл.) али је у једном делу општији пошто дозвољава могућност корупције у правосуђу и полицији. С друге стране, овај модел подсећа на хијерархичке моделе корупције инициране од М. Васа, (према: Roger Bowles, *Corruption*, School of Social Sciences, University of Bath, 1999) у којима виши ниво има улогу контролора нижег нивоа.

користи највећа.

Као једна алтернатива се, у том смислу, јавља она у којој појединац поштено ради свој посао, тј. не прихвата корупцију и мито. Ток користи који он по овом основу прима једнак је суми вредности нето зарада, w_{ct} , и вредности немонетарних приноса (попут друштвеног угледа и статуса, на пример), u_{ct} , које у сваком тренутку, t , појединац добија. Садашња вредност тока користи од оваквог облика понашања се формално може представити на следећи начин:

$$\sum_{t=0}^r (w_{ct} + u_{ct}) (1+d)^{-t}$$

при чему $t = 0, 1, 2, \dots, r$, само r представља преостали број година рада конкретног појединца, док d представља дисконтну стопу по којој треба умањити (дисконтовати) вредности токова користи које се јављају у будућим годинама. Ово дисконтовање је неопходно да би се изразила проста чињеница да људи мање вреднују будуће токове користи од садашњих (чиста временска преференција), и због околности да су будући токови користи скопчани са разним неизвесностима (премија на ризик).

Друга алтернатива је она код које појединац прихвата корупцију и мито. Он сада претходном току користи додаје и приносе које стиче по основу стицања мита, m_{ct} , али и потенцијалне „трошкове” које корупција сама по себи подразумева. Када је о *ипрошковима корупције* реч, овде се јављају два алтернативна тока трошкова, па тиме и два алтернативна тока нето користи. Сходно томе, укључује корумпирана особа ће увек изабрати ону алтернативу која инволвира ниже трошкове корупције, па тиме и вишу садашњу вредност нето тока користи. Први могући облик трошка од корупције представља *очекивана цена казне* због корупције. Она је дефинисана као производ *вероватноће кажњавања корупције*, p_{ct} , и саме *цене казне*, z_{ct} . Вероватноћа кажњавања се, сасвим природно, може дефинисати као производ вероватноће откривања корупције, p_{ot} , вероватноће покретања поступка (што је посао тужилаштва), p_{pt} , и вероватноће изрицања казне (што лежи на судству), p_{it} . Свака од ових вероватноћа, па самим тим и

вероватноћа кажњавања корупције као њихов производ, круцијално зависи од количине ресурса (k_c) ангажованих на мониторингу корупције и процесирању откривених случајева. С друге стране, *цена казне* се, у терминима кардиналне корисности, може дефинисати као вредност *бола* од издржавања казне или, још боље, у терминима ординарне корисности, као количина новца коју је корупционаш спреман да плати да би избегао тај *бол*. Други, вид трошка од корупције је једнак производу вероватноће кажњавања корупције и *цене избегавања казне*. *Цена избегавања казне* је, наравно, једнака трошковима поткупљивања судија, тужилаштва, полиције и свих других који су у конкретном случају задужени за борбу против корупције, m_{jt} . У случају да се определи за корупцију појединац се суочава са два алтернативна облика понашања и два алтернативна тока нето користи. Ова два алтернатива тока се формално могу предствити као

$$\begin{aligned} & \sum_{t=0}^T [(w_{ct} + u_{ct}) + m_{ct} - p_{ct} z_{ct}] (1 + d')^{-t} \\ & \sum_{t=0}^T [(w_{ct} + u_{ct}) + m_{ct} - p_{ct} m_{jt}] (1 + d')^{-t} \end{aligned}$$

Новодобијена дисконтна стопа, d' је већа од оне коју смо применили у првом случају, d , из простог разлога што је сама корупција повезана са више неизвесности па тиме и са већом премијом на ризик.

Дошли смо, дакле, до три опциона тока користи од којих појединац бира онај који му доноси максималну корист. Њихову формалну презентацију је могуће даље поједноставити тако што ћемо се ослободити израза за вероватноћу. Претпоставићемо да је на основу вероватноће кажњавања, тј. на основу количине ресурса ангажованих на откривању и процесирању корупције, могуће одредити тачку у времену када долази до откривања и кажњавања корупције, h . Формално имамо да је $h = F(p_c)$ док је $p_c = f(k_c)$ из чега следи да је $h = F[f(k_c)] = G(k_c)$, при чему k_c представља ресурсе ангажоване у борби против корупције. Имајући ово у виду добијамо три опциона тока нето користи дефинисана на следећи начин:

$$\begin{aligned}
& {}_{t=0}\Sigma^r (w_{ct}+u_{ct}) (1+d)^{-t} \\
& {}_{t=0}\Sigma^h (w_{ct}+u_{ct}) (1+d)^{-t} + {}_{t=0}\Sigma^h m_{ct} (1+d)^{-t} - z_c (1+d)^{-h} \\
& {}_{t=0}\Sigma^h (w_{ct}+u_{ct}) (1+d)^{-t} + {}_{t=0}\Sigma^h m_{ct} (1+d)^{-t} - m_j (1+d)^{-h}.
\end{aligned} \tag{1}$$

Ток нето користи од „поштеног” понашања је исти као и раније. У другом и трећем случају, који описују опционе токове користи од корупције, видимо да је и ток плата и немонетарних користи, као и ток користи од мита, сада ограничен до периода h : што је тај период мањи, тј. што је брже откривање корупције то је и садашња вредност ових токова користи мања, па је самим тим и атрактивност корупције као облика понашања мања. Слично је и са два алтернативна трошка корупције: што је h мање, тј. што је се раније открије корупција, то ће вредност трошкова корупције бити већа, па ће и склоност ка корупцији бити мања.

Горње изразе је даље могуће поједноставити тако што ћемо од сва три претходна израза одузети израз ${}_{t=0}\Sigma^h (w_{ct}+u_{ct}) (1+d)^{-t}$ који им је заједнички. Добијамо

$$\begin{aligned}
& {}_{t=h}\Sigma^r (w_{ct}+u_{ct}) (1+d)^{-t} \\
& {}_{t=0}\Sigma^h m_{ct} (1+d)^{-t} - z_c (1+d)^{-h} \\
& {}_{t=0}\Sigma^h m_{ct} (1+d)^{-t} - m_j (1+d)^{-h}.
\end{aligned} \tag{2}$$

Ови изрази имају ту предност што нам омогућавају да лакше пратимо *релативне вредности* појединих облика понашања и да на тај начин лакше оценимо значај појединих фактора који утичу на корупцију и мера које треба предузети у борби против корупције. Очито је да ће ако, због слабог мониторинга, рецимо, до откривања корупције не дође никада ($h > r$), релативна предност поштеног понашања бити равна нули, док ће релативна предност корупције бити једнака капитализованој вредности мита. Супротно, уколико до корупције дође инстантно ($h = 0$), тада ће релативна предност корупције бити негативна и једнака трошковима корупције (z_c или m_j), док ће релативна предност поштеног понашања бити једнака капитализованој вредности надница и немонетарних користи.

Посматрајући сетове израза (1) и (2) можемо закључити да се корупција неће јављати само уколико је први израз,

који изражава нето користи од поштеног понашања, већи и од другог и од трећег израза, који изражавају нето користи од корупције. У том случају, није од значаја релативан однос другог и трећег израза. Тада се, наиме, чак може десити да и цена казне (z_c) буде врло ниска, као и да цена избегавања казне, тј. мито које се даје правосудним органима (m_j), буде врло ниско, што све стимулише корупцију, а да се она ипак не јавља. Нажалост, овако екстремна ситуација се ретко јавља; на пример она се може јавити у изузетно просперитетним друштвима. Уколико је, међутим, први израз мањи било од другог или трећег или је мањи од оба ова израза јавиће се корупција. У првом случају, када је ток нето користи од поштеног рада мањи од другог, али не и од трећег израза, корупција се јавља најчешће услед слабо одмерене, тј. услед ниске казне за корупцију (z_c). Тада ћемо имати корупцију у датој делатности државе али она неће утицати на појаву корупције у правосуђу и јавној безбедности. У другом случају, када је први израз мањи од трећег али не и од другог израза, имаћемо и корупцију посматране државне делатности и са њом повезану корупцију правосуђа и полиције. До корупције у овом случају, наиме, најчешће долази услед раширености корупције у правосуђу и консеквентне ниске цене избегавања казне (m_j), тј. услед ниског мита које су судије и полицајци спремни да прихвате за своје „услуге”. Коначно, у трећем случају, када је први израз мањи и од другог и од трећег израза, можемо имати две ситуације. Прво, може се десити да је други израз мањи од трећег. Као што се из претходних израза види, то се може десити само ако је цена казне (z_c) мања од цене избегавања казне (m_j), тј. од мита за судије и полицајце. Тада, очито, имамо корупцију у посматраној државној делатности, али она не повлачи за собом и корупцију правосуђа и полиције. Друго, може се десити да је трећи израз мањи од другог, што подразумева да је цена казне (z_c) већа од цене избегавања казне (m_j). Овде имамо и корупцију правосуђа и корупцију у посматраној државној активности.

Када ће која од ових ситуација преовлађавати зависи, као што се то уосталом види из претходних израза, од мноштва фактора. Висина надница (w_c) позитивно утиче на смањење склоности ка корупцији јер повећава релативну

предност поштеног понашања. Исто важи и за немонетарне приносе везане за поштено бављење послом (u_c). Тамо где су ниске плате, што је случај са већином земаља у развоју и транзицији, постоји велика могућност да се развије корупција. Корупција се посебно може развити тамо где постоје велике могућности за мито (m_c), тј. тамо где је висок произвођачев вишак, јер пружају знатне релативне предности корупционашком понашању. Земље и/или делатности које, на пример, располажу великим природним богатствима, који генеришу велике ренте, и код којих је држава јако укључена у доделу права коришћења тих богатстава, такође су погодно тле за развој корупције. Висока цена (висина) казне (z_c) и висока цена избегавања казне (m_j) позитивно утичу на смањење склоности ка корупцији опет преко слабљења релативне предности од корупционашког понашања. Коначно, и најважније, на смањење релативних предности од корупционашког понашања, па тиме и на смањење склоности ка корупцији, пресудно утиче и количина ресурса (k_c) ангажованих на мониторингу и процесуирању случајева корупције. Ови ресурси, као што смо већ рекли, утичу на брзину откривања и кажњавања корупције, h , чиме пресудно утичу на смањење релативних предности од корупције: они смањују први део другог и трећег израза и повећавају њихов други, негативни део (види изразе (2)).

Од свих поменутих варијабли, само две су инструменталне варијабиле, тј. оне на које држава може имати утицаја, наравно уколико већ није потпуно заробљена. Те варијабле су висина (цена) казне, z_c , и брзина откривања корупције, h . Ова потоња, као што смо рекли, зависи од количине ресурса који су ангажовани на откривању и процесирању случајева корупције. Посебно је сада важно приметити да постоји својеврстан *trade off* између висине (цене) казне и трошкова мониторинга и процесуирања случајева корупције, тј. величине h . Ово значи да је могуће смањити иначе оскудне ресурсе откривања и процесуирања корупције, а да се при том не промени или чак смањи склоност корупцији, под условом да се ниво казне повећа за адекватан ниво. Полазећи од другог израза у (2) ова политика значи да ће смањење ресурса за борбу против корупције неминовно водити повећању h па

тима и повећању првог (позитивног) дела посматраног израза, што подстиче корупцију; пошто је, међутим, истовремено дошло и до адекватног повећања висине казне, z_c , доћи ће и до повећања другог (негативног) дела овог израза, што обесхрабрује корупцију; поента је у томе да се z_c изабере на начин да се компензује негативан утицај смањења ресурса за борбу против корупције. Могуће је чак конструисати и *криве индиференције* која би описивале све оне комбинације висина казне и количине ангажованих ресурса, при којима је склоност ка корупцији иста. Тим би се кривама могло јасно показати, а то је и интуитивно јасно, да се и са малим ресурсима за борбу против корупције (исто важи и за криминал у целини) може постићи врло низак ниво корупције (кривично дело) ако се примене врло високе казне за корупцију (кривично дело). На известан начин, оваквом се политиком трошкови борбе против корупције, које сноси друштво, превалили на оне који су ухваћени и кажњени за корупцију. Ова политика, која се иначе све више примењује у појединим земљама, има, наравно, своја ограничења: може се десити да дође до повећања трошкова одржавања казни, због повећања висине казне и броја кажњеника, који могу поништити предности смањења трошкова борбе против корупције.¹⁶

4. 2. Јасно је, дакле, да висина казне за корупцију мора бити добро прописана јер се на тај начин подиже ниво *цене казне* и одвраћа од корупције. Но, да би тај рецепт из претходног параграфа био ваљан, потребно је да и *цена избегавања казне* буде на високом нивоу. Другим речима потребно је да ниво мита којим се подмићују полицајци, јавни тужиоци и судије буде изузетно висок. Овако нешто могуће је само

16 Тако је, на пример, у САД након увођења драконских казни за поседовање дроге из осамдесетих, те посебно након увођења Кривичног закона с краја 1993. године, који је био инспирисан овом логиком (“три кривичне казне = доживотна”), нагло дошло до повећања броја затвореника и проблема везаних за недостатак затвора и високих трошкова њиховог одржавања. У овом часу у САД је процентуално учешће затвореника у укупној популацији пет пута веће од просека у свету. Проблем нараслих трошкова за одржавање затвора се настоји превазићи како реформом затворског система (приватни затвори) тако и све већим ангажовањем затвореника у производним активностима.

тамо где је корупција правосуђа и полиције слабо развијена. У противном, тј. ако је цена избегавања казне (мито за судије и полицајце) (m_j) ниска доћи ће до ширења корупције и поред тога што су одмерене високе казне за корупцију (z_c): прекршилац закона ће у том случају просто изабрати трећи облик понашања који му у том случају може донети највеће токове нето користи.

Да бисмо разумели како се описано постиже, морамо разумети како се понашају судије и полицајци као потенцијални корупционаши. Одговор је: на исти начин као и други корупционаши. Дакле, раније дати модел понашања је применљив и овде. И пред судијом/полицајцем стоје три опциона облика понашања, па тиме и три могућа тока нето користи који они укључују. Први од њих представља ток нето користи од поштеног обављања посла, док друга два тока представљају алтернативне нето користи од корупције. Формално, добијамо следеће изразе аналогне онима из сета (1), а добијамо их на исти начин као у претходном случају:

$$\begin{aligned} & \sum_{t=0}^r (w_{jt} + u_{jt}) (1 + d)^{-t} \\ & \sum_{t=0}^s (w_{jt} + u_{jt}) (1 + d)^{-t} + \sum_{t=0}^s m_{jt} (1+d)^{-t} - z_j (1+d)^{-s} \\ & \sum_{t=0}^s (w_{jt} + u_{jt}) (1 + d)^{-t} + \sum_{t=0}^s m_{jt} (1+d)^{-t} - m'_j (1+d)^{-s}. \end{aligned} \quad (3)$$

при чему s сада означава тренутак у којем долази до хватања и кажњавања судија/полицајаца због корупције, док m'_j представља цену избегавања казне за окривљеног судију/полицајца, тј. мито које он мора дати свом колеги/претпостављеном да би избегао казну. Сви остали симболи имају исто значење као и у претходном случају, осим што сада субскрипт j уз њих означава да се они односе на правосуђе/полицију. Приметимо да m_j које овде срећемо као корист од корупције фигурира и у сетовима израза (1) и (2), с тим што тамо представља алтернативни трошак од корупције. Очито, претходни изрази су повезани са новодобијеним изразима управо преко ове величине, па се зато заједно морају и посматрати.

Слично као и у претходном случају, тј. одузимајући од сва три израза у (3) заједнички део $\sum_{t=0}^s (w_{jt} + u_{jt})(1 + d)^{-t}$, добијамо следећи сет израза

$$\begin{aligned} & \sum_{t=0}^{\infty} (w_{jt} + u_{jt}) (1 + d)^{-t} \\ & \sum_{t=0}^{\infty} m_{jt} (1 + d)^{-t} - z_j (1 + d)^{-j} \\ & \sum_{t=0}^{\infty} m'_{jt} (1 + d)^{-t} - m'_j (1 + d)^{-j}. \end{aligned} \quad (4)$$

који представљају *релативне вредности* појединих облика понашања људи запослених у правосуђу/полицији.

Сви закључци које смо раније изнели у анализи понашања „обичног” корупционаша важе и овде, па их зато нећемо понављати. Једино закључак везан за *trade off* између висине казне за судију/полицајца (z_j) и брзине откривања корупције (s) (тј. количину ангажованих ресурса за борбу против корупције у правосуђу/полицији) има нешто сложенију интерпретацију. Тај *trade off* без сумње и овде постоји, али он овде, прво, има знатно снажније дејство него у претходном случају, те, друго, има утицаја и на *trade off* који смо разматрали у скупу израза (1) и (2), који се односе на корупцију осталих државних службеника. Наиме, висина казне за корупцију у правосуђу и полицији (z_j) утиче не само на други (негативни) део другог израза у (4), већ и на његов први (позитивни) део. Тај утицај се испољава тако што висина казне за судије и полицајце ухваћене у корупцији утиче управно сразмерно и на вероватноћу откривања корупције, па тиме, али обрнуто сразмерно, и на величину s , тј. на брзину откривања корупције у правосуђу/полицији: што је z_j веће то ће, при осталим непромењеним околностима, s бити мање. Формално, то значи да је $s = F(k_j, z_j)$. Разлог је очигледан и једноставан: ако смо у стању да преко високих казни одвратимо запослене у правосуђу/полицији од корупције, то значи да смо повећали њихову склоност ка поштеном обављању посла; с друге стране, поштено обављање посла у овом „сектору” за борбу против корупције мора имати за последицу већу ефикасност самог „сектора”, а повећање ефикасности се овде испољава преко бржег откривања корупције, тј. преко смањења величине s . Компензаторни утицај повећања казне је овде двострук: прво, повећање казне утиче, као и у претходном случају, на повећање другог (негативног) дела другог израза у (4); друго, оно утиче на смањење величине s па тиме и на смањење првог (позитивног) дела тог израза; оба утицаја делују позитивно на смањење склоности ка корупцији. У

тим околностима компензација смањења ресурса ангажованих у борбу против корупције у правосуђу/полицији преко повећања казни је далеко снажнија него код корупције осталих државних службеника. Другим речима, криве индиференције су далеко оштрије нагнуте него у претходном случају. Наравно, као и у претходном случају, и ова политика компензације има своја ограничења, па се зато ни овде не може ићи у недоглед са смањењем ресурса за борбу против корупције преко повећања казни за судије/полицајце. Коначно, висина казне за судије/полицајце, на исти начин и из истих разлога утиче и на смањење величине h из ранијих израза, што такође утиче на смањење корупције. Формално, то значи да ранији израз за h сада постаје $h = G(k_c, z_j)$. Према томе, раније датом рецепту за борбу против корупције — повећати казне за корупцију државних службеника (z_c) — сада можемо додати још један: треба до ригорозних, драконских размера повећати казне (z_j) за судије и полицајце ухваћене у корупцији. Њихове казне морају бити далеко веће од казни које се примењују за остале државне службенике. Праксеолошки разлози за овакав приступ које смо претходно анализирали могу се свести у два става: прво, само на тај начин могуће је учинити да високе казне за корупцију код осталих државних службеника (z_c) имају делотворно дејство, тј. да буду изводљиве; друго, њихово дејство има снажан утицај на смањење корупције не само преко директног утицаја на други (негативни) део другог израза у (4), већ и преко смањења првог, позитивног дела другог израза и у сету (4), а и у сету (2).

С обзиром да политика компензације ресурса ангажованих у борби против корупције преко повећања казни има своја ограничења, треба ипак рачунати са значајним ресурсима за мониторинг и правосудно процесуирање откривених случајева корупције.

Да би се смањила склоност ка корупцији у правосуђу треба, колико је то могуће, повећати плате судија и свих оних од чијих одлука круцијално зависи понашање правосудних органа. Тиме се, што се види из претходних израза, знатно повећавају релативне предности поштеног, професионалног

обављања посла. Исти утицај има и повећање немонетарних користи које судије имају од професионалног обављања посла (ц_п). Овде је посебно важан друштвени и професионални углед судија. Он пак круцијално зависи од степена развијености њихових професионалних удружења, али и од развијености имплицитне, неформалне заједнице правника, као и од развијености цивилног сектора у целини. Није случајно да су у високо корумпираним друштвима ови облици формалног и неформалног организовања слабо развијени или чак и сами корумпирани.

5. КОРУПЦИЈА, ЈАВНЕ ОДЛУКЕ И “RENT SEEKING”

5. 1. Када судство и јавна безбедност постану корумпирани држава се налази само корак пред оним што се назива *заробљена држава (state capture)*, тј. стањем у којем су не само поједине службе и агенције већ, и сам врх власти, дакле комплетна држава, у раљама корупције. У литератури се понекад прави разлика између „добре” и „зле” државе. Код прве се при том претпоставља да се, као у класичном принципал-агент моделу, врх државе третира као *принципал* који се понаша на аутентичан и добар начин, док *агент*, захваљујући асиметричним информацијама, узима мито код пружања државних услуга. Код „зле” државе се пак сматра да су и принципал (врх власти) и агент укључени у корупцију, што очито одговара ономе што се зове заробљена држава.¹⁷

Прецизније објашњење је, по нама, оно у којем се као *ултимативни принципал* јавља *грађанин/гласач*, док се као *агенти* јављају *сви актери и структуре у оквиру државе*, од самог врха власти до дна њене хијерархиске структуре. Заробљена држава се сада може третирати као оно крајње стање на узлазној фази циклуса ширења корупције када и врх власти и све структуре власти, или сви агенти на свим линијама државних услуга, постану актери корупције. Да бисмо, међутим, разумели ову *динамику* морамо разумети не само понашање актера корупције, већ и понашање ултимативног

17 Детаљније видети у: Драгутин Антонић и др, *Корупција у Србији*, оп. cit.

принципала тј. грађанина/гласача. Другим речима, потребно је објаснити зашто овај ултимативни принципал не брани своје интересе и не пружа отпор ширењу и експанзији корупције. Истини за вољу, треба рећи да се он понекад, у неком културама и неком раздобљу, тако и понаша: онда и тамо где постоји притисак јавности, где постоји политичка култура, и где постоји развијено цивилно друштво мање су шансе за ширење корупције.¹⁸ Међутим, ако и када се корупција приближи стању заробљене државе, готово да је на том путу ништа не може зауставити. Она тада разара и само цивилно друштво, политичку културу, па и отпор корупцији. Да би се динамика заробљене државе разумела, морају се узети у обзир и следећа два обележја понашања гласача као ултимативног принципала код јавних одлука: прво, просечни гласач се код јавних одлука понаша као *рационална незналица* и друго, просечни гласач се понаша као “*free rider*” („slobodni strelac”).

5. 2. Термин *рационална незналица* први је употребио Џејмс Бјукенен (James Buchanan) да би објаснио феномен ниске излазности бирача на изборе. Јавне ствари и јавне одлуке, или ако хоћете политика, у принципу су врло комплексне. Да би гласач могао да донесе исправну јавну одлуку и да би тиме имао одређене користи од тих одлука он, пре свега, мора добро познавати проблем о којем одлучује, тј. мора бити високо образован. Друго, он мора константно пратити читаву масу дневних информација које се односе на посматрани проблем. Коначно гласач, мора координирати своје одлуке са одлукама великог броја других гласача са сличним колективним интересима. Само стицање елементарног образовања из домена политике често подразумева године учења. Исто се односи и на праћење дневних догађаја из домена политике, које често подразумева издвојити неколико сати дневно да би се разумеле актуелне дилеме у јавном одлучивању. Коначно, само координирање одлука мноштва

18 С овим у вези, поред раније цитираних радова Putnam-a, Fukuyam-e i Lala. Видети такође и чланак: Paul Whitley, *Economic Growth and Social Capital*, 1999, Интернет, <http://www.shef.ac.uk/perc/Polpaps/Pp6.html>, 17 јун 2000.

гласача укључује готово енормне трошкове. Једном речју, гласач није у стању на „јефтин” начин ни да скупи, а камоли да разуме чињенице везане за јавне ствари које би му могле донети одређене користи код јавних избора. Међутим, он добро зна да су евентуалне користи од те активности далеко мање од трошкова које разумевање политике и бављење њом подразумева. Управо зато он и није склон да се много бави политиком, а посебно да показује посебан активизам у борби против корупције. Ово тим пре што му тај активизам често може донети и додатне трошкове у виду „казни” које неформалне, корупционашке структуре могу предузети према њему.

5. 3. Друго, просечни гласач се код јавних одлука понаша као *free rider*. Ако инвестира у политичку активност (на пример, у борбу против корупције), а те су инвестиције као што смо видели прилично велике, он неће моћи сам да убира све плодове евентуалног успеха те борбе, јер ће се евентуалне користи од добрих јавних одлука подједнако распоредити на све грађане, а не само на оне који су инвестирали у њих. Они грађани који нису инвестирали у борбу против корупције се овде јављају као *free rideri*. Дакле, све користи од борбе против корупције ће се поделити *per capita* док ће све трошкове (укључујући и евентуалне казне због „непослушности”) сносити само они који су инвестирали у ту борбу. Просечном гласачу се, дакле, више исплати да не инвестира ништа у грађански отпор, већ да се ослони на то да ће неко други то урадити уместо њега. Пошто се свако понаша на овај начин укупан ефект је готово безначајан отпор јавности корупцији и њен раст до самих финалних инстанци власти.¹⁹ Укупан ефект ова два облика понашања једнак је стању у којем као да и нема принципала, тј. ултимативног власника јавног добра.

5. 4. Овакво понашање, тј. ово „одсуство” ултимативног принципала код јавних одлука, не само да доприноси развоју раније описаних облика корупције, већ оно погодује развоју *rent seeking-a* као посебног и најопаснијег облика

¹⁹ Дobar преглед теорије јавних одлука, тј. економске анализе политике може се наћи у: Мирослав Прокопијевић, *Конституционална економија*, Прес, Београд, 2000.

корупције. У нашој литератури се за овај облик корупције користи израз *корупција са изменом прописи*.²⁰ Сам израз је добро изабран јер у себи садржи и дефиницију овог облика корупције: за разлику од административне корупције (корупције са крађом и корупције без крађе), где се само крше али не мењају постојећи прописи, овде долази до подмићивања државних службеника у функцији измене прописа; циљ измене прописа је стварање позиција које гарантују константне и стабилне токове приноса (ренти) за оне који су се определили за овај облик „инвестирања” у јавне одлуке.

Анализа трошкова и користи оних који инвестирају у *rent seeking* је сасвим другачија од горе описане анализе трошкова и користи обичног гласача, коју, као што смо видели, карактеришу релативно високи трошкови јавних одлука (рационална незналица) и слабе користи од њих (*free riding* феномен). Овде се најчешће ради о различитим центрима привредне (али и друге) моћи који имају и *велике користи* од повољних јавних одлука (тј. од измене прописа), а и *велике ресурсе* којима могу подржати такве одлуке. Што је још важније они лако и јефтино могу координирати своју активност пошто их има мање. Инвестирање у јавне одлуке (тј. у измену прописа) је за њих врло уносно и рентабилно, за разлику од обичног гласача, код кога то није случај. Управо зато имамо ситуацију да су куповина утицаја, лобирање у парламенту, корупција владе и слични феномени јако развијени у готово свим земљама. При том је важно приметити да је *rent seeking* инвестирање утолико уносније и развијеније уколико је поменуто „одсуство” ултимативног принципала веће.

5. 5. Овде се чини умесном једна дигресија везана за тзв. приватну корупцију. Наиме, понашање врло малих акционара у компанијама се може описати на сличан начин као и понашање гласача код јавних одлука. Овакво понашање погодује развоју корупције код акционарских друштава. При том, уколико у компанији не постоји доминантни власник, тј. тамо где је власништво врло дисперзивно, постоји вероватноћа да ће се као „господари” корупције јавити менаџери и техноструктура. Тамо где, међутим, постоји доминантно

20 Видети на пример: Драгутин Антонић и др, *Корупција у Србији*, оп. cit.

власничко језгро, велика је вероватноћа, прво, да ће се као „господари” корупције јавити сами доминантни власници, тј. они који припадају власничком језгру, и друго, да ће се корупција јавити у форми слабљења права и угрожавања интереса малих акционара.

Постоји предрасуда, коју су управо економисти развили шездесетих и седамдесетих година прошлог века, по којој је могућност слабљења права власништва, па и корупције као најбруталнијег облика отуђивања права, скоро немогућа код акционарских друштава која се котирају на берзама. Берза је, наиме, према овој теорији, у стању да готово тренутно региструје све облике слабљењаја рентабилности компаније, па и оне изазване корупцијом. То регистровање се манифестује у облику пада вредности акција посматране компаније, што даље води „бекству” акционара у друге компаније и даљем паду вредности акција, што коначно води могућности смене менаџмента компаније. Ова могућност смене је, каже даље теорија, управо оно што представља брану корупцији и другим облицима слабљења права власништва. Најновија емпиријска истраживања су, међутим, показала да је описана релација врло слаба, те да је комплетна прича о благотворном дејству берзе на смањење могућности слабљења права власништва обичан мит. Ово тим пре што се у процес корупције све активније укључују и различити берзански посредници (фацилитатори — *facilitators*), за које су везане неке од најзначајнијих корупционашких афера у последњих неколико година.²¹

5. 6. Очито, да би разумели *цикличну динамику корупције* и феномен „заробљене државе” морамо узети у обзир како понашања везана за асиметричну расподелу информација имеђу агента и принципала, тако и чињеницу да се грађани код јавних одлука понашају као рационалне незналице и као

21 За детаљнији увид у овај феномен видети текстове: Wei Shang-Jin, “Negative Alchemy: Corruption and Composition of Capital Flow”, *OECD, Development Centre, Working Paper*, no 165, Paris, 2000 и, John Pantzalis & Carl A. Rodrigues, *Country Names and Brands: Symbolic Meaning and Capital Flow*, 2000, Интернет, <http://www.sba.muohio.edu/abas/1999/pantzajo.pdf>, 02 август 2003.

free rideri. Но, још важније је да треба разумети и шири динамички контекст посматраног друштва. Овде имамо у виду чињеницу да циклус ширења и контракције корупције представља само један, мада најупечатљивији, део процеса познатог као институционални циклус, процеса који се понавља сваких 50 до 70 година. Пуно разумевање динамике корупције могуће је само када се имају у виду ти други друштвени процеси у оквиру институционалног циклуса. Бављење овом темом би нас, међутим, одвело далеко изван оквира наслова овог рада, па ћемо се овде на крају задовољити само са још пар важних напомена везаних за корупцију, институционалне циклусе и глобализацију.

Изгледа да са глобализацијом долази до успостављања јединственог ритма институционалних циклуса: свет као да дише једним плућима; као да се узлазне и силазне фазе институционалних циклуса, па и корупције у њима, поклапају у готово свим земљама света.²² Глобализација повећава ниво међународне привредне и друге сарадње, што поред позитивних има и негативне стране: уговорни и други односи постају мање транспарентни, што погодује развоју свих облика корупције, посебно привредне. Чини се да је готово цео свет у овом тренутку налази у фази кварења институција, отуђивања права власништва и ескалације корупције, посебно ескалације *rent seekinga* као најопаснијег облика корупције. У развијеним земљама, у тзв. језгру света, корупција се углавном испољава у виду крупне корупције везане само за врхове власти и врхове великих корпорација. Услед тога корупција је овде мање видљива, па не постоји довољно развијена свест о њеном постојању, како у самим тим земљама, тако и на периферији света. Такође, крупна корупција коју овде срећемо поприма међународне размере: део глобалних леганди су приче о куповању интереса у америчком конгресу од стране великих међународних корпорација (које све чешће немају отаџбину), од стране државе Израел, те чак о куповању интереса код бившег америчког председника Клинтонa

22 За нешто другачије објашњење чињенице да скоро свуда у свету корупција постаје све присутнија тема у јавном и научном дискурсу видети чланак: Vito Tanzi, "Corruption Around the World", *op. cit.*

од стране Кине и сл. У земљама такозване периферије света корупција продире у све сфере живота, развијена је и крупна и ситна корупција (лекари, професори, полицајци и сл.), па постоји доста висок ниво свести о њеном постојању. Ова свеprisутност корупције се само делимично може објаснити недовољном моћи државе у земљама периферије. Дobar део објашњења лежи у чињеници да је та корупција овде у знатном делу увезена из центара међународне моћи. Консеквентно, и мала моћ држава у земљама периферије је у знатној мери увезена. Ово посебно важи за земље у транзицији које су повољно тле за ове облике међународне „сарадње”.

ВРСТЕ КОРУПЦИЈЕ И ЕКОНОМСКЕ ПОСЛЕДИЦЕ

Миленко ПОПОВИЋ

Уобичајено је да се прави разлика између два облика корупције. Један је *корупција код које не долази до измене трописа већ се постојећи трописи крше*. Она се, пак, јавља као корупција *без крађе* и корупција *са крађом*. Други облик корупције је *корупција са изменом трописа*. Овде долази до „куповања” јавних одлука од стране разних центара привредне и друге моћи у циљу стицања трајних „компаративних” предности и трајних извора приноса — ренти — које се тиме генеришу.

Сви облици корупције имају далекосежне последице по економију и друштво. Све економске ефекте, боље речено штете, од корупције можемо поделити на алокативне или статичне ефекте, те на динамичке односно развојне ефекте. У овом поглављу ћемо анализирати утицај појединих врста корупције на алокацију ресурса и на раст привреде. Размотрићемо прво алокативне ефекте.¹

1. АЛОКАТИВНИ, СТАТИЧКИ ЕФЕКТИ КОРУПЦИЈЕ

Алокативни или статички ефекти су различити код различитих врста корупције. У наредним редовима ћемо

¹ За детаљнији увид у алокативне и развојне ефекте корупције видети: Andrei Shleifer & Robert Vishny, “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, no. 3, 1993, pp. 599–618, Vito Tanzi “Corruption Around the World”, *IMF Staff Papers*, vol. 45, no. 4, 1998, pp. 559–94. и Драгутин Антонић и др, *Корупција у Србији*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2001. За општи увид у анализу благостања видети Hal R. Varian, *Microeconomic Analysis*, 3rd edition, W. W. Norton and Company, New York, 1992.

размотрити алокативне ефекте код корупције без крађе и корупције са крађом, о којима је било речи у тексту о економском значењу корупције, а потом и код корупције са изменом прописа (*rent seeking*) која заправо представља најопаснији облик корупције. Све ове облике корупције и њихове алокативне ефекте упоредићемо са стањем без корупције и са стањем у којем нема ни рестрикција ни корупције. На сличан начин могли би се анализирати и алокативни ефекти различитих сложенијих тржишних структура о којима је такође било речи у горе поменутом тексту.

Као и у претходном поглављу о економском значењу корупције, и овде ћемо поћи од одређених претпоставки које ће нам омогућити да лакше изложимо проблем. Доцније ћемо неке од тих претпоставки напустити. Прво, претпоставићемо да се ради о *дозволи за увоз коју издаје влада*. Друго, ради се само о *једној дозволи* коју треба обезбедити да би се увезла жељена роба. Треће, *не постоји оградњење у погледу броја дозвола које се могу издавати*. Другим речима, сваки заинтересовани актер има право на дозволу. Доцније, код *rent seekinga*, ову претпоставку ћемо напустити. Четврто, постоји *функција изражње за њом дозволом* која је изведена из производне функције предузећа, а која има опадајући облик како је то приказано на Слици 1. видети стр. 224. Права $T (P = T (Q))$ на овој слици представља функцију тражње за увозном дозволом. На апциси је дат број дозвола за увоз или, што је исто, број подносилаца захтева за увозном дозволом (Q), док је на ординати дата цена дозволе и вредност коју су подносиоци захтева спремни да плате за дозволу (P). Као и обично, тражња је одређена максималном количином новца који су фирме спремне да плате за ту дозволу, а та вредност је једнака оном што се назива *произвођачев вишак*. Пето, дозволу у име владе *издаје службеник који је у могућности да ограничи количину продатих дозвола*, тј. да *утиче на њонуду* дозвола. Иако, као што смо навели, не постоји формално ограничење у погледу броја дозвола које се могу издати, владин службеник има дискрециону могућност да ограничи број дозвола, било путем одлагања издавања

дозволе, или путем захтевања додатних докумената као предуслова за издавање дозвола. Службеник се, дакле, налази у својеврсној улози монополисте који максимизује приход од мита код издавања дозвола. Шесто, претпоставља се да је владин службеник у стању да се понаша на описани начин јер *нема ризика да буде ошкривен и кажњен*. Седмо, полазимо од претпоставке да *не постоји могућности дискриминације цена*: службеник није у могућности да наплаћује различите цене различитим подносиоцима захтева за дозволе полазећи од њихове различите спремности да плате, тј. различитог произвођачевог вишка. Ова претпоставка је врло ригидна: тајност, која је основно обележје корупције, представља идеалан амбијент за дискриминацију цена. Ипак, колико год ригидна ова претпоставка била, она не може знатно нарушити основне закључке анализа. Уз то, и ову ћемо претпоставку доцније лако уклонити. Осмо, званична цена дозволе је p и њу успоставља држава. За службеника је цена „производње” дозволе равна нули пошто дозволу „производи” држава. *Маргинални трошак дозволе за службеника* ће у случају корупције без крађе бити једнак овој званичној цени, p , док ће у случају корупције са крађом он бити једнак нули.

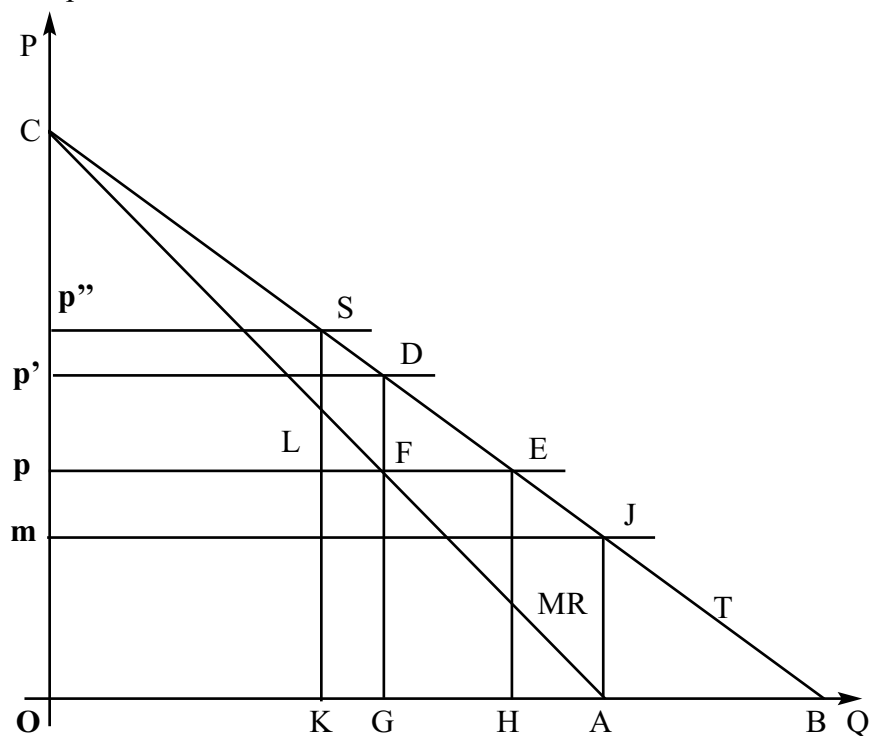
1. 1. Стање без рестрикција и стање без корупције

1. 1. 1. Да бисмо боље схватили ефекте корупције без крађе морамо прво размотрити ситуацију у којој нема никаквих рестрикција (дозвола или царина) на увоз, те ситуацију у којој постоје дозволе (или царине), али нема корупције. За ту сврху ћемо се послужити Сликом 1.

У случају када *нема никаквих рестрикција на увоз*, тј. нема ни дозвола ни царина, сасвим природно нема ни корупције. Равнотежа се, сасвим природно, у овој ситуацији постиже у тачци B . Укупна количина увоза износи у овом случају $Q = OB$ док је цена дозвола, по дефиницији, једнака нули. Укупан произвођачев вишак је овде раван површини OBC . Та површина овде представља и укупан друштвени вишак, те укупно благостање које добијамо по овом основу.

1. 1. 2. У ситуацији када имамо рестрикције, *тј.* дозволе за увоз, али нема корупције, равнотежа се постиже у тачци *E*. При том, број издатих дозвола за увоз (или количина увоза) износи *H* а цена дозволе је, по дефиницији, једнака званичној цени, *p*. Произвођачев вишак у овом случају је једнак површини *pEC*. Оно што добија држава, тј. државни трезор, дато је површином *OpEH*. Укупно друштвено благостање по овом основу дато је збиром ових двеју величина (*pEC + OpEH*), тј. површином *ONEC*.

Упоредимо ли благостање у овој ситуацији са оним које имамо у ситуацији када нема никаквих рестрикција, видимо да је благостање веће када нема никаквих рестрикција. Губитак који настаје услед увођења рестрикција једнак је, очито, површини *HEB*, која представља разлику између површина *OBС* и *ONEC*.



Слика 1: Алокативни ефекти разних врста корупције

1. 2. Корупција без крађе

Погледајмо сада шта се збива у ситуацији када *посиоји* корупцију а не *посиоји* крађу. У овом случају је маргинални трошак за корумпираног службеника једнак званичној цени дозволе (p). Како би максимизирао свој приход од мита, службеник ће издавати дозволе све док је његов маргинални приход од мита (права MR) већи од овако дефинисаног маргиналног трошка. Када се маргинални приход и маргинални трошак изједначе, службеник ће престати са издавањем дозвола. На нашој Слици 1 то се дешава у тачци F . Према томе, равнотежна цена ће се, у овом случају, постићи у тачки D . При том ће број издатих дозвола бити једнак вредности OG , док ће фактичка цена дозволе, p' , бити једнака збиру званичне цене, p , и мита по једној дозволи, $(p'-p)$.

Произвођачев вишак је сада једнак површини $p'DC$. Вредност коју добија трезор је једнака површини $OGFp$, док је вредност укупног прихода од мита једнака површини $pFDp'$. Укупно благостање по овом основу је, у овој ситуацији, једнако збиру тих површина $(p'DC + pFDp' + OGFp)$, тј. једнако је површини $OGDC$. Као што видимо, ова површина је још мања од одговарајућих површина датих у предходним случајевима, што значи да је ниво благостања мањи него у предходна два случаја. Упоредијући ове величине можемо закључити, прво, да је губитак који настаје као резултат увођења дозвола и као резултат корупције једнак површини GDB (разлика површина $OBC - OGDC$). Друго, губитак који настаје услед корупције саме по себи једнак је површини $GHEd$ (разлика површина $OHEC - OGDC$).

Овде се можемо ослободити рестрикције везане за непостојање *дискриминације цена дозвола*. Наиме, ако пођемо од потпуно супротне претпоставке, тј. претпоставимо да агент може у потпуности да дискриминира купце дозвола и да сваком од њих наплати дозволу према њиховој спремности да плате дозволу, тада ће се произвођачев вишак умањити и свести на нулу, док ће мито порасти за исти тај умањени износ. Сада ће мито, дакле, бити представљено површином $pFDC$ а не површином $pFDp'$, као у случају када нема дискриминације цена. Вредност коју добија трезор је, као и раније,

једнака површини $0GFp$. Сходно томе, укупна вредност благостања ће остати непромењена и биће, као и раније, једнака површини $0GDC$.

1. 3. Корупција са крађом

Овај вид корупције представљен је, такође, на слици 1 заједно са претходним стањима. Маргинални трошак за корумпираног службеника у овом случају је једнак нули пошто службеник ништа не враћа држави већ све задржава за себе. Маргинални приход је, као и раније, представљен правом MR . Маргинални трошак је сада мањи од маргиналног прихода све до тачке A . Равнотежа ће се, дакле, овде постићи у тачци J . При том ће број издатих дозвола бити једнак вредности OA , док ће фактичка цена дозволе бити једнака вредности m , тј. миту по једној дозволи.

Произвођачев вишак је сада једнак површини mJC . Вредност укупног мита је дата површином $mJA0$. Приход трезора је, по дефиницији, раван нули. Друштвено благостање је сада дато сумом ових величина (сума површина $mJC + mJA0$), тј. површином $0AJC$.

Ако сада упоредимо ово стање са претходним стањима долазимо до следећих занимљивих закључака. Прво, благостање у стању без икаквих рестрикција на увоз је, сасвим очекивано, веће од оног који имамо у случају корупције са крађом. Штета се у овом случају може представити разликом између површина $0BC$ и $0AJC$, тј. површином JAB . Друго, благостање у стању корупције са крађом је веће од оног које имамо код корупције без крађе: разлика је дата разликом површина $0AJC$ и $0GDC$, која је једнака површини $GAJD$. Овај закључак, пошто даје извесну предност корупцији са крађом, може бити у извесној мери зачуђујући, но он је бар, као што смо раније видели, објашњив. Треће, благостање у стању корупције са крађом је (најчешће) веће него благостање у стању у којем постоје рестрикције, али не постоји никаква корупција: овде је разлика дата разликом површина $0AJC$ и $0HEC$ која је једнака површини $HAJE$.

Последњи закључак је заиста зачуђујући и могао би

послужити као потврда и илустрација Хантингтонове тезе да у мање развијеним земљама које настоје да се модернизују корупција може имати позитивног утицаја на превладавање непотребних рестрикција које могу бити сметња нормалном функционисању привреде.² Не негирајући могућност да корупција краткорочно заиста може имати позитивног утицаја на убрзавање трансакција и деблокирање превише регулисане економије, скрећемо, међутим, пажњу на чињеницу да, дугорочно посматрано, она, сама по себи, када се етаблира као део друштвене структуре, нужно постаје још већа сметња модернизацији и развоју друштва. Друго, закључак да корупција може имати позитивног утицаја на економију заснован на крајње грубој претпоставци да је маргинална корисност новца у рукама корумпираног службеника (тј. корисност мита) једнака маргиналној корисности новца у рукама других актера (држава, фирма, и сл). Ово је, наравно, неприхватљиво како у статичком (дистрибутивни ефекат), тако и у динамичком смислу (од корумпираних службеника тешко да је могуће очекивати да се еманципују и постану пословна елита у правом смислу те речи).

1. 4. *Корупција са променом закона (rent seeking)*³

Већ смо раније видели (види текст о економском значењу корупције) да настојање да се минимизирају трансакциони трошкови корупције (ТТК), који су овде (због тајности у којој се корупција обавља) енормни, води ономе што је познато као *rent seeking* активност, која се, у конкретном случају, испољава као настојање да се измене прописи на начин да се врши субституција ТТК интензивних са ТТК екстензивним активностима. Све то, наравно, имплицира одређене инвестиције у промене прописа (RSI). Но, *rent seeking* активност и измена прописа јављају се најчешће и

2 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, CT, 1968.

3 Na rent seeking као феномен прва је скренула пажњу: Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *The American Economic Review*, vol. 64, no. 3, 1974, pp. 291–304.

независно од овог економизовања са ТТК трошковима. Оне се, најчешће, јављају услед настојања појединих центара економске и друге моћи да стекну монополску позицију на тржишту и да по том основу остваре монополске ренте. Објашњење овог феномена мора, очито, поред понашања актера, узети у обзир и понашање поменутих центара моћи. Укратко, можемо рећи да ови центри улажу одређене трошкове у *rent seeking* активности (RSI), а заузврат добијају одређене токове користи, тј. увећане приходе, услед привилеговане позиције коју им доноси измена прописа. Они, на известан начин, максимизују садашњу вредност нето токова користи од својих *rent seeking* улагања.

Описана активност може врло једноставно објаснити управо на нашем примеру увозних дозвола.⁴ У досадашњој анализи смо полазили од претпоставке да држава не успоставља никаква ограничења у погледу броја издатих дозвола (сваки увозник има право на дозволу), те од претпоставке да та ограничења, захваљујући својим дискреционим правима, успоставља агент (службеник) у настојању да максимизира своје приходе од мита. Сада можемо замислити ситуацију у којој, услед *rent seeking* активности неког центра моћи, долази до такве измене прописа код које држава ограничава број дозвола за увоз на ниво дат тачком K на слици 1. Уводе се, дакле, контингенти, квоте или нека друга врста квантитативних рестрикција. Истовремено се право на те квоте или контингенте, било кроз формалне или неформалне поступке, резервише за поменуте центре моћи. Равнотежа је сада дата и тачки S . Као што се на слици види, *имплицитна цена дозволе* је сада p'' : оно што новонастали монополиста (или олигополиста) експлицитно плаћа држави за дозволу је званична цена дозволе p ; оно што би он, да није „купио” измену прописа, морао платити је вредност p'' ; разлика $(p'' - p)$ представља принос на његова *rent seeking* улагања (RSI).

Анализа благостања сада постаје нешто компликованија. Трезор, очито, добија приход дат површином $OKLp$. Оно што произвођач експлицитно добија је дато површином $pLSC$ која се састоји из произвођачевог вишка (површина

4 Видети такође: Драгутин Антонић и др., *Корупција у Србији*, op. cit.

$p''SC$) и приноса на RSI улагања (површина $pLSp''$). Агент сада експлицитно не добија ништа пошто је његов потенцијални ток прихода од мита (површина $pLSp''$) сада „откупљен” почетним улагањима у RSI и представља произвођачев принос на та улагања.

Поставља се питање о стварној, имплицитној, природи површине $pLSp''$, тј. произвођачевог приноса на RSI. У том смислу, можемо замислити две екстремне ситуације. Прво, ако претпоставимо да *не постоји слобода улаза у rent seeking активност*, тада ће RSI бити врло мала, теоријски ће бити равна нули, па се ова цела површина може третирати као експлицитна рента коју присваја произвођач, тј. као део произвођачевог вишка. Друго, ако претпоставимо *да постоји постојана слобода улаза у rent seeking активност*, тада је природно претпоставити да ће доћи до значајног пораста RSI што ће водити паду стопе RSI приноса на ниво захтеване стопе приноса на ова улагања. У том случају, целу површину $pLSp''$ (боље речено њену дисконтовану вредност) треба имплиците третирати као принос агента који је помогао да дође до измене прописа. Могуће је замислити читаво мноштво ситуација које се налазе између ова два екстрема мада смо ми мишљења да већина ситуација које имамо у стварности ипак највише одговара ономе што имамо у другој екстремној ситуацији.⁵

Битно је, међутим, да коју год претпоставку узмемо за реалну, укупан ниво благостања остаје исти. Он је једнак површини $OKSC$. Најбитније је, да је ниво благостања у случају *rent seekinga* са изменом прописа мањи од нивоа благостања у свим претходно анализираним ситуацијама. То и јесте један од главних разлога због којег овај вид корупције сматрамо најопаснијим. Као што се на слици 1. јасно види, благостање је у овој ситуацији мање од оног које имамо у режиму потпуно либералне трговине за износ дат површином KSB . Друго, оно је мање од благостања у којем постоје рестрикције, али не постоји корупција за износ дат површином

5 За детаљнији увид видети: Elie Appelbaum & Eliakim Katz, “Seeking Rents by Setting Rents, The Political Economy of Rent Seeking”, *The Economic Journal*, vol. no. 97, no. 387, 1987, pp. 685–99.

KHES. Треће, у односу на стање где имамо корупцију без крађе благостање је сада мање за износ дат површином *KGDS*. Коначно, у односу на стање где имамо корупцију са крађом овде је благостање мање за износ дат површином *KAJS*.

1. 5. Рекапитулација

У Табели 1. која следи дата је рекапитулација анализе благостања за поједине облике корупције, те за стање без корупције и стање без рестрикција. У Табели 2. дата је матрица на основу које је могуће извршити компарацију благостања у појединим раније анализираним ситуацијама. Овде свако поље показује за колико је (изражено у површини са Сlike 1.) стање описано у одговарајућем реду боље од стања датог у одговарајућој колони. Тамо где се јавља негативан знак имамо ситуацију да је стање у датом реду горе од стања у датој колони.

Табела 1: Преглед нивоа друштвеног благостања код разних облика корупције

СТАЊЕ	Произвођачев вишак	Приход државног Буџета	Митио	УКУПНО БЛАГОСТАЊЕ
Нема рестрикција	0BC	/	/	0BC
Рестрикције без корупције	pEC	0PEN	/	0HEC
Корупција без крађе	p'DC	0GFp	pFDp'	0GDC
Корупција са крађом	mJC	/	mJA0	0AJC
Rent seeking	pLSC	0KLp	/	0KSC

Табела 2: Матрица компарације благостања код појединих облика корупције

СТАЊЕ	Нема ресџри-кција	Ресџри-кције без корупције	Корупција без крађе	Корупција са крађом	Rent seeking
Нема ресџри-кција	0	HEB	GDB	JAB	KSB
Ресџри-кције без корупције	/	0	GHED	- HAJE	KHES
Корупција без крађе	/	/	0	- GAJD	KGDS
Корупција са крађом	/	/	/	0	KAJS
Rent seeking	/	/	/	/	0

2. ДИНАМИЧКИ ЕФЕКТИ КОРУПЦИЈЕ

Овде ћемо само укратко, без детаљније формалне анализе, која може бити изузетно сложена, указати на основне штете које корупција може проузроковати за привредни раст и развој.⁶ Анализа ће бити олакшана чињеницом да је у претходним параграфима, као и у предходном поглављу о економском значењу корупције, већ дата основа за разумевање дугорочних ефеката корупције.

Динамика једне економије, коју ради једноставности можемо представити стопом раста бруто друштвеног производа (GDP-а), одређена је мноштвом фактора. Као најважније међу њима издвајамо: раст материјалног, опипљивог капитала (K), раст запослености (L), раст нематеријалног, неопипљивог капитала (E), те раст организационих и

⁶ За кратак и добар преглед динамичких и макроекономских модела који инкорпорирају корупцију видети рад: Roger Bowles, *Corruption*, School of Social Sciences, University of Bath, 1999.

социјалних иновација, за које се понекад употребљава термин „неопредмећени технолошки прогрес” (t). Формално се ова међузависност може изразити на следећи начин:

$$Q = F(K, L, E, t) \quad (1)$$

при чему Q представља бруто друштвени производ (BND). Ова релација просто каже да је BND одређен, тј. да је функција фактора датих у загради с десне стране израза (1).⁷

Полазећи од претходног израза врло лако је могуће стопу раста BND-а разложити на поједине делове који изражавају утицај посматраних фактора на стопу раста производње. Формално

$$R_Q = E_K R_K + E_L R_L + E_E R_E + E_t R_t \quad (2)$$

при чему R означава стопу раста величине означене у субскрипту, док E означава парцијалну еластичност производње у односу на фактор означен у субскрипту.⁸ Ова еластичност, у ствари, показује за колико ће процената порастити ГДП ако дати фактор порасте за 1 одсто. Имајући ово у виду, и интуитивно је јасно да први део десне стране једначине ($E_K R_K$) изражава допринос, тј. утицај раста материјалног капитала, на раст ГДП-а, други део ($E_L R_L$) изражава утицај раста запослености, трећи део ($E_E R_E$) изражава допринос нематеријалног капитала, док последни део ($E_t R_t$) изражава утицај социјалних и организационих иновација на раст бруто друштвеног производа. Емпијска истраживања су показала да се растом конвенционалних фактора, рада и материјалног капитала ($E_K R_K + E_L R_L$), објашњава око 50% раста BDA-а, док се осталим факторима ($E_E R_E + E_t R_t$) објашњава преосталих 50 одсто стопе раста.⁹

7 У економској анализи се ова релација назива општом производном функцијом (видети: Hal Varian, *Microeconomic Analysis*, op. cit.).

8 Израз (2) се, у ствари, добија диференцирањем израза (1) у односу на време (t) и дељењем добијеног израза са Q .

9 Ова врста анализе у економској теорији је позната као „анализа извора раста” (видети: Миленко Поповић, *Инвестиције у знање и њихов утицај на привредни раст*, докторска дисертација, Економски факултет, Универзитет Црне Горе, 1990).

Корупција утиче на готово све горе раздвојене елементе раста BND-а. Управо зато ће анализа утицаја корупције на раст привреде, која следи, бити организована око анализе утицаја корупције на поједине делове напред разложене стопе раста бруто друштвеног производа. Ипак, највећи део излагања (поднаслови 2.1. 2.2. и 2.3.) биће посвећен разматрању утицаја корупције на формирање конвенционалног, материјалног капитала. Разлог оваквом приступу је у простој чињеници да је утицај свих осталих фактора предодређен расположивошћу материјалног капитала: прво, знатан део знања, као главног облика нематеријалног капитала, одређује се у самој опреми и постројењима (R&D капитал); друго, позитивно дејство капитала образовања крајње је скучено ако не постоје радна места на којима би образовани људи радили, а за отварање радних места потребан је материјални капитал; треће, организационе и социјалне иновације, поготову данас у ери информационих технологија (Information Technology), незамисливе су без модерне технологије и сл.

Битно је, такође, имати у виду да утицај појединих фактора може бити двојак. Тај утицај може бити једнократан, у ком случају корупција утиче на стопу раста само у кратком, транзиторном периоду док се путања раста BND-а не помери на други (нижи) ниво. Након тога, она нема утицаја на стопу раста: другим речима, корупција овде нема утицаја на нагиб равнотежне путање раста. Реч је о утицају на ниво привредне активности. Осим тога, корупција може утицати на дугорочну стопу раста — она може имати утицај на нагиб равнотежне путање раста, што се углавном остварује преко деструктивног утицаја на иновативну делатност. Овај утицај је, с обзиром на његов трајни карактер, посебно опасан.

2. 1. Утицај корупције на раст материјалног капитала

Корупција пре свега корупција утиче на смањење стопе инвестиција у материјални капитал, па тиме и на смањење стопе раста материјалног капитала. Самим тим долази и до смањења стопе привредног раста преко смањења оног дела стопе раста који је резултат

акумулације материјалног капитала (Ек Рк). Колико је то важан утицај можемо илустровати чињеницом да су емпиријска истраживања показала да у просеку око 30 одсто раста привреде треба приписати утицају раста материјалног капитала.

Утицај се остварује кроз неколико канала. Прво, подсетимо се да корупција смањује ниво произвођачевог вишка за износ мита. Услед тог смањења произвођачевог вишка смањује се и ниво штедње (акумулације), па тиме и *попенецијални ниво инвестиција у материјални капитал*. Колико ће то смањење инвестиција бити зависи од склоности произвођача ка штедњи и инвестирању, те од истих тих склоности код корумпираних структура. Склоност корумпираних структура ка инвестирању је, очито, без значајна, како због њихових мањих укупних прихода, тако и због околности да производна улагања нису активност коју они познају: корупција је једини облик предузимаштва који они успешно обављају.

Друго, произвођачев вишак се смањује и због *непоуребног прирасћа трансакционих трошкова и rent seeking улагања*. Познато је да је ниво трансакционих трошкова корупционашких уговора далеко већи него што је то случај се легалним уговорима. Такође је познато да *rent seeking* улагања у најбољем случају могу имати редистрибутивно дејство, али да она, што је још горе, могу бити и чист трошак, који у коначном збиру ником не мора донети користи. Смањење произвођачевог вишка настало као резултат увећаних трансакционих трошкова и *rent seeking* улагања, дакле, такође утиче на смањење нивоа инвестиција у материјални капитал, што све води смањењу стопе раста материјалног капитала.

Треће (вероватно најважније) услед смањења произвођачевог вишка долази до *смањења стопе приноса на материјални капитал*. То, код многих потенцијално ваљаних пројеката, води смањењу стопе приноса на улагања у материјални капитал испод нивоа захтеване стопе приноса, тј. стопе приноса по којој су инвеститори спремни да улажу. Такви пројекти зато постају неизводљиви, иако би могли бити врло уносни и изводљиви када не би било корупције. Све то води смањењу

стопе инвестирања у материјални капитал. Речју, корупција води смањењу атрактивности инвестирања у материјални капитал, па тиме и смањењу инвестиција у ову врсту капитала.

Конечно, важно је не губити из вида да корупцију прати *висок ниво неизвесности* у улагања. Висок ниво неизвесности значи високу премију на ризик, што такође значи и *висок ниво захтеване стопе приноса* на улагања у материјални капитал, односно високу цену материјалног капитала. У тим условима, чак и врло атрактивни и рентабилни пројекти могу постати неприхватљиви за потенцијалне инвеститоре. Ако је, на пример, услед јако присутне корупције и, њоме условљеног, високог *country riska* захтевана стопа приноса за дату земљу око 30 одсто, што није редак случај, то значи да сви они пројекти чија је стопа поврата мања од 30 одсто неће бити ни разматрани од стране инвеститора. Замислите земљу у којој стопа приноса од 15 до 30 одсто није атрактивна. Сви такви, у осталим околностима врло атрактивни, пројекти неће бити реализовани, што представља ненадокнадив губитак. Висока захтевана стопа приноса и висока цена капитала, дакле, додатно утиче на смањење стопе инвестирања у материјални капитал.

Емпиријска истраживања су потврдила ову тезу. Cross-section регресионе анализе односа нивоа корупције и стопе инвестиција различитих земаља света су показале да између ових величина постоји негативна корелација.¹⁰

2. 2. Корупција и структура страних инвестиција

Корупција утиче не само на смањење нивоа домаћих и страних инвестиција у материјални капитал, већ она утиче и на структуру страних инвестиција, а преко ње и на стопу раста привреде.¹¹ Ту структуру карактеришу следеће две чињенице.

10 Видети, на пример, радове: Paolo Mauro, "Country risk and Growth", (mimeo), 1993, Paolo Mauro, *Why Worry About Corruption*, IMF, Washington D. C. 1997.

11 Шире о овоме видети: Shang-Jin Wei, "Negative Alchemy, Corruption and Composition of Capital Flow", *OECD, Development Centre, Working Paper*, no. 165, Paris, 2000.

Прво, однос страних портфолио инвестиција и кредита према директним страним инвестицијама је у ризичним земљама са развијеном корупцијом далеко већи од истог тог односа код земаља са мање развијеном корупцијом. Главни разлог овоме је (поред тога што су код портфолио инвестиција ризици диверсификовани) у чињеници да велики портфолио инвеститори, инвестиционе компаније, зарађују више на спекулацијама а мање на реалним садржајима који стоје иза њихових пласмана. Знајући да њихови клијенти (крајњи инвеститори чији су они посредници) немају значајних информација о привредама далеких земаља које су се тек отвориле за стране инвеститоре, велике инвестиционе компаније приступају стварању лажних *country image*-а тих далеких земаља, *image*-а који ове земље представљају као Богом дане за инвестирање (Русија, средином деведесетих, и Мексико нешто касније, на пример).¹² Да се њихови клијенти не би много замарали географским детаљима, чак се стварају препознатљиве представе (*image*) за *чињаве скупице земаља* (азијски тигрови, нови тигрови, *emerging markets* и сл.) са истим циљем, то јест да се што више новца њихових клијената усмери у правцу ових скупица земаља. Са растом инвестиција долази до раста цена акција у тим земљама, што даље убрзава раст инвестиција и води новом расту цена акција. Долази до процеса познатог као *самоиспуњавајуће пророчанство* (очекивање). Кад тад, фундаменталне чињенице о економији ових земаља избију на видело и илузија престаје: долази до бекства инвеститора из поменутих земаља, до берзанских сломова и великих финансијских криза. Управо се на овај начин могу описати готово све велике финансијске кризе које смо имали у последњој декади (Русија, Кореја, Источна Азија уопште), а које су имале изузетно лош утицај на развој земаља у којима су се појавиле. Научена је лекција да великим портфолио инвеститорима корупција не представља превелики проблем; напротив, она им може послужити као потицај за њихове властите корупционашке подухвате.

12 О стварању *country image*-а у функцији финансијских спекулација видети детаљније у: John Pantzalis & Carl A. Rodrigues, *Country Names and Brands: Symbolic Meaning and Capital Flow*, 2000, Интернет, <http://www.sba.muohio.edu/abas/1999/pantzajo.pdf>, 02. август 2003

Друго (ово посебно важи за земље у транзицији) примећено је да је код земаља са високо развијеном корупцијом однос страних инвестиција које долазе по основу приватизације већ постојећих компанија и директних инвестиција у нове садржаје далеко већи него у земљама са мање развијеном корупцијом. Као и у претходном случају, присуство корупције, које представља непремостиву сметњу директним инвестицијама, не представља проблем код страних инвестиција намењених куповини фирми које се приватизују. То само представља индикатор да су многи од поступака приватизације који укључују стране фирме у знатној мери праћени корупцијом. Једино се тиме може објаснити мотив за њихов долазак у овако ризична подручја. Чињеница да један значајан број страних инвестиција у нас потиче од крајње анонимних фирми регистрованих на крајње сумњивим дестинацијама (Девичанска острва) само потврђује ову тезу. Ниско учешће страних инвестиција у нове пословне садржаје се, с друге стране, може лако објаснити чињеницом да страни инвеститори који директно инвестирају у нове садржаје имају доста добре информације о стању у појединим земљама, па зато нису спремни да олако уђу у оне земље које су због корупције високо ризичне.

Чини се очигледним, да високо учешће страних портфолио инвестиција и страних инвестиција које долазе по основу приватизације у односу на директне стране инвестиције у нове садржаје представља један од ретких макроекономских индикатора који сведоче о високом присуству корупције у одређеној земљи. Још један макроекономски индикатор који указује на могућност високо развијене корупције је, количина готовог новца у оптицају у односу на количину новца потребну за нормално обављање привредних трансакција.

2. 3. Корупција, тендерски критеријуми код продаје домаћих предузећа и раси привреде

Када је о продаји домаћих компанија странцима реч, а то у последње време и у Србији и у Црној Гори постаје готово мера успешности владе и система у целини, две ствари се намерно заборављају а од судбинске су важности за националну економију и за оцену успешности транзиционих процеса, посебно процеса приватизација. Имајући у виду илузије које се о приватизацији путем довођења стратешких партнера („добрих домаћина”, како се то понекад каже) код нас шире, као и повезаност ових илузија са корупцијом, направимо нешто дужу дигресију о тим двома важним стварима. Од круцијалне је важности знати шта се стварно дешава са новцем добијеним од такве приватизације. Наиме, не знам каквог „доброг домаћина да купимо” кроз овакву приватизацију и не знам колико да услед тога порасте профит тих компанија па чак и наш BND, који грубо говорећи представља суму доходака створених на територији Србије и Црне Горе, нема никакве гаранције да ће нама у Србији и Црној Гори од тога бити боље. Ово зато што оно од чега наш бољитак зависи, а то је оно о чему би наше владе морале да мисле, није сума доходака створених на нашој територији, већ сума доходака створених и реализованих од стране наших грађана. Очито, профити створени код наших компанија које су приватизоване доласком страног капитала нису део доходака наших грађана, већ део доходака грађана других земаља. Ти су токови профита за нас изгубљени. Ако се средства добијена кроз овакву приватизацију инвестирају у нове домаће садржаје, ти изгубљени токови профита могу бити компензовати токовима профита и надница генерисаним тим новим садржајима. (Они чак могу бити и више него надокнађени уколико је стопа приноса на улагања у нове садржаје већа од стопе приноса продатих компанија, што баш и није неки тежак циљ.) Нажалост, највећи део новца добијеног продајом наших компанија завршио је као буџетска потрошња којом је купован социјални мир и чувана постојећа власт. Продаја домаћих компанија зарад чувања власти такође, представља једну врсту корупције: реч је о облику политичке корупције.

У самом тендерском поступку треба добро погледати шта се стварно за узврат добија од страних купаца. Код тендерске продаје се не полази само од готовине која се добија за власништво над компанијом, већ и од осталих критеријума, а посебно од будућих инвестиција које је страна компанија спремна да у блиској будућности учини, те од „социјалног пакета” који је евентуално спремна да прихвати (првенствено имајући у виду потребу за решавањем проблема „технолошког вишка”). Овакав приступ, који је и код нас прихваћен, апсолутно је оправдан. Међутим, увођење ових додатних критеријума ствара и знатан додатни простор за развој корупције, простор који и без тога није мали. Поред проблема везаног за само испуњење датих обећања у погледу будућих инвестиција и прихватања вишка запослених, посебно је опасно то што се код избора купца не полази од анализа која би поменуте критеријуме мерила на јединствен начин и у истим јединицама мере, већ се користе различити „одокативни” методи (пондери, експертске оцене и сл.), што отвара простор за протежирање свог кандидата, тј. за разноразне корупционашке шеме. Описани поступак је тим чуднији што већ више од пола века постоји развијена методологија (Cost Benefit анализа — СВ) на основу које је веома лако могуће проценити (применом јединствене мере) утицај свих поменутих (па и непоменутих) критеријума на благостање друштва које се определило да страним субјектима прода своју државну или друштвену компанију. Ову анализу би свакако требало применити на сваку од тендерских понуда. На крају би се прихватила она понуда која је у стању да генерише највећу суму будућих (дисконтованих) друштвених нето користи.

Поступак самог прорачуна токова друштвених нето користи посебно би морао узети у обзир следеће елементе. Као први елемент користи мора се, наравно, узети готовина коју је страни купац спреман дати за куповину компаније у првој години. Ово, наравно, имплицира да се у даљој анализи не узима у обзир ток профита који ће компанија генерисати у наредним годинама: добијена готовина је еквивалент тог профита који смо препустили странцима (који у будућности неће бити део суме наших доходака), па би његово узимање у

обзир било двоструко рачунање исте ствари. Друго, треба израчунати ток прираста пореза који ће држава остварити ако се прихвати понуда датог купца. Треће, треба трасирати ток кретања плата запослених радника и прорачун њиховог утицаја на раст или пад друштвеног благостања. Четврто, треба направити прорачун потрошачевог вишка који може бити генерисан уколико страна компанија донесе на домаће тржиште производе и/или услуге који су бољег квалитета од оних које је стара компанија стварала. Пето, треба прорачунати нето ефекат уласка стране компаније на генерисање инструменталног и другог знања. Последња два елемента, у ствари, треба да обухвате оно што представља допринос дате понуде технолошком напретку друштва. Коначно, треба укалкулисати и могуће (позитивне или негативне) еколошке ефекте. Сумирањем свих ових (и других непоменутих) токова добија се садашња нето вредност дате понуде. Најбоља је, наравно, она понуда код које је ова вредност највећа.

Описана анализа је у стању да преко једне јединствене мере обухвати сва три критерија које смо раније поменули. Тако би се, на пример, отпуштање технолошког вишка рефлектовало на тренутни пад благостања преко пада надница и плата (које представљају део наших доходака). Уколико, међутим, нови власник одлучи да „купи социјални пакет” дате компаније, што је редак случај, тада до поменутог пада надница, па тиме и благостања, не би дошло. С друге стране, утицај обећаних будућих инвестиција рефлектоватовао би се преко прираслих пореских прихода државе, преко прираста плата по основу нове запослености у будућности, преко прираста знања, и вероватно преко утицаја на потрошачев вишак. Нема сумње, овакав приступ лако може дати предност понудама које нуде мању готовину за куповину компаније. Лако је могуће замислити и ситуацију у којој је понуда у готовини равна нули а та понуда је, захваљујући другим критеријумима, ипак боља. Ту заиста нема шта ново да се каже: оно што нам је заиста потребно су „добри домаћини” а не нужно готовина од продаје фирми. Међутим, као што претходно наведено имплицира, треба имати у виду да, уколико су на претходни начин утврђене вредности

понуда мање од вредности које можемо ми сами, створити, онда то значи да смо. ми сами најбољи домаћини и да посматрану компанију не треба препустати страним купцима. Поента ове дигресије о тендерским критеријумима је да, пре него што „купимо таквог доброг домаћина” морамо направити озбиљну СВ анализу на основу које ћемо бити у стању да видимо да ли се заиста ради о тако „добром домаћину” или је у питању једна од нових корупционашких шема. Оно што се код нас до сада углавном решавало у односу на избор на „доброг домаћина” било је најобичније аматерско филозофирање, којим је требало покрити различите опскурне приватизационе подухвате.

2. 4. Корупција и раст нематеријалног и људског капитала

Корупција утиче на исти негативан начин и на ниво улагања и коришћења нематеријалног капитала, ирвенсивено капитално знања. Успоравање раста инвестиција у нематеријални капитал води смањењу стипе иривредног раста преко оног дела стопе раста који се приписује утицају раста нематеријалног капитала и организационо-социјалних иновација ($E_E P_E + E_T P_T$). Колико је ово важан утицај нека илуструје чињеница да су емпиријска истраживања показала да се у просеку половина привредног раста објашњава растом капитала знања и осталих форми улагања у нематеријални капитал. Посебно су важна два вида капитала знања: *капитал образовања* (формалног и неформалног) и капитал знања који се формира у *истраживачко развојној и иновативној делатности*.

Погледајмо, за почетак, како корупција утиче на формирање и коришћење *капитала образовања*, тј. оног дела капитала знања које се одређује у људима. Пре свега, у корумпираном друштву долази до ниског коришћења знања услед фокусираности талентованих менаџера на разне корупционашке трансакције, уместо на креативно разрешавање реалних проблема компанија и друштва у целини. Нека емпиријска истраживања су показала да у високо корумпираним друштвима менаџери користе и до 30 одсто свог радног времена на активности везане за реализацију корупционашких уговора.

Људи са знањем су носиоци иновација. Њихову мотивациону структуру карактерише истакнути значај вокације као извора немонетарних користи, услед чега их није увек лако укључити у корупционашке шеме. Услед тога они се, ради лакше контроле корупције, најчешће искључују из пословне елите, што представља ненадокнадив губитак за друштво.

Корупција такође смањује стопу приноса (приватну и друштвену) на улагања у образовање. Услед ниских приноса на капитал образовања долази до смањења склоности ка улагању у знање, што неминовно води смањењу стопе инвестиција у овај облик капитала. То, са своје стране, води споријем расту капитала образовања, па и смањењу стопе раста BND-a. У нашој земљи је, на пример, већ уочена појава релативног смањења броја уписника на факултете и више школе. Делимично је ово резултат и демографских промена, али је, нема сумње, то у знатној мери резултат и развоја корупције и криминала као алтернативних уносних „занимања”.

Корупција на сличан начин утиче и на стопу улагања и степен коришћења капитала знања који се формира у *испираживачко-развојној и иновативној делатности*, а који се опредељује у машинама и постројењима. Склоност ка овим облицима улагања је у корумпираним друштвима врло ниска просто зато јер су алтернативни облици инвестирања, попут мита и *rent seekinga*, далеко уноснији. Из истих разлога постоји и мала склоност ка коришћењу постојећих иновација. Има чак и случајева корупционашких шема везаних за крађу иновација и осталих интелектуалних права власништва.

2. 5. Корупција и структура инвестиција

До смањења стопе привредног раста долази и услед формирања лоше структуре инвестиција. Формално говорећи, можемо рећи да долази до тога да се јавља дискрепанца између друштвених стопа приноса на разне врсте инвестиција. У оптималним условима, међутим, морала би постојати једнакост ових стопа. У противном долази до једноратног успоравања привредног раста.

У поглављу о економском значењу корупције смо већ

видели да економизовање са ТТК (трансакционим трошковима корупције) води ка повећаном улагању у скупе и крајње специфичне технологије, које најчешће не одговарају реалним интересима мање развијених земаља, тј. које доводе до мање стопе приноса на улагања. Такође, долази до повећаног улагања у инфраструктуру и смањења инвестиција у високо приносна улагања у образовање и здравље.

2. 6. Корупција и употреба међународне помоћи

Корупција, такође, *смањује ефикасност употребе међународне помоћи*. Код међународне помоћи, наиме, постоји велика могућност њеног преусмеравања са пројеката којима је оригинално намењена ка другим пројектима који су најчешће чиста потрошња. Корупција је овде механизам преко којег се то преусмеравање одвија.

Реч је о опште познатој ствари. Оно што је мање познато је да су у те „пословне” линије укључени не само домаћи актери, већ све више и представници земаља из којих те донације и помоћ долазе. Подсетимо се само милијарди долара који су на почетку обнове Босне и Херцеговине просто нестали, а у чему су — што је јавна тајна — значајног удела имали и различити страни експерти из земаља донатора. Сличне појаве су забележене и у вези са Косовом и Метохијом.

2. 7. Корупција, буџетски дефицити и монетарна нестабилност

Корупција, по дефиницији, *утиче на смањење буџетских прихода*. Избегавање пореза, наиме, представља један од главних и најраширенијих облика корупције. По некима избегавање пореза представља чак родно место и најстарији облик корупције. Посебно је избегавање пореза и консеквентно смањење пореске базе развијено тамо где се значајан део трансакција одвија у готовини, као што је случај са ресторанским бизнисом, приватним грађевинарством, коцкарницама и сл. Услед избегавања пореза повећава се учешће сиве економије у привреди посматране земље, па самим тим и количина готовог новца у оптицају.

Корупција утиче и на повећање буџетских издатака државе. Читав низ јавних услуга може се реализовати и без правног основа само ако се за то на одговарајући начин „стимулишу” државни и други јавни службеници. Познати су примери повезани са здравственим услугама, стицањем пензионог и инвалидских права и сл. Осим тога, корупција утиче на раст јавних издатака преко тзв. *overinvoicing* феномена, тј. феномена „надувавања” фактура код јавних издатака или код тендера за куповину опреме, градњу објеката и сл. Коначно, опасан је и онај облик раста буџетских издатака који је повезан са различитим финансијским стимулацијама које се дају привреди. Природно, корупција која настаје по овом основу може значајно утицати на ниво јавне потрошње.

Коначно корупција може знатно допринети монетарној и макроекономској нестабилности. Пре свега, смањење буџетских прихода и раст јавне потрошње, који су изазвани корупцијом, могу водити буџетском дефициту. Буџетски дефицит, сам по себи, може водити монетарној и макроекономској нестабилности. Друго, настојање да се буџетски дефицит превазиђе повећањем пореза може утицати на такав раст трошкова у легалној економији који може водити смањењу нивоа привредне активности са свим негативним последицама по запосленост и производњу. Што је још горе, то може даље утицати на ниво избегавања пореза и раст сиве економије. Коначно, високо учешће сиве економије утиче на повећање количине готовог новца у оптицају. Монетарне власти у оваквим околностима често немају ни праву информацију о количини готовог, па тиме ни укупног, новца у привреди. Има чак аутора који сматрају да је количина готовог новца у привреди најбољи индикатор нивоа развијености сиве економије па тиме, индиректно, и нивоа корупције. Са овим ставом, наравно, треба бити обазрив, с обзиром на то да се пораст масе готовог новца изнад потребне количине може јавити и као резултат тезаурације, тј. штедње (домаћег и страног) новца у облику готовине, изазване неповерењем грађана у постојеће финансијске институције. Како било да било, све то може водити монетарној нестабилности, која, као што знамо, представља амбијент који негативно утиче на привредни раст.

СИТНА КОРУПЦИЈА

Миленко ПОПОВИЋ

1. КРУПНА VS. СИТНА КОРУПЦИЈА

Следећи разматрања дата у поглављима о економском значењу корупције и о врстама корупције могуће је направити једну додатну класификацију јавне корупције која ће нам помоћи да направимо што је могуће јаснију дистинкцију између онога што се назива крупна (*“grand corruption”*) и ситна (*“petty corruption”*) корупција. Код ове класификације се полази од карактера корупцијске трансакције, тј. од тога ко се овде јавља као купац, а ко као продавац корупцијских услуга, те од тога каква се услуга кроз ту трансакцију промеће.

<i>Тип корупције</i>	<i>Купац услуге - Онај који даје мито</i>	<i>Продавац услуге – Онај који прима мито</i>	<i>Предмет кувовине – Врста услуге</i>
<i>Корупцијски порез</i>	Грађанин	Држава (државни чиновник)	Бирокупатска брзина и ефикасност, јавна услуга
<i>Корупцијски шендер</i>	Фирма, бизнисмен	Држава (виши јавни чиновник)	Компетитивна предност на тржиштима
<i>Политичка корупција - Rent seeking</i>	Фирма, политичар	Државни званичник, партијски лидер	Политички утицај, редистрибуција доходака (рента)

Код првог облика корупције, као онај ко продаје услугу јавља се државни службеник, који има одређено дискреционо право у доношењу одлука, док се као купац услуга јавља грађанин који за узврат добија услугу на ефикаснији начин или чак добија већу „количину” јавне услуге (рецимо, здравствене услуге). Код другог облика корупције као продавац се јавља виши државни чиновник, док се као купац јавља предузеће које, захваљујући дозволама и лиценцама повезаним са обављањем посла, заузврат стиче одређене компетитивне предности на тржишту у односу на она предузећа која нису укључена у сличне корупционашке шеме. Коначно, код последњег облика корупције као продавац услуга се јавља високи државни званичник или партијски лидер, а као купац предузеће или политичка партија који за узврат добијају или трајан ток дохода (ренту) или одређени политички утицај.

Из ранијих излагања знамо да прва два облика корупције (корупцијски порез и корупцијски тендер) третирамо као *административну корупцију*, односно као корупцију код које *не долази до промене имовине*. Такође знамо да се ова два облика корупције могу јавити у облику корупције без крађе и у облику корупције са крађом. Код последњег облика корупције, *политичке корупције*, долази, међутим, до *измене имовине* у циљу трајног присвајања токова дохотка (ренти) од стране снажних привредних центара моћи или до стицања политичког капитала од одређених политичких центара моћи.

Иако се у јавном дискурсу термини ситна и крупна корупција увелико користе, не постоји усглашена дефиниција ситне и крупне корупције. Ипак, полазећи од претходних разматрања могуће је направити какву-такву дистинкцију између ситне и крупне јавне корупције. Обично се термином крупна корупција (*“grand corruption”*) означавају друга два облика корупције (корупцијски тендер и политичка корупција). Термином ситна корупција (*“petty corruption”*) у литератури се најчешће означава први од горе поменутих облика корупције. Сходно томе, у даљем тексту ћемо и ми под ситном јавном корупцијом подразумевати пре свега оне облике корупције код којих долази до подмићивања државних

службеника на разним нивоима власти и код разних облика јавних услуга. Оно што грађани добијају у овим трансакцијама је најчешће брзина и ефикасност у добијању јавних услуга на које грађани иначе имају право и које би добили и без корупције. Поред тога, кроз ове трансакције је могуће да се оствари већа „количина” и квалитет одређене јавне услуге (поменули смо већ здравствене услуге као типичан пример) на шта већ грађани не би нужно имали право и што не би могли реализовати без подмићивања државних чиновника.

Предходно дефинисана ситна корупција обухвата само тзв. јавну или државну корупцију. Међутим, ситна корупција се може појавити и код приватне корупције. То су оне ситуације у којима се као купац одређене услуге јавља грађанин а као продавац подмићени службеник (агент) неке приватне фирме. Обично се овај облик ситне корупције занемарује, а сам термин приватна корупција резервише се за најчешће за оно што би могли означити као *business to business* корупција. Чињенице говоре, међутим, да је и овде могућа ситна корупција, поготову тамо где не постоји доминантан власник, тј. тамо где је власништво фирме прилично дисперзивно. У тим условима дискреционо право службеника приватних фирми (менаџера свих нивоа) може бити заиста прилично велико, па је сасвим природно да се овде развију корупционашке трансакције најразличитијег облика. Дobar пример приватних компанија код којих њихови службеници имају крупну дискрецију, и где зато корупција може бити јако развијена, су приватне осигуравајуће компаније и приватне болнице. Посебно је занимљива и помало комична појава у Сједињене америчке државе, на пример, где осигуравајуће компаније, у циљу заштите од злоупотребе здравственог осигурања, запошљавају све већи број лекара (тако се уклања асиметричност информација), те где истовремено болнице и друге здравствене установе почињу да запошљавају све већи број адвоката и експерата за осигурање како би наплатиле здравствене услуге које су реализовале код својих осигураних клијената.

Економска анализа ситне корупције заснива се на истом *принципал-агент* моделу са асиметричним информаци-

јама који се користи код анализе корупције уопште.¹ Пошто смо тај модел и ту анализу већ дали у поглављу о економском значењу корупције, упућујемо читаоца на раније поглавље. Једино на шта овде треба посебно скренути пажњу је да се у овом случају тражња за услугама ситне корупције изводи из потрошне функције појединца/домаћинства. Различити појединци/домаћинства располажу различитом вредношћу потрошачевог вишка, па тиме и различитом спремношћу да плате за разне дозволе, партиципације и сл, чиме се и објашњава опадајући облик функције тражње: појединци са већим потрошачевим вишком ће бити спремни да плате више него они са мањим вишком; њихова тражња за дозволама је лоцирана на самом почетку функције тражње, тј. тамо где је тражња за дозволама више вреднована (Види слику 1. у поменутом поглављу).

Код *свиће корупције без краће*, као и у ранијој анализи, корумпирани службеник враћа држави оно што је њен део (званична цена дозволе, партиципација и сл.) а за себе задржава мито које је добио да би грађанину што брже и „без непотребних формалности” омогућио да реализује посматрано право. На пример, лекар има дискреционо право да одлучи да се неко оперише раније него што би требало када би чекао да дође на њега ред. Као стручњак, он поседује асиметричне информације у односу на остале актере и захваљујући томе

1 За шири увид у ову проблематику видети: Andrei Shleifer & Robert W. Vishny, “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, 1993, pp. 599–618, Ines Macho-Stadler & David Perez-Castrillo, *An Introduction to the Economics of Information*, Oxford University Press, Oxford, 1997, Vito Tanzi, “Corruption Around the World”, *IMF Staff Papers*, vol. 45, no. 4, 1998, pp. 559–94, Susan Rose-Ackerman, “The Economics of Corruption”, *Journal of Public Economics*, vol. 4, 1975, pp. 187–203, Gary S. Becker, “Crime and Punishment: An Economic Approach”, in Gary S. Becker, & William. M. Landes (eds.) *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, National Bureau of Economic Research, New York, 1974, pp. 1–55, Gary S. Becker & George J. Stigler, “Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers”, *Journal of Legal Studies*, vol. 3, no. 1, 1974, pp. 1–19, George J. Stigler, “The Optimum Enforcement of Law”, in Gary S. Becker and William. M. Landes (eds) op. cit., Robert Klitgaard, *Controlling the Corruption*, University of California Press, Berkeley, CA, 1988.

готово да има потпуну дискрецију у одлучивању: он увек може такву одлуку оправдати различитим стручним објашњењима.

Код *ситне корупције са крађом* службеник не враћа држави ништа, већ комплетан износ добијен од грађанина задржава за себе. Оваква „услуга” је обично јефтинија од оне у случају корупције без крађе, па зато и купац услуге (грађанин) преферира овај облик корупције. На пример, а то се иначе често дешава, полицајац може наплатити казну од возача а да му за то не изда никакав документ који би га обавезивао да новац од казне преда држави. Наравно, наплаћена казна је у овом случају знатно нижа од званичне, тј. од оне коју би полицајац морао наплатити држећи се важећих прописа. Ако не би било тако, грађанин не би имао никакве користи од те трансакције, па би чак могао и пријавити несавесног полицајца надлежним органима.

Важно је уочити да ситна корупција има директан и свима видљив утицај на редистрибуцију благостања. Ситна корупција, наиме, чини јавна добра и јавне услуге мање доступним сиромашнијим слојевима становништва, просто зато што они могу издвојити мање средстава за подмићивање службеника. Код богатих је супротна ситуација: богатији могу издвојити више средстава за мито и на тај начин најчешће успевају да осигурају ове услуге по цени која је испод тржишне, иако је већа од званичне. Описана ситуација је апсурдна јер је најчешћи разлог појаве мита управо у чињеници да се јавне услуге продају по ценама нижим од тржишних, а мотив за овакву политику је управо заштита интереса сиромашнијих слојева становништва. Социјална политика артикулисана на овај начин, дакле, може имати потпуно супротан ефекат. Занимљиво је, међутим, да ситна корупција, иако има негативан утицај на благостање сиромашних, када се једном етаблира, може постати *modus vivendi* управо за ове слојеве становништва. Познато је, на пример, да се један значајан број сиромашних грађана бави препродајом робе из иностранства, и да многима од њих то представља једини извор прихода. Овај промет робе, као што знамо, готово увек је скопчан са подмићивањем царинских службеника.

Слична је ситуација и са уличном продајом цигарета, као и са избегавањем доприноса и пореза код разних облика сиве економије.

Коначно, рецимо и то да све оно што важи за индустријску организацију корупције уопште, а о чему је било речи у раније поменутом тексту, важи и за индустријску организацију ситне корупције.²

Занимљива је *динамика ситне корупције* код нас у последњих неколико деценија. Ситна корупција се, наиме, код нас почиње јављати још почетком шездесетих година прошлог века. Тада се, међутим, она испољава у облику који карактерише доминација тзв *односа партикуларног реципроцитетета*. Овде се за реализацију разних корупционашких трансакција користе лична познанства и неформални односи. Продавац услуга (корумпирани лекар, полицајац и сл.) у тим околностима чине услуге само својим пријатељима и/или пријатељима својих пријатеља. Тако се полако развија „мрежа пријатеља” укључених у трансакције. Продавац услуге за узврат добија *очекивање* да ће ти исти пријатељи и/или њихови пријатељи у будућности учинити неку услугу њима када се за то укаже потреба и прилика.³

Наравно, користи од тих очекивања су утолико веће уколико је поменути „пријатељ” утицајнија личност, тј. неко ко заиста може да узврати вредном услугом. Не чуди зато што су ове „пријатељске мреже” биле углавном привилегија моћнијих и утицајнијих људи. Та утицајност се тада мерила много више друштвеним положајем појединца него његовим економским богатством. То значи да је корупција имала

2 Видети такође: Andrei Shleifer & Robert W. Vishny, “Corruption”, op. cit., и Драгутин Антонић и др., *Корупција у Србији*, Београд, Центар за либерално демократске студије, 2001.

3 Овде се лепо уклапа концепт социјалног капитала у расветљавању феномена корупције. Увид у овај концепт може се наћи у: James S. Coleman, “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, Vol. 94, Supplement, 1988, pp. 95-121, и Francis Fukuyama, “Social Capital and Civil society”, *IMF*, 1999, Интернет, , <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyamal.html>, 2 јун 2000.

додатно редистрибутивно дејство, поред оног које смо већ поменули, повећавајући значајно благостање људи на високим положајима. Никада није спроведено озбиљно истаживање које би показало колике су биле користи које су моћни на тај начин стицали, али је несумњиво да су оне биле значајне. Подсетимо се само користи које су се на овај начин могле стећи само када је реч о здравственим услугама: „прескакање” реда, лечење у иностранству, виши квалитет услуга, коришћење бањских лечења, боловања и сл. Уосталом и малобројне корупционашке афере током постајања СФРЈ биле су углавном везане за здравство (случај Меденица, на пример).

Ипак, ниво активности корупције тада није могао досећи неке спектакуларне размере: прво, само *очекивање* које се за учињену услугу добија нема исту вредност какву рецимо може имати нека конкретна ствар или, још боље, готовина (противуслуге, другим речима, морају бити дисконтване стопом која имплицира високу премију на ризик); друго, нема никакве гаранције да ће се само очекивање заиста реализовати, пошто су код ових врста уговора високи трансакциони трошкови. Деведесетих година прошлог века долази до потпуног „превазилажења” ових проблема. Систем корупције улази у другу фазу развоја. Долази до тзв *генерализације реципроцитетa*: више није потребно тражити пријатеља који има пријатеља који би вам учинио одређену услугу; довољно је да имате новца којим ћете подмитити продавца услуга. Сама генерализација реципроцитетa природни је резултат развоја корупције, али је, што је још важније, та генерализација додатни фактор даљег развоја корупције. Корупција и сада има веома редистрибутивно дејство, али сада више у корист оних који имају економску и финансијску моћ, а мање у корист оних који су на високим положајима.

Корупцију, па и ситну корупцију, је врло тешко мерити. То је сасвим нормално, с обзиром на њену тајност. Постоји само пар статистичких индикатора који могу послужити више као посредна, али не и као директна и поуздана мера корупције. Први индикатор могућих димензија

корупције у некој земљи је количина готовог новца у оптицају. Уколико је та количина знатно већа од количине потребне за нормалне трансакције, то може бити знак високог степена учешћа сиве економије, па тиме, индиректно, и знак високо развијене корупције у посматраној земљи. Треба, међутим, приметити, да исти ниво сиве економије може бити повезан са различитим нивоима корупције, као и, да велика количина готовог новца може бити пре резултат високе тезаурације, услед неповерења становништва у финансијски ситем, а не нужно резултат развијености сиве економије и корупције. Имајући ово у виду, треба бити врло опрезан са употребом овог индикатора. Друга статистичка мера која се понекад помиње, поготово код мањих земаља, је однос портфолио инвестиција и директних страних инвестиција у укупној структури страних инвестиција. Што је овај однос већи, већа је вероватноћа да је у посматраној земљи развијена корупција. Оба ова индикатора, међутим, имају ту ману да су крајње груби и да нам готово ништа не говоре о структурним обележјима корупције, поготово о развијености и структури ситне корупције.

Због поменутих недостатака статистичких индикатора, у научним истраживањима и мерењима корупције (било правним, економским или социолошким) највише се користе анкете о перцепцији становништва везаној за разне аспекте корупције. Сама природа ових мера указује на њихово основно ограничење: оне не мере реалну појаву, већ њену перцепцију код разних скупова становништва. Ипак, то је изгледа једини начин да се приступи мерењу овог феномена, па су и истраживања на која смо се ми овде позивали заснована на таквим мерењима.

2. ГЛАВНИ ОБЛИЦИ ИСПОЉАВАЊА СИТНЕ КОРУПЦИЈЕ

У наредним редовима ћемо дати само кратак преглед и опис главних облика ситне корупције које срећемо у нас. Код избора облика ситне корупције које ћемо анализирати пошли смо пре свега од степена њихове развијености у нас, али и од њихове важности за друштво, тј. од степена њиховог нега-

тивног дејства на развој друштва. При том смо у њиховом разврставању пошли од карактера услуге која се кроз дати облик корупције стиче а не толико од организационе структуре државне администрације која дату услугу подржава или обезбеђује.

У анализи која следи даћемо само кратак опис субјектата појединих врста корупције, карактер услуга које се на овај начин реализују, форми у којима се трансакције могу јавити, као и опис последица које дати облици корупције могу имати по економско благостање друштва. Тамо где то буде потребно, даћемо и економску анализу модела одлучивања, односно модела понашања појединих актера корупције. Имајући речено у виду, ово поглавље смо могли насловити и на следећи начин: Анализа главних тржишта ситне корупције.

2. 1. Ситна корупција у здравству

Код корупције у јавним здравственим установама као *купац* услуге се појављује грађанин док се као продавац јавља запослени у здравственој установи. *Продавац* је овде најчешће лекар, али то може бити и било које друго лице које има дискрецију у одлучивању у здравственој делатности. Здравствени радник се, дакле, овде јавља као агент, док се као крајњи принципал појављују они који плаћају доприносе за здравствено осигурање. Као и у многим осталим случајевима код јавних делатности, и овде се *корупционашка услуга* може јавити у два вида. Прво, могуће је купити ефикасније (брже и боље) обављање здравствене услуге на коју купац и иначе има право. Ту је, дакле, реч о корупцији без крађе. Друго, могуће је купити услугу на коју купац иначе не би имао право, па овде се тада појављује корупција са крађом.

Захваљујући озбиљној кризи у којој се наш здравствени систем нашао већ крајем осамдесетих, те захваљујући санкцијама међународне заједнице и општем сиромашењу становништва, у нас је у последњих петнаестак година дошло до таквог развоја најразличитијих форми корупције у здравству да је готово немогуће наћи земљу у свету где постоји такво богатство форми. У изванредном делу групе

аутора *Корупција у Србији* утврђени следећи облици корупције у здравству.⁴

Први облик је оно што аутори поменуће студије називају *донација*. Ова појава јавила се у почетку као резултат недостатка појединих лекова, анестетика, завоја, медицинских инструмената и сл. У тим околностима пацијент је био принуђен да сам набави потребна средства за лечење у државним или приватним апотекама и да их након тога преда лекарима како би се лечење могло обавити. Након тога, да би се поједноставила процедура, брзо се развио други облик донације код којег би пацијент на име лекова и осталог материјала уплатио на жиро рачун одговарајућу своту новца, док би медицинска установа након тога набављала директно потребне лекове и остало. Проблем код овог другог облика донације је у томе што никад није било јасно колико се од уплаћених средстава заиста користило за куповину ствари потребних за лечење, а колико је ишло на друге ствари, попут плата, путовања за стручно усавршавање, станова и сл.

Други облик је *директно изражење новца од пацијената* или његове породице. При том сами лекари ретко траже новац за услугу, мада има и тога, већ то на суптилан начин учини неко од његових колега. У суптилнијим случајевима обично се тражење новца објашњавало потребом да се помогне лекарев научни и стручни рад или путовање на неки међународни семинар, где поменути лекар треба да изложи важна открића до којих је дошао.

Трећи облик је *илегална приватна пракса*. Овде, у ствари, лекар у оквиру саме амбуланте, клинике или болнице у којој ради обавља своју приватну праксу. Тражење новца се и овде објашњава недостатком адекватних материјала у болници. Да би се обавила „ваљана” интервенција потребно је да пацијент плати одговарајућу своту новца лекару како би се он некако снашао и надокнадио оно што у државној установи недостаје. Нарочито је ова пракса развијена код стоматолошких и дерматолошких (боље речено, козметичких) услуга. У новије време ова пракса поприма новије облике, па

4 Драгутин Антонић и др., *Корупција у Србији*, *op. cit.*

се може дестити да лекар препоручи свог пријатеља са приватном ординацијом (у којој, најчешће, и сам хонорарно ради) или да препоручи сопствену приватну ординацију. У овом случају државна болница у којој је лекар запослен служи као маркетинг канал преко кога се обезбеђује клијантела.

Следећи облик се односи на *давање боловања и налаза који служе за стицање инвалидских пензија*. У почетку су се овакве услуге давале пријатељима (или пријатељевим пријатељима) а за узврат се добијало очекивање да ће и ти пријатељи бити у стању да на сличан начин узврате када дође време и прилика за то. Са каснијим развојем дошло је до потпуне генерализације реципроцитета у овим трансакцијама: прво, лекари се више не задовољавају очекиваним контрауслугама, већ најчешће траже готовину, и друго, услуге се више не дају само пријатељима и њиховим пријатељима, већ свима онима који да имају новца којим би ову услугу платили.

Конечно, и *чашћавање лекара*, које је легитимно и укореењено у нашој традицији, може понекад попримити обележје корупције. Посебно се то односи на оне случајеве када се сама реч „чашћавање” користи у преговорима као израз за мито.

Према већ цитираном истраживану сваки други грађанин Србије био је у ситуацији да се од њега тражи мито за здравствене услуге.⁵ Њих 50 одсто је прихватило да уђе у овакву трансакцију. Испада да је 25 одсто грађана Србије морало платити мито за здравствене услуге. Исто истраживање је показало да грађани сматрају да је здравство једна од најкорумпиранијих делатности: по корумпираности испред здравства су само царина, полиција и правосуђе.⁶ Сличне резул-

5 Драгутин Антонић и др., *Корупција у Србији*, оп. cit.

6 Слични резултати добијени су и за Црну Гору у најновијем истраживању: Срђан Вукадиновић, Небојша Медојевић и Драгутин Ђековић, *Корупција и транспарентност на локалном нивоу у Црној Гори*, Агенција за локалну демократију, Никшић, 2003. Према овом истраживању по степену корумпираности испред лекара су само финансијски полицијци, а тик уз њих руководиоци државних предузећа. Видети такође Срећко Михаиловић и др., *Корупција и подмићивање: Поглед из узда јавног мњења Србије*, Центар за истраживање алтернатива, Београд, 2000.

тате дало је и једно раније истраживање за Србију: према овом истраживању од здравства је само корумпиранија царина и државни врх.⁷ Приметимо, међутим, да грађани имају далеко више контакта са здравственим радницима него са цариним, полицијом и правосуђем, па се лако може десити да је ово високо рангирање царине, полиције и правосуђа више резултат медијског утицаја, него личног искуства грађана. Уз то, а повезано са претходним, у царини, полицији и правосуђу много је присутнија крупна него ситна корупција. Могло би се, зато, тврдити да је код нас ситна корупција вероватно најразвијенија управо у здравству.

Слична је ситуација и у Хрватској, где су истраживања показала да се лекари рангирају као друга професија по степену корумпираности, одмах иза полиције.⁸ У Босни и Херцеговини је такође развијен овај облик корупције. Овде је, према истраживањима *Transparency International*, сваки четврти грађанин био у ситуацији да бар једном подмити лекаре за здравствене услуге, и сваки други грађанин је спреман да плати мито како би добио тражену здравствену услугу.⁹ Лекари и овде, заједно са полицајцима, представљају најкорумпираније занимање.

Узроци рапидног развоја корупције у здравству су добро знани. Пре свега, већ крајем осамдесетих дошло је до дубоке кризе тадашњег здравственог система, која се огледала у недостатку средстава потребних за подмирење потреба свих оних који су на то имали право. Долази до стварања редова који, у ствари, представљају потенцијалну тражњу за корупцијом у здравству: економским језиком речено крива тражње за корупцијом у здравству се подиже. Такође, долази до енормног пада и иначе малих плата лекара,

7 Лекари као професија су, према овом истраживању, ранжирани на другом месту, одмах иза људи из државног врха.

8 Sandra Carić, "Fighting corruption in Croatia: Small busines are corruptions biggest victims", *Beta*, 8 август 2003, Internet, 10/11/2003, <http://www.betanews.com>.

9 Merima Spahić, "Bosna and Herzegovina: Small corruption in the police and health care system", *Beta*, 5 новембар 2003, Internet, 10/04/2004, <http://www.betanews.com>.

што ове приморава да почну да размишљају и о алтернативним модалитетима стицања средстава за живот. Опет, економским језиком речено, долази до неминовног обарања на доле функције понуде, корупције у здравству. Ово померање функције понуде заједно са претходно поменутих подизањем функције тражње за корупцијом, представљало је енорман потенцијал за праву експлозију корупције. Коначно, ратних деведесетих година прошлог века долази до моралне деструкције друштва, што омогућава да се овако створени потенцијал развије до драстичних размера.

Штетне последице и ефекти корупције су такође јасни и познати, па их нећемо посебно анализирати. Подсетимо само, прво, да овде захваљујући корупцији долази до реди-стрибуције благостања, било у виду наизглед бенигног „прескакања” реда, или пак у виду смањења коришћења здравствених услуга од стране оних који на њих имају право, али не могу платити мито, и повећања коришћења услуга од стране оних који могу платити мито. Друго, разарајући здравствени систем једне земље, и то управо у тренутку када је он био најпотребнији, јер је здравље нације, због свега што се у нас дешавало, било снажно угрожено, корупција утиче и на девастацију здравља нације као једног од најзначајнијих облика људског капитала.

2. 2. Корупција у образовању

Према већ цитираном истраживању, перцепција стано-вништва у Србији је таква да се образовање налази на дну лествице по развијености корупције.¹⁰ Исту ситуацију имамо и када је реч о занимањима: учитељи и наставници се перципирају као најмање корумпирано занимање у Србији; универзитетски професори такође се добро котирају у овој анкети,

10 Драгутин Антонић и др., *Корупција у Србији*, *op. cit.*

11 Готово идентичне резултате дало је и истраживање: Срећко Михаиловић и др., *Корупција и подмићивање: Поглед из угла јавног мњења Србије*, *op. cit.* Наставници се, према овом истраживању, перципирају као најмање корумпирана професија, док се просвета као делатност по степену корумпираности налази на претпоследњем месту (иза ње је само приватни сектор привреде).

мада не тако добро као учитељи и наставници.¹¹ Готово исте резултате дало је и већ цитирано истраживање за Црну Гору: само 1,8 одсто анкетираних у општинама Црне Горе сматра да су наставници и професори најкорумпираније занимање, што их ставља на дно лествице корумпираних занимања.¹² Слични су и резултати за школе (основне и средње) и факултете, који су перципирани као најмање корумпиране институције.

Иако према постојећим истраживањима корупција у државном образовању није развијена, за разлику од здравства где је врло развијена, ипак је разматрамо непосредно после ње управо зато што се у образовној делатности формира други важан облик људског капитала – капитал образовања. Корупција овде, чак и када није тако развијена, може имати јаког утицаја на ниво и квалитет самог инвестирања у образовање. Као *куйци* се у овим корупционашким трансакцијама појављују ђаци/студенти и њихови родитељи, док се као *продавци* најчешће појављују професори (наставници, учитељи) или други запослени у образовању који имају дискрецију да доносе важне одлуке. Предмет трансакције, тј. *услуга за коју се њлаћа мишо* овде је најчешће позитивна оцена из појединих предмета, а у не малом броју случајевима и куповина читавих диплома и сертификата, који служе као потврда о знању и струци из одређене области. Професор је, дакле, овде агент, док се као ултимативни принципал јављају сви, од оних који су платили порезе из којих се финансира образовање, до оних који ће сутра запослити оне који су на овај начин стекли дипломе и сертификате.

Штетне последице корупције у образовању су многоструке. Пре свега, очито је да могућност стицања диплома на овај начин утиче на квалитет процеса учења: смањује се квалитет *output* образовања. Долази до инфлације диплома, тј. до појаве читаве масе диплома које немају реалну подлогу и на основу којих послодавци не могу донети одлуку о томе кога да запосле, а кога не. Јавља се и редистрибутивни ефект, јер овакво конфузно стање на тржишту знања и рада подједнако погађа и оне који су „купили” дипломе и оне који су их

12 Срђан Вукадиновић, Небојша Медојевић и Драгутин Ђековић, *Корупција и ирансаренитносй на локалном нивоу у Црној Гори*, оп. cit.

стекли на ваљан начин. Сами послодавци су у тражењу упошљеника принуђени да учине додатне напоре и поднесу трошкове у тражењу најбољих кандидата (више интервјуа, дужи интервјуи, распитивање о школи и сл.) јер им диплома сама по себи не пружа ни оне информације и сигнале које би по својој природи она морала да пружи. Једном речју, повећавају се трансакциони трошкови на тржишту рада. Послодавци су често принуђени да додатно улажу у обуку кандидата, која неби била потребна када би школски систем нормално функционисао. Обука на раду је свеприсутан феномен, али је њена функција обично у стицању тзв. специфичних, а не у стицању општих знања: опште знање је нешто што би требало да обезбеди формално образовање. Дугорочно можда најопасније је сазнање о корупцији са којим се млади људи срећу већ на почетку живота, у школским клубима, ствара дубок и често трајан осећај озлојеђености и неправде, утиче негативно на њихов емотивни развој, на њихову мотивацију да уче, на њихов вредносни систем и на њихову способност да се ваљано интегришу у друштво. Коначно, све то води слабљењу социјалне кохезије, дубоким поделама у друштву и уништењу његовог социјалног капитала што представља амбијент у којем није могућ развој институција демократског друштва.

2. 3. Ситна корупција у пензионском, инвалидском и осталим облицима осигурања

Корупција у сфери државног пензионог, инвалидског и осталих облика осигурања (кола и имовина уопште, животно осигурање и сл.) је одавно регистрована појава код нас, мада о томе не постоје озбиљна истраживања која би нам указала на стварне димензије проблема. Ипак, постоје неке јасне индиције које указују да се ради о заиста раширеној појави. Сама чињеница да је код нас у Србији и Црној Гори далеко веће учешће инвалидских пензионера у укупној структури пензионера него што је то случај са другим земљама указује на то да су многе од тих пензија вероватно против правно стечене.

Код ових корупционашких трансакција као *купац* се опет јавља грађанин док се као, *продавац* јавља службеник

одговарајућег државног осигурања. Понекад, поред службеника осигурања, као агенти се јављају и други актери од којих зависи изводљивост трансакције. (Тада имамо посла са корупцијом код које је потребно добити „више потврда” да би се обавила цела трансакција. Погледати поглавље о економском значењу корупције, одељак о „Индустријској организацији корупције”). Неретко, ови други актери могу бити важнији, ако не и одлучујући, у целој трансакцији. Такав је управо случај код здравственог и инвалидског осигурања, које смо већ раније анализирали, где изводљивост трансакције круцијално зависи од „потврда” издатих од лекара а не толико од одлука службеника државног завода/фонда за пензионо и инвалидско осигурање. Код осигурања кола и имовине ипак одлучујућу улогу имају такозвани приређивачи (*adjuster*), лица која дају процену и доносе одлуку о томе да ли постоји основ за надокнаду настале штете, и у којем износу би та штета требало буде исплаћена. Са добрим приређивачем, готово да вам је довољно да само једном у животу купите аутомобил. Он се у овим трансакцијама појављује као *агенти*, док се као *принципал* појављају сви они осигураници који су уредно плаћали премију осигурања.

У тренутном контексту посебно треба скренути пажњу на то да ни приватне осигуравајуће компаније, без обзира на врсту осигурања, нису имуне на ситну, али ни на крупну корупцију (рецимо, питање пласмана формираних фондова код фиксних, али и код варијабилних уговора). Ово је резултат власничке структуре осигуравајућих компанија. Управо зато у развијеним западним привредама постоји крајње разуђена и компликована регулатива, која је у функцији заштите интереса осигураника.

2. 4. Ситна корупција код утајаје пореза

Корупција код избегавања пореза представља један од најстаријих облика корупције. Она готово да постоји од кад постоје људска друштва. Данас можемо рећи да се највећи део избегавања пореза односи на крупну корупцију. Истовремено, међутим, утаја пореза представља и један од најзначајнијих облика ситне корупције. Другим речима, иако

учешће грађана у избегавању пореза можда није тако велико као учешће компанија, ипак је избегавања пореза од стране грађана један од најзначајнијих облика ситне корупције. Овде се најчешће ради о избегавању плаћања пореза на доходак грађана. У принципу постоји и могућност избегавања плаћања пореза на имовину грађана, мада је та могућност мања. Као *куџац* услуге овде се, као и у осталим случајевима ситне корупције, јавља грађанин, док се као *прогавач* услуге јавља порески службеник. Он је у стању да купцу понуди разне врсте *услуга*, које све резултирају мањим порезом који грађанин плаћа: он, пре свега, може да не пријави и не казни оног грађанина који није платио порез на доходак; даље, он може помоћи грађанину да састави пореску пријаву на начин који ће резултирати мањим порезом и сл; грађанин, наравно, мора платити мито за учињену услугу. *Услуга* се овде, дакле, састоји у новчаном приходу који се стиче плаћањем мањег износа пореза од износа који би грађанин морао платити по закону. Грађанин који избегава плаћање пореза, на тај начин, одговарајуће јавне услуге и јавна добра добија по мањој „цени” од оне која је прописана. У питању је, дакле, својеврстан *free riding* феномен заснован на корупцији, где се, другим речима, као *аџенти* јавља порески службеник, док се као *уљимачивни принципал* јављају сви они грађани који уредно плаћају порез, а у чијем је интересу да се сви понашају на тај начин.

Сама економика избегавања пореза и поступак доношења одлуке о томе се може описати на следећи начин.¹³ Пре него донесе одлуку о избегавању пореза, грађанин разматра могућности које пружа избегавања пореза. При том, он полази како од користи које на овај начин може стећи (пореске „уштеде” које реализује), тако и од евентуалних трошкова које сам акт избегавања пореза може донети. Ти трошкови су овде једнаки очекиваној цени казне која се може јавити услед утаје пореза. Мало поједностављено, та очекивана цена казна је једнака производу вероватноће откривања утаје и цене саме казне. Цена казне је, са своје стране, једнака суми вредности

13 Детаљније видети у: Roger Bowles, *Corruption*, School of Social Sciences, University of Bath, 1999.

новчане надокнаде коју мора учинити и новчаног еквивалента осталих неновчаних елемената казне (затвор, губитак угледа, непријатности). Овај новчани еквивалент једнак је оном што би он био спреман да плати да би избегао неновчане елементе казне. Вероватноћа откривања утаје је, пак, зависна од ресурса које је држава спремна да ангажује на откривању утаје пореза. Рационална држава, наиме, не врши преглед свих пореских пријава да би открила утају. То би било превише скупо па се она опредељује само за преглед мањег броја пријава; на тај начин се, смањује вероватноћа откривања утаје, па зато, да би повећала очекивану цену казне и одвратила од утаје пореза, рационална држава повећава сам ниво казне за оне који су откривени у утаји и тако компензује утицај смањене вероватноће откривања утаје. Уколико грађанин процени да су овако утврђени трошкови мањи од користи од утаје, он ће се определити за утају пореза. Чак и ако установи да су тако утврђени трошкови већи од користи, он може прибећи избегавању плаћања пореза, уколико процени да су трошкови избегавања казне мањи од користи које се избегавањем стичу. Трошкови избегавања казне овде у ствари представљају мито које треба дати пореском чиновнику да не би пријавио откривену утају пореза. Порески службеник пре него одлучи да прими мито прави сличну процену користи (примљено мито) и трошкова, посебно узимајући у обзир казне које њега могу очекивати и издатке које би он могао имати да би избегао казну (тј. мито за његовог надређеног).¹⁴

Не постоје истраживања која би указала посебно на димензије ситне корупције код утаје пореза. Постојећа истраживања ипак указују да је корупција повезана са утајом пореза у целини (без обзира је ли реч о крупној или ситној корупцији) јако развијена. У Србији, на пример, од свих бранши државне управе, грађани само царинску управу перципирају као корумпиранију од пореске управе.¹⁵ Слично је

14 Модел понашања који смо овде предочили готово је идентичан оном који постоји код корупције у правосуђу и код полиције а који смо детаљно изложили у тексту о економском значењу корупције. Видети поглавље: *Борба против корупције и корупција то борбе* у поменутом тексту.

15 Драгутин Антонић и др., *Корупција у Србији*, *op. cit.*

и у Црној Гори где грађани, на пример, перципирају финансијску полицију као далеко најкорумпираније занимање.¹⁶

Штетне последице од утаје пореза су добро знане. Као и сваки други облик *free riding*, тако и утаја пореза има значајне дистрибутивне и алокативне ефекте. Што је још горе, при вишем нивоу избегавања пореза, долази до смањења пореске базе, што даље води буџетском дефициту, који се најчешће превазилази повећањем пореских стопа; то повећава трошкове пословања, па тиме смањује и ниво активности економије. На крају, то стимулише даље избегавање пореза и развој сиве економије, води даљем дефициту, слабљењу јавних услуга и читавом низу других крајње неповољних исхода.

2. 5. Јавна безбедност: ситна корупција у полицији и корупција везана за издржавање затворских и других казни

Посебно опасан и раширен облик ситне корупције у државној управи је она коју срећемо у полицији. Овде се као *купац* услуга јавља грађанина а као *продавац* полицајац или било ко други запослен у служби јавне безбедности. *Услуга* се овде састоји у користима које грађанин има у оним случајевима када полицајац, за интерес тог грађанина, не врши своју функцију заштите закона. Ове услуге, када је о грађанима реч, могу попримити најразноразније форме. Саобраћајни полицајац, на пример, може, за одговарајућу надокнаду, пристати да не наплати казну за прекршај, не напише пријаву саобраћајног прекршаја или, када то технички није могуће, напише извештај који не приказује догађај на веродостојан начин. Полицајац, такође, има дискрецију да одлучи да ли ће ухапсити или на други одговарајући начин процесуирати починиоце најразличитијих кривичних дела. Полицајац се у овом односу, очито, јавља као *агент*, док се као *крајњи принципал*, тј. аутентични власник јављају сви они грађани који својим пореским издвајањима плаћају полицију да би она обезбедила јавну безбедност.

16 Срђан Вукадиновић, Небојша Медојевић и Драгутин Ђековић, *Корупција и транспарентност на локалном нивоу у Црној Гори*, оп. cit.

Понашање полицајца и грађанина и поступак доношења одлуке о прихватању или неприхватању корупције као облика понашања могу се описати на сличан начин као што смо то учинили у претходној анализи понашања пореског службеника и онога ко избегава да плати порез. Уз то, модел који детаљније описује понашање полиције у случају корупције дат је у поглављу о економском значењу корупције, па се зато на томе овде нећемо даље задржавати.¹⁷ Поменимо, ипак, да је овде могуће развити две врсте модела. Прво, могуће је замислити, као у претходном случају, ситуацију у којој полицајац и грађанин улазе у једнократну трансакцију, тј. ону која се доцније систематски не понавља. Друго, могуће је развити и такве моделе понашања код којих се између грађанина и полицајца успостављају дугорочне везе, тј. где се трансакције између њих систематски понављају.¹⁸

Поменуто истраживање у Србији је показало да је перцепција становништва у погледу степена корумпираности полиције таква да је ставља у сам врх корумпираних занимања: по мишљењу анкетираних од полицајаца су у Србији више корумпирани само цариници и директори државних предузећа.¹⁹ Полиција као служба/делатност се такође у Србији перципира као једна од најкорумпиранијих: испред ње је само царина и правосуђе.²⁰ У Црној Гори је перцепција полиције као занимања нешто повољнија: према мишљењу испитаника, полицајци се према степену корумпираности налазе на четвртом месту; испред њих су финансијски поли-

17 За шири увид у ову проблематику видети такође: Gary S. Becker and George J. Stigler, "Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers", *op. cit.*, Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *op. cit.* и: George J. Stigler, "The Optimum Enforcement of Law", *op. cit.*

18 За шири преглед ових модела видети: Roger Bowles, *Corruption*, *op. cit.*

19 Драгутин Антонић и др., *Корупција у Србији*, *op. cit.*

20 Према раније поменутом истраживању (Срећко Михаиловић и др., *Корупција и њодмићивање: Поглед из уџла јавног мњења Србије*, *op. cit.*), полиција као делатност је по степену корупције рангирана на четвртом месту (иза царине, здравства и државног врха), док су полицајци као професија рангирани на петом месту.

цајци, руководиоци државних предузећа и лекари.²¹

Истраживања за Хрватску су показала да су овде полицајци третирани као најкорумпираније занимање.²² Сваки шести грађанин је у Хрватској 2002. године био у ситуацији да бар једном (неки и више пута) подмити полицајца, како овај не би сачинио пријаву прекршаја. Годину дана раније, сваки четврти грађанин Хрватске је имао слично искуство. Ситуација је још драматичнија у Босни и Херцеговини, где је сваки четврти грађанин био у ситуацији да бар једном подмити полицајце за различите услуге, најчешће побезаним са саобраћајним прекршајима.²³

По својој форми и по свом учинку по јавну безбедност корупција у вези са издржавањем казни слична је корупцији полиције. Овде је, наравно, у питању знатно већа цена услуге јер је, прво, услуга коју чини онај ко омогућава неком осуђенику да избегне издржавање затворске казне знатно већа него, рецимо у случају избегавања казне за саобраћајни прекршај, друго, већа је затвореникова спремност да плати излазак из затвора, и треће, већи је прекршај који затворски чиновник на овај начин чини. Ипак, и поред овако високе цене, ова врста корупције постаје све раширенија појава. Познат је случај у којем је, према писању једног подгоричког дневног листа (*Вијести*, 27. децембар 2003), управо један од ових „слободних затвореника” извршио у Никшићу двоструко убиство.

Последице ситне корупције у полицији и оне која је у ве и са избегавањем издржавања затворских казни су далекосежне и многоструке. Ипак, најочигледнија и највећа штета коју друштво трпи од ове врсте корупције је девастација јавне безбедности као једног од основних добара и као основне потребе. Сва остала добра, јавна или приватна,

21 Срђан Вукадиновић, Небојша Медојевић и Драгутин Ђековић, *Корупција и њен трансјаренитет на локалном нивоу у Црној Гори*, op. cit.

22 Sandra Carić, “Fighting corruption in Croatia: Small busines are corruptions biggest victims”, op. cit.

23 Merima Spahić, “Bosna Hercegovina: Small corruption in the police and health care system”, op. cit.

свеједно, и све друге потребе, налазе се на хијерархијској лествици испод потребе за безбедношћу. Уз то, јавна безбедност је предуслов за обезбеђивање свих осталих добара и задовољење свих осталих потреба. Важно је, такође, приметити да корупција у полицији има значајне редистрибутивне ефекте: она далеко више погађа сиромашне од богатих.

2. 6. Ситна корупција у правосуђу

Резултати истраживања показују да правосуђе представља једну од најкорумпиранијих делатност у нас. Према већ цитираном истраживању за Србију од правосуђа је једино царина перципирана као корумпиранија делатност.²⁴ Слични су, мада непотпуни, и резултати истраживања за Црну Гору. Нажалост, тешко је на основу тих истраживања утврдити у којој мери се корупција у правосуђу односи на ситну, а у којој мери на крупну корупцију. Ипак, имајући у виду саму природу ове делатности, можемо са сигурношћу тврдити да је ситна корупција у правосуђу изузетно развијена, и да се значајан део корупције у правосуђу односи управо на овај тип корупције.

Као *куйци* услуга се код ситне корупције у правосуђу појављују грађани, док се као *продавци* услуга могу појавити најразличитији субјекти.

У оквиру *судства*, као субјекти корупције се могу јавити судије (најчешће професионалне, али и судије поротници) и судска управа (председници судова или одељења у судовима). И једни и други могу, поготово у нашим условима, имати широку дискрецију која их ставља у искушење да уђу у корупционашке трансакције.

У *шужилашћу* се као субјекти јављају јавни тужиоци који, такође, захваљујући широким овлашћењима и дискрецији у одлучивању (одлука о подизању оптужнице или одлука о одустајању од кривичног гоњења, на пример) могу поста-ти актери ових трансакција.

24 Драгутин Антонић и др., *Корупција у Србији*, *op. cit.*

Поред судија и јавних тужиоца као актери корупције могу се појавити и други субјекти, а пре свега адвокати (утицајем на суд или злоупотребом процесних права), вештаци (од чијег мишљења може пресудно да зависи судска одлука), службена лица у суду (који чињењем или нечињењем одређених радњи такође могу утицати на исход процеса), тумачи или преводиоци, сведоци, итд.

На основу претходног, можемо очекивати да у целом низу случајева корупције у правосуђу мора бити укључено више субјеката корупције.²⁵ У тим условима ниво и карактер корупције ће зависити од индустријске организације корупције у правосуђу (монопол, дослук, децентрализација и сл).

У судству постоји мноштво *различитих врста услуга* које могу бити предмет трансакција:

Прва врста услуга односи се на *доношење разних врста судских одлука*. Те одлуке могу бити правилне, у ком случају се појављује корупција која је слична корупцији без крађе. Разлог корупције и мита овде може бити убрзање доношења одлуке, отклањање могућности њеног недоношења, или отклањање опасности од доношења неправилне одлуке. Судске одлуке, међутим, могу бити и неправилне, што је аналогно корупцији са крађом.

Чест облик корупције у правосуђу повезан је са *недоношењем судских одлука које би се морале донети*.

Могуће је, такође, да се корупција појави у облику *неправилног вршења или невршења какве радње у извршном постојању*. На пример, она може бити повезана са неиздржавањем затворске казне, о чему смо раније говорили.

Овде спада следећи важан облик корупције у правосуђу је *неправилно вршење или невршење какве радње у судском процесу која може утицати на исход судске одлуке*. Као добар пример овде можемо навести корупцију вештака или сведока.

25 Занимљиво емпиријско истраживање о организационим аспектима правосуђа и њиховом утицају на корупцију може се наћи у: Edgardo Buscaglia, *An Economic and Jurimetric Analysis of Official Corruption in the Courts: A Governance-Based Approach*, UNODOC, Vienna, 2001.

Коначно, корупција може бити повезана и са вршењем неке *групе службене радње* са ефектом да се остваре нека права која не постоје или да се не остваре нека права која постоје. Као добре примере можемо навести издавање неправилног извода из земљишних књига, оверу неистините исправе и сл.

Процес доношења одлука код корупције у правосуђу такође је детаљније анализиран раније. Овде је важно додати да је код корупције у правосуђу циљ најчешће негде другде, а не у самом правосуђу. Правосуђе је само посредник. У највећем броју случајева, циљ корупције је у доношењу или недоношењу неких одлука које ће утицати на остваривање неког права које не постоји, или на избегавање неке обавезе која постоји. Изузетак, када је циљ корупције у самом правосуђу, су оне ситуације када долази до избегавања кривичне (затворска казна) или било које друге одговорности (отштете, на пример).

Штетне последице корупције у правосуђу су далекосежне. Прве свега, корумпираност правосуђа води слабљењу поверења у право, чиме се деградира идеја о нужности понашања у складу са законом и моралом. Што је још важније, јачање корупције у правосуђу има мултипликативан утицај на ширење корупције у свим осталим делатностима: правосуђе би, између осталог, требало да буде најснажнија брана ширењу корупције у свим сферама друштва; раширеност корупције у правосуђу обара цену избегавања казне (мито за судије и јавне тужиоце) код свих осталих облика корупције и на тај начин чини корупцију уносним занимањем.

2. 7. Остали облици ситне корупције

У претходним редовима анализирали смо само главне облике корупције полазећи од њихове раширености у нас и у источно европским земљама, као и од степена њиховог негативног дејства на друштво. Дали смо само кратак опис избраних облика ситне корупције. За сваки од њих појединачно постоји огромна теоријска и емпиријска литература за чији би приказ било потребно утрошити далеко више простора.

Поред анализираних, постоји и читав низ других облика ситне корупције. Овде ћемо поменути неке од њих полазећи од нашег искуства.

Коруџија у царини се најчешће, сасвим оправдано, везује за крупну корупцију. Ипак овде је присутна и ситна корупција. Грађани, наиме, неретко долазе у ситуацију да подмите царинике како не би платили високе царине на увоз разних роба. Посебно је развијена корупција код које се на страни грађана појављују препродавци различите робе из иностранства.

У локалној јавној управи један од најзначајнијих облика је *коруџија повезана са издавањем различитих дозвола и уверења* за стицање различитих права. Најпознатији пример ове врсте корупције је у области издавања грађевинских дозвола за градњу стамбених објеката.

Следећи важан облик је *коруџија повезана са различитим инфрасруктурним услугама*. Дobar пример је увођење фиксних телефона. Дуго је код нас за добијање телефона било потребно чекати читав низ година, осим, наравно, тамо где се ствар убрзавала митом. Други добар пример је у вези са губицима у дистрибуцији електричне енергије, који у Црној Гори износе преко 30 одсто (нормални губици не би смели бити већи од 7 одсто). Према неким оценама највећи део ових губитака повезан је са ситном корупцијом.

3. ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Постоји читав низ тема из домена ситне корупције које овде нису ни поменуте, било зато што то простор није дозвољавао, или зато што су то релативно неистражене теме. Овде, на крају, се ипак чини умесним скренути пажњу на два додатна, а повезана питања.

Изгледа да постоји сагласност међу истраживачима корупције да је у развијеним земљама врло развијена крупна корупција, док је ситна корупција занемарљива. Супротно томе, у неразвијеним земљама и у земљама у развоју раширена је не само крупна корупција већ је јако развијена и ситна корупција. То посебно важи за земље у транзицији. Ситна

корупција готово да је овде животни стил. Чак и више од тога, она је овде често и начин голог опстанка. У многим случајевима, наиме, корупција представља начин за стицање елементарних средстава за живот. На пример, многи продавци цигарета и сличне робе на улицама источноевропских градова, којима је то најчешће једини извор прихода, неретко ове послове добијају подмићујући оне који одлучују о томе ко ће и где продавати цигарете и сл. Слично је и у случају подмићивања цариника од стране појединаца који се баве препродајом робе.

Сива економија у целини је често не само средство за богаћење оних који су „власници бизниса”, већ и средство за опстанак оних који се код њих упошљавају. С тим у вези је и питање борбе против ситне корупције. С једне стране, та је борба тешка а, с друге стране, она представља предуслов за реформу и развој здравог друштва. Борба против ситне корупције је тешка, прво, зато што се код ситне корупције ради о мноштву трансакција и о мноштву субјеката који су у њу укључени. Код саме делатности борбе против ситне корупције као да постоји дисекономија обима. То се посебно односи на трошкове откривања и процесирања откривених случајева. У корупцију су укључене готово све структуре власти на свим линијама пружања јавних услуга. Власт, која би требала да се бори против ситне корупције, представља заправо главну сметњу и запреку тој борби. Коначно, проблем може представљати и то што у многим случајевима борба против ситне корупције и сиве економије може, као што смо видели, имати непосредне негативног ефекта на сиромашне слојеве становништва и на тај начин изазвати и извесне социјалне потресе.

Имајући све наведено у виду, чини се да бисмо ово излагање могли завршити констатацијом да корупција представља једно од најважнијих обележја онога што у случају неразвијених земаља називамо „зачараним кругом сиромаштва”. У земљама у транзицији ситна корупција може представљати и једну од најважних карика тог зачараног круга јер може блокирати реформске процесе, који су главни предуслов за разбијање стагнантног стања ових економија.

КОРУПЦИЈА СРЕДЊЕГ ОБИМА: ШТА ПРЕДСТАВЉА И КАКО СЕ СУОЧИТИ СА ЊОМ

Срђан КОРАЋ

УВОД

Универзалност феномена корупције може да се изрази кроз две димензије: временску (историјску) постојаност и просторну (географску) присутност у свим, развијеним и мање развијеним земљама. Један од важних аналитичких слојева сложеног феномена показује материјалну вредност штете и степен друштвене опасности проузроковане деловањем корупције у јавном сектору.

Корупција великог обима представља тип корупције који привлачи највећу пажњу јавности. Постојање крупне корупције откривају бројни скандали о којима су медији широм света извештавали у последњих десетак година. Учесници откривених случајева злоупотреба носиоци су највиших јавних функција (шефови држава, премијери, министри, посланици у националном парламенту), док се штета по општи интерес мери у милионским износима и узрок је пада влада у Италији, Бразилу, Индији, Индонезији и на Филипинима. Корупција великог обима је тип корупције који се појављује када највиши државни званичници користе поверена овлашћења како би јавну политику и законе обликовали у корист сопствених интереса и интереса њима блиских појединаца и група.¹

¹ Inge Amundsen, "Corruption — Definitions and Concepts", *Development Studies and Human Rights*, Christian Michelsen Institute, 2000, Интернет, <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=23>, 26. јануар 2004; Milka

Интересне групе утичу на процес одлучивања о јавним пословима од националног значаја кроз незаконите новчане или друге материјалне видове донација политичким странкама, првенствено странкама на власти, и куповином гласова посланика у парламенту. Предмет крупне корупције најчешће су додела владиних кредита и пројеката, уговарање јавних послова велике вредности, давање различитих врста концесија. Корупција великог обима одиграва се у уском кругу, у „ходницима моћи”, без знања грађана и ретко се појављује у стабилним демократским друштвима.²

Корупција малог обима — ситна, „улична” корупција, не привлачи пажњу медија али је грађанима добро позната, јер се с њом суочавају у комуникацији са јавном администрацијом када решавају свакодневне животне проблеме. То је корупција тзв. шалтерских службеника, најнижег нивоа јавне управе, и огледа се у потплаћивању малим износима или материјалним добрима мале вредности ради убрзавања примене прописа и процедура или остварења неког загарантованог права.³ У традиционалном систему вредности претежно патријархалних друштава корупција малог обима нема печат незаконитог или неморалног чина, већ се напротив доживљава као знак захвалности и добре воље. У неким заједницама постоји својеврсан мит о томе да ситна „незванична” плаћања обезбеђују бољу услугу јавних служби, на пример у здравственим установама.⁴ Уколико ситна корупција не подразумева незаконите радње чини се да не производи материјалну штету за друштво. Када подразумева злоупотребу јавних овлашћења која се састоји у одлагању или избе-

Janakieva, “Grand Corruption in Transition Economies — Triangular or Circular Setting of the Play?”, Интернет, <http://www.10iacc.org/download/w2-02.pdf>, 26. јануар 2004.

2 Inge Amundsen, “Corruption — Definitions and Concepts”, op. cit.

3 Enery Quinones, “What is corruption?”, *OECD Observer*, no. 220, April 2000, Интернет, <http://www1.oecd.org/daf/nocorruptionweb/pdf/Observer/-quinones.pdf>, 19. јануар 2004. p. 24; Inge Amundsen, “Corruption — Definitions and Concepts”, op. cit.

4 Inge Amundsen, “Corruption — Definitions and Concepts”, op. cit.

гавању примене прописа (примера ради, избегавање плаћања пореских или других дажбина), корупција малог обима престаје да буде безазлени детаљ локалног фолклора. У том случају долази до губитка јавних прихода, што на дужи рок води смањивању социјалних давања и нижем нивоу животног стандарда. Крајња последица постојања ситне корупције у јавним службама је кршење права мање имућних грађана који нису у могућности да додатно плате како би остварили право или добили услугу.

Са становишта материјалне вредности штете и степена друштвене опасности, корупција великог и корупција малог обима представљају „полове” у широком опсегу појавних видова корупције. Дефинисање два описана типа корупције има релативну сазнајну вредност зато што је тешко квантитативно оценити њихову друштвену опасност. Категорију „друштвена опасност” није могуће измерити показатељима губитка у јавним приходима, неприкупљених дажбина, неостварених страних донација и инвестиција, јер се она првенствено односи на дуготрајне промене у систему вредности као што је потенцијално кварење морала грађана.⁵ Због тога је у овој класификацији тешко тачно омеђити корупцију средњег обима, мада је јасно да обухвата манифестације корупције смештене између крупне и ситне корупције.

ОБЕЛЕЖЈА КОРУПЦИЈЕ СРЕДЊЕГ ОБИМА

Неколико обележја издваја корупцију средњег обима од друга два типа корупције. Једно од обележја је положај службеника умешаних у средњу корупцију на хијерархијској лествици јавне администрације. Главни актери средње корупције испред јавне управе су функционери или службеници средњих нивоа државне хијерархије са подручјем самосталног дискреционог одлучивања.⁶ У транзиционим и мање развијеним друштвима где корупција често представља образац понашања највиших државних функционера, кору-

5 Sлагана Тасева, *National Integrity System Republic of Macedonia — Anti-corruption pillars*, Transparency International Macedonia, Скопје, 2002, р. 9.

6 Ibid., р. 10.

пција средњег обима делом настаје као последица тежње нижих функционера да остваре друштвени статус опонашањем врха власти. У том погледу средња корупција се приближава и додирује са крупном корупцијом, зато што се јавља као „корупција похлепе”. Разликовање „корупције похлепе” од „корупције потребе” често се повезује са дистинкцијом између крупне и ситне корупције.⁷ Претпоставка је да за разлику од крупне корупције, чији су актери вођени искључиво жељом за личним богаћењем, ситна корупција представља последицу лошег материјалног положаја службеника са нижих хијерархијских нивоа јавне управе. Притиснут потребом за неодложним решавањем основних егзистенцијалних потреба породице, у ситуацији када су лична примања недовољна или касне, јавни службеник одступа од професионалне етике и слова закона и ступа у корупцијску „игру”. У земљама где самовоља владајуће елите има превласт над владавином закона службеник може да постане део корупцијске „игре” противно сопственој вољи, услед притиска надређених или утицаја моћника из политичког живота. Код корупције средњег обима превладавају мотиви за личним богаћењем на рачун општег интереса зато што се ради о службеницима чији ранг у јавној администрацији подразумева приходе довољне за обезбеђење пристојног животног стандарда.

За разумевање садржине појма корупције средњег обима значајно је разликовање екстрактивне и редистрибутивне корупције. Корупција представља друштвени однос успостављен између државе и грађана, утемељен на узајамној размени ресурса чији је производ обострана корист.⁸ Корупцијски однос рађа ток ресурса у два смера: од државе ка друштву и од друштва ка држави. У првом случају, држава је „слабији” елемент тог односа зато што грађани као даваоци мита располажу довољном количином друштвене моћи да извуку већу корист него јавни службеници као подмићена страна. Последица преваге снага на страну друштва је редистрибуција ресурса чији је исход прерасподела државних

7 Inge Amundsen, “Corruption — Definitions and Concepts”, *op. cit.*

8 *Ibid.*

прихода сходно неформалној, стварној структури моћи. Редистрибутивна корупција појављује се у земљама где породице, кланови, етничке и друге групе имају већи утицај на живот појединца од институција система. У другом случају, последица корупцијског односа је ток ресурса од друштва ка држави, феномен који се назива екстрактивном корупцијом. Држава односно владајућа елита представља најјачи елемент друштвене структуре моћи, на чему заснива могућност да успостављањем корупцијског односа злоупотребом јавних овлашћења извлачи (екстрахује) ресурсе у поседу грађана. Екстрактивна корупција претежно се може наћи у ауторитарним порецима оличеним у монополу једне политичке странке или коалиције.

Феномени редистрибутивне и екстрактивне корупције указују на тенденцију успостављања неформалне али чврсте структуре размене ресурса. Без обзира на то да ли у друштву преовлађује један или други феномен, структура размене је постојана и обезбеђује проток ресурса од државе ка друштву или од друштва ка држави. Постојаност разменског процеса утемељена је на постојању узајамног интереса у корупцијском односу између јавних функционера или службеника и грађана. Грађанин подмићивањем добија тражену услугу, док чиновник узимањем мита или какве друге користи стиче „допунски” приход. Лични циљеви остварени су на обострано задовољство, али на штету јавног интереса. Разменски процес садржи тржишну димензију, утолико што се поверена јавна овлашћења за чиновника појављују као специфичан вид капитала, личног добра, које „власнику” доноси вишак вредности. Тржишна димензија се за грађанина огледа у чињеници да новчани износ корупције представља цену тражене робе (јавне услуге), већ плаћене кроз измирење пореских обавеза. Подударност интереса оба учесника корупцијског договора, по правилу начињеног у тајности, ствара својеврсну „заверу ћутања” и додатно учвршћује неформалну структуру размене ресурса. Неједнак положај учесника корупцијске размене на друштвеној лествици моћи такође може да буде чинилац ефикасног очувања „пословног” договора, јер подразумева неповољне последице за мање моћног учесника ако се усуди да договор раскине.

Механизам корупције средњег обима делује у оквиру неформалне структуре размене ресурса и првенствено настаје у подручју међудејства државе и приватног сектора привреде. Привредни токови и активности економских субјеката омеђени су у савременој држави мноштвом административних прописа и мера. Уколико је деловање јавних службеника подложно изазову корупције, неизбежно се јавља проблем непристрасности у спровођењу државне регулативе. Повољан амбијент за успостављање механизма корупције средњег обима на рачун непристрасности настаје када су дискрециона овлашћења службеника широко дефинисана и када дискреционим правом одлучивања о конкретном питању располаже само један функционер или службеник. Поред тога, примена начела непристрасности тешко да може бити остварена у ситуацији када процес одлучивања није доступан увиду јавности. Приватни предузетници прихватају правила „корупцијске игре” и постају део структуре размене најмање из два разлога. Први разлог огледа се у рационалној тежњи власника да обезбеди опстанак предузећа на тржишту макар кроз просту репродукцију, у очекивању да се створе легални („нормални”) услови за пословање. Други разлог заступају приватни предузетници, који у постојању корупцијског механизма виде могућност да остваре што већу добит са минималним улагањима, тако што ће избећи ризик тржишне утакмице. Подмићивањем државне администрације „сналажљиви” предузетници фаворизују сопствене компаније на рачун осталих, стичу монополски положај и нарушавају начело равноправности и једнакости на тржишту. Без обзира на то који од два разлога мотивише предузетника да стратегију подмићивања примени у пословању, тржишна цена производа нужно је увећана за величину тзв. „трансакционих трошкова”. „Трансакциони трошкови” представљају трошкове пословања предузећа у износу дела инвестираног капитала утрошеног за подмићивање државних службеника да би у оквиру својих овлашћења доносили одлуке повољне за остварење пословних циљева.

Механизам корупције средњег обима може се појавити у тачкама међудејства привредних субјеката и јавног сектора. У земљама где је на снази обимна државна регулација

у области спољне трговине корупција средњег обима јавља се у поступку издавања увозно-извозних дозвола, одређивања и додељивања контигената. Увођење спољнотрговинских препрека без ваљаног оправдања са становишта јавног интереса, без неопходних економских анализа или у последњим данима календарске године рађа сумњу да су разлози повезани са прикривеном жељом власти да успостави корупцијски механизам.⁹ Појаву корупције у области спољне трговине може да подстакне држава пружањем јавне услуге, на пример издавања увозне или извозне дозволе, у далеко мањем обиму у односу на тражњу, да би потом предузећима расподелила тај оскудни ресурс.¹⁰

Спровођење пореске политике представља следећу „слабу” тачку у односу привредних субјеката и јавног сектора где постоји потенцијална опасност од појаве корупције средњег обима. Успостављање неформалне структуре размене ресурса између предузетника и јавних службеника реална је опасност у земљама где је систем јавних прихода сложен и представља знатно оптерећење за привредну делатност. Велико пореско оптерећење непосредно утиче на пораст производних трошкова и цене производа, што поте-

9 “Threat of corruption”, Summary, Supreme Chamber of Control (the NIK) of the Republic of Poland, 2000, Интернет, http://www.nik.gov.pl/english/-nik_publications/corruption.html, 24 јануар 2004.

10 Предраг Јовановић и Данијел Пантић, „Што строжи прописи то већа корупција”, Економски форум Европског савета у Србији, 2004, Интернет, <http://www.emins.org/forumi/ekonomski/000724.htm>, 20 јануар 2004. У Србији је током деведесетих година прошлог века успостављен стабилан механизам корупције средњег обима у раду царинске службе. Злоупотребе су се одвијале у виду пријављивања увоза по нереално ниској цени и коришћења дозволе за један увоз више пута, неевидентирања увоза, и симулирања транзита робе помоћу лажне документације. Предузетници су плаћали мито ради проналажења лажне основе за ослобађање евидентираних робе од царинских дажбина, снижавања износа дажбина проценом царинске основице као да се ради о роби мање вредности, и лажном идентификацијом робе како би се применила нижа царинска стопа (Опширније видети у: Борис Беговић, Мирјана Васовић, Слободан Вуковић, Бошко Мијатовић и Роберт Сепи, *Корупција на царини*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2002).

нцијално ограничава могућности за максимализацију добити. Због тога су приватни предузетници мотивисани да подмићи вањем утичу на пореске службенике да пристрасном проценом умање пореску основицу или примене нижу пореску стопу, или да без законских последица потпуно избегну плаћање пореских обавеза. Предмет корупције могу бити пристрасне одлуке у погледу примене пореских олакшица иако за то не постоје законски услови.¹¹

Деловање државних органа, јавних установа и јавних предузећа изискује куповину роба, наручивање услуга и уступање извођења различитих врста радова. Средства државног буџета намењена за спровођење јавних набавки имају значајан удео у јавним расходима на свим нивоима власти и мере се милионским износима.¹² Због промета огромне количине новца јавне набавке представљају сегмент рада државне администрације у коме постоји велики ризик од појаве корупције. У средишту медијске пажње најчешће се налазе случајеви злоупотреба обухваћени феноменом крупне корупције — набавка наоружања и војне опреме, изградња брана, система за наводњавање, саобраћајница, аеродрома. Највећи број злоупотреба присутан је у спровођењу поступака јавних набавки мање вредности, претежно на локалном нивоу власти, и представља последицу успостављања механизма корупције средњег обима. Предмет корупцијског „договора” у јавним набавкама је додела посла пристрасним избором победника тендера или пристрасном проценом понуде у случају набавке путем непосредне нагодбе. Корупција средњег обима може се појавити већ у раној фази поступка јавне набавке, одабиром фаворизованог предузећа за рестриктивну листу добављача, или израдом спецификације предмета набавке прилагођене производним могућностима фаворизованог учесника тендера.¹³ Тајним договором јавног службеника и понуђача склопљеним пре расписивања тендера могу

11 *Threat of corruption, op. cit.*

12 Donald Strombom, “Corruption in Procurement”, *USIA Electronic Journal*, Vol. 3, No. 5, November 1998, Интернет, <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1198/ijee/strombom.htm>, 21 januar 2004.

13 *Ibid.*

бити одређене веће цене понуђене робе од тржишних. Механизам корупције средњег обима може да делује и након окончања тендерске процедуре, у фази реализације уговора склопљеног са победником тендера. Понуђач у договору са јавним службеником надлежним за јавне набавке може да оствари допунску „добит” накнадним увећањем трошкова или снижавањем квалитета испоручене робе, пружених услуга и изведених радова. Примера ради, код великих радова на изградњи инфраструктуре набављач може да оствари зараду тако што ће употребити мању количину или лошији квалитет грађевинског материјала; набављач може да испоручи јефтиније моделе наручених производа. Нарушавање начела непристрасности при доношењу одлука о избору победника тендера често је последица постојања сукоба јавних и приватних интереса. Сукоб интереса настаје када на јавним тендерима учествују предузећа у којима приватне интересе имају јавни службеник задужен за спровођење набавки, чланови његове породице или пријатељи.

Неформална структура размене ресурса на којој почива корупција средњег обима успоставља се у комуникацији јавне управе и грађана и ван привредног система. У мање развијеним земљама и друштвима у транзицији корупција се јавља посебно у области социјалне заштите. Један од кључних проблема посткомунистичких друштава је како помирити скромна буџетска средства намењена спровођењу социјалне политике са очекивањима грађана нараслим у околностима пада животног стандарда. Последица оскудног обима јавних прихода је свођење средства намењених за социјалне припадности на најмању могућу меру. Тамо где влада оскудица јавних ресурса постоје претпоставке за појаву злоупотреба у њиховој расподели. Уколико потребе свих грађана за социјалним осигурањем не могу да буду задовољене поставља се питање начина одабира оних који ће имати привилегију да оскудне ресурсе користе.¹⁴

14 Низ злоупотреба откривених у Фонду за пензијско-инвалидско осигурање Републике Србије пружа увид у начин функционисања механизма корупције средњег обима у области социјалне заштите (*Пулс*, април–мај 2003, стр. 27). Предмет корупције било је издавање лекарских уверења

Поједини видови корупције средњег обима појављују се ван неформалне структуре размене ресурса успостављене између представника државе и друштва. Специфичност тих видова корупције средњег обима огледа се у чињеници да у корупцијском односу учествује само једна особа, али у две опречне улоге — у улози јавног службеника и као грађанин. Опречност улога јасно се види на примеру проневере буџетских средстава. Противзаконито деловање јавног функционера или службеника усмерено је на одливање дела државних ресурса на приватни рачун, најчешће новца који је службенику у оквиру надлежности поверен на управљање. Злоупотребе у руковођењу јавним предузећима представља специфичан вид корупције средњег обима карактеристичан првенствено за посткомунистичке земље, где јавни сектор још увек има значајан удео у структури националне привреде. Злоупотреба се састоји у томе што руководилац јавног предузећа располаже имовином предузећа на незаконит начин како би развијао приватне послове.¹⁵

потребних за остваривање права на инвалидско пензијско осигурање и решења за стицање права на инвалидску пензију. Службеници Фонда — лекари вештаци, лекари специјалисти и друго медицинско особље, успоставили су релативно трајну структуру размене ресурса. „Клијенти” су проналажени успостављањем дискретног контакта у самој установи или преко мреже посредника, бивших службеника Фонда. За противуслугу обезбеђивања лекарских уверења која су била предвиђена поступком издавања решења о стицању права на инвалидску пензију тражено је мито у износу од 100 евра, док је за обезбеђивање самог решења уобичајен износ мита био 1500 евра. На тај начин службеници Фонда незаконито су „размењивали” јавне ресурсе у виду буџетских средстава прикупљених од свих грађана за приватне ресурсе у виду уштеђевине појединаца спремних да дају мито за превремени одлазак у пензију.

- 15 Један од највише коришћених метода незаконитог одливања средстава јавних предузећа у Србији било је склапање штетних уговора (*Пулс*, децембар 2002–јануар 2003, стр. 37–8). Руководилац јавног предузећа склопио би пословни аранжман са приватним предузећем у личном или власништву чланова уже или шире породице, које обавља исту делатност као и јавно предузеће. Пословни аранжман садржао би одредбе о коришћењу државне имовине под изузетно повољним условима, или би се манифестовао простим преливањем финансијских средстава на рачун приватног предузећа кроз лажне фактуре и фиктивне уговоре о пословној сарадњи.

ШТЕТНЕ ПОСЛЕДИЦЕ КОРУПЦИЈЕ СРЕДЊЕГ ОБИМА

Штета по општи интерес, односно благостање грађана, последица је присуства корупције у раду јавне администрације. Опасност од крупне корупције по јавни интерес проистиче из чињенице да се „куповином” закона и одлука највиших државних органа подрива демократски легитимитет власти и право грађана на учешће у јавним пословима. Крупна корупција проузрокује огромну материјалну штету јер се ради о милионским износима проневерених средстава из државног буџета. Ипак, корупција великог обима у уређеним државама представља пре изузетак него правило, јер се појављује спорадично и релативно тешко се прикрива.

У чему се састоји специфичност феномена корупције средњег обима у погледу потенцијалне штете по општи интерес? Корупција средњег обима присутна је на нижим нивоима државне хијерархије, у јавној администрацији, што значи да не угрожава темељ демократског поретка. За разлику од ситне корупције, корупција средњег обима не погађа непосредно свакодневни живот грађана и материјална штета је далеко мања на нивоу појединачног случаја у поређењу са штетним последицама крупне корупције. Штетност корупције средњег обима је наизгле сразмерна њеном називу.

Друштвена опасност од корупције средњег обима проистиче из постојаног карактера неформалне структуре размене ресурса успостављене између државе и грађана, у којој се овај тип корупције појављује и развија. Пошто је процес размене ресурса постојан, корупција средњег обима представља најзаступљенији тип корупције у пракси. Услед значајне заступљености корупције средњег обима, номинално мала вредност штете настала у појединачном случају трпи кумулативни ефекат, па је укупна материјална штета већа него код крупне корупције. Назнаке о разарајућим последицама кумулативног ефекта штетне по јавни интерес могу се видети на примеру јавних набавки. Поређење цена сличних роба и услуга уговорених у поступку непосредне погодбе и оних уговорених у отвореном поступку јавних набавки указује на значајну неподударност. Уобичајена разлика у цени плаћених

роба и услуга креће се чак између 20 и 30 одсто, а некад је разлика и већа.¹⁶ Под претпоставком да је у области јавних набавки раширена пракса плаћања робе и услуга за 20 до 30 одсто више од стварне тржишне цене, онда је размера штете по буџетска средства више него јасна. Пример злоупотреба у јавним набавкама, које се свде на заједнички именитељ фаворизовања појединих предузећа на рачун осталих, указује на најзначајнију димензију друштвене опасности од корупције средњег обима. Корупцијски однос успостављен између приватних предузетника и јавних функционера или службеника ограничава примену начела равноправности привредних субјеката и доводи у питање тржишну конкуренцију. Постојаност корупцијског односа омогућава игнорисање тржишних правила што на дужи рок води стварању монополског положаја за фаворизована предузећа.

КАКО СЕ СУОЧИТИ СА КОРУПЦИЈОМ СРЕДЊЕГ ОБИМА?

Опасност од корупције средњег обима по јавни интерес указује на неопходност промишљања ефикасних мера за спречавање и сузбијање овог типа корупције. Уградња антикорупцијских одредби у законодавство и успостављање специјализованих државних органа и тела представљају општа места у стратегији и политици сузбијања корупције великог, средњег и малог обима. Специфична обележја корупције средњег обима захтевају да се одређеним антикорупцијским мерама да предност. Корупција средњег обима мотивисана је искључиво жељом јавних службеника за личним богаћењем, а не њиховим лошим материјалним положајем. Због тога би језгро ефикасне политике спречавања и сузбијања овог типа корупције требало да чине мере ограничавања јавних овлашћења и контроле обављања функције. Јавна овлашћења службеника требало би да буду прецизно омеђена и прописана како би се у процесу доношења одлука смањило простор за субјективну, потенцијално пристрасну примену закона. Подједнако је важно сузити простор који је у обављању јавних послова поверен једном

16 Donald Strombom, "Corruption in Procurement", op. cit.

јавном функционеру или службенику. У јавним службама присутна је пракса да један службеник обавља читав скуп активности потпуно самостално и без мешања осталих колега. Таква ситуација ствара повољне предуслове за службеника да искористи „монополски” положај ради стицања личне користи на рачун јавног интереса, јер без знања колега, тајно, може да ступи у корупцијски однос са грађанима. У циљу отклањања могућности за појаву корупције примењује се „начело више пари очију”, односно одлучивање се ставља у надлежност три или више службеника.¹⁷

Следећа мера спречавања злоупотребе јавних овлашћења је успостављање ефикасног механизма унутрашње контроле у свим деловима државне администрације. Механизам унутрашње контроле састоји се од јасно дефинисаних процедура за надзор рада јавних службеника и посебних организационих јединица, формираних при јавним службама, чији је задатак примена ових процедура.¹⁸ Посебна организациона јединица — Јединица унутрашње контроле, проверава поступање јавних службеника, открива нерегуларности и спроводи дисциплински поступак против прекршилаца. Обављање антикорупцијских задатака Јединица унутрашње контроле заснива на стандардима професионалне етике јавних служби, па се њен значај претежно исцрпљује на плану превенције корупције. Посебна област надлежности унутрашње контроле требало би да буде надзор и провера пријављеног и стварног имовинског стања јавних службеника и чланова њихових породица. У циљу ефикасности, припадници Јединице унутрашње контроле морају да поседују широка овлашћења у погледу спровођења истражних радњи, самосталност у деловању и да одговарају само највишем руководиоцу јавне службе у оквиру које Јединица делује.

Механизам корупције средњег обима појављује се у оквиру неформалних структура размене ресурса, па је откри-

17 *Threat of corruption*, op. cit.

18 *Global Programme against Corruption: an outline for action*, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 1999, Интернет, http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption_programme.pdf, 2. фебруар 2004. p. 9.

вање незаконитости и довођење починилаца кривичних дела у међусобну везу веома сложено. Сузбијање корупције средњег обима додатно отежава појава све софистициранијих метода извршења кривичних дела са елементима корупције, које државни органи традиционално задужени за сузбијање криминалитета (полиција, тужилаштво) нису у стању увек да препознају и процесуирају.¹⁹ Због тога су поједине земље, попут Сингапура, Хонг Конга, Јужне Африке и Аустралије, формирале Антикорупцијску агенцију или комисију — државно тело специјализовано за борбу против корупције. Антикорупцијска агенција подноси извештај о раду и одговара парламенту, али је независна од политичких утицаја, тако да предмет истраге могу бити највиши државни функционери. У циљу ефикасног обављања поверених задатака, Агенција располаже значајним овлашћењима у погледу приступа документима и службеницима свих државних органа када то захтева спровођење истраге. Сложеност кривичних дела са елементима корупције изискује специјалистичка знања, па је Агенција састављена на међуресорској основи — од представника полиције, тужилаштва, судства, царине и финансијских, информатичких и пореских стручњака.²⁰ Стручњаци и остали службеници запослени у Антикорупцијској агенцији или комисији морају поседовати јак морални и професионални интегритет и бити добро плаћени, како би стекли отпорност на политичке притиске и утицаје моћних интересних група.

Темељни узроци појаве корупције у друштвеним односима леже у људској природи. Од античких времена до данас бројна филозофска разматрања указују на „кварљиву” димензију човекове личности, изражену у жељи за стицањем личне користи на рачун интереса других појединаца. Егоистична тежња за богаћењем посебно долази до изражаја код појединаца којима је поверена власт како би се старали о

19 Jeremy Pope, “The Need for, and Role of, an Independent Anti-Corruption Agency”, *Working Paper*, Transparency International, Интернет, http://www.transparency.org/working_papers/pope/jpope_iaca.html, 27. јануар 2004.

20 *Global Programme against Corruption: an outline for action*, op. cit., p. 22.

јавном интересу. Ако се злоупотребе подстакнуте ситном корупцијом делимично могу оправдати лошим материјалним положајем најнижих рангова јавних службеника, похлепа је једини мотив учешћа у случајевима крупне корупције и корупције средњег обима. Феномен корупције средњег обима појављује се тамо где лоши прописи и недовољна контрола пружају јавном службенику могућност да поверену функцију несметано користи као приватно капитално добро које доноси профит. Неформална структура размене ресурса на релацији држава–друштво, у оквиру које делује механизам корупције средњег обима, почива на постојању узајамног интереса између јавних службеника и грађана. Интерес грађана је да добију јавну услугу неопходну за остваривање приватних циљева, а јавног службеника да пружање услуге услови „додатним” плаћањима како би остварио личну корист. Последица подударности интереса је својеврсна „завера ћутања” где ниједна страна заправо не може или не жели да раскине корупцијски однос. На тај начин корупцијски однос и незаконитости које га прате изнова се репродукују, што додатно учвршћује успостављену неформалну структуру размене ресурса између грађана и јавне администрације.

Огромна штета по јавни интерес настала сталним репродуковањем корупције средњег обима указује на неопходност предузимања нормативних и институционалних мера ради ефикасног суочавања са овим феноменом. Тежиште политике сузбијања корупције средњег обима требало би да буде усмерено на сужавање јавних овлашћења и јачање механизма спољне и унутрашње контроле обављања функције. Како је због прикривености неформалне структуре размене ресурса откривање незаконитости и довођење починилаца кривичних дела у међусобну везу веома сложено, носилац спровођења антикорупцијских мера мора да буде специјализовано државно тело. Специјализовано антикорупцијско тело мора да буде самостално у раду, опремљено значајним истражним овлашћењима, и организовано на међуресорској основи.

Изостанак ефикасних мера спречавања и сузбијања корупције средњег обима може проузроковати веома штетне

последнице по друштвени развој, посебно у мање развијеним и земљама у транзицији. Механизам корупције средњег обима у највећој мери присутан је у комуникацији јавне администрације и приватних привредних субјеката. Плаћање мита јавним службеницима у циљу примене закона или убрзања процедура („трансакциони трошкови“) за приватне предузетнике јавља се као неизбежан предуслов остваривања циклуса производње. Урачунавање „трансакционих трошкова“ у трошкове производње утиче на пораст цене производа и резултира мањим степеном конкурентности предузећа у тржишној утакмици. Мања конкурентност води смањењу обима пословања, снижавању добити, мањем улагању у процес производње и смањењу броја запослених. Штетна последица корупције средњег обима огледа се и у томе што спутава тржишна правила кроз доделу неформалног монополског положаја фаворизованим предузећима као противуслуге за плаћено мито. У земљама у транзицији где изградња тржишне привреде представља један од кључних реформских корака, присуство корупције средњег обима може озбиљно да наруши процес уклањања институција административно–централистичке економије. У личном интересу јавних службеника–учесника корупције средњег обима је одлагање реформи, јер се само тако могу сачувати уносне привилегије засноване на широким овлашћењима и мешању државе у привредне токове. Даље одлагање реформи у области економије доводи у питање успех свих делова транзиционог процеса и ограничава преспективе за побољшање животног стандарда грађана.



ЕТИЧКИ МОДУЛ



|

└

└

└

ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЛОЈАЛНОСТ И ПРОБЛЕМ ОДАВАЊА ПОСЛОВНИХ ТАЈНИ

Александар ФАТИЋ

СПЕЦИФИЧНОСТ ИНСТИТУЦИЈА СА ТАЧКЕ ГЛЕДИШТА МОРАЛНОСТИ

У пословном свету, као и у свету професионалаца који раде за јавне институције, постоји општеприхваћено становиште да је лојалност запосленог послодавцу, односно институцији за коју ради, императив професионалне етике. Јавни службеник, или пак запослени у некој компанији или приватном предузећу, уколико не покажу прихватање вредности којима се њихова институција или компанија руководи, као и идентитета те институције или компаније, сматрају се већ самим тим проблематичним службеницима и њихова будућност у служби се често доводи у питање. Постоје, међутим, принципијелни разлози да се инсистирање на поистовећивању запосленог са институцијом која му је послодавац у извесној мери доведе у питање. Такође, постоје утицајна становишта у теорији о примењеној етици према којима постоји суштински морални сукоб између морала појединца-службеника и саме логике, односно рационалности, којом се институције руководе.¹

1 Један од утицајних текстова којима се институције (или „формалне организације“) описују као аморалне, за разлику од појединаца, који су суштински морални делатници, је текст Цона Леда о моралности и рационалности у формалним организацијама — John Ladd, “Morality and the Ideal of Rationality in Formal Organisations”, *The Monist*, vol. 54, no. 4, October 1970, pp. 488–516. Највећи део аргументације о моралитету институција у првом делу овог поглавља ће се заснивати на Ледовим аргументима.

Полазиште критике тзв. формалних организација, које укључују како јавне институције, тако и привредне субјекте, које Лед предлаже, са моралне тачке гледишта је у тези да су поједини аспекти самог појма организације неспојиви са уобичајеним принципима морала. Реч је о томе да формалне организације праве оштро разликовање између поступака и односа у које ступају појединци у својим службеним својствима, и оних поступака и односа у које они ступају у приватном својству. Наиме, одлуке које појединци доносе у службеном својству приписују се самим формалним организацијама, а не тим службеницима као појединцима. При томе, функције које појединци обављају у формалним организацијама су сталне, док се појединци који их обављају мењају, што даје безличан карактер одлукама и функцијама, као и извесну димензију „бесмртности” формалним организацијама, за разлику од пролазности појединаца, како на појединачним функцијама, тако и уопште. Појединачне носиоце појединих службених функција је, у начелу, могуће заменити другим појединцима на истим дужностима, а да се тиме не доведе у питање континуитет или идентитет организације. Безличност која се конституише захваљујући наведеним чињеницама у вези са формалним организацијама издваја те организације од других врста друштвених система, као што су породица, локална заједница или нација, у којима колективни идентитети група зависе од појединачних идентитета њихових чланова, па када се идентитети чланова промене, мењају се и колективни идентитети.

Формалне организације су у већини случајева мање или више строго хијерархијски устројене, дакле у њима постоји не само хоризонтална подела рада и координација активности, већ и вертикални систем подређености вишим нивоима руковођења. Оне су постале толико значајне у савременом друштву да је њихова моћ понекад упоредива са моћи државе. Велике компаније које запошљавају значајан део становништва неке области и које могу, својом пословном политиком, значајно да утичу на националну економију, имају моћ за своје запослене и за своју заједницу која се може поредити са моћи државних институција. Њихове пословне одлуке, унутрашња политика, или активности према

окурењу могу битно утицати на квалитет живота и егзистенцијалну сигурност великог броја људи. Стога се у контексту разрастања, усложњавања и пораста моћи формалних организација различитих врста поставља питање о слободама и правима појединаца, које се раније постављало само у односу на државу.

У савременим, сложеним друштвима, у којима се највећи део односа између људи одвија посредно, преко различитих формалних организација, од државних органа до различитих клубова или професионалних удружења, постоји изражен осећај отуђења појединца од друштва чији је живот на тај начин посредован формалним организацијама, а према Ледовој аргументацији разлог за то отуђење је у чињеници да су формалне организације по својој унутрашњој логици аморалне, за разлику од спонтаних и непосредних односа између појединаца, који подлежу моралном вредновању и процени.

Лед начин унутрашњег функционисања формалних организација описује моделом „језичке игре”.² Он сматра да, као што језик подлеже одређеним правилима, то јест представља специфичну „игру за себе”, па ако се правила наруше, то онда више није језик и настају неразумевање и проблеми у комуникацији, тако и рад формалних организација има своја правила, и ако се та правила не поштују, долази до функционалних проблема и искључења појединца из организације. При томе је важно имати у виду чињеницу да, када се правила функционисања формалних организација сагледају као „језичка игра”, онда она, бар привидно, постају имуна на спољашње морално вредновање. Као што игра шаха има своја правила која не подлежу моралном вредновању, па, рецимо, у њему нема простора за постављање питања да ли је морално повући један или други потез, тако, према Ледовом

2 Термин „језичка игра” први је у литератури употребио аустријски филозоф језика Лудвиг Витгенштајн (Ludwig Wittgenstein). Витгенштајн је иначе плодан извор специфичних фраза којима се савремени филозофи радо користе, јер је његов опус у великој мери заснован на изградњи модела којима би се, по аналогiji са различитим играма и системима правила, објаснили људски односи, језик и комуникација.

мишљењу, у раду пословних и других формалних организација постоје одређени циљеви који сами по себи одређују вредности којима ће се та организација руководити, а морално расуђивање неће бити део те унутрашње рационалности формалне организације.

Лед прихвата као полазиште тезу да је формална организација у суштини структура за доношење одлука.³ Наравно, у стварности, одлуке у име институција доносе појединци који за те институције раде, али се оне сматрају одлукама институција, то јест формалних организација, а не појединаца који су их фактички донели. Одлуке о којима је реч се у теорији називају „друштвеним одлукама”. Оне су различите од „колективних одлука”, јер колективне одлуке доноси група појединаца у своје име, а друштвене одлуке доноси један или више појединаца, не у своје име, него у име формалне организације, на основу правила, интереса и циљева те организације, при чему се ти интереси и циљеви, најчешће, радикално разликују од циљева и интереса било ког појединца који доноси одлуку у име формалне организације.

Специфичност доношења друштвене одлуке је у томе што појединац који ју је донео није одговоран за ту одлуку као појединац, он није лично са њом повезан и не мора лично да стоји иза ње. Такође, он није лично одговоран за последице те одлуке.

Свака формална организација има један или више циљева који одређују њену мисију и вредности којима се она руководи. Циљ пореске управе је да прикупи порезе. Циљ министарства унутрашњих послова је да обезбеди сигурност решавањем што већег броја учињених кривичних дела. Циљ привредних субјеката је да обезбеде свој идентитет, приход и развој. Основни циљеви формалних организација су основа за њихово доношење одлука. Циљеви организација оправдавају одлуке које оне доносе, дају им вредносни садржај, и руководе процесом доношења будућих одлука на основу резултата и вредносних премиса претходних одлука.

3 Реч је о дефиницији коју је изнео Херберт Сајмон — Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour*, 2nd ed., The Free Press, New York, 1965, p. 9.

Посебно занимљива етичка димензија доношења друштвених одлука је да, иако сваку друштвену одлуку доносе појединци, они за те одлуке не сnose одговорност ако су оне у складу са вредностима и циљевима формалне организације којој ти појединци припадају. С друге стране, уколико појединци у службеном својству донесу одлуке које су противне циљевима њихове организације, или пак погрешне одлуке чије последице угрозе циљеве формалне организације, онда ће одговорност за одлуке сносити појединци, а не формалне организације. Та чињеница има и неке апсурдне моралне последице, јер она значи, као што пише Лед, да ће морнарички официр који насуче свој брод погрешним маневрисањем сносити личну одговорност за тај поступак, јер он угрожава циљеве и интересе своје формалне организације — морнарице — док исти тај официр, уколико поступа у оквиру политике и наређења морнарице, па бомбардује неко село и поубија све његове становнике, неће сносити одговорност, бар не од стране своје формалне организације. Његова одлука ће бити приписана његовој морнарици, а не њему лично.⁴

Поступање у име формалне организације, а без јасног узимања у обзир циљева те организације, делује практично сумануто, односно сасвим неразумљиво у контексту идентитета и рада формалне организације, слично као што би рушење фигура у шаху деловало као суманут поступак који, једноставно, нарушава игру и „више није шах”. Стога су циљеви формалне организације у сваком тренутку одређујући за процену свих акција и одлука које појединци у њено име

4 У Ледовом тексту је реч о примеру о коме би се могло расправљати. Са тачке гледишта формалне организације војске, извршавање наређења у ратним условима, уз разарања и уништавање живота, сматра се поступањем у интересу војске, односно земље, па тада, уз уважавање правила и обичаја рата, официри не сnose одговорност. Ипак, сама формулација овог примера је сувише једноставна, јер се ради о осетљивој ситуацији за коју су, посебно у новије време, изведени прецизни преседани, а у војним правилима ангажовања многих армија постоје експлицитне одредбе којима се војним лицима прописује када морају, а када не смеју извршити наређење. Дакле, пример у начелу вероватно стоји, али он је изузетно контроверзан и ваља га сагледавати само са тачке гледишта логике организације, а не, рецимо, међународног права.

предузимају или доносе. Из наведеног Лед закључује да је унутрашња рационалност сваке формалне организације повезана искључиво са ефективношћу, дакле са сврсисходношћу одлука које она доноси *с обзиром на своје циљеве, а не с обзиром на моралне вредности*. Другим речима, он сматра да је рационално руковођење формалном организацијом оно које тој организацији осигурава просперитет, које унапређује њене циљеве, богатство, друштвени утицај, али не и оно које се руководи моралним начелима, чак и онда када та начела могу бити у супротности са перспективом напредовања организације. Описана врста „рационалности” се назива „инструменталном рационалношћу”, и реч је о врло ограниченом схватању рационалног поступања, пошто свака инструментална рационалност истовремено подлеже и такозваној моралној рационалности, па управо захваљујући моралној рационалности ни једна формална организација нема право, нити може оправдати изнутра, одлуке које би угрозиле основне моралне норме и вредности друштва, без обзира на евентуалну могућност да се таквим одлукама унапреди сама формална организација. Лед каже:

(...) искључиви критеријум за процену организације, њених активности и њених одлука, је њена ефективност у постизању својих циљева — у оквиру постојећих услова и расположивих средстава. Ова врста ефективности се назива „рационалношћу”. Стога се може закључити да се рационалност дефинише у категоријама циљева и средстава за постизање тих циљева.⁵

Према нашем мишљењу, реч је о сасвим погрешном схватању рационалности. Уколико би се рационалност свела само на однос циљева и средстава за њихово постизање, то би се могло односити на било ког делатника, не само на институције, па би се тако поступање које се не руководи никаквим моралним скрупулама могло називати рационалним, а морал третирати само као ограничавајући фактор за људску рационалност. Много је прихватљивије схватање рациона-

5 Лед, према верзији насловљеној: “Corporate Goals and Individual Values I”, у: Peter Y. Windt et al., *Ethical Issues in the Professions*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1989, pp. 259–60.

лности које укључује моралне норме које су усађене у сваког делатника, и према којима се, у најмању руку равноправно са осталим критеријума, попут инструменталне ефективности, процењују поступци како појединаца, тако и институција и других организација.

Лед иде и корак и даље од ограничавања појма рационалности на инструменталну рационалност, па каже да су сви други фактори, укључујући и моралне ставове и уверења заједнице у којој формална организација делује, само „ограничавајући функционални услови” за спровођење „организационе рационалности”, а ти фактори, примера ради, укључују недостатак ресурса, опреме, обученог кадра, правна ограничења и ограничења у ентузијазму запослених.⁶ Наведене околности организације узимају у обзир просто као информације, податке, који онда сачињавају део укупне информације која се користи у прорачуну трошкова и користи од појединих правца деловања, поново посматрано само са тачке гледишта инструменталне сврсисходности.

На основу свих наведених тврдњи, Лед сматра да ни религиозна уверења ни живот појединаца, заједнице, па чак ни непосредних доносилаца одлука унутар формалних организација, ништа не мењају у рационалности тих организација, јер се ни у тим случајевима не постављају морална питања, већ се религиозна уверења третирају као чињеница, податак, и организација покушава да сагледа последице које ће та уверења имати за њену ефективност. Закључак овог схватања рационалности организације ваља цитирати у целости, јер је он изразито сликовит:

Стога је, из логичких разлога, неисправно очекивати да се поступање организације руководи уобичајеним принципима морала. Ми не можемо, нити треба да очекујемо од формалних организација, или од њихових представника који поступају у службеним својствима, да буду поштени, храбри, увиђавни, саосећајни, нити да имају било какав морални интегритет. Такви појмови, да тако кажем, просто нису

6 Op. cit., p. 260.

у речнику организационе језичке игре. (Они се такође не налазе ни у речнику шаха!) Поступци који су, по уобичајеним моралним критеријумима, неоправдани, то нису када је реч о организацијама; штавише, они се често захтевају. Тајновитост, шпијунирање или зава-равање не чине поступање организације морално неоправданим. Такво поступање је исправно, одговарајуће и, штавише, *рационално*, ако служи циљевима организације. Оно није ни више ни мање неисправно него што је то, рецимо, блефирање при игрању покера. Са тачке гледишта организационог одлучивања, такво поступање је оправдано и за очекивати.

ИНСТИТУЦИЈЕ И ДРУШТВО

Основно становиште које омогућава Ледов морални ниҳилизам у односу на поступање организације је схватање према коме су организације сличне машинама, које не подлежу принципима морала, већ просто својим унутрашњим функционалним принципима и законима механике који су укалкулисани у сам дизајн машине, и захваљујући којима она и може да функционише. Ако се организација схвати као машина, онда је и сваки службеник те организације део машине, па се из тога, логички посматрано, може извести закључак да он не подлеже „уобичајеном” моралу. Уколико би такав службеник поступао према критеријумима људског морала, он би нарушио административно правило које важи за организације, а које прописује да сви службеници „верно извршавају политику организације и онда када се лично са том политиком не слажу”.

Са једне стране посматрано, истина је да су, у извесној мери, организације сличне машинама и да њихови службеници морају поступати у складу са политиком организације и онда када се они, лично, не слажу са том политиком. Но, као и у свим општим закључцима, и овде је реч само о делимичној примерености закључка.

Паралела са машинама у теорији често служи томе да замагли истину, радије него да је плодно илуструје. Реч је о

томе да се та паралела може повући у односу на већину предмета разматрања. На пример, неки филозофи су сматрали да се људски ум може објаснити као компјутерски програм, тзв. парсер, који сортира информације у различите категорије. Анатомија је, у једној фази свог развоја, сматрала да је људски организам машина коју треба посматрати и лечити на исти начин на који се оправљају механичка постројења. И једни и други су делимично у праву, наиме ум у извесној мери личи на компјутерски програм (можда зато што су компјутерски програми покушаји механичког копирања ума), и организам у извесној мери личи на машину. Ипак, и ум и организам су суштински различити од машина. Они се, у одређеном циљу (рецимо, сагледавајући потребе и циљеве једне операције на срцу) могу третирати као да су машине, јер у том сегменту своје структуре и у том аспекту функционишу на начин аналоган машинама, али човек није машина јер се његово почело, његов покретачки механизам, као и низ емотивних и духовних функција, не могу објаснити по моделу машине, односно они су директно супротни основним принципима по којима функционишу машине (способност регенерације, покретачка снага организма без видљивог нападања, сама структура организма, питање о његовом творцу; способност ума да производи контрадикторне мисли, емоције и вољу, да поменемо свега неколико елемената). Као што човек није машина, па стога подлеже „уобичајеном моралу”, и као што ум није машина, па подлеже духовном устројству и законима, тако ни организација, иако у једном аспекту личи на машину и функционише аналогно машини, ипак није машина, него организам чији су кључни саставни делови — људи, а не правила.

Није у целости истина да су службеници било које формалне организације дужни да безусловно извршавају налоге своје организације, чак и онда када се са њима не слажу. И у најстрожије хијерархијски устројеним формалним организацијама, попут војске, постоји приговор савести, то јест ситуације у којима је службеник, у овом случају војно лице, не само власно да не поступи у складу са наређењем, већ је, чак, дужно да одбије наређење. Слично томе, било би сасвим неразумно сматрати да неко ко је запослен у компјутерској ко-

мпанији мора бранити интересе те компаније и онда када се они косе са његовим елементарним моралним принципима. То, просто, интуитивно не стоји и невалидност таквог закључка се може практично илустровати. У сваком случају, службеник који би поступио противно основним мерилима „убичајеног морала” поступајући у службеном својству подлегао би истој врсти моралног вредновања као и било који приватни грађанин, што, само по себи, руши представу о томе да је он, као службеник, у неком „аморалном статусу” који га штити од моралног просуђивања других и заједнице.

Такође је неисправан Ледов закључак да су „друштвене радње предмет искључиво (инструменталне) рационалности”. Постоје многобројни примери у којима је дошло до оштрог моралног конфликта између организације која следи своју инструменталну рационалност и заједнице која не прихвата рушење моралних норми у вези са ширим друштвеним интересом. На пример, нафтне компаније и друге индустрије које угрожавају животну околину предмет су оштре друштвене осуде са моралне стране. Компаније које отпуштају велики број запослених такође се суочавају са моралном осудом. Компаније које тргују са режимима у којима се њихови производи користе за убијање људи или производњу оружја подлежу моралној осуди. Суштина је у томе да све формалне организације имају друштвену функцију, поред својих унутрашњих циљева, као што је максимално остваривање профита, и њихов идентитет је повезан и са том друштвеном улогом. Стога су формалне организације морални актери на начин који није сасвим без сличности са сликом појединца као моралног актера. Оне подлежу ширем критеријуму рационалности него што је то инструментална рационалност.

Коначно, неисправан је Ледов закључак да запослени морају бити лојални, поштени, пуни поштовања према организацији, морају се понашати морално са тачке гледишта „убичајеног морала”, док, заузврат, организација није дужна да се на исти начин понаша према својим запосленима.⁷ Постоје елементарни критеријуми „фер плеја” у односима

7 Оп. cit., p. 262.

између организације и њених запослених, и постоје, сходно томе, моралне обавезе организације према запосленима. Чак и са стратешке стране посматрано, да би се запослени могао идентификовати са организацијом, он мора бити у стању да је морално прихвати, дакле да поистовети своје моралне критеријуме са поступцима организације. То подразумева да се организација има понашати у складу са општим правилима уобичајеног друштвеног морала.

Ледов закључак са моралне тачке гледишта, који је заснован на укратко продискутованим премисама у претходном тексту, је да се не може закључити да смо, као грађани, дужни да делујемо конструктивно у односу на формалне организације, нити да имамо било какву *моралну* (иако имамо законску) обавезу да, рецимо, плаћамо порез, или испуњавамо своје друге дужности према владиним, комерцијалним или независним формалним организацијама, пошто су оне, као аморалне, супротстављене нашем уобичајеном људском моралу.⁸

Лед сматра да постоје два основна образложења за тезу да имамо моралну обавезу да сарађујемо са формалним организацијама. Прво је утилитаристичко објашњење, према коме формалне организације служе општедруштвеним циљевима, а свако непокорвање, односно несарадња са њима, само по себи, нарушава стабилност њихове функције, па тиме и општи интерес. Друго објашњење почива на схватању да постоји суштинско слагање интереса између формалних организација и појединаца (повећавање запошљавања, подизање нивоа животног стандарда, итд.).⁹ Овако изнесени аргументи са сарадњу са формалним организацијама су лака мета за критику. Наиме, нема емпиријских доказа да непокорвање угрожава стабилност формалних организација, нити пак да је та стабилност вредност сама по себи, нити пак да она служи постизању неког општег добра. У неким ситуацијама управо нестабилност формалних институција (рецимо, транзи-

8 Op. cit., p. 262–3.

9 За ово становиште у детаљној форми видети: John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State*, Houghton Mifflin, Boston, 1967, pp. 171–8.

ционих, конфузних и лоших влада) више служи општем интересу него што би то било случај када би било обрнуто. Истовремено, нема никаквих уверљивих аргумената који би подржали схватање да су интереси формалних организација истоветни интересима грађана. Ноторна је чињеница да поједине формалне организације имају корпоративне интересе, а елите које њима управљају опет своје елитистичке интересе, који су супротни интересима грађана и друштва у целини. Дакле, када би ова два аргумента били једини аргументи у прилог тези да треба, генерално посматрано, сарађивати са формалним организацијама, било би лако закључити да те сарадње не мора бити.

Као што су Ледова полазишна уверења погрешна, тако је погрешан и његов радикалан закључак. Наиме, исто тако као што организације нису машине и нису сасвим аморалне, као што оне подлежу моралној, као и инструменталној рационалности и изнутра, према својим запосленима, и споља, према заједници у којој функционишу, тако не стоји ни закључак да немамо моралну обавезу да се конструктивно односимо према њима. Та обавеза постоји, али она, опет, није једнозначна ни безусловна. У оној мери у којој се формалне организације понашају у складу са принципима „уобичајеног морала”, ми имамо реципрочну обавезу да према њима поступамо конструктивно. У оној мери у којој пореске власти поступају фер према грађанима, грађани имају, поред законске, и моралну обавезу да буду фер према пореским властима. Ако пореске власти отимају, онда грађани имају морално право да користе све „рупе у закону” да смање своја пореска давања или их потпуно избегну. Али ако пореске власти воде рачуна о социјалним потребама, не краду и не злоупотребљавају новац прикупљен од пореза за страначке и друге сврхе, и извршавају своје обавезе према грађанима, исплаћивањем плата, пензија и социјалних давања, онда постоји морална обавеза свих грађана који то реално могу да плаћају пун износ пореза.

Уколико војска води рачуна о војницима, пажљиво испитује све погибије и рањавања, брине о њиховом здрављу и општем стању, онда су грађани морално обавезни да служе

војску у складу са законом. Ако се, пак, војска понаша као идеолошка машина која „крши и ломи” људе који доспеју у њен састав, онда грађани имају морално право да избегавају служење војног рока. Као и у сваком моралном систему, и у односима између формалних организација и грађана постоји значајан степен реципроцитета.

Имајући наведено у виду, поставља се питање које је основна тема разматрања у овом поглављу, наиме питање о томе где су границе институционалне лојалности с обзиром на општи морал, односно у којој мери и у којим кључним димензијама запослени у формалним организацијама морају штитити интересе те организације. Ово питање је посебно интересантно када се постави у конкретном контексту који је контроверзан у савременим условима, а један од таквих контекста је и питање о домену и природи обавезе чувања пословне тајне, односно о третману њеног одавања.

ОДАВАЊЕ ПОСЛОВНЕ ТАЈНЕ КАО ПРАКТИЧНИ ПРОБЛЕМ

Проблеми у вези са одавањем пословних тајни постали су посебно изражени, а самим тим и тема за теоријско истраживање, током седамдесетих година прошлог века, пре свега у компанијама које се баве истраживачким и развојним активностима, и које, самим тим, окупљају високообразоване запослене. Показало се да професионалци који раде у овој области обично заснивају први радни однос пре свега да би скупили новац и стекли кратко али вредно искуство, које им је потребно за амбициозније каријере у малим компанијама које су често у њиховом власништву или сувласништву. Осим тога, они се често професионално крећу, због тога што се пројекти повезани са истраживањем и развојем одвијају у различитим институцијама и имају ограничено трајање. Имајући у виду природу истраживачког посла, као и мобилност запослених, поставило се акутно питање о заштити резултата и сазнања стечених у једној институцији у ситуацијама када професионални запослени напусте ту институцију и пређу на сличан посао у другој институцији. С једне стране, искуства у вези са законском заштитом пословних тајни у

овом светлу показују ограничену вредност и ефикасност. С друге стране, постоји потреба да се реалистично сагледају ограничења могуће заштите пословних тајни у модерним условима, као и могућа примена унутрашњих институционалних механизма који не укључују репресивне мере и правна ограничења.

Основно етичко питање у вези са пословним тајнама се састоји у сукобу између два права, наиме права компанија да заштите своје интелектуалне производе с једне стране, и права појединаца да траже уносан посао и да употребе своје способности, где год да су оне стечене.¹⁰

Проблем који проистиче из наведене дилеме је у чињеници да су пословне тајне које компаније настоје да заштите у ствари саставни део укупних способности одлазећег запосленог. Уколико је неко радио на развојном пројекту у хемијској индустрији, на пример, онда су сазнања до којих је он дошао, иако можда ауторско право на њих лежи у рукама самих компанија, ипак саставни део његових укупних знања која ће он природно примењивати у свом даљем раду. Стога се чини да је такав запослени самим својим професионалним кретањем предодређен да преноси ауторску својину једне компаније у другу компанију. Сама његова професионална компетентност је повезана са радом унутар пројеката који су, у смислу интелектуалне својине, „власништво” његових послодаваца, тако да је питање о заштити пословних тајни које проистичу из такве интелектуалне својине изузетно деликатно.

С једне стране, када је реч о конкретним информацијама које је могуће идентификовати, постоји могућност забране њиховог откривања или преношења, на исти начин на који се штите конкретне службене тајне или тајне повезане са државном безбедношћу којима располажу припадници различитих државних служби. Истовремено, међутим, пословне тајне се могу откривати и подсвесно, у различитим облицима, на пример кроз свакодневне одлуке које појединац

10 Michael S. Baram, “Protecting Trade Secrets”, у: Peter Y. Windt et al. (eds), *op. cit.*, p. 304.

доноси и у мноштву малих доприноса које он даје раду компаније, кроз интуитивни осећај шта треба, а шта не треба учинити, а који је резултат познавања информација које су, саме по себи, заштићене. При томе, запослени не мора никоме саопштити те информације, нити мора уопште бити свестан да поступа ослањајући се на њих, а ипак ће последице у смислу поступања у службеном својству бити практично исте као да су те тајне директно саопштене и коришћене у свакодневном раду. Ову другу врсту „цурења” пословних тајни је практично немогуће спречити, па се, имајући то у виду, поставља и питање о томе чему заштита пословних тајни од отвореног саопштавања. Наиме, суштина те заштите је да се заштићене информације не би користиле у пословању, а ако запослени подсвесно користи заштићене информације у свом службеном поступању и одлучивању, јер су оне део његове професионалне компетенције, онда сама чињеница да их никоме отворено није саопштио не представља значајан ниво заштите интелектуалне својине. Према томе, забрана преношења пословних тајни има ефекта само у смислу спречавања преноса физичких облика тих информација, било да је реч о документима или другим записима, као и, евентуално, у смислу забране експлицитног саопштавања информација. Посматрано са тачке гледишта компанија, а посебно истраживачких и развојних фирми, реч је о врло забрињавајућој ситуацији.

Истовремено, посматрано са тачке гледишта самог запосленог, контроверзе су подједнако заступљене. Инсистирање на томе да запослени не сме открити тајне које је сазнао током претходног запослења може довести појединца у врло напету ситуацију, како професионалну, тако и личну. Наиме, он може бити практично „обележен” у свом радном окружењу, несигуран, а самим тим и неспособан да адекватно допринесе раду компаније која је његов нови послодавац. Уколико би се показало да он располаже важним пословним информацијама које би могле утицати на опстанак и перспективе компаније, његове колеге би га могле доживети као „човека који има цену”, што би онда угрозило његов осећај сопственог интегритета и положај у пословном окружењу. Коначно, ако послодавац дели бриге у вези са

заштитом информација, и плаши се судских поступака у случају да се као резултат службеног поступања новог запосленог појави познавање информација до којих је он дошао радећи у другој компанији, често се дешава да запослени буде премештен на мање осетљиво радно место, на коме он просто није у стању да максимално искористи своја знања и вештине, а тиме ни да напредује. Поседовање пословне тајне је проблем за компаније, али и за појединце. Реч је о етичком питању за које постоји конкретна потреба да се решава.¹¹

У случају судског спора, појављује се и питање о трошковима, који су значајни. Поред директних трошкова, сваки спор између компаније и појединца има и додатни негативни ефект за компанију у смислу стварања лошег имиџа, јер се компанија појављује као „зли џин” који у суду напада малог грађанина због грамзиве заштите својих неопипљивих права на идеје, које су фактички, без његове кривице, у поседу појединца. Штете које из такве перцепције могу да произађу за компанију су врло значајне, што додатно актуелизује потребу да се етичка проблематика ове врсте решава ван суда, те да се „цурење” пословних тајни предупреди на нерепресивне и обострано прихватљиве начине, како за компанију, тако и за појединца.

ЗАШТИТА ТАЈНОСТИ КАО ПРИНЦИП

У контексту политичке демократије, нарочито у њеној савременој форми, коју је Јирген Хабермас својевремено назвао „партиципативном демократијом”, или демократијом заснованом на учествовању грађана у политичком процесу, тајновитост се сматра проблематичним поступањем, поготово у јавној сфери, док се супротност тајности, то јест прозирност или „транспарентност”, сматра пожељном. С друге стране, тајновитост је најстарији начин да се заштите производи интелектуалног рада. У античко доба владари су прибегавали убиствима архитектата својих грађевина да би тако заштитили тајне планове, а у средњем веку занатска

11 Op. cit., p. 305.

удружења су наметала оштра ограничења калфама у погледу откривања тајни заната. Историјски је уврежено схватање да је тајновитост као метод заштите пословних тајни у интересу власника заштићене информације, али је такође добро позната и чињеница да је тајновитост супротстављена ширим интересима јавности, који се унапређују ширењем информација и њиховом неограниченом употребом у унапређивању јавне добробити.

У савременим условима ситуација је суштински непромењена. Замислимо, примера ради, фармацеутску компанију која се бави сложеним експерименталним истраживањима ради производње лека за карциноме. Дошавши до делимичних резултата, компанија има легитиман пословни интерес да свој проналазак заштити до финализације производње лека, који би јој донео богатство. Истовремено, легитиман је интерес јавности, са тачке гледишта општедруштвеног морала, да се описане информације открију и ставе на располагање што већем броју компанија и истраживача, како би се до лека дошло што пре, како би он био што јефтинији, и што шире доступан свима којима је потребан.

Специфичност различитих интереса у области заштите пословне тајне је разлог за чињеницу да у англосаксонским земљама, у којима се са дискусијама и политиком заштите пословне тајне најдаље одмакло, ова врста тајновитости не штити статутарним законодавством нити посебно опширним или бројним позитивним прописима, већ лежи готово сасвим у домену праксе судова кроз прецедентно право. С обзиром на то да у англосаксонском систему прецедентног права судови играју далеко креативнију, интерпретативну улогу него у системима континенталног европског, кодификованог права, те да се они у својим одлукама позивају на претходне судске одлуке које су релевантне за поједине случајеве, а не искључиво на позитивне прописе, они имају могућност да својим фактичким поступањем у већој или мањој мери штите пословну тајну.

СУДСКА ЗАШТИТА ТАЈНИ У АНГЛОСАКСОНСКОМ СИСТЕМУ ПРАВА

У англосаксонском систему права пословном тајном се могу сматрати различити типови пословних информација, при чему оне не морају бити засноване ни на каквом посебном стандарду оригиналности који их повезује са изумом који припада некој компанији. Поред планова различитих изума, такве информације укључују и планове фабрика и радионица, организацију и начин управљања продавницама и другим пословним јединицама, методе контроле квалитета производа, листе купаца и снабдевача, као и информације повезане са маркетингом, планираним рекламама итд. Да би ове информације биле квалификоване као пословне тајне, морају бити испуњена два основна услова. Први услов је да информације не смеју бити већ познате широј јавности, или, ако је сама њихова садржина позната, да не буде познат неки битан аспект њихове корисности или профитабилне употребљивости. Други услов је да је власник информације предузео разумне мере да ту информацију заштити, то јест да је третирао информацију као пословну вредност и као тајну. Дакле, потребно је да је компанија, примера ради, имала унутрашње акте којима је ограничен приступ осетљивим информацијама на узак круг запослених, да је тим запосленима предочено да одговарајуће информације не смеју откривати трећим лицима, или пак да је предузет неки други облик заштите информација. Компанија или установа која није учинила ништа што би се разумно могло сматрати настојањем да се тајна реално заштити нема снажну позицију пред судовима, јер нема основа да их убеди да се заиста радило о информацији коју је компанија, пре него што је она откривена другима, препознала и третирао као пословну вредност.

Када су наведена два услова испуњена, судови ће поступати посебно одлучно уколико се ради о једном од следећих случајева: (а) нарушавање поверљивог односа установљеног уговором или лиценцом којом се штити пословна тајна; (б) неовлашћено копирање или снимање, а потом продаја пословних тајни; (в) завера да се, одавањем пословних тајни, оштети њихов легитимни власник. У наве-

деним случајевима судови ће директно штитити интересе власника тајне која је откривена.¹²

Истовремено са описаном праксом судова, у јавности постоји свест о чињеници да се на овакав начин пре свега штите интереси формалних организација, а терет лојалности се задржава искључиво на страни запосленог. Када је реч о високообразованом запосленом, таква пракса угрожава његова легитимна права на развијање каријере и максималну употребу својих способности, која су, природно, делимично изведена из искуства и информација у посед којих је запослени дошао радећи на пројектима који су интелектуална својина компанија. Стога се у будућности може очекивати да се смањи спремност судова да директно штите пословну тајну, осим онда када се ради о продаји физичких записа о тајнама, попут докумената или електронских записа, очекујући, истовремено, да оне формалне организације које се у својој делатности снажно ослањају на пословну тајну „укалкулишу” ризик који проистиче из немогућности да се овакве тајне у потпуности заштите у своје операције, те да предузму сопствене мере да би их заштитиле, не очекујући потпуну заштиту у судском поступку.

УПРАВЉАЧКА ЗАШТИТА ПОСЛОВНИХ ТАЈНИ УНУТАР ФОРМАЛНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

На нивоу управљања компанијама, јавним службама и другим формалним организацијама, постоји неколико основних типова мера које је могуће предузети да би се штитиле пословне тајне.

Прва и најкласичнија форма управљачке, или менаџерске, заштите укључује уговорну забрану одавања тајни и/или забрану ангажовања појединца на истим или сличним пословима у служби конкуренције, у својству консултанта, или у неком другом својству које би могло угрозити интересе компаније, у одређеном периоду после напуштања запослења.

12 Michael S. Baram, “Protecting Trade Secrets”, у: Peter Y. Windt et al. (eds), *op. cit.*, p. 306.

С обзиром на описани проблем у вези са подсвесним фактичким одавањем тајни кроз службено поступање, без икакве експлицитне формулације тајни у директној комуникацији са трећим лицима, уговорне обавезе у вези са забраном одавања тајни су често неделотворне, јер се поступање на основу поседовања осетљивих информација, ако их појединац никоме експлицитно не пренесе, не може, у овом смислу, сматрати повредом уговора о неодавању тајни. Стога би се могло закључити да је први модел заштите ефикасан једино када се уговорна забрана одавања осетљивих информација придружи забрани ангажовања у релевантним професијама после напуштања запослења током кога је појединац дошао у посед заштићених пословних или службених информација.

Проблем са наведеним закључком је у чињеници да су поменуте забране врло контроверзне, јер оне, практично, лишвају појединца каријере и могућности напредовања, што је у супротности са његовим грађанским правима у демократском друштву. Стога је такве забране тешко наметнути, јер прекршаји уговора у којима су оне формулисане нису увек уважени у судском поступку, што, само по себи, смањује заштитну вредност ове врсте уговорна. Судови ће штитити уговор, осим у случајевима када тај уговор крши основна права појединца. Примера ради, чак и уколико би се појединац уговором обавезао да се лиши људских права, па потом прекршио тај уговор, судови би уговор сматрали ништавним и не би га заштитили санкцијом. Пошто је право на каријеру и употребу својих интелектуалних способности инхерентно право појединца, евентуално одрицање од права на изградњу такве каријере уговором са компанијом у којој је појединац некада био запослен не би нужно било потпуно заштићено у судском поступку у ситуацијама када је уговор нарушен.

Други модел управљачке заштите тајни подразумева ограничавање права запосленог да објављује дискусије и радове, односно да јавно наступа у областима у којима могу доћи до изражаја информације које представљају пословну тајну. У овом контексту, управа формалне организације ће прегледати све текстове које кључни службеници намеравају

да објаве у часописима и говоре које они намеравају да одрже на професионалним и другим скуповима у јавности, пре него што информације доспеју у јавност. Такође, запосленима се, уговорима о запослењу, могу забранити ангажовања „са стране”, попут консалтинга ван радног времена. Потом, могуће је осетљиве информације стављати на увид само уском кругу запослених, строго на основу потребе да се нека информација зна ради ефикасног обављања посла, као и увести пословну политику забране копирања пословних информација. На састанцима је могуће поделити материјале у штампаном облику, без електронског записа, а потом, после закључивања састанка, исте те материјале одузети од учесника састанка.

„Физичке” мере заштите подразумевају ограничење приступа појединим просторијама у индустријским објектима, или пак у службеним објектима јавних институција, само на поједине запослене који морају радити са информацијама које се ту налазе, или пак поделу сложених истраживачких и других операција на фрагменте, при чему у сваком фрагменту учествују различити запослени, и нико од њих не поседује велики део информације о целокупном пројекту или делатности. Неке хемијске компаније, приликом експеримената, користе необележене хемикалије или посуде како би се заштитили интелектуални производи од хотимичног или нехотимичног одавања ван компаније.¹³

У најновије време су развијени и компензаторни механизми за заштиту пословних тајни, посебно у богатијим и развијенијим компанијама и системима јавне администрације. Примера ради, неке компаније примењују стимулације за запослене који напуштају посао, тако што им дају посебне бенефиције на износ пензије уколико пристану да не раде за конкурентске фирме и да се не баве консултантским послом у вези са својим претходним радним местом и релевантним информацијама. Други метод је плаћање консултантских хонорара кључним службеницима након што они напусте компанију или службу. Тај хонорар је изражен као процентуални део раније плате, а од бившег запосленог се

13 Op. cit., p. 308.

заузврат очекује да повремено, бар симболички, учествује у раду компаније или службе као спољни сарадник. Наравно, услов за овај аранжман, који је врло повољан за бившег запосленог, је, као и у претходном случају, да се он не ангажује у приватном својству или за конкурентску компанију на начин који би могао довести до непосредног или посредног одавања пословних тајни његовог бившег послодавца.

Конечно, постоје и такозване спољашње управљачке мере, које се састоје из „центлменских споразума” између конкурентских компанија да не запошљавају бивше службенике оне друге компаније. Таква политика је врло штетна за професионалне службенике, јер је њихова каријера повезана са могућношћу да раде у области своје специјализације, а што је ниво специјализације виши, то је мањи број компанија које се баве тим уским областима професионалног рада, па њихов „центлменски споразум” често може значити да службеник мора мењати професију или бар област интересовања и рада, жртвујући тиме велики део свог претходног рада и његових резултата, пошто нема места на коме би могао наставити каријеру у оним областима у којима има највише искуства, након што напусти ону компанију у којој је искуство и стекао.

Неке компаније се ослањају и на распознатљивост своје марке, рачунајући на то да ће конкуренција оклевати да употреби пословне тајне које припадају на тржишту добро познатој фирми чија је индивидуалност снажно наглашена. Друге компаније примењују политику „дистрифинга” бивших запослених, која подразумева да се запосленима, приликом њиховог напуштања компаније, пружи прилика за отворен разговор о свим проблемима у односима са компанијом, од њих се затражи да врате све осетљиве материјале, и стави им се до знања да пословне тајне представљају имовину компаније која се не сме откривати новом послодавцу. Искуство је показало да је дистрифинг, иако не подразумева никакве институционалне мере репресије, често врло ефикасан метод, јер се њиме запосленом јасно стави до знања шта је прихватљиво, а шта није, што утиче на његово морално осећање себе као професионалца.

У целини, искуство такође показује да ефикасан менаџмент, који узима у обзир потребу да се одрже добри односи са запосленима, да се води рачуна о њиховим потребама и каријерама, као и да они буду задовољни и да могу да се, и у моралном смислу, идентификују са послодавцем, постиже далеко боље резултате у области заштите пословних тајни него било какве институционалне мере, поготово репресивне радње. Стога се, бар у стратешком, а, према нашем мишљењу, и у моралном смислу, треба оријентисати пре свега на тзв. приступ „тоталне осетљивости” за запосленог уместо на спољашњу и репресивну заштиту тајности података, јер таква осетљивост у управљању формира ставове и односе између послодавца и запосленог који су засновани на моралној идентификацији, а та идентификација је снажна кочница било каквим радњама које би нарушиле лојалност и поверење. Наравно, такво управљање подразумева да се организација не може руководити искључиво инструменталном рационалношћу, као што сматра Џон Лед, те да лојалност мора бити двосмерна, између послодавца и запосленог, а не само на страни запосленог према послодавцу. Другим речима, једна комплетнија, балансиранија рационалност формалних организација, која би укључивала како инструменталну, тако и моралну рационалност, једина је основа за постизање свих битних резултата у области заштите легитимних интереса институција, али и ширих друштвених интереса, у једној реалној и уравнотеженој перспективи.

„ДУВАЊЕ У ПИШТАЉКУ”

Александар ФАТИЋ

Запослени у јавним службама и у привредним компанијама се у појединим ситуацијама у склопу свог посла суочавају са низом моралних конфликта, који укључују, с једне стране, потребу (или норму) да се буде лојалан послодавцу и, с друге стране, морални захтев да се пре свега буде лојалан широј заједници и њеним етичким принципима. Појединац доживљава свој лични морални интегритет пре свега као резултат просуђивања шире заједнице, као скуп норми које је преузео од социјалног окружења или које су резултат његових религиозних или других уверења. У сваком случају, он себе доживљава као морално интегрисану личност уколико поступа у складу са тим нормама, а не безусловно у складу са потребом да буде лојалан послодавцу. Стога се, у ситуацијама када у служби дође до злоупотреба које могу угрозити јавни интерес, запослени налази у унутрашњем конфликту, између потребе да, у складу са принципом службене лојалности, заштити послодавца, и потребе да заштити јавност објављивањем злоупотребе ван саме организације, односно, како се то популарно каже, „дувањем у пиштаљку”.

Постоје различите „пиштаљке”, на различитим нивоима. У интегрисаним системима, у којима само поједини службеници поступају корумпирано или на други начин злоупотребљавају свој положај, довољно је дунути у најтишу „пиштаљку”, односно пријавити случај надлежном надређеном службенику унутар организације. Међутим, у драстичнијим случајевима, када је велики део организације корумпиран, када прете опасности од „ућуткавања дувача” и предузимања репресије према њему, а да за злоупотребу као разлог за репресију нико не зна, потребно је дунути у гласни-

ју пиштаљку, као што је пријављивање случаја полицији или другим владиним службама. У неким случајевима, објављивање скандала у јавности је једини начин на који је могуће дунути у пиштаљку. Ипак, свако дување у пиштаљку је врло ризично и укључује моралне дилеме које се свode на специфичну личну агонију дувача у пиштаљку, односно службеника који пријављује злоупотребу.

ДЕФИНИЦИЈА ДУВАЊА У ПИШТАЉКУ И МОТИВАЦИЈА ЗА ЊЕГА

Према једној дефиницији, дување у пиштаљку је „поступак запосленог којим он обавештава јавност о неморалном или нелегалном поступању свог послодавца или надређеног”.¹

Проблематика у вези са оваквим обавештавањем јавности о неодговарајућим поступцима послодавца се обично расправља у четири основна контекста, наиме (1) како што прецизније дефинисати дување у пиштаљку, (2) да ли је и када оно морално допустиво и оправдано, (3) да ли и када постоји обавеза да се дуне у пиштаљку и (4) који су одговарајући механизми за институционализацију дувања у пиштаљку.

Практични проблеми са којима се, у мотивационом смислу, суочава потенцијални дувач у пиштаљку, подразумевају низ моралних конфликта које он мора да разреши пре него што дуне у пиштаљку.

Пре свега, запослени треба да одлучи да ли је објављивање информације у јавном интересу, а то није увек лако проценити, јер често није сасвим јасно ко је конкретно одговоран за конкретну злоупотребу или пропуст, колика је претња за јавни интерес која проистиче из прекршаја, и колика је вероватноћа да објављивање информације доведе до промена

¹ Дефиниција Нормана Боувија (Norman Bowie) — видети према: Ronald Duska, “Whistleblowing and Employee Loyalty”, у: Joseph Desjardins & John McCall (eds), *Contemporary Issues in Business Ethics*, Wadsworth Publishing Co., Belmont, CA, 1985, pp. 295–300.

на боље у пракси послодавца.²

Други морални конфликт проистиче из потребе да се узајамно одмере професионална етика, која, према мишљењу неких коментатора, налаже лојалност колегама и послодавцу, и дужност која проистиче из јавног интереса, која се обично сматра супериорном у односу на саму професионалну етику уско посматрану.

Трећи конфликт је личнији, и односи се на однос између процене да, са тачке гледишта јавног интереса, треба проговорити у јавности, и процене да ће то довести до одмазде послодавца од које се запослени тешко може заштитити.

Коначно, дување у пиштаљку доводи у питање раширену аргументацију појединих друштвено утицајних професија о томе да су оне једине у стању да саме себе контролишу. На пример, лекари често сматрају да њих нико осим лекара не може контролисати, пре свега због тога што располажу знањима која су езотерична за већину припадника друштва, па самим тим сматрају да се, услед специфичности тих знања, и етички статус њиховог поступања мора процењивати само од стране стручњака који су у стању да адекватно одмере објективне околности у којима су деловали. И неке друге, мање езотеричне професије, настоје да друштву наметну стандард самоконтроле, попут правника, који, иако у основи баратају елементарним интуицијама о праведности о којима се друштво свакодневно на различите начине изјашњава, често као корпоративно устројена интересна, а и професионална, група, перпетуирају тзв. јавни наратив о томе да „само правници могу процењивати правнике”. Не улазећи у дискусију тога колико су ови ставови, поготово у другом наведеном случају, неосновани, довољно је констатовати да дување у пиштаљку унутар било које професије која сматра да располаже практичним монополем на самоконтролу изазива гнев припадника те професије, и може имати врло тешке последице за дувача у пиштаљку, у структурном (припадност професији и

2 Sissela Bok, “Whistleblowing and Professional Responsibility”, у: *The New York University Education Quarterly*, vol. 11, no. 4, 1980, pp. 2–10.

могућност да се њоме бави) и дугорочном смислу.

По својој природи, дување у пиштаљку је слично сваком друштвеном неслагању са ставовима већине или власти, али је по домену уже, јер се друштвено неслагање може односити на било коју одлуку или званични став, док дување у пиштаљку објављује неслагање са конкретном злоупотребом. При дувању у пиштаљку, дувач у принципу настоји да заустави корумпирано поступање, али је у томе често онемогућен. Наиме, он у начелу објављује злоупотребу чланова свог „тима”, тако да се његов поступак најчешће доживљава као прекршај лојалности. Такође, он обично нарушава и хијерархијско устројство организације, јер излазак изван круга организације да би се у јавности указало на злоупотребе или пропусте унутар ње подразумева да ће организација бити изложена пажњи јавности и, посредно или непосредно, угрожена, те да ће хијерархија управљања организацијом такође бити изложена спољашњем притиску. Обе врсте нарушавања институционалних правила подразумевају да постоји могућност одмазде организације и њене хијерархије против дувача у пиштаљку као појединца.

Да би дување у пиштаљку било успешно, оно се мора односити на јасно присутну претњу друштву. Уколико претња није директна, или би се тек могла појавити у будућности, највероватније је да јавност уопште неће реаговати на упозорење, а дувач у пиштаљку ће се изложити одмазди оних које је оптужио. Стога је врло битна процена проблема у вези са којим треба дунути у пиштаљку са тачке гледишта начина на који ће га јавност доживети, пре него што се прибегне дувању у пиштаљку.

Други услов да би дување у пиштаљку довољно мотивисало јавност да реагује је да начин давања упозорења буде довољно атрактиван, да узбуди публику, иначе само упозорење може проћи непримећено од оних који треба на њега да реагују.

Коначно, дунути у пиштаљку има смисла само у релативно уређеним системима, дакле или у организацијама које су добро устројене и које карактерише висок ниво интегрите-

та, а унутар којих су појединци начинили прекршаје, или, уколико је интегритет институција доведен у питање, онда бар у друштву у коме остале институције функционишу и могућ је сложен одговор тих институција на проблеме који се објављују. У разореном друштву, у коме институције генерално слабо функционишу или уопште не функционишу, у коме влада висок степен конфузије и аномије, дакле у анархичним околностима, дување у пиштаљку нема никаквог смисла, јер дувача у пиштаљку излаже реперкусијама, а не доноси резултате због којих се он одлучио на интервенцију.

Уколико је мотивација за дување у пиштаљку здрава, дакле уколико се она заснива на увиђању опасности за друштво, онда је та мотивација у анархичним друштвеним околностима угрожена, тако да, у начелу, у тим околностима треба очекивати мање потенцијалних дувача у пиштаљку.

Конкретно, уколико постоје функционалне институције, правосуђе и тужилаштво, које су у стању да ефикасно и брзо заштите права запосленог од неправедне одмазде послодавца против кога је запослени дунуо у пиштаљку, онда су присутне системске претпоставке за позитивну мотивацију да запослени, када исцрпе све друге могућности, или када оне из неког другог разлога нису на располагању, дуну у пиштаљку. Истовремено, уколико је у друштву корупција раширена, институције разорене, а контролни механизми под контролом неформалних центара моћи, политичких странака и угледних појединаца, па, рецимо, правосуђе и извршне инспекције не функционишу, тако да запослени нема институционалну заштиту од одмазде, он је демотивисан да дуне у пиштаљку, јер се суочава са непропорционалним личним ризиком. Другим речима, у анархичним друштвеним околностима појединац није заштићен од организација, а истовремено, с обзиром на раширену корупцију и фактичку имобилизацију или колапс система, сама сврха дувања у пиштаљку, у смислу проузроковања позитивних промена, је доведена у питање. Укратко, ако је све корумпирано, чему исправљати стање у неком малом сегменту, поготово ако то значи ризик за сопствени опстанак. С друге стране, у уређеном систему има смисла дунути у пиштаљку, јер уочена неправилност одудара

од опште друштвене атмосфере, која ја уређена и обележена интегритетом службеника и институција.

Описани однос друштвене уређености и мотивације за дување у пиштаљку је уједно и и један од најозбиљнијих проблема у вези са транзиционим друштвима, која карактерише висок ниво анархије и недостатак друштвеног консензуса, недовољна контрола над репресивним институцијама које прете да постану власт по себи, и нефункционално правосуђе. Пошто је у таквим околностима стање у вези са корупцијом по дефиницији врло лоше, утолико би било значајније да појединци дувају у пиштаљку. Истовремено, дубоко еродирани интегритет друштва демотивише дување у пиштаљку, што онда додатно доприноси друштвеном расулу.

МОРАЛНА ДИМЕНЗИЈА ОДЛУКЕ ДА СЕ ДУНЕ У ПИШТАЉКУ

У савременој литератури о дувању у пиштаљку постоје два супротстављена става у погледу питања о моралности дувања у пиштаљку. Један, који је доминантан, сугерише да дување у пиштаљку нарушава моралне принципе попут лојалности колегама, те да стога мора постојати посебно оправдање да би се донела одлука да се дуне у пиштаљку. Други став сугерише да у ствари не постоји проблем, јер је дување у пиштаљку у начелу моралан акт, а да појединац, принципијелно посматрано, не може имати никакву генералну обавезу лојалности према организацији, поготово према привредној организацији (компанији).

Лојалистичка пeрспектива

Прво становиште полази од претпоставке да је дување у пиштаљку нарушавање поверења организације у запосленог, јер организација подразумева да може очекивати значајан степен лојалности од запосленог, те да се тиме, нужно, наноси штета организацији. Стога је потребно да дувач у пиштаљку добро одмери штету која прети друштву од прекршаја у вези са којим намерава да дуне у пиштаљку наспрам штете која ће бити нанета организацији самим

дувањем у пиштаљку.³ У том контексту се пре свега поставља питање о томе како свести штету у смислу нарушавања лојалности на најмању могућу меру, а истовремено не допустити да корумпирано поступање остане непримећено. Ово становиште подразумева да постоји морална обавеза запосленог да буде лојалан својој организацији, и стога ћемо га назвати лојалистичком перспективом на дување у пиштаљку. У лојалистичкој перспективи, постоји изражена свест о потреби да се свако дување у пиштаљку морално оправда у контексту претпостављене моралне обавезе лојалности послодавцу. Стога лојалистички теоретичари сматрају да је оправдано дунути у пиштаљку само на начин који у најмањој нужној мери нарушава принцип лојалности, и да је, при доношењу одлуке да се о било ком конкретном питању дуне у пиштаљку, важно добро размотрити штету која ће тиме настати за послодавца, те да је оправдано изнети информацију у јавност само ако је штета која би проистекла за јавност од ћутања о злоупотреби већа него штета за послодавца која ће наступити услед откривања злоупотребе.

Један од начина да се нарушавање лојалности компанији сведе на неопходни минимум је постепено дување у пиштаљке, користећи при томе прво најтишу пиштаљку, а потом гласније, све до отвореног излажења у јавност, које је најгласнија пиштаљка. Уколико унутар организације постоје службе или службеници који су задужени за решавање релевантних проблема, онда се прво треба обратити њима, јер ако се проблем може решити унутар организације, онда је губљење времена за јавност излазити у јавност са тим проблемом, а осим тога такво радикално дување у пиштаљку непотребно наноси штету организацији. Уколико, међутим, нема начина да се о проблему продуктивно расправља унутар организације, или је проблем такав да се питање о њему не може ни поставити унутар организације (тешка корумпираност великог броја службеника, или чак већине, или пак више кључних руководиоца од којих „све зависи”), или уколико нема времена да се проблем расправља унутар организације (прети еколошка катастрофа или тешка злоупотреба јавне моћи), или

3 Ibid.

је пак институција толико репресивно устројена изнутра да би интерно постављање питања довело до тешких последица за дувача у пиштаљку и гушења саме расправе — уколико је било који од ових услова испуњен, тада је оправдано одмах дунути у најјачу пиштаљку.

Неке организације подразумевају, да би се неко у њима запослио, да се он обавезе на чување тајни и одрекне права на излагање у јавност у вези са питањима о функционисању организације. Најтипичније такве организације су службе безбедности, или тајна полиција, обавештајне и контра-обавештајне службе, као и организације које се баве тзв. пословним консалтингом високог ризика, у чијем раду не само запослени, него и сви сарадници морају прво потписати споразум о тајности да би им уопште било саопштено у погледу чега се од њих очекује савет или консултантска услуга.⁴ Чак и онда када су потписани споразуми о поверљивости, постоје штете за јавност, односно за јавни интерес, које оправдавају да се дуне у најгласнију пиштаљку. И у раду тајних служби постоје примери да су запослени изашли у јавност у вези са злоупотребама, а када су тајне службе покушале да их гоне због нарушавања закона о тајним службама, судови су их заштитили. Један од скорашњих примера је случај Кетрин Ган (Katharine Gunn), службенице једне британске обавештајне службе.

Радећи у обавештајној структури као стручњак за кинески и јапански језик, Кетрин Ган је једног дана случајно дошла до електронске поруке од стране америчког обавештајца, којом се од британске обавештајне службе тражило да прислушкује шест делегација при Уједињеним нацијама, које је потом требало некако „убедити” да подрже доношење нове резолуције УН којом би се „покрио” напад на Ирак.

4 Овом аутору је недавно приступила таква компанија из Немачке, Control Risks GmbH, са криптичним захтевом за „сарадњу” у вези са неспецификованим послом, а за добијање додатних информација је захтевано потписивање споразума о поверљивости, до кога није дошло. Реч је о начину пословања консултантских компанија које је у супротности са начелима прозирности и демократичности, па стога такво поступање треба сагледавати са извесним опрезом.

Уследили су дани испитивања савести и размишљања. На крају, Кетрин Ган је закључила да је реч о недемократском начину рада, који је у супротности са расположењем британског народа, и пустила је информацију у јавност. Медији су вест проверавали чак три недеље, пре него што су је објавили. Одјекнула је медијска бомба.

У обавештајној служби је започео унутрашњи „лов” на извор информације. Кетрин је ухапшена, испитивана, пуштена, затим поново хапшена и пуштана уз кауцију, а потом је оптужена за одавање службене тајне противно Закону о тајним службама. Фебруара 2004. године, у чувеном лондонском суду Олд Бејли (*Old Baily*), имала је последњи сусрет са тужиоцем. Њени адвокати су затражили да влада достави суду на увид комплетне материјале који су били повезани са случајем, а који су иначе заштићени као службена тајна.

Судија је одлучио да нареди тајним службама да открију документе, упркос класификацији, јер је сматрао да су права Кетрин Ган важнија од фаме о мистици државно-ратничких послова. На то, да би избегао откривање докумената, тужилац је повукао оптужбу и Кетрин Ган је из суда изашла слободна.

Институционални систем у коме је држава, укључујући и тајне службе, странка пред судом, омогућава да се заштити појединац чак и у овако драстичним случајевима дувања у пиштаљку.

Посебан аспект моралног избора при одлуци да се злоупотреба изнесе у јавност је питање о откривању или неоткривању идентитета дувача у пиштаљку. Због могућих последица, дешава се да дувач у пиштаљку поднесе анонимну пријаву, која онда посебну тежину ставља на провере које спроводе владине агенције, али истовремено штити самог дувача у пиштаљку од одмазде организације или појединаца на позицијама моћи унутар организације. Кредибилитет информације која се открива дувањем у пиштаљку је већи уколико се дувач у пиштаљку идентификује, а самим тим је информација и проверљивија. Уколико је дувач спреман да прихвати одговорност за свој поступак, већа је вероватноћа да

ће га јавност схватити озбиљно. Његове мотиве је лакше проверити ако се зна његов идентитет, а уз његову помоћ и чињенице се могу јасније и лакше утврдити. Анонимна пријава, с друге стране, даје велику моћ истражним агенцијама, које онда могу усмеравати своју истрагу у ком год правцу желе и практично могу поступати на начин који подсећа на деловање тајне полиције, када се не зна извор информација на основу којих делују.

*Скептичка перспектива у односу на лојалност
организацији*

Други главни приступ питању о моралитету лојалности је скептички, јер, као и сваки скептицизам, полази од претпоставке да постоје разлози са сумњу, у овом случају разлози за сумњу да уопште постоји морална обавеза лојалности компанији или другој формалној организацији. Када је реч о компанији, онда је циљ тог типа формалне организације да оствари што већи профит. Имајући то у виду, може се довести у сумњу претпоставка да постоји нека морална обавеза да запослени буду лојални структури која изнад свега има у виду повећање профита. Они имају обавезу да раде у складу са својим најбољим могућностима, заузврат за плату коју примају али, према моралним скептицима, они истовремено немају моралну обавезу да буду лојални компанији изван обавеза које проистичу из садржаја њиховог уговора о запослењу, дакле ван домена извршавања својих радних обавеза за које су плаћени. На исти начин као што запослени нису дужни да воле компанију или њено руководство, они, према становишту моралних скептика, нису дужни ни да осећају лојалност према компанији, све докле док не крше своје радне обавезе и формално дефинисане дужности у компанији.

Сличан закључак се може извести и за запослене у било којој другој формалној организацији, јер свака таква организација има примарни циљ који није, по свом садржају, превасходно морални циљ, а самим тим ни запослени немају моралну дужност да буду лојални према организацији. Реч је о томе да морални скептици све формалне организације

схватају само као средства, инструменте за реализацију оних циљева које те организације себи постављају у програмском смислу, а из тог схватања проистиче непостојање моралне обавезе према инструменту. Посматрано са ове тачке гледишта, организација нема релевантан морални субјективитет да би уопште могла бити референца моралне дужности, ништа више него што аутомобил може бити референца моралне обавезе лојалности. Као што човек нема никакву моралну обавезу према свом аутомобилу, он нема ни моралну обавезу према формалној организацији. Он има фактичке обавезе у односу на аутомобил, дакле мора га регистровати, мора за њега поседовати документацију о власништву и, ако жели да аутомобил исправно функционише, мора га редовно сервисирати и оправљати, али то нису моралне, него практичне, инструменталне обавезе, које служе томе да аутомобил испуни своју сврху, а то је да безбедно, ефикасно и легално превози свог власника. Уколико власник прода аутомобил и набави други, он тиме није изневерио никакву моралну обавезу према аутомобилу. Слично томе, са скептичке тачке гледишта, ако неко примети да у формалној организацији у којој је запослен нешто није у реду, и то се најбоље може решити дувањем у најјачу пиштаљку, дакле изношењем неправилности у јавност, нема никаквог моралног разлога да он то не учини, јер не постоји никаква обавеза лојалности организацији која би то спречила.

Аутори који, у наведеном контексту, заступају позицију моралног скептицизма сматрају да аналогија између рада у формалним организацијама и учествовања у тиму искривљује перспективу морала запослених. Сваки менаџер жели да створи ситуацију у којој ће запослени компанију или другу формалну организацију доживљавати као тим, и показивати лојалност према том тиму. Ако они поступају на описани начин, компанија ће, по свој прилици, боље пословати. Међутим, то не значи да реално постоји морална обавеза запослених да буду лојални фирми исто онако како треба да буду лојални спортском тиму, јер између околности у којима послују формалне организације и околности у којима наступају спортски тимови постоје суштинске разлике са моралним последицама. У спорту постоје добитници и губитници,

при чему бити губитник, у највећем броју случајева, не подразумева неке драстичне, а поготово не егзистенцијалне, последице. Губитници у привредном пословању или раду других формалних организација су у далеко тежем положају од спортских губитника, и неретко су директно егзистенцијално угрожени. Истовремено, људи слободно бирају да ли ће учествовати у спортским надметањима, док практично нико сасвим слободно не бира да ли ће имати посла са формалним организацијама, пошто је њихов досег изузетно широк и постоје како практичне, тако и законске обавезе да сви чланови друштва ступају у односе са формалним организацијама (регистравање пребивалишта, издавање личних докумената, наплата пореза, запошљавање, итд.). Стога формалне организације никако нису тимови, већ сасвим различите структуре које — као инструменти — проузрокују озбиљне последице за појединце, а то није основа за лојалност. Лојалност је однос који подразумева извесну интимност и узајамну моралну обавезу, а управо такву узајамност моралне обавезе скептик пориче. Као што даје право запосленом да, без икаквих моралних брига, без зазора дуне у најјачу пиштаљку, морални скептик тако даје и организацијама право да поступају искључиво у складу са инструменталном рационалношћу, немајући и виду императиве моралне рационалности.⁵

Морални скептик сматра да је дилема која се поставља пред дувача у пиштаљку не то да ли изношењем проблематичне ситуације у јавност нарушава лојалност организацији, него то да ли постоји морална обавеза пред јавношћу да се дуне у пиштаљку ако би то донело тешке последице за дувача у смислу одмазде формалне организације. Не поставља се питање о томе има ли запослени морално право да дуне у пиштаљку, него које су границе његове обавезе да дуне у пиштаљку, ако би, са тачке гледишта његових интереса, то било ризично. Другим речима, интереси формалне организације уопште не улазе у калкулацију моралног оправдања било које врсте поступања дувача у пиштаљку, већ искључиво интереси јавности и интереси самог дувача у пиштаљку. Обавеза према јавности постоји практично *a*

5 Ronald Duska, "Whistleblowing and Employee Loyalty", *op. cit.*

priori, дакле по дефиницији је пожељно дунути у пиштаљку кад год се у некој формалној организацији појави злоупотреба, али је та обавеза ограничена правима и интересима самог запосленог.

Према Роналду Дуски, морални скептик треба да усвоји позицију моралног минималисте, а то значи становиште да се моралне обавезе свде на избегавање да се било ко повреди или оштети, односно да се оне схватају као негативне, као забране поступања које би другима нанело повреду или штету. У етици се ове негативне обавезе могу сматрати „обавезама” у ужем смислу. Шире обавезе, које би подразумевале не само обавезе да се не чини зло, већ и да се чини добро другима, могле би се назвати „обавезама у ширем смислу” или „суперерогацијом”. Морални минималиста не признаје суперерогацију, дакле он не сматра да постоји морална обавеза да се чини добро, а самим тим, уколико би откривање злоупотребе донело проблеме дувачу у пиштаљку, он нема обавезу да дуне у пиштаљку, јер он, у суштини, има „обавезу” да чини добро само себи, а не и другима.

ВРЕДНОСТИ И МОРАЛНО РАСУЂИВАЊЕ О ОБАВЕЗИ ЗАПОСЛЕНОГ

Свако морално расуђивање почива на скупу вредности које опредељују и моралне закључке, па се то може рећи и за наведени „лојалистички” и скептички став. Лојалистичка аргументација подразумева да припадност формалној организацији није само уговорни однос у коме се рад размењује за материјалну надокнаду, дакле плату, већ и конститутиван однос за идентитет како формалне организације, тако и запосленог. Другим речима, према овом становишту, нас као припаднике друштва делимично одређује и наша професија, односно припадност некој формалној организацији, на исти начин на који нас, у политичком животу, одређује припадност политичкој странци. Стога лојалистичко становиште имплицира да постоје природне обавезе запосленог према својим колегама и према послодавцу које су суштински моралне природе, јер сваки запослени делимично конституише колектив, као што и колектив одређује појединца. Као делић иде-

нтитета колектива, а тиме и формалне организације, појединац има *prima facie* обавезу лојалности колективу, што не значи да ту обавезу по снази не може превазићи обавеза према друштву у ширем смислу, чији је члан, у можда још суштинскијем смислу, исти тај појединац. Стога у лојалистичкој перспективи запослени до извесне границе има обавезу да чини добро свом колективу, односно постоје извесна легитимна очекивања колектива, то јест формалне организације, од сваког запосленог, а та легитимна очекивања укључују и извесну меру лојалности коју је тешко прецизно одредити, али принцип лојалности свакако треба имати у виду при одмеравању да ли је нека ситуација оправдање да се тај принцип прекрши или не.

Позиција моралног скептика се заснива на претпоставци да су односи у друштву који су посредовани институцијама (или „формалним организацијама”) искључиво засновани на интересима, а то значи да свако примарно штити свој интерес, а тек потом долазе моралне обавезе према другима.

Обе позиције имају своје различите, мање или више интуитивно прихватљиве аспекте, али треба имати у виду да је позиција моралног скептика у целини неодржива. Наиме, то је позиција која је неспојива са општедруштвеним моралом, јер када би свако био морални минималиста, у друштву би потпуно изостао сваки колективни дух, пошто би се односи чланова друштва сводили на то да један другог не повреди, ако баш не морају, а позитивних иницијатива да се учини неко колективно добро не би било. То није реално објашњење духа људског друштва, које није само коегзистенција дискретних појединаца, него заједница креативних бића која су суштински усмерена једно ка другом.

Друга неадекватност моралног скептицизма лежи у претпоставци да организације нису одређене појединцима који у њима раде, то јест да су институције некакви апстрактни субјекти, или квазисубјекти, друштвене машине, у којима различити појединци могу, практично без промене, обављати исте функције. Искуство показује да формалне организације много више зависе од појединаца него што то

сугерише скептички став, и са променом појединаца у тим организацијама често се драстично мења њихов дух, политика, па и доживљај организација у друштву. Као што један врхунски професор универзитета може својим одласком потпуно променити доживљај тог универзитета у локалној средини, тако и врхунски менаџер, стручњак за борбу против корупције или злоупотреба, може донети репутацију и ефикасност формалној организацији у којој ради, или пак проузроковати губитак те репутације. Стога је врло значајно како ће се појединац поставити у односу на организацију, и да ли ће показати одговарајућу лојалност према структури која одређује његов (професионални) идентитет и чији он, с друге стране, корпоративни идентитет такође делимично одређује.

Посебан проблем, са духовне тачке гледишта, представља став моралног минималисте да не постоји обавеза да се чини добро, већ само забрана да се чини зло, јер, рецимо, верујући Хришћанин не може никада прихватити такво становиште, а друштва заснована на хришћанској вери и цивилизацији која се заснива на хришћанским вредностима су примарни контекст у коме се уопште постављају питања о корпоративној и пословној етици. Управо се у хришћанским срединама појављују дилеме у вези са дужношћу, границама обавезе, односу између својих и туђих интереса (сва она питања која сачињавају пословну етику, као и сваку другу етику). Пошто су то друштва заснована на вери која признаје слободу појединца, дакле његово право да се опредељује за или против вредности на којима се друштвене норме заснивају, па оправдавају опредељивање за хришћанске вредности, а осуђују опредељивање против њих, у њима је и могућ дискурс о границама моралног оправдања појединих облика деловања зависно од контекста и моралне аргументације. Искуствено посматрано, практично и нема анализа пословне етике из земаља, рецимо, исламског света, или пак из будистичке културе. Норме и вредности су другачије, а самим тим је и мање иницијативе да се развија етичка аргументација, бар у овом сегменту.

Када се има у виду социјални и вредносни контекст пословне етике, постаје јасно да је позиција моралног мини-

малисте противна свим социјалним и духовним претпоставкама на којима су та друштва заснована. Хришћанска етика, која је основа сваке прихватљиве пословне етике, подразумева управо обавезу тзв. суперерогације, дакле обавезу да се у позитивном смислу чини добро. Реч је о конструктивном начелу које захтева од чланова друштва, а у изведеном смислу и од запослених у било којој друштвеној институцији, било да је она привредна или административна, да чине добро у систематском смислу, како својој организацији, тако и својим колегама и друштву у целини. Управо због те обавезе се и појављује конфликт моралних начела када организација западне у моралне проблеме, то јест када се у њој појаве мање или више раширене злоупотребе, јер појединац и даље има све наведене обавезе суперерогације, дакле, обавезе да чини добро својој организацији, појединцима у њој и друштву у целини. Када чинити добро друштву у целини значи наудити организацији и колегама, човек је у моралном конфликту, а управо тај конфликт је корен читаве пословне етике. Без „суперерогације” хришћанске етике, проблема нема, а тиме нема ни етике. Међутим, без те суперерогације нема ни друштва, ни кооперативног духа у њему, ни бољитка у било којој делатности. Према томе, морални минимализам не само да је дубоко промашено морално становиште, него је то и логички противречно становиште, јер оно даје одговор на питање о моралном конфликту негирајући сам морални конфликт.

Морални конфликт настаје тамо где постоји морал, и где није непосредно јасно, бар појединцу, на којој страни норми које су у конфликту лежи приоритет. Закључити да у ствари и нема конфликта — да нема различитих норми и да појединац нема проблем — исто је као болеснику саопштити да он у ствари није болестан, те да стога треба да престане да осећа бол. То неће отклонити бол, већ ће просто бити очигледно погрешна дијагноза. Исто се може рећи за морални минимализам као саставни елемент моралног скептицизма у пословној етици. Стога ваља бити изузетно резервисан према објашњењима која, наоко заводљиво, „укидају” елементарне интуиције о комплексним односима између организација, појединаца и друштва у целини, тиме што ће се организације

прогласити „машинама” или „пуким инструментима”. Реду-
кционизам ове врсте и није етика, већ окретање леђа етици у
недостатку одговарајућег одговора на етичка питања.

Одговори на питања о природи и границама моралне
обавезе да се дуне у пиштаљку нису једноставни, и зависе од
осетљиве процене читавог низа околности и претпоставки, и
на том трагу су критеријуми који су повезани са потребом да
се у пиштаљке дува постепено, од најтише до најјаче, да се,
када је год то могуће, употребе унутрашњи механизми ко-
нтроле у самој организацији, да се процене потенцијалне
опасности за друштво и штете за организацију од различитих
опција за деловање, те да се, након свих тих разматрања,
донесе одлука о поступању у конкретној ситуацији. Са инту-
итивне тачке гледишта, једино такво процењивање опра-
вданости дувања у пиштаљку, које је грубо у складу са пер-
спективом која је овде описана као „лојалистичка”, бар наи-
зглед, задовољава захтеве за уважавањем општих хришћан-
ских и друштвеноприхваћених моралних норми, као и
захтеве које поставља свакодневна стварност постојања у
друштву дубоко прожетом институционализованим односима
и личном драмом коју такав висок степен институционалног
посредовања људских односа доноси за појединца.

ВРАЋАЊЕ ЛОПТЕ (“KICKBACKS”)

Александар ФАТИЋ

Враћање лопте подразумева нарушавање интегритета јавне службе путем доношења одлука у складу са јавним овлашћењем које нису мотивисане интересима службе или јавним интересом, већ појединачним или корпоративним интересом неког лица или организације, при чему, заузврат за одређену одлуку, јавни службеник добија директну или индиректну услугу клијента. Реч је о појави која се без остатка уклапа у дефиницију корупције, јер се, кроз противуслугу, прима директна или индиректна корист као компензација за доношење одлуке немајући превасходно у виду интерес јавности. Међутим, иако је реч о лако дефинљивој форми корупције, враћање лопте се врло тешко открива и доказује. Оно се догађа на свим нивоима власти, од локалне власти у осиромашеним државама, до највиших нивоа одлучивања у земљама које опредељују токове светске политике.

Једина суштинска разлика између примања и давања мита, које је најтрадиционални облик корупције који је санкционисан у кривичном законодавству, и враћања лопте, лежи у природи користи која се размењује, дакле у случају враћања услуга није реч о новцу, већ о услугама. Пошто услуга има монетарну вредност, корумпираност се може квантификовати на исти начин као да је реч о директном примању мита.

У неким случајевима, пре свега у случајевима ситне корупције, не постоји довољан интерес јавности да се контролне службе ангажују у откривању случајева корупције. Јавни службеник који решава предмете грађана брже него што би иначе дошли на ред за решавање заузврат за ситне занатске услуге странака чини кривично дело корупције, али се гоњење, па ни истраживање, таквих дела, практично никада

не предузима због мале штете коју наносе друштву и због ниског степена друштвене опасности. Кривично законодавство је пре свега усмерено на заштиту друштва од оних дела која носе највиши степен друштвене опасности, па стога кривично гоњење није примерен поступак у случајевима ситне размене услуга. С друге стране, шпијунирање националних делегација при великим међународним организацијама за рачун великих земаља, заузврат за именовање „својих” функционера на утицајне међународне дужности, које спроводе тајне службе данас најразвијенијих земаља, на пример у Уједињеним нацијама, је случај крупне размене услуга која носи изузетно висок степен друштвене опасности. Ипак, имајући у виду умешаност државе у таква дела, она се подједнако ретко откривају и гоне као и дела ситне размене услуге.

У начелу, размена услуга (која је синоним за враћање лопте) је форма корупције која се ретко гони јер подразумева заверу више починилаца. Наиме, организација враћања лопте, посебно на високим нивоима, подразумева подешавање читавог система односа, како индивидуалних, тако и институционалних, тако да је откривање отежано. Шпијунирање страних делегација се одвија у сложеном склопу односа између тајних служби, органа извршне власти и националних представника у међународним организацијама, при чему сви они, „у националном интересу” саучествују у извршењу кривичног дела, при томе, често, уопште не доживљавајући своје поступке као кривична дела. Финансирање националног буџета кроз операције прања новца из иностранства које спроводе националне банке, заузврат за толерисање сумњивих послова тих банака од стране државних агенција, такође је крупно враћање лопте иза кога стоји држава, па је стога откривање ове форме корупције практично онемогућено.

Враћање лопте је, такође, изузетно присутан облик корупције у операцијама организованог криминала уз учешће државе, и управо то је разлог због кога се оно практично не истражује. Стога је опортуно размотрити неке опште околности и форме враћања лопте и његову улогу у делатностима организованог државног криминала, како би се испитале структурне претпоставке за формирање тела и политике за борбу

против овог типа корупције, која се често одвија уз учешће највиших државних званичника.

СИТНО ВРАЋАЊЕ ЛОПТЕ

„Ситна” корупција уопштено посматрано, укључује ситне поклоне и противуслуге који се у народу обично означавају фразама „част због добро обављеног посла” (ова врста поклона и услуга се граничи са напојницама), или пак „знак захвалности”, обично за добро обављене медицинске услуге.

Деструктивни ефект ситне корупције се обично своди на угрожавање интегритета професије. Наиме, примање поклона у полицији, адвокатури, судству и сличним службама је изузетно осетљиво и нема исту етичку димензију као примање поклона у услужним делатностима. Док је, рецимо, у културном миљеу многих југоисточноевропских (балканских) друштава сасвим прихватљиво однети ситан поклон лекару после успешне интервенције (овде је битно да је реч о ситном поклону, не о крупном или о новцу), давање таквог поклона судији који води нечији предмет је кривично дело. Стога се може закључити да ситна корупција носи различите степене друштвене опасности у различитим службама у друштву. Узимајући у обзир те разлике, може се говорити о већој или мањој штети за јавни поредак вредности, за дисциплину и објективност у обављању појединих професија, за јавни морал, а у много мањој мери о неким великим материјалним штетама за друштво.

Све наведено се односи и на ситно враћање лопте као облик ситне корупције. На исти начин на који давање ситног поклона има различито значење када се поклон да судији и када се да директору неког хотела за бољи смештај, и понуда ситног враћања лопте има различит карактер у различитим контекстима. Најчешћи случајеви ситног враћања лопте се дешавају на нивоу локалне управе и у раду јавне администрације која свакодневно решава захтеве и спорове грађана, дакле ова врста услуга се размењује на нивоу рада шалтерских службеника и непосредно изнад њих у хијерархији јавне администрације.

Ситно враћање лопте као форма бартера је карактеристично за изузетно сиромашна друштва, у којима нема финансијског потенцијала да се понуди мито у новцу, као и за кризне периоде, попут ратова, санкција и сличних ситуација у којима долази до велике контракције привреде и драстичног смањења количине и вредности новца у оптицају. Стога ситно враћање лопте, у начелу, не представља дело високе друштвене опасности, у смислу да је потребно са њом се обрачунавати најтежим и истовремено најоштријим методама, које укључују кривично гоњење.

Истовремено, ова врста корупције еродира интегритет службе и њен значај, када се посматра са тачке гледишта менаџера једне јавне службе, сасвим је различит од ниског степена друштвене опасности који јој се приписује посматрано глобалније, са тачке гледишта укупних друштвених односа. Наиме, у организацији јавне службе враћање лопте има разоран утицај на ефикасност и праведност у функционисању административног апарата, јер руши дисциплину и законитост у раду. Менаџер једне општинске службе за решавање захтева за издавање различитих исправа, на пример, ако има службеника који је склон враћању лопте заузврат за ефикасније, или чак повољније, решавање предмета, има озбиљан проблем, јер се поступањем тог службеника руши општи морал читаве службе, наводе се остали службеници на истоветно поступање, угрожава се углед службе код становника општине, и нарушава се принцип законитости у раду јавне администрације. Стога је, са тачке гледишта организације јавне администрације, потребно најодлучније се супротставити сваком враћању лопте.

Уместо примене кривичног гоњења, довољно је предузети оштре дисциплинске мере и обезбедити руководећа начела која би била уграђена у статутарна документа и кодове поступања за одговарајућу службу, а која би омогућавала одговарајућу контролу. То подразумева да би практично целокупна контролна функција у односу на ситну корупцију, и конкретну на ситно враћање лопте, била у рукама менаџера саме службе, што је у складу са општим начелима ефикасног организовања контроле у јавним институцијама.

ВРАЋАЊЕ ЛОПТЕ НА НИВОУ „СРЕДЊЕ КОРУПЦИЈЕ”

У претходном одељку је поменуто основно одређење ситне корупције. Други екстрем, „крупна корупција”, подразумева милионске трансакције, намештање великих пословних договора, трговину оружјем, синергизам са организованим криминалом, итд. То су кривична дела која, сама по себи, наносе огромну штету друштву и често постављају велике безбедносне изазове, али она су по природи врло уочљива и могуће их је починити само у ретким ситуацијама. Крупна корупција подразумева велику злоупотребу читавих политичких система, што се повремено дешава, али је у таквим ситуацијама у корумпирани ланац укључен велики број појединаца и постоји висока вероватноћа да ће неки од њих проговорити о томе шта се дешава. Стога крупна корупција цвета у кризним периодима за друштвене институције, рецимо, она је цветала за време Милошевићевог режима у Србији, али због ње пре или касније избију скандали и одговорни буду позвани на одговорност. Из тога проистиче ограниченост друштвене штете од крупне корупције, која је повезана са ограниченошћу могућности да се у корупцију укључи читава структура институција. Србија је, на неки начин, контрапример уобичајеној ситуацији, јер је у њој више од десет година постојала ситуација у којој је крупна корупција вероватно била пре правило него изузетак, пошто је систем функционисао управо механизмима повезаним са крупном корупцијом. Због тога су и друштвене штете које су у Србији настале од крупне корупције неуобичајено велике, али су оне делимично надокнадиве, јер је један део новца, ресурса и других добара која су изнета из земље могуће вратити (пример је сто осамдесет килограма злата које је, према наводима медија, Милошевићева породица изнела из земље у Швајцарску). Када се једном промене политичке околности које омогућавају крупну корупцију, обично замиру и та кривична дела, или се дешавају изузетно ретко.

Претходно речено осликава контекст за одређење корупције средњег обима. Када се има у виду дијапазон корупције између ситне и крупне корупције, све оно у међупростору

спада у такозвану средњу корупцију. У највећем броју случајева, ради се о примању мита, које је у Србији санкционисано у кривичном закону, члановима 254–255, и о делима која се могу подвести под кривично дело злоупотребе службеног положаја, али у тај дијапазон дела корупције спадају и случајеви враћања лопте. Штете од ових дела, у кумулативном збиру, су изузетно велике, поготово за релативно сиромашна друштва у којима средња корупција и посебно враћање лопте на нивоу средње корупције, по правилу, бујају.

Друштва у којима су примање мита у стандардном смислу, као и враћање лопте као форма неофицијелног наплаћивања услуга из домена јавне администрације, распрострањени, у принципу су врло сиромашна, са истањеном средњом класом, подложна моралној ерозији и свеопштој криминализацији. Као по правилу, у таквим друштвима постоје озбиљни проблеми повезани са политичким и социјалним менаџментом.

Основна структурна последица корупције средњег обима је тзв. клијентелизам, јер се институционализација неформалног наплаћивања или размене услуга показује могућном једино у једном систему узајамности. Другим речима, институционализација средње корупције у било ком делу јавне администрације или јавног сектора шире посматрано зависи од политичке толеранције врха власти, док истовремено врх власти у сиромашним друштвима располаже хроничним дефицитом средстава за реализацију демократски датих обећања јавности.

Да би се омогућило функционисање појединих делова државног апарата, уместо недовољних официјелно расположивих буџетских средстава, користе се алтернативни системи размене услуга, трговине политичком толеранцијом, као и отвореног подмићивања новцем. Када се институције упуте овим путем, оне корумпирају политичаре, или пак политичари корумпирају њих. Успостављањем корумпираних везе постаје тешко изаћи из корумпираног ланца, јер излажење једног актера подразумева угрожавање оног који преостаје. Стога је политички и финансијски моћнији актер стављен у позицију спонзора, а онај мање моћан и утицајан у

положај клијента. Њихов однос је пословни, али клијент не може променити начин свог пословања без сагласности спонзора, нити спонзор то може учинити без сагласности клијента. Тако се ствара структура корупције у којој лични обзир и вредности играју све мању улогу, и потребно је да сруши цео систем да би се променила пракса.

У сфери клијентелизма, поготово када у њему учествују представници институционалне власти у једном друштву, размена услуга је посебно значајан модел корупције. Наиме, тешкоћа у откривању средње, па и крупне корупције која се одвија на начин размене услуга није карактеристична само за релативно институционално слаба друштва. Када се погледа систематизација процесуираних кривичних дела коју сваке године припрема канцеларија државног тужиоца Сједињених америчких држава, дакле једне државе за коју се сматра да има изузетно јаке институције, види се да листа кривичних дела уопште не садржи дела корупције, да се не говори о посебним формама корупције у које спада и враћање лопте, већ искључиво једно посебно дело корупције, а то је подмићивање и примање мита.¹

У Извештају о раду јавних тужилаштва на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2003. години, који је представљен априла 2004. у Београду, проблематика из области враћања услуга се разматра кроз појам „привредног криминалитета”. Наиме, поред употребе термина „криминалитет” који је само помпезни синоним за уобичајену реч „криминал”, овај извештај показује одсуство дискриминације између дела против привреде и службене дужности, уопштено посматраних, и специфичних дела корупције. Систематизација према кривичним делима је од ограничене користи за теоријску анализу, јер она не

1 Видети статистике у: “Dataset: Suspects in matters concluded by U.S. Attorneys, fiscal year 2001” — Интернет, http://fjsrc.urban.org/noframe/wqs/e_q_cross.cfm?var1=SUB_CAT&agency=EO_MAT&value1='All'&saf=out&var2=FILEFLAG&value2='1'&year=2001&cat=1&q=q13, и: “Dataset: Suspects in matters received by U.S. Attorneys”, fiscal year 2001” — Интернет, http://fjsrc.urban.org/noframe/wqs/e_q_freq.cfm?var1=SUB_CAT&agency=EO_MAT&value1='All'&saf=in&year=2001&cat=1&q=q4.

разврстава кривична дела из ове групе према томе у којима од њих је реч о појединим формама корупције. Другим речима, поменути извештај, иако је далеко више од помоћи него статистике америчког државног тужиоца, ипак је и даље недовољно дискриминативан да би се могло закључивати о заступљености форми корупције у укупном броју кривичних дела против привреде и службене дужности.

Извештај наводи посебне проблеме у борби против напредних форми привредног криминала, попут сложених операција прања новца, и истиче нове мере које је српска држава предузела од 2001. године, укључујући формирање посебних специјализованих тимова у оквиру Министарства унутрашњих послова, буџетској инспекцији при Министарству финансија, и Одељења за борбу против прања новца при Републичкој управи јавних прихода. Уз све ове знаке специјализације контролних служби, јасно се види да корупција остаје недовољно захваћена статистикама, а посебне, мање уочљиве форме корупције од самог подмићивања, практично и не фигурирају у анализама. Из реченог се може, прелиминарно, извући радни закључак да је степен присуства враћања лопте, као једног од најмање „ухватљивих” облика корупције, у укупном волумену процесуираних кривичних дела, толико низак да је оно практично неприметно. Стога је враћање лопте једна од најопаснијих и друштвено најштетнијих форми корупције.

Извештај српског тужилаштва наводи да се међу узроцима дела привредног криминала налазе и широка управљачка овлашћења директора предузећа, који практично без икаквог ограничења могу располагати имовином предузећа, а да је методологија извршења кривичних дела специфична утолико што су извршиоци ових кривичних дела „повезани (...) истим или сличним интересима стицања против-правне имовинске користи. Највећи број ових кривичних дела и даље се открива по протеклу једне године или више година, што додатно отежава откривање и прикупљање материјалних доказа.”²

2 Републичко јавно тужилаштво Србије, *Извештај о раду јавних тужилаштва на сузбијању криминалитета и заштити уставности и законитости у 2003. години*, Београд, април 2004, стр. 16.

Узајамна повезаност извршилаца кривичних дела подразумева начин извршења у међузависности више извршилаца, при чему се дешава специфична размена или „враћање” услуга. Извештај даље укључује и следеће:

Приметно је да се код ових кривичних дела, када су извршена у неком ранијем периоду, врши прикривање незаконитог пословања пословног органа, одлукама управног одбора или извршног одбора, па се на први поглед не може уочити чијом „вољом” је дошло до одливања средстава, присвајања или злоупотреба:

(..) откривени су и процесуирани случајеви злоупотреба у коришћењу буџетских средстава од стране одговорних лица у највишим државним органима. Ради се о кривичним делима извршеним пре октобра 2000. године, као што су злоупотребе око доделе станова и кредита и незаконито располагање имовином Републике Србије. Откривена су и кривична дела учињена у извештајној години искоришћавањем привилегија од стране одговорних лица у највишим државним органима.³

Када је реч о злоупотребама привилегија одговорних лица у државним органима, онда се, иако у самом извештају тужилаштва кривична дела нису тако класификована, ради о кривичним делима из домена корупције, јер корупција по дефиницији подразумева употребу јавног овлашћења ради остваривања приватне користи за себе или друга лица. Пошто поменута кривична дела у 2003. години укључују и злоупотребе у вези са доделом станова, вероватно је у тој количини кривичних дела у значајнијој пропорцији заступљено и враћање лопте. Наиме, додела станова не спада у класично подмићивање, јер се при злоупотребама у поступку доделе станова користи легално право на стан, али се критеријуми модификују или лажно представљају како би се пореметио редослед или погрешно интерпретирало то право. У принципу, у највећем броју случајева, овлашћено лице злоупотребава процедуру за доделу станова, не да би доделило стан себи, већ неком другом, а разумно је претпоставити да

3 Op. cit., стр. 17.

заузврат то службено лице добија неку другу, такође нелегитимну, услугу лица коме је додељен стан, осим ако не претпоставимо да се ово кривично дело чини из чистог алтруизма. Дакле, очигледно је да неке од најзначајнијих злоупотреба описане у извештају тужилаштва укључују размену, а самим тим и враћање, услуга.

Свака форма корупције која не укључује остваривање непосредне користи за самог извршиоца или лица која су му блиска по сродству или неком другом фактичком личном односу, ствара основану сумњу да се ради о враћању лопте. Пошто је корупција која се чини за корист неког другог лица самим тим теже доказива од оне корупције од које профитира сам извршилац или њему очигледно блиска лица, првој прибегавају софистициранији и вештији извршиоци који, у време чињења кривичног дела, детаљно планирају избегавање откривања, или бар доказивања дела у случају да буду откривени. Поред тога, они избегавају директне трансфере новчаних износа, већ настоје да размењују услуге еквивалентне новчане или употребне вредности, чиме додатно отежавају доказивање корупције. Уколико, уз претходна два метода, воде рачуна и о томе да у службеном поступању, иако фактички враћају лопту, не излазе из својих формалних овлашћења, они остварују битну самозаштиту од откривања, јер је, при постојећим методама и пракси контроле корупције, такво враћање лопте практично немогуће открити.

ВРАЋАЊЕ ЛОПТЕ НА НИВОУ КРУПНЕ КОРУПЦИЈЕ

Један од најпрофитабилнијих модела враћања лопте, истовремено и један од најкрупнијих облика организованог криминала, је прање новца од стране великих банака. Мала прљава тајна о масовном прању новца опљачканог из земаља у развоју, од стране диктатора, или пак стеченог чињењем тешких кривичних дела, обично делима организованог криминала, у различитим деловима света, односи се на највеће европске и америчке банке, које, заузврат за високе провизије и штедњу „великих штедиша” обезбеђују криминалне услуге. Реч је, дакле, о класичном враћању лопте, при чему је присутан и други елемент који иначе олакшава инкриминацију, а то

је директно новац. Ипак, банке које се баве овом врстом криминала све до сада нису позване на одговорност.

Према процени америчких конгресмена и независних стручњака, годишње се у свету преко европских и америчких банака опере око 1000 милијарди америчких долара прљавог новца, а половину тог износа, дакле око 500 милијарди долара, опере десет водећих америчких банака, међу којима предњачи Citibank из Њу Јорка.⁴ Износ који се на овај начин „пере” кроз америчке банке премашује укупне приходе комплетне индустрије повезане са информационом технологијом у САД, као и комплетан промет свих нафтних компанија у САД, комплетне војне индустрије, и свих произвођача авиона и других летелица.⁵ Из ових процена се јасно може закључивати о значају који масовно прање новца које спроводе америчке банке има за укупну америчку привреду и друштво.

Занимљиво је размотрити начин на који прање новца функционише по моделу размене услуга, и са каквим „клијентима” банке раде. Један од значајнијих случајева прања новца односио се на средства Раула Салинаса (Raul Salinas), брата бившег председника Мексика, који је преко Citibank опрао 200 милиона америчких долара опљачканих из мексичких државних фондова, због чега је касније ухапшен. Након његовог хапшења, менаџер његовог рачуна у Citibank, Ејми Елиот (Amy Elliot) изјавила је: „ово иде до самог врха корпорације, то је било познато (...) на самом врху. Ми смо мали пиони и целој овој ствари.”⁶ Остали клијенти Citibank укључују, на пример, Асифа Али Зардарија (Asif Ali Zardari), мужа

4 James Petras, “Dirty Money: The Foundation of US Growth and Empire”, у: Petras, *The New Development Politics*, Ashgate, Aldershot, 2003, p. 33; такође видети: Raymond Baker “Private Banking and Money Laundering: A Case Study of Opportunities and Vulnerabilities”, *Hearings Before the Permanent Subcommittee of Investigations of the Committee on Governmental Affairs of the United States Senate*, 9–10 November 1999, Testimony Raymond Baker, p. 85.

5 James Petras, “Dirty Money: The Foundation of US Growth and Empire”, *op. cit.*, p. 34.

6 Raymond Baker “Private Banking and Money Laundering: A Case Study of Opportunities and Vulnerabilities”, *op. cit.*, p. 35.

бивше премијерке Пакистана, који је опрао више од 40 милиона долара, Ел Хаџ Омара Бонгоа (El Hadj Omar Bongo), диктатора Габона од 1967. године, који је опрао више од 130 милиона долара, синове генерала Абаше (Abacha), бившег диктатора Нигерије, који су опрали више од 110 милиона долара.⁷

У свим овим случајевима, Citibank је била законски и статутарно обавезна (према својим сопственим интерним правилима) да предузме све следеће мере:

1. да формира профил клијента (да испита порекло средстава клијента и његово раније пословање);
2. да одреди порекло новца;
3. да се распита о томе да ли је било нарушавања закона земље из које новац води порекло, у вези са стицањем новца.

У свим случајевима, банка је пропустила да спроведе и један од наведена три поступка.⁸ Уместо настојања да спречи прање новца, банка је активно помогла да се новац опере, и то користећи један или оба од два класична начина, наиме такозвану „манипулацију приватног банкарства” и употребом „кореспондентних банака”.

Манипулација приватних банака: оснивање „приватних инвестиционих корпорација”

Под речју „приватно банкарство” подразумева се понуда банкарских услуга изузетно богатим клијентима, власницима рачуна вредним више од милион америчких долара. Те услуге подразумевају не само инвестирање и чување новца уз исплату камате, што је стандардна банкарска услуга, него и услуге саветовања у личном инвестирању, планирања имовине, помоћ у обрачунавању и плаћању пореза, отварање тзв. офшор рачуна, као и формирање компликованих схема трансакција које служе маскирању токова новца и очувању

7 Ibid., pp. 935–9.

8 James Petras, “Dirty Money: The Foundation of US Growth and Empire”, op. cit., p. 36.

анонимности његових власника. У принципу, банке „продају тајност прљавим клијентима” заузврат за профит који износи између 20 и 25 одсто укупне вредности трансакција, што је енормна провизија за банкарске услуге. Да би клијент пристао на такве услове, банка му враћа лопту у виду прања новца.

Први метод прања новца подразумева да банка оснива лажно предузеће, такозвану приватну инвестициону корпорацију или инвестициони фонд, у некој „офшор” земљи у којој постоје строги закони који регулишу тајност банкарског пословања, попут Кајманских острва или Бахама. Сви оснивачи, директори и чланови управних одбора тих „корпорација” су повезани са самом банком, или су чак њени службеници, и они формално контролишу рачуне у „оф шор” земљама. Новац, у начелу прљав, који клијенти депонују на своје Citibank рачуне у некој од пословница банке у 100 земаља света, преноси се на рачуне „корпорација” које је банка основала у „оф шор” земљама, где он постаје формално власништво тих корпорација. Затим се тај новац преноси у велике финансијске центре на такозване концентрационе рачуне великих банака, у којима се меша новац у власништву клијената и новац у власништву банке, чиме се ствара „гулаш” од папира, и „пресеца се папирнати траг” порекла новца, јер практично ни једна спољашња контрола не може више да утврди шта је новац клијента а шта новац банке у истој маси. Затим се новац, у мањим дискретним сумама, преноси на рачуне банке у различитим земљама и ту се депонује. Постоје тврдње у литератури да приватни банкарски банака попут Citibank имају унапред обезбеђене документе за различите инвестиционе корпорације у „оф шор” зонама које држе на полицама, и када затребају неком клијенту, они их само „активирају”.⁹

Примера ради, у случају Раула Салинаса, Citibank је основала „оф шор” компанију, затим пребацила 90–100 милиона долара Салинасовог новца на рачун те компаније, а Салинасу обезбедила тајно кодно име за приступ рачуну, као и лозинку за треће лице — посредника, које је депоновало новац на Citibank рачун у Мексику. Потом је новац пребачен на концентрациони рачун у Њу Јорку, а након тога пренесен

⁹ Ibid., p. 35.

на рачуне у Швајцарској и у Лондону.¹⁰

Упркос саслушањима која је спроводио амерички Конгрес, законима који су доношени да спрече ову праксу, и кодовима поступања које су банке морале да усвоје под притиском Конгреса и Сената, велике банке игноришу сва правила, а може се закључити да америчка извршна власт намерно толерише описану активност, или чак у њој учествује, јер до сада нико од функционера великих банака, упркос свим прописима и истрагама, није оптужен за описане злоупотребе.

Употреба „кореспондентних банака”

Велике банке омогућавају банкама из других делова света да отворе сопствене рачуне, што омогућава тим банкама, које нису регистроване у великим финансијским центрима у Европи и Америци, да без физичког присуства, канцеларија или подлагања контролама служби у тим центрима, практично користе највећи део услуга великих банака као да су њихове сопствене, и да на рачуне депонују „прљава средства” и инвестирају их, перу и користе за различите трансфере преко тих рачуна. Велика банка се у таквом односу назива „кореспондентом”, а мала банка која има рачун код ње се назива „респондентом”. Многе од великих банака имају хиљаде респондентата. Само током 1999. године, пет највећих кореспондентних банака у САД су на рачунима својих респондентата имале више од 17 милијарди долара, а 75 највећих америчких кореспондентних банака је на рачунима респондентата имало 34,9 милијарди долара. Према проценама из 1998. године, у 60 „оф шор јурисдикција”, попут Кајманских или Бахамских острва, било је регистровано око 4000 банака које су на рачунима које су имале код великих кореспондентних банака контролисале око 5 хиљада милијарди долара имовине. Наведени бројеви илуструју финансијску моћ која се процесуира прањем новца преко кореспондентних рачуна.¹¹

10 Raymond Baker “Private Banking and Money Laundering: A Case Study of Opportunities and Vulnerabilities”, *op. cit.*, pp. 11–35.

11 *Op. cit.*, p. 36.

Понуда описане врсте услуга великих банака за процесуирање и легализацију средстава чије је порекло проблематично, уз заобилажење примене предвиђених поступака за откривање порекла новца, заузврат за штедњу богатих клијената, представља форму враћања лопте која се директно може лоцирати у сферу озбиљног криминала. Постоје, међутим, и врсте корупције по моделу враћања лопте које имају озбиљне политичке последице, а које је теже окарактерисати као класични криминал.

ВРАЋАЊЕ ЛОПТЕ У ОБЛАСТИ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ

У области политичке корупције, која је у највећем броју случајева „крупна”, бар према последицама које производи за друштво и политички систем, пре свега у области рушења легитимитета институција и смањења поверења јавности у државу, враћање лопте је вероватно најчесталији облик корупције. То се поготово односи на политичко одлучивање које се спроводи у „ходницима моћи”, далеко од очију јавности, у коме су договори између појединачних одлучилаца и трговина услугама недоступни институционалном надзору.¹²

Једна од најпознатијих форми враћања услуга за погодне политичке одлуке, укључујући и гласање о законима, је такозвана трговина намештењима, коју спроводе политичке странке које, при формирању владајућих коалиција и расподељивању „политичких” функција, оне посланике или чланове владе који су поступали у њиховом интересу награђују исплативим или на други начин атрактивним или престижним јавним функцијама.

Други распрострањен облик трговине услугама у области политичке корупције је обезбеђивање услуга приватног сектора јавним званичницима заузврат за погодне одлуке. Приватне компаније тако могу обезбеђивати спонзорства или запошљавати рођаке чланова или службеника владе који у свом службеном поступању пре свега штите интересе тих компанија.

¹² Видети: Срђан Кораћ, „Политичка корупција на Балкану”, *Пулс*, новембар–децембар 2004, стр. 26–31.

Трећи и најопаснији облик враћања услуга је онај у коме се као један од партнера у трговини услугама појављује организована криминална мрежа, често маскирана приватним предузећима. У тим ситуацијама је реч о претећој „отмици” или „заробљавању државе”, којом се онда управља руководећи се приватним, корпоративним или интересима криминалне групе. Према истраживању Светске банке и Европске банке за реконструкцију и развој у периоду од 1999. до 2002. године у тзв. државама у транзицији, „(од) 27 (...) држава обухваћених истраживањем највише вредности тзв. ‘индекса заробљене државе’ забележене су у четири земље са југоистока Европе — у Македонији, Босни и Херцеговини, Бугарској и Албанији”.¹³

Међутим, када је реч о заробљавању државе као једној од последица размене услуга у сфери политичке корупције, потребно је имати у виду довољну ширину захвата самог појма заробљавања државе. Став да се „о постојању механизма политичке корупције може говорити када највиши државни званичници користе поверена овлашћења како би јавну политику и законе обликовали у корист сопствених интереса и интереса њима блиских појединаца и група” уопштено је исправан.¹⁴ Међутим, интерпретација према којој се под заробљеном државом као последицом политичке корупције подразумева „противзаконито плаћање појединаца из власти како би се остварио утицај на израду и усвајање закона, прописа и одлука државних органа” је преуска.¹⁵ Наиме, из раније наведених разлога, софистицирани извршиоци дела политичке корупције у начелу ће избегавати да буду „плаћени” у

13 Op. cit., стр. 27.

14 Ibid; Inge Amundsen, “Corruption — Definitions and Concepts”, *Development Studies and Human Rights*, Chr. Michelsen Institute, 2000, Интернет, <http://www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=23>, 26 јануар 2004.

15 Срђан Кораћ, „Политичка корупција на Балкану”, op. cit., стр. 27; Joel S. Hellman, Geraint Jones & Daniel Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day*, Policy Research Working Paper 2444, The World Bank and the European Bank for Reconstruction and Development, 2000, Интернет, <http://econ.world-bank.org/docs/-1199.pdf>, 14 април 2004, pp. 5–6.

новцу, и опредељиваће се за размену најразличитијих услуга, од политичких намештења до фаворизовања интереса корпорација и других корпоративних ентитета. У свим тим случајевима, у којима углавном нема директног плаћања, може бити реч о далеко озбиљнијим облицима заробљавања државе него у многим случајевима у којима је заступљено поткупљивање плаћањем. Ако се појам заробљавања државе ограничи на подмићивање, а при томе не укључи враћање лопте, тиме се практично толерише највећи волумен заробљавања државе који може отети дневни ред државних институција практично без остатка, чак и ако се спречи потплаћивање.

Четврта форма размене услуга се односи на финансирање политичких странака, које потом делегирају донатора за посланика или га постављају на утицајне државне функције. Према једном прегледу последица политичке корупције „(п)рема политичким последицама законитих новчаних прилога странкама, Хрватска и Македонија су земље са средњим, а Румунија и Бугарска са високим степеном присуства политичке корупције”.¹⁶ Реч је, то треба приметити, само о корупцији која, по моделу враћања лопте за донацију, проистиче из процедурално *законитих* донација. Може се само претпостављати какве су коруптивне последице враћања лопте за незаконите, поготово неоткривене, донације.

При разматрању резултата емпиријских истраживања треба, наравно, имати у виду чињеницу да њих готово увек наручују имућне међународне организације са циљем да се спроводе у мање имућним, у начелу „транзиционим” земљама, па стога она у јавни дискурс редовно уводе паралеле са стањем у различитим земљама Балкана и другим недовољно развијеним деловима света. Треба, истовремено, имати у виду и чињеницу да нема принципијелних разлога за претпоставку да је враћање лопте на било који начин суштински карактеристично само за земље са slabим институцијама. Као што се може видети из емпиријских налаза у вези са прањем новца, за који се, рецимо, унутар ЕУ и САД најчешће оптужују „сумњиви странци” из „транзиционих” земаља, највећи перачи новца су најутицајније америчке банке, уз прећутну подршку

16 Срђан Кораћ, „Политичка корупција на Балкану”, *op. cit.*, стр. 27.

извршних власти своје земље, противно упутствима својих законодавних органа (Конгреса и Сената), па и законима, који се, у тим случајевима, очигледно не примењују, као што се не примењују ни правила о банкарском пословању која су банке усвојиле у складу са законима и као резултат притиска представника грађана у поменутиим представничким телима.

Враћање услуга је присутно далеко више тамо где су ресурси обилнији, и недостатак емпиријских истраживања која спроводи Светска банка и сличне међународне финансијске и истраживачке организације није никаква индикација да је проблем мање изражен у земљама које су њихови најзначајнији финансијери. Враћање лопте је, у целини посматрано, најраширенији облик корупције на средњем и високом нивоу, односно на нивоу средње и крупне корупције, пре свега у свим оних социјалним срединама у којима се окупљају одлучиоци било ког нивоа, дакле службеници или функционери било државе било приватних корпорација, који имају дискрециона овлашћења и могу њима да тргују као услугама. Ту чињеницу треба задржати у виду заједно са увидом да у краткорочном и средњорочном периоду вероватно није могуће ефикасно сузбити враћање лопте и трговину услугама, због непримерености контролних механизма и метода којима се они служе потребама откривања широке лезе појавних облика ове врсте корупције.

СЛУЖБЕНА НЕПОСЛУШНОСТ

Александар ФАТИЋ

ДИСКРЕЦИЈА КАО САСТАВНИ ДЕО ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

Послушности

Послушност као функционални принцип је уграђена у све формалне организације, јер без ње не би могла постојати хијерархија и службеници се не би могли делити у категорије оних који одлучују, и оних који те одлуке на мање или више креативан начин извршавају. Самим тим, без принципа послушности, стратегија и планирање би постали немогући у било којој организацији, па и у друштву у целини. Стога се покорвање надређеној власти сматра друштвеном врлином, али, као и остале врлине, и покорвање има своје границе и подразумева специфично морално оправдање и вредновање онда када општи принципи његовог легитимитета дођу у питање.

Послушност се толико високо вреднује да се често поистовећује са лојалношћу организацији. Службеник који поступа послушно у односу на надређеног остварује висок степен поверења, тј. увећава укупан социјални капитал од стране надређеног, и самим тим његова улога у организацији постаје значајнија, јер га колеге и надређени сматрају поузданијим и важнијим кадром од оних који показују мању способност за послушање. Сматра се да је способност за послушност кључна за радну дисциплину и постизање оптималних резултата било које формалне организације. Самовољни запослени, несклони послушању, угрожавају ефикасност пословања и нарушавају атмосферу у којој је могуће продуктивно и јасно контролисање активности организације и свих њених делова.

Послушање се такође често сматра и врлином само по себи. У духовном животу, пре свега у цркви, у многим религијама, послушање свом духовном руководиоцу, духовнику, сматра се највећом врлином, и поистовећује се са одрицањем од сопствене воље. Спремност на послушање у овом контексту подразумева велики подвиг воље, јер се појединац, у том случају, не одриче своје воље зато што он није способан да расуђује, већ зато што тиме показује поверење у односу на духовног руководиоца и препушта одговорност за резултате свог самоизграђивања њему.

Ипак, принципи послушања у животу формалних организација, поготово у јавној администрацији, се значајно разликују од поменуте врсте безусловног послушања. Формалне организације имају јасно дефинисане и конкретизоване циљеве које треба постићи применом одговарајућих и дозвољених стратегија. Послушање стога има инструменталну функцију да се постигне циљ организације, и често ће надређени охрабрити непослушање, односно службену непослушност, уколико се, као крајњи резултат таквог избора, покаже да је задати циљ организације у већој мери постигнут него што би то било случај да је службеник поступио дословно у складу са принципом службене послушности. У животу формалних организација, последице у већој мери опредељују вредновање послушности или непослушности него начелни разлози, док је у духовном животу другачије, пошто је у овом другом контексту послушање пре свега врлина, дакле у извесном смислу и циљ по себи.

Потреба за етичким оправдањем дискреције и право на ризик

У целини етичко посматрање поступања у било ком контексту подразумева да поступке треба морално оправдати, а то се пре свега односи на оне поступке чије последице сноси други људи. Пошто је у раду јавне службе по дефиницији реч о поступцима који утичу на животе и околности деловања других људи, јер јавни службеник утиче на њихове интересе вршењем јавног овлашћења на основу делегиране јавне моћи, поступци у домену рада јавне администрације су

без сумње предмет етичког оправдања.

Јавни службеник као одлучилац поступа на основу права на дискрецију које му је дато као саставни део јавног овлашћења којим располаже у свакодневном обављању свог посла. Уколико је службеник виши у хијерархији јавне службе, његова овлашћења су обухватнија и степен дискреције на коју има право је виши, а самим тим је и утицај одлука које су резултат његовог просуђивања околности од већег утицаја на друге, односно на јавност у целини. Као што је у војсци одлука командира вода директно релевантна пре свега за војнике који сачињавају вод, а одлука команданта пука за многа већи број људи који сачињавају пук, тако је и одлука начелника једне велике службе или управе унутар било које јавне службе од утицаја на далеко већи број људи него одлука руководиоца сектора у служби општих послова у некој општини. Ниво овлашћења, дакле, одговара релевантности и утицају одлука које појединачни јавни службеник доноси.

Јавни службеник, поступајући у складу са правом на дискрецију, делује на основу сопственог индивидуалног просуђивања разлога за или против неке врсте службеног поступања. Он настоји да одговори на задатак, односно насталу ситуацију, на најадекватнији начин, али према свом виђењу ствари. Самим тим, могућност грешке, погрешног схватања околности, или пак погрешне процене најадекватнијег начина поступања је „уграђена” у свако дискреционо поступање. Ризик од погрешног поступања је увек присутан, и овлашћење је механизам којим друштвене институције *дистрибуирају право на предузимање ризика* у име целе службе, па и друштва у целини. Стога, када службеник греши у оквиру својих овлашћења, ако у поступању нису присутни коруптивни мотиви, дакле мотиви који су у вези са приватним интересом а не са интересом службе, његова грешка се делимично приписује институцији, а делимично њему самом. Дакле, његов неуспех да реши проблем је неуспех институције за коју ради, а питање о његовој одговорности за грешку се поставља само унутар институције.

Уколико службеник задужен за надзирање прања новца, а поступајући у складу са својим дискреционим

овлашћењима, пропусти да спречи велики трансфер у иностранство новца стеченог чињењем озбиљних кривичних дела, кривица за његов неуспех ће бити, у јавности, приписана његовој служби, дакле агенцији за борбу против прања новца, одговарајућој полицијској или другој владиној служби. Подразумевајући да је погрешно и неефикасно поступање службеника резултат погрешне процене, а не корупције, питање о одговорности службеника, пре свега са професионалне стране, поставиће се унутар његове службе, и евентуална мера која се може предузети у односу на њега је премештање на другу дужност, упозорење, или било која друга мера које проистиче из процене способности службеника и најбоље употребе његових знања од стране организације у светлу новонастале ситуације. Међутим, уколико службеник прекорачи своја овлашћења, па тиме изађе из домена легитимног поступања, односно права на ризик које му је овлашћењем друштво дало, онда он може одговарати дисциплински, прекршајно или кривично, зависно од тога како закон регулише одговарајућу врсту преступања правила. У оба случаја последица може бити иста, то јест новац може бити пребачен у иностранство, али поступање према службенику који је узрочно одговоран за ту последицу ће бити битно различито, зависно од тога да ли је он деловао у складу са својим правом на ризик или је нарушио границе тог права.

Природно је да се, при дистрибуирању права на ризик, води рачуна о томе да ризик буде најмањи могући, па се одабирање оних којима ће право на ризик бити поверено, у начелу, спроводи у складу са начелом компетенције, односно квалификованости и способности да се доносе одговарајуће процене у некој области и на одговарајућем нивоу одлучивања. Другим речима, у начелу, ниво одговорности, а самим тим и ниво овлашћења, одговара нивоу компетентности. У систему јавне администрације, они који су на вишим позицијама одговорности би, стога, требало да буду и у вишем степену компетентни од оних на нижим позицијама.

Проблеми са правом на ризик се појављују онда када је принцип еквиваленције компетенције и овлашћења нарушен, а то је случај у свим политичким системима у који-

ма велики број функција у систему јавне администрације зависи од политичких компромиса и договора. С обзиром на сложене односе снага у политичким институцијама и потребу да се праве договори о компензацијама између политичких странака, често се управо кључне функције у институцијама, дакле оне на самом врху хијерархије одлучивања и са највећим овлашћењима, а самим тим и са највећим правом на ризик, расподељују без узимања у обзир начела компетенције, већ на основу расподеле места у администрацији између припадника странака на власти.

Резултат система „политичких именовања” је проблематичан, бар у три различита смисла. Пре свега, право на велики ризик се додељује појединцима који нису најкомпетентнији за процену, а често и таквим појединцима који уопште немају ни оптималну компетенцију за додељени степен права на ризик. Сходно томе, грешке које се дешавају често доносе велике трошкове за друштво, како у финансијском тако и у моралном и функционалном смислу. Затим, често се дешава и то да политички именовани функционери једноставно не раде свој посао, јер немају довољно жеље, знања и самопоуздања, па препуштају проблеме времену чекајући да „се сами реше”, што такође доноси јасне штете комплетном друштву. Коначно, политички именована лица се, управо због начина на који су именована, мењају када се промене политичке околности, а то је у многим земљама врло често, што урушава стабилност јавне службе и ствара додатне „транзакционе” трошкове повезане са потребом за кадровским, материјалним и организационим прилагођавањима на честе промене руководства. Сва три типа поремећаја интегритета јавне службе су повезана са општом контроверзом у вези са политичким утицајем на јавну администрацију, а она се огледа у чињеници да, када се једном допусти да политика одлучује уместо принципа самерљивости компетенције и нивоа права на ризик, често се руше и други критеријуми за процену јавног службеника, па се дешава да јавни службеник који је на своју дужност постављен због политичких мотива чини и кривична дела, а контролни систем не може довести до тога да он буде смењен, јер политички разлози то не дозвољавају.

У начелу, оног тренутка када политички разлози почну да диктирају кадровску политику у јавној администрацији, може се с правом закључити да од борбе против корупције не може бити никаквих резултата, и да је свака дискусија у том смеру чиста политичка пропаганда која нема изгледа да буде примењена у стварности. Јавни одлучиоци имају највећи утицај на расподелу друштвених ресурса, енергије и социјалног капитала поверења. Делегирано право на ризик које проистиче из јавног овлашћења је основа интегритета јавне службе, и његово компромитовање нарушавањем, или чак потпуним укидањем, кореспонденције између нивоа овлашћења и нивоа компетенције је само по себи корупција. Политичко именовање јавних службеника не служи интересима јавности, нити интересима службе, нити интересима друштва. Оно такође не служи ни моралним принципима равноправности грађана и једнаким правима на запослење у јавном сектору. Такво именовање једино служи посебним, политичким интересима једне групе на власти, која се на тај начин одржава на власти, било да јој такво погађање омогућава да формира владу, било да је одржи. Таква политичка групација која компромитује интегритет кадровске политике у јавној администрацији на своју корист је политичка олигархија, а свако поступање у складу са јавним овлашћењем, у која спада и постављање јавних службеника, ради стицања неке приватне, укључујући и групну, политичку, партијску корист, само по себи је корупција. Стога су системи у којима се неразумно велики број функционера налази на својим положајима због политичких разлога функционално корумпирани сами по себи и у њима не може бити делотворне борбе против корупције.

ЗАКОНИТОСТ КАО ЕЛЕМЕНТ ВРШЕЊА ЈАВНОГ ОВЛАШЋЕЊА

Најопштији оквир регулисања вршења јавног овлашћења је законско омеђивање права на предузимање ризика. У целини, теоријски посматрано, друштвена улога закона је у томе да обезбеди мир, то јест избегавање непотребних конфликта у друштву, и неопходан ниво предвидивости поступака учесника у друштвеном животу. Све

транзакције у друштву, дакле сви друштвени односи у којима се предузимају неке радње, од трговине до ступања у службенички однос, подразумевају извесна узајамна уверавања учесника у тим односима да ће поступати на одређени начин и да ће избегавати поступање на друге начине.

Склапање уговора о трговини подразумева неку размену добара за новац, бартер подразумева размену робе за робу или услуге за услугу, а улазак у радни однос подразумева извесне обавезе и права заузврат за одређену плату и привилегије. Сваки од ових односа подразумева званично санкционисање могућих прекршаја договора или уговора, како би се санкцијама које су придодате евентуалном кршењу уговора дестимулисало девијантно поступање у односу на споразум, а самим тим обезбедила већа вероватноћа предвидивог поступања. Максимум друштвене предвидивости доноси и максимум осећања сигурности свих учесника у друштвеном животу. Тај принцип се односи на све друштвене трансакције, а поготово на оне које проистичу из дискреционог поступања јавних службеника. Наиме, трансакције засноване на дискреционим одлукама су сама супстанца друштвеног одлучивања, али истовремено и највећи извор потенцијалне друштвене опасности. Појединац који, путем делегираног овлашћења, располаже државном моћи, дакле оном врстом моћи која је несамерљиво већа и потенцијално разорнија од моћи било ког члана друштва, погрешним или злонамерним одлучивањем и применом те моћи може нанети велико зло друштву и појединцима у њему. У најопаснијим и најосетљивијим областима, у које спадају и трансакције засноване на јавном овлашћењу, предвидивост поступања је регулисана законом. Закон, теоријски посматрано, запрећеним санкцијама дестимулише девијације од договора и уговора, било да су они експлицитни, или да представљају имплицитно претпостављене, али свима довољно јасне, друштвене норме.¹

1 Ваља имати у виду да закон само теоријски игра ову улогу. Ефикасност санкција се веома разликује од прекршаја до прекршаја, од кривичног дела до кривичног дела, и у целини постоје врло велике контроверзе у погледу деловања санкција. Теоријски оквир у коме се претпоставља да би закон, запрећеним санкцијама за девијације од легитимних друштвених очекивања, требало, логички посматрано, да дестимулише девија-

Законско регулисање одступања од договора, обећања и норми се заснива на рационалном предвиђању последица од стране јавног службеника или било ког другог учесника у важним друштвеним трансакцијама. Стога је санкција утолико делотворнија као претња, дакле утолико ефикасније спречава прекршаје легитимних очекивања, уколико је познатија јавности, типичан починилац одређене врсте прекршаја је рационалнији и склонији предвиђању последица, и правосудни систем је ефикасан, тако да највећи број оптужења доводи до праведне пресуде, то јест највећи број одговорних се проглашава кривим и санкционише. У корумпираном систему у коме правосудје не функционише праведно и ефикасно, превентивна функција закона је потпуно разводњена и ту законско регулисање одступања од легитимних очекивања нема значајну вредност. Сходно томе, у поменутим околностима расте и степен друштвене аномије, конфузије, и опада општа предвидивост поступања.

Уколико систем предвиђен за ефикасну примену закона као регулишућег механизма недовољно ефикасно и праведно функционише, онда је јасно да ни најопштији нормативни оквир унутар институционалног система којим се регулише девијација од правила не може испуњавати своју функцију. У таквој ситуацији службеници користе своју дискрецију на све начине који им стоје на располагању, а да при томе не буду ухваћени, што значи да је институционални интегритет срушен, и једина озбиљна баријера потпуној анархији је лични интегритет, дакле лични морал јавног службеника. Пошто се тај лични морал разликује од службеника до службеника, предвидивост је изгубљена, и ствара се осећање страха и неизвесности у свакодневном животу и односима са институцијама. У таквом друштву је

цију, само је претпостављено објашњење. У пракси, закон у многим случајевима, пре свега у случајевима озбиљнијих кривичних санкција, затвора пре свега, не делује на начин генералне превенције. Овај аутор је о томе више писао у: *Punishment and restorative crime-handling: A social theory of trust*, Avebury, Ashgate Publishing, Aldershot, 1995. Ипак, када је реч о санкцијама у управном поступању, дакле о санкцијама које се односе на ефикасност и професионалност у поступању јавних службеника, нема озбиљних разлога да се сумња у њихову делотворност.

сасвим нормално очекивати „галомирајућу корупцију” у свим секторима јавне службе, али истовремено и изражен јавни дискурс, јавну расправу о томе како је корупција главни проблем и како је „приоритет владе” да се против ње бори.

Примера ради, у Србији је у периоду „демократских” промена, између 2000. и 2003. године, почињено много кривичних дела на највишим државним нивоима, укључујући озбиљне случајеве корупције у парламенту кроз фалсификовање гласова одсутних посланика. Почетком 2005. године, две године након откривања оваквих случајева, судски исходи још увек нису обезбеђени. И даље се не зна ко је починио ова дела, као што се не знају ни резултати пословања државних органа са организационе и тачке гледишта унутрашњег интегритета, јер нове власти нису спровеле поступак снимања и анализе претходног управљања.

Имајући у виду теоријску улогу закона да предвиђеним санкцијама дода посебне трансакционе трошкове девијацијама од правила и да тиме дестимулише девијантно поступање у односу на легитимна друштвена очекивања, посебно је проблематично законско регулисање управног поступања којим се предвиђају одређени типови поступања, рокови за решавање управних ствари и одговарање на захтеве грађана, а истовремено се не предвиђа експлицитно никаква санкција за непоступање у складу са наведеним одредбама. На подручју Србије и Црне Горе постоји традиција оваквог законског уређивања управне области која се може назвати козметичком, јер самим тим што, рецимо, пренебрегавање законом предвиђених рокова за решавање управних ствари не повлачи никакву санкцију, само регулисање рокова је чисто маска за фактичко нерегулисање ове области. Стога је била уобичајена пракса да државна управа не хаје за законом предвиђене рокове, и да их отворено и намерно крши.

Сви наведени недостаци у законском регулисању примене дискреције јавног службеника су у супротности са начелом обезбеђивања максималне предвидивости у поступању државних институција, полазећи од претпоставке да „сваки рационални учесник у друштвеном животу мора желети максималну предвидивост”, просто зато што ће на тај

начин најлакше остварити своје пројекте и циљеве у друштву. Ако грађанин не зна како ће јавна администрација у појединим случајевима поступати, његов однос са институцијама се претвара у лутрију, а не у структурисану сарадњу, а самим тим је његова способност за планирање постизања својих циљева у домену односа са институцијама, имовинских и других односа, знатно умањена.

Раст степена друштвене аномије који проистиче из недовољне регулисаности дискреције у поступању јавне администрације, самим тим што умањује предвидивост поступања, доводи и до неизвесности исхода односа са институцијама, а то подразумева да ће грађани природно бити спремни на најгоре могуће исходе, на конфликте са институцијама и на конфликте између сопствених интереса и интереса других грађана. Они ће се, самим тим, припремати за најгоре могуће исходе, и атмосфера конфликта у друштву ће бити веома изражена. Створиће се, на нивоу узајамних очекивања, потенцијал за „рат свију против свих”, односно за антагонизованост и хаос у односима, који погодују развијању свих врста друштвених аномалија. На тај начин, неуспех законског регулисања да обезбеди предвидивост ће исходovati и у његовом неуспеху да обезбеди друштвени мир. Аномија, непредвидивост и конфликти ће карактерисати друштво у коме законско регулисање поступања јавне администрације није довољно адекватно.

ОБЈАШЊЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ ОДНОСА ПУТЕМ ДРУШТВЕНИХ УЛОГА

Један од занимљивих начина да се представи учествовање појединаца у друштвеном животу, посредованом институцијама и другим формалним организацијама, је преко категорије друштвених улога. По овом моделу, појединци играју одређене друштвене улоге и тиме дефинишу своје учешће у друштвеној динамици, а под улогом се подразумева систематско учествовање у неком аспекту активности неке институције или организације. Другим речима, под играњем улоге се подразумева сарадња са институцијама или организацијама. При томе, све улоге које појединци играју служе специ-

фичним циљевима, а те циљеве дефинишу саме организације унутар којих се улоге одвијају.

На овом месту у излагању се сусрећемо са питањем о службеној непослушности. Наиме, иако се, са једне стране, може довести у питање становиште да се све друштвене улоге своде само на учествовање у раду формалних организација (шта се, на пример, дешава са друштвеним улогама независних интелектуалаца или писаца, који нису повезани ни са каквом организацијом, па чак имају и отпор према организацијама, а они ипак играју врло изражене и значајне друштвене улоге?), од помоћи је размотрити различите типове улога у односу на учешће појединца у институционалном животу.

Друштвено вредновање институционалних циљева и средстава

На почетку смо рекли да је етичко оправдање потребно сваком поступку јавног службеника, јер он утиче на друге чланове друштва самим својим положајем и деловањем у систему јавне администрације, у коме се његов рад одликује извесним степеном дискреције у одлучивању и поступању. Сама чињеница да то поступање захтева етичко оправдање подразумева и да је оно предмет ширег друштвеног вредновања, а не само вредновања унутар институције и од стране институције.

Један од критеријума за друштвено вредновање улога је и питање о легитимним, то јест прихватљивим средствима за постизање циљева појединих друштвених улога са шире друштвене тачке гледишта. Иако би, у идеалном случају, требало да друштвене улоге одговарају најважнијим друштвеним вредностима, то није увек случај, већ често долази до закривљења вредности. Разлог томе је у чињеници да, бар у највећем броју случајева, друштвене улоге дефинишу формалне организације унутар којих се оне одвијају, а свака формална организација има сопствене корпоративне интересе који, у зачетку, одговарају друштвеним вредностима, али потом, у току развоја формалне организације, обично почињу да се

разликују од друштвених вредности.

Свака формална организација настаје на основу препознате друштвене потребе, било да се ради о приватној компанији или о јавној институцији. Приватна компанија за трговину ципелама настаје на основу препознате потребе да се у друштву дистрибуира обућа, а та потреба је у складу са приватним интересом власника компаније да оствари профит сервисирањем друштвене потребе. Јавна установа, попут службе платног промета, настаје на основу препознате потребе да се регулише и надгледа плаћање пореза и прикупљање других давања грађана држави, а та потреба је у складу са интересом одређеног броја квалификованих и заинтересованих грађана да се запосле у тој установи. Полиција настаје као институционализација препознате потребе за контролом девијантног понашања у друштву, итд. Супротно томе, у друштву није могуће формирати формалне организације које су у супротности са признатим друштвеним потребама или их опструирају. Приватну компанију за растурање хероина није могуће формирати као формалну, дакле легалну, организацију, а исто тако није могуће ни отворити продавницу ватреног оружја без контролног режима дозвола (у неким савезним државама Сједињених Америчких држава је и то могуће, па се ватрено оружје чак може наручити поштом).

Иако настаје као израз признатих друштвених потреба, временом, формална организација било ког типа развија сопствене корпоративне интересе који нису идентични друштвеним потребама, па се између директних друштвених потреба и корпоративних интереса у управљачком процесу праве компромиси. Примера ради, полиција настаје да би служила интересима безбедности друштва, али временом она развија сопствене организационе и корпоративне интересе, као што су интереси да друштво њеним припадницима обезбеди привилегије, попут бенефицираног радног стажа због ризика присутног у обављању тог занимања, да не буде отпуштања службеника чак и онда када њихов број превазилази потребе, да и када је стање безбедности у друштву добро буџет за полицију не буде смањен, да се њеним припадницима обезбеде станови, итд. Медицинске установе имају корпо-

ративне интересе да им се обезбеде друштвена средства за грејање, оправке, ремонте, за унапређивање технологије, за одласке лекара на усавршавања, као и да се лекари као професија у што већој мери изузму из система кривичне одговорности за дела почињена у току обављања свог посла, те да практично искључиви надзор над одговорношћу у обављању њиховог посла преузму њихове колеге, то јест припадници стручних удружења, а не „лаичко друштво”. Сви ови интереси не морају у сваком тренутку, па ни дугорочно посматрано, нужно бити у друштвеном интересу, али управљачи их имају у виду као природан продужетак функционисања формалних организација, па тако преговарају о буџетима тих организација делимично независно од тренутних потреба за њиховим услугама, излазе им у сусрет „на пола пута” између реалних потреба и могућности друштва и захтева тих организација, и у целини настоје да колико је то оптимално изводиво задовоље њихове интересе.

Корпоративни интереси формалних организација подразумевају да оне најчешће теже да прошире домен свог деловања и да тако проширен домен наметну друштву, а заузврат да траже што више привилегија за своје чланове од друштва. Проширење домена подразумева и повећање броја улога у тим организацијама, а што је још важније, то подразумева повећање броја и ширине циљева организације. Проширени и умножени циљеви траже додатна средства за реализацију, а та средства зависе од нивоа друштвеног овлашћења у вршењу појединих улога. Упоредо са растом броја и димензија улога које организација сама производи, она тражи и проширивање овлашћења за примену радикалних и многобројнијих средстава, а тиме и за подизање нивоа свог друштвеног значаја. Ту на сцену ступа друштвено вредновање циљева улога, у погледу тога шта је примерено овлашћење, а шта није, као и шта су примерени циљеви организације, а шта нису.

Институционални циљ, то јест циљ формалне организације, може бити, примера ради, дистрибуција што веће количине антибиотика на тржишту једне земље. Учинак службеника који координира дистрибуцију антибиотика ће,

према томе, бити утолико бољи уколико он дистрибуира више антибиотика. При томе, он може користити различита средства за реализацију тог циља. На пример, може једноставно питати апотеке колико антибиотика се троши и препустити њима да наручују онолико антибиотика колико задовољава њихове потребе, а тиме и потребе становништва. Затим, може правити посебне договоре са великим медицинским установама, попут болница, и продавати им антибиотике унапред, у већим количинама, за смањену цену, на такав начин да рок трајања лекова омогући њихово трошење у дужем предстојећем периоду. Такође, он може рекламирати антибиотике које производи на плакатима у градовима, препоручујући грађанима који антибиотик да узимају и како када осећају симптоме инфекције. Затим, он може организовати растурање летака о лековима у школама на којима се деци препоручује да лекове купују и што више узимају када се не осећају добро.

У последња два случаја, службеник ће користити средства која ће наићи на отворено друштвено неодобравање, а највероватније и на кривичну санкцију, јер је прописивање узимања лекова у домену овлашћења лекара, а не дистрибутера лекова, и јер је реч о недозвољеној и потенцијално здравствено опасној форми маркетинга лекова. У овом случају се ради о друштвеном вредновању средстава за постизање циљева формалне организације, односно циљева улоге службеника задуженог за дистрибуцију лекова.

Могуће је, међутим, да и сам циљ да се на тржишту пласира што више антибиотика наиђе на друштвено неодобравање, поготово уколико је тржиште већ засићено антибиотицима, њихова потрошња је, по проценама лекара, већ претерана, не постоји акутна здравствена потреба за повећањем њихове потрошње, и већ постоји забрињавајућа пракса самовласног узимања антибиотика код грађана, без консултовања лекара. Рецимо, у ситуацији у којој постоји здравствена политика да се, у циљу побољшања здравља становништва, стане на пут непотребном узимању антибиотика и да се ограничи њихово преписивање и слободна продаја, друштвена оцена самог циља компаније да на тржиште

пласира што више својих антибиотика би била негативна. Реч је о стратешким разлозима за негативну оцену циљева формалне организације, али они имају и моралну димензију. У другим случајевима, ти разлози могу бити искључиво морални, рецимо, када је реч о дистрибуирању порнографског материјала, чак и када то није законом посебно регулисано.

Имајући све речено у виду, може се поставити питање о границама службене послушности јавног службеника у ситуацијама када је друштвено вредновање циљева улоге коју он игра, или пак средстава која су прописана за испуњавање тих циљева, негативно или контроверзно. Службеник, с једне стране, има дужност према свом послодавцу, било да је реч о приватном послодавцу, било о државној институцији. С друге стране, он је члан друштва, и има директан однос са општедруштвеним ставом у погледу моралне оправданости или неоправданости неког институционалног поступања. Подразумевајући да ће, у службеном поступању, службеник стављати већи нагласак на службене разлоге за поступање, дакле на своју дужност према послодавцу, него на своје сопствене ставове и ставове друштва у целини, него што би то чинио поступајући у приватном својству, он ипак не елиминише сасвим друштвене ставове из своје перспективе. У ситуацијама када је друштвена осуда или неодобравање институционалног циља или средства предвиђеног за задовољавање тог циља посебно изразита, службеник ће се наћи у унутрашњем мотивационом и моралном конфликту и суочиће се са питањем да ли да испољи службену непослушност.

Укратко, друштвено вредновање институционалних циљева, циљева друштвених улога, и средстава предвиђених за постизање тих циљева, легитиман је разлог за евентуалну службену непослушност, управо због тога што свака друштвена улога, будући посредована институцијама, укључује и извесно закривљење корпоративних вредности одговарајуће институције од оних вредности друштва на којима је само постојање те институције засновано.

МОРАЛНА ОСНОВА СЛУЖБЕНЕ НЕПОСЛУШНОСТИ

Са тачке гледишта ширих друштвених вредности, постоје границе лојалности послодавцу, што је већ унеколико расправљено у ранијој дискусији проблема одавања пословне и службене тајне. Чак и у оним случајевима када је уговором о запослењу или другим уговором у току запослења предвиђен посебан стандард поверљивости, односно лојалности послодавцу у другим аспектима радног односа, а то је увек у вези са циљевима улоге коју службеник игра у формалној организацији, постоје друштвене вредности и критеријуми који налажу да се такво обећање или уговор, у неком тренутку, морају прекршити. Имајући у виду примарну одговорност јавног службеника јавности, с обзиром на јавну моћ којом он путем овлашћења располаже, и којом утиче на интересе осталих чланова друштва, тај интерес, дакле општи интерес, по снази превазилази обећање дато послодавцу. Чак и ако би се службеник обавезао да ће, радећи у некој осетљивој државној служби која поступа на ивици онога што већина чланова друштва сматра законитим и легитимним, попут тајних служби, штитити тајност свих службених поступања, уколико би таквим поступањем очигледно био нарушен јавни интерес, постоји морални аргумент да се споразум о тајности прекрши. Наравно, у свим тим случајевима се поставља питање о личном ризику који искрсава за појединца, као и о системским и структурним предусловима за ефикасно дување у пиштаљку. У сваком случају, свако такво дување у пиштаљку би истовремено било и акт службене непослушности и нарушавања начела субординације у хијерархијски устројеним формалним организацијама.

Очигледно незаконито или неморално поступање у вези са којим постоји обећање о чувању тајности у односу на послодавца такође отвара простор за разматрање прекршаја начела службене послушности. Штавише, могло би се сматрати, са тачке гледишта моралних норми, да обећање о чувању тајности нечега што је само по себи неморално или штетно за општи интерес нема морално обавезујућу снагу. Зависно од тога како се посматра сама структура моралних

норми и њихова вредносна основа могу се заузети различита становишта у односу на ово питање. Прагматично посматрано, може се закључити да је интерес друштва увек испред интереса било које посебне групе у друштву или појединца у њему, а то подразумева да је он и испред корпоративних интереса и унутрашњих циљева било које формалне организације која сачињава део друштва.

Вредновање средстава за остваривање друштвених улога

У целини посматрано, основа за службену непослушност лежи у схватању друштвеног вредновања средстава за остваривање друштвених улога, па и тих улога самих. Само друштвено вредновање се претежно одвија на један од три начина, и то посебно када се сагледа кроз перспективу појединачног службеника који треба да процењује циљеве и доноси одлуке о евентуалној службеној непослушности.

Први начин вредновања је инструменталан, и односи се на ефикасност употребљеног средства за постизање циља. То је начин вредновања који примењују и друштво у целини, и саме формалне организације које примењују средства за остваривање друштвених улога. Службеник коме је наложено да дистрибуира новине по целом граду има на располагању низ средстава у оквиру расположивог буџета. Он може ангажовати различите дистрибутере, може лично организовати развожење новина камионима, може лично контактирати продавце, и може употребити низ других метода. Која ће средство бити адекватније зависиће од тога које најефикасније омогући што једноставнију и потпунију дистрибуцију што већег броја примерака штампе. Са инструменталне тачке гледишта, вредновање изабраних средстава ће бити исто са тачке гледишта формалне организације, дакле издавачке куће која објављује новине, и друштва у целини. Ефикасност је пожељна и сама по себи није морално контроверзна.

Други начин вредновања подразумева сагледавање употребљених средстава у контексту духа и мисије формалне организације, па и циљева друштва. Примера ради, најефикасније средство за откривање кривичних дела могло би

бити терорисање и пребијање осумњичених лица. Са тачке гледишта полиције, можда би то био инструментално најједноставнији начин да се решавају кривична дела. Међутим, имајући у виду мисију полиције, а то је да обезбеди што већу безбедност грађанима, као и чињеницу да би терор над осумњиченима нарушио општу безбедност грађана у односу на полицију, то средство се вреднује негативно, без обзира на његову евентуалну инструменталну вредност за постизање циљева рада полиције. Циљеви се не доводе у питање, али оваква средства су искључена као категорички неприхватљива и подлежу кривичној инкриминацији и санкцији.

Трећи начин вредновања употребљених средстава се заснива на такозваним „позадинским циљевима” актера у неким друштвеним улогама, и то је најважнији модел вредновања за процену потребе за службеном непослушношћу. Наиме, у неким ситуацијама, вредности које појединац прихвата као своје „позадинске” циљеве су толико у супротности са методама неопходним или траженим за постизање друштвених циљева да је појединац принуђен да прибегне службеној непослушности. Примера ради, службеник хуманитарне организације која се стара, према својој мисији, за помоћ становништву осиромашеном међународним санкцијама, ратом или војним интервенцијама, током зиме ће радити на набављању угља ради грејања јавних институција и приватних домова. Уколико се он налази на координирајућем месту на терену, а добио је налог да од укупног прикупљеног буџета једну трећину троши на набављање угља, а остале две трећине на обезбеђивање „европског” смештаја, возила и стандарда живота хуманитарних делегата, који одседају у вилама, возе се у луксузним аутомобилима и имају екстремно висока примања у односу на грађане земље којој се помаже, могло би се десити да се такав службеник нађе у моралној дилеми. Могло би се десити да, преиспитивањем сопствених „позадинских” циљева, који могу бити истински хуманитарни, он установи да ти циљеви нису у складу са политиком трошења хуманитарних средстава на захтевани начин. У том случају, службеник би могао потрошити две трећине хуманитарних средстава на набавку угља, а свим делегатима предочити да треба да организују сопствени смештај и начин

живота у складу са преосталим средствима после испуњавања хуманитарне мисије, дакле на нивоу локалног становништва или нешто изнад тог нивоа.

Имајући у виду праксу хуманитарних организација, прилично је поуздана процена да би ова врста службене непослушности одмах довела до отпуштања службеника, дакле до врло драстичних последица за његову каријеру. Ипак, реч је о у целости моралним „позадинским” циљевима који могу бити разлог за непослушност, и са етичке стране они су сасвим оправдани.

Друштвени стајтус позадинских циљева

Позадински циљеви не морају бити званично друштвено признати. Они могу бити засновани на општим вредностима које нема потребе експлицитно наглашавати као циљеве друштва, попут правичности, саосећања, поштовања другог, уважавања права на људску креативност. Те вредности могу бити у конфликту са корпоративним циљевима у неком тренутку, па чак и са политиком неког друштва. Дисидентски покрети у већини савремених земаља заснивају се управо на критици званичне политике и стратегије управљања друштвом са тачке гледишта нарушавања фундаменталних етичких вредности попут наведених. Снага позадинских циљева опредељује и снагу уверења на основу којих појединац поступа. Када је тај појединац службено лице и његови позадински циљеви су непомирљиви са циљевима његове друштвене улоге, или са средствима за остваривање циљева који су сами по себи прихватљиви или чак пожељни, као у наведеном примеру са хуманитарним радом, онда његово „дисидентство” добија статус службене непослушности.

И дисидентство и службена непослушност су опасне форме афирмисања позадинских циљева и онога што дисиденти воле да сматрају личним интегритетом. Као што се дисидентство кажњава, званично или незванично, на различите драстичне начине (од затварања у отворено ауторитарним режимима, попут Кине, до стављања на различите „црне листе”, забране путовања, за коју онај коме су она

забрањена често и не зна док не покуша да добије визу, или искључења из друштва отежавањем добијања послова и уговора, у мање аутократским, такозваним „савременим демократским” режимима), тако се и службена непослушност, у начелу, драстично кажњава. Принцип да људи не воле да се суоче са моралним принципима на чије поштовање сами нису спремни изазива потребу за радикалном одмаздом против онога који их је са таквим принципима суочио. Уколико сви хуманитарни радници у једној хуманитарној организацији пристају на поделу прикупљених средстава по принципу: две трећине за њих, а једна трећина за жртве, то не значи да они не знају да, са моралне стране, таква подела угрожава фундаментално начело праведности. Реч је, просто, о томе да они, формулишући свој лични, могло би се рећи себични, интерес као „корпоративну политику”, одбијају да се отворено суоче са моралном квалификацијом таквог поступка, јер нису спремни на одрицање које такво суочавање неминовно сугерише. Уколико се, међу њима, нађе један колега који не пристаје на неправедну поделу, он аутоматски проузрокује суочавање свих са истином коју не желе да виде, а то, у начелу, изазива организациони рефлекс да се ућутка онај који поставља болно питање. Стога и дисидентство и службена непослушност подразумевају личну жртву.

Позадински циљеви, због свега реченог, представљају основу за критику институционалних циљева и стога су они, у вредносном смислу, основа дисидентства као и службене непослушности. Позадински циљеви су главни проблем аутократских структура, и све организације које настоје да успоставе доминацију у друштву настоје да, различитим методама, што више сузбију и разоре позадинске циљеве појединаца. Управо у томе се састоји растућа дехуманизација друштва упоредо за ширењем мреже организација које посредују све односе између појединца и врха друштвене елите која доноси одлуке, а коју називамо политичком структуром. Стога је и формулација друштвене улоге као улоге коју појединац игра унутар формалне организације, и томе одговарајуће одбацивање сваког значаја друштвене улоге коју појединац може играти ван или чак против институција, као независан актер или чак као дисидент, само одраз процеса

моралне деградације друштва кроз раст његове корпоративизације, односно кроз подизање друштвеног профила и функционалног значаја корпоративних интереса и одговарајуће смањивање улоге личног интегритета и личних вредности као „позадинских циљева”.

Личноси и организација у размимолажењу

Корпоративизација друштва која узрокује његову дехуманизацију је процес условљен пре свега потребом организација, услед раста њихових корпоративних интереса и одговарајућег повећавања друштвене толеранције на те интересе, односно спремности на компромисе са њима због перцепције значаја организација за друштвени живот, да себи подреде људску личност. Стога организације настоје да занемаре чињеницу да појединци, службеници који су у њима запослени, имају мање или више изражене, аутентичне позадинске циљеве, и труде се да, програмима обуке, па чак и етичким кодексима, редефинишу улогу појединца свдећи га на пуког играча друштвене улоге. У томе је смисао схватања учешћа у друштвеном животу одређеног категоријама друштвене одлуке и формалне организације као јединог легитимног оквиру у коме се може остваривати таква улога, од кога смо у овом поглављу и пошли.

Јасно је, наравно, да ће се, са инструменталне тачке гледишта, циљеви било које формалне организације лакше и ефикасније остваривати уколико што већи број службеника у њима себе доживљава само као пуке играче друштвених улога посредованих, а највећим делом и одређених, друштвеним институцијама. То, с друге стране, не мења чињеницу да појединац има и сопствени морал, личност и погледе на институционалне циљеве, те да он фактички није оно што организација по својој унутрашњој логици жели од њега направи, дакле он није само играч друштвене улоге. Он је много више од тога, и у томе лежи проблем за текући процес галопирајуће корпоративизације друштва.

Вредности које су карактеристичне за институционалну улогу (а, као што смо видели, фактички се та улога пре-

дставља као идентична друштвеној улози уопште, то јест друштвена улога уопште се своди на институционалну улогу), разликују се од личних вредности, дакле оних вредности које се могу назвати „искљученим вредностима” током играња друштвене улоге.²

Приликом играња друштвене улоге, у случајевима када она противречи искљученим вредностима, појединац „додаје терет” искљученим вредностима како би их „потопио”, попут пловка, у односу на вредности карактеристичне за његову институционалну улогу. Различити појединци, зависно од друштвених улога које играју, могу додати различиту количину терета својим искљученим вредностима, али у већини случајева тај терет није такав да искључене вредности потпуно потону на дно без могућности да икада поново испливају на површину. Уколико је напетост између вредности карактеристичних за улогу и искључених вредности већа, утолико је већа и могућност да искључене вредности у једном тренутку испливају и преузму доминантну улогу, и у тим случајевима долази до службене непослушности.

Да је службеник само апстрактни играч улоге, он не би ни имао искључене вредности. Оне су свакако „искључене” током највећег дела његовог играња друштвене улоге, али то не значи да не постоје. Сама чињеница да се оне у неком тренутку могу „укључити” говори о томе да службеник није само играч улоге, већ и личност која процењује ту улогу и вреднује сопствено учешће у њој, средства која примењује, и количину терета коју у сваком тренутку „додаје” својим искљученим вредностима да би могао играти улогу. Морална димензија личносног односа према стварности, укључујући и радну стварност, одражава се у могућности да искључене вредности превладају институционалне вредности, и да доведу до активне или пасивне службене непослушности. Активна непослушност подразумева чињење нечега што није наложено или је противно наложеном, а пасивна непослушност подразумева непоступање по налогу или обавези која проистиче из службеног задужења.

2 Видети: Mortimer R. Kadish & Sanford H. Kadish, *Discretion to Disobey: A Study of Lawful Departures from Legal Rules*, Stanford University Press, Palo Alto, 1973.

СЛОЖЕНО СТРУКТУРИСАЊЕ ДРУШТВЕНИХ УЛОГА: НЕПОСЛУШНОСТ КАО ДЕО УЛОГЕ

Због сложене динамике друштвеног живота у савременим условима, као и због све израженије потребе да појединац доноси дискреционе одлуке, значај његове процене када поступа у службеном својству је тешко пренагласити, а при томе ни један формализовани опис службене улоге у начелу није у стању да ескPLICITНО обухвати све могуће ситуације у којима појединац у тој улози делује. Стога је његовој „разумној процени” остављено да попуни празнине у формалној регулацији поступања у оквиру његове улоге, и та рационална процена подразумева, у неким случајевима, одступање од самих основних смерница поступања унутар улоге. Другим речима, сложене улоге у сложеним организацијама често имају „уграђене” елементе службене непослушности. У ситуацијама у којима службено лице, процењујући да је то неопходно ради постизања институционалних циљева, прекрши правила улоге, за неке улоге, оно, на волшебан начин, поступа у складу са улогом. Непослушност у циљу бољег постизања резултата је, другим речима, део савремених улога у све већем броју случајева.

Улоге у којима је предвиђена могућност оправдане непослушности, односно прекршаја формално дефинисаних правила, полазе од претпоставке да ће појединац поштовати основне функционалне принципе улоге, али ће истовремено у вршењу своје дужности зависити и од личне способности процене, а та процена подразумева личну одговорност. Када појединац одступи од правила улоге процењујући да је то нужно, а резултат буде деструктиван, појединац ће бити позван на личну одговорност. Супротно томе, када он одступи од правила улоге и постигне пожељан резултат са тачке гледишта циљева улоге, то ће бити његова заслуга. Продавац који продаје ципеле и нађе се сам у продавници, а појави се купац за капут, и затражи капут док продавац капута није присутан, одступа од правила своје улоге продавца ципела улазећи у област рада свога колеге и продајући купцу капут. Међутим, уколико би се продавац строго држао своје улоге и вратио купца до повратка колеге који продаје капуте,

заслужио би прекор послодавца због изгубљене трансакције. Реч је о тривијалном примеру сложене улоге која, уз разумну процену, подразумева кршење правила улоге када је то неопходно и очигледно корисно. Слично томе, али у нешто осетљивијем контексту, официр у рату који добије наређење да отвори артиљеријску ватру не неку мету, а има снажне разлоге да верује да се ради о сопствених трупама на циљној локацији, па не изврши наређење, можда крши фундаментални функционални принцип у војсци, а то је послушност и безусловно извршавање наређења, али у целини поступа исправно и постоје разлози да буде похваљен. Међутим, ако се покаже да официр није био у праву, те да се радило о непријатељској ракетној бази из које је потом започело дејствовање по пријатељским трупама и нанело им губитке, његова непослушност ће имати сасвим други, изузетно негативан предзнак који повлачи озбиљне облике личне одговорности. Укратко, што је улога теже и одговорнија, свака службена непослушност у тој улози подразумева већи лични ризик и већу личну одговорност.

Постоје неке опште претпоставке непослушности у односу на све улоге које су прописане било друштвеним моралом, било законом. Примера ради, морална обавеза да се дуне у пиштаљку у случају озбиљних нарушавања интегритета у служби, која при томе подлежу критеријумима расправљеним у претходном поглављу, односи се, у начелу, на све службе и на све формалне организације. Законска обавеза да се пријави извршење кривичног дела односи се на све грађане у свим контекстима, па тиме и на запослене у било којој формалној организацији. У свим случајевима када би службено послушање подразумевало поступање различито од ове две генералне претпоставке, истовремено постоје предуслови да службеник поступи непослушно и да прекрши правила своје друштвене улоге.

МОДАЛИТЕТИ СЛУЖБЕНЕ НЕПОСЛУШНОСТИ

Непослушност се може реализовати на најмање три различита нивоа.

Први облик непослушности укључује измену средстава за постизање циљева улоге. Хемичар који експериментише са прописаним супстанцама под одређеним лабораторијским условима ради добијања ефикасног избељивача за рубље, а уверен је да треба изменити лабораторијске услове да би се добила одговарајућа хемијска реакција, може прекршити правила вршења своје друштвене улоге у неком тренутку, али ако постигне резултат, то ће се сматрати позитивном иницијативом и испољавањем његове стручности и креативности. Истовремено, уколико он неовлашћено измени лабораторијске услове и због тога продужи и поскупи процес добијања траженог резултата за индустрију, то може бити разлог за довођење у питање његове стручности и радне дисциплине, па и за позивање на различите облике личне одговорности.

Други облик непослушности подразумева измену самих задатака у светлу препознавања институционалних циљева. Реч је о амбициознијем и потенцијално ризичнијем облику непослушности. Примера ради, официр у рату коме је издато наређење да сруши неки мост, а он има разлога да верује да ће тај мост бити стратешки виталан у случају повлачења сопствених трупа, може одлучити да не сруши мост, већ да уместо тога изазове диверзију која ће одвући пажњу непријатељских трупа на другу страну, и тиме постићи исти привремени ефекат, истовремено чувајући мост за случај потребе. На овај начин, официр мења задатке, односно показује непослушност у извршењу задатог задатка, али са позитивном мотивацијом, ради испуњења институционалног циља, а то је победа у конкретној битци. Ако се покаже да је његова процена била исправна и резултати буду у складу са институционалним циљем, он би требало да буде похваљен, Међутим, ако резултат буде пораз услед његове погрешне процене, последице за њега ће бити веома тешке.

Трећи облик непослушности је најрадикалнији, и подразумева довођење у питање институционалних циљева који су у конфликту са позадинским циљевима. Примера ради, полицајац може одбити да спроводи истрагу против лица која су починила кривична дела због тога што сматра да су предвиђене казне преоштре за та дела, да је правосудни

систем корумпиран, и да „ситни” починиоци бивају неправедно сурово кажњени, док крупни починиоци успевају да подмите систем. Због свог виђења праведности полицајац може опструирати институционалну мисију полиције, а она укључује и предузимање мера против свих починилаца које полиција ухвати а одговорни су за кривична дела. Слично томе, лекар може одбити да подвргне пацијента хемотерапији упркос мишљењу својих колега, и упркос чињеници да би му, по њиховој процени, такво лечење продужило живот, ако би то довело до болова и тешког мучења које би било у супротности за релативно добрим општим стањем пацијента коме је прогнозиран кратак животни век без лечења. Он дакле, може своје искључене вредности претпоставити ставу званичне медицине да се лечење мора предузимати док год постоји уверење да би оно довело до продужења живота пацијента. Реч је о изузетно осетљивим и тешким питањима, са моралне као и са практичне стране, и зато је овај облик непослушности и најозбиљнији и обично, како год да се заврши, подразумева искључење појединца из друштвене улоге коју је играо (отказ у служби), а често и теже последице (кривична или друга законска одговорност).

Свако одступање од друштвене улоге је једна врста девијације, и свака таква девијација може подразумевати и укључивати разумно резонување. Истовремено, и креативна девијација може бити друштвено стигматизована, јер укључује елементе самовоље, а самовоља је потенцијално деструктивна појава за сваку формалну организацију и за друштво у целини. Стога се они који се упуштају у дисидентску улогу кроз службену непослушност, у великом броју случајева, суочавају како са институционалном осудом и санкцијама, тако и са широм друштвеном стигмом, колико год су племенити или несебични њихови мотиви. Девијација је део друштвеног живота и њена могућност је ствар принципа, јер, у начелу, могућност непослушности је саставни део чињенице да у службеном поступању не учествује само апстрактни играч улоге, већ једна комплетна личност, са сопственим позадинским циљевима и искљученим вредностима. Непослушност, то јест девијација од правила друштвене улоге, стога је део стварности сваке улоге, али она је верова-

тнија у случајевима у којима сама друштвена улога није адекватно дефинисана и функционално организована.

АДЕКВАТНОСТ УЛОГЕ И УЛОГА ПРОЦЕНЕ СЛУЖБЕНОГ ЛИЦА

Уопштено посматрано, друштвена улога је адекватна ако се у оквиру те улоге предвиђени циљеви ефикасно и неконтроверзно постижу употребом предвиђених средстава. Улога је неадекватна ако се дешава једна од наведене три ситуације:

- (а) предвиђена средства не успевају да остваре циљ улоге, дакле улога се не реализује;
- (б) за реализацију улоге је предвиђено више средстава, и она су узајамно неспојива;
- (в) улога укључује постизање више циљева, при чему су циљеви тако дефинисани да постизање једног онемогућава ефикасно и неконтроверзно постизање другог циља.

Да би улога била адекватна, средства морају ефикасно и неконтроверзно одговарати циљевима, а циљеви морају бити друштвено прихватљиви. Уколико су циљеви друштвено прихватљиви, а средства нису, већ су контроверзна (укључују, рецимо, неетичне поступке или друштвено штетне методе), или су пак средства неефикасна, и потребни су велики ресурси да би се постигли мали или циљеви средњег значаја и вредности, улога није адекватна. Затим, уколико су средства лоше одабрана, и узајамно су у конфликту, или пак само структурисање улоге није правилно и укључује више циљева који су узајамно неспојиви, појединац који службено поступа у таквим улогама је у тешкој позицији. Он је под великим притиском да прибегне службеној непослушности, те да или измени средства за постизање циљева, да измени конкретне циљеве улоге, или пак да доведе у питање саме институционалне циљеве који управљају улогом.

Имајући у виду претходно речено о друштвеном вредновању улоге, постаје јасно да је у њему пресудно *консеквенцијалистичко* резоновање, дакле процењивање оправдано-

сти поступања према последицама тог поступања, односно према резултатима који се постигну. У друштвеном животу, чак и у процењивању најпроблематичнијих одступања од строгих правила службе, попут оних у војсци и безбедносним службама, консеквенцијалистичко резонување игра битну улогу. Оно је усмерено на максимално остваривање циљева улоге, док се строго придржавања средстава која су прописана за њихово постизање сагледава као другоразредни принцип у случајевима успешне девијације, дакле девијације којом се постижу задати циљеви. Када је реч о неуспешној девијацији, санкције могу бити врло драстичне.

Последње питање које у контексту овог поглавља треба укратко размотрити је питање о примерености службене непослушности у различитим службама. Према једном становишту, постоје службе у којима је свака службена непослушност, дакле свако одступање од прописаних средстава за постизање прописаних циљева улоге, недопустива, односно противречи самом духу улоге, док је у другим службама непослушност чак пожељна, зависно од ситуације. Примери у којима непослушност, зависно од околности, може бити прихватљива или чак похвале вредна, су већ поменути. Постоји становиште, међутим, да у случајевима попут шалтерске администрације, која по природи свог посла све мора да чини „по књизи”, никакво одступање од правила није прихватљиво. Према том становишту, шалтерски службеник има прописане методе рада, и свако одступање од прописаног дијапазона случајева он мора „на одговарајућем формулару” да упути вишем службенику на разматрање, док је сама срж његовог посла рутинско примењивање прописаних решења на прописане случајеве.

Постоје снажни разлози за ово становиште.³ Наиме, замислимо ситуацију у којој би службеник задужен за издавање личних докумената одступао од строгих правила и прихватао делимичну документацију од неких лица, а захтевао додатну документацију, коју није могућно разумно набавити, од других лица, на основу сопствене процене појединих странака. Такво поступање би било противно начелу је-

3 Ibid.

днакости грађана пред државом и законом, и самим тим би било незаконито. Слично томе, дискреционо поступање благајника у банци или пошти је незамисливо. Њихов посао је да прецизно примењују релативно једноставна упутства за обављање релативно једноставних, а у сваком случају рутинских — врло је битно приметити, *по својој њприроди* рутинских, послова са грађанима.

Истовремено, према нашем мишљењу, постоје изузеци од овог правила које у начелу важи за шалтерску администрацију. Наиме, постоји шалтерска администрација која располаже извесним степеном дискреције, попут шалтерске администрације у разним конзуларним представништвима која издају визе и остала документа у вези са путовањима. Та администрација је, у начелу, такође везана уским и прецизним упутствима и прописима, али дух њеног рада је унеколико другачији. Постоје случајеви, неки од њих потресни, када строго примењивање прописа очигледно не одговара ситуацији нити конкретним околностима, и у тим случајевима, обојеним снажном личном драматиком, постоје бар *prima facie* морални разлози за примену службене непослушности. Службеник који издаје визе у неком конзулату и који одбије да изда визу старом брачном пару чија су деца у земљи чије је то конзуларно представништво, и тиме тај брачни пар доведе у позицију да можда заврше живот не видевши своју децу, или пак да немају од чега да живе јер су рачунали на помоћ од деце, па се потом суочи са последицама и овим чињеницама које, у начелу, нису присутне у материјалима на основу којих се одлучује, јер су ствар личне драматике, природно је у позицији да размишља о службеној непослушности из хуманих разлога. Он, с једне стране, поступа на основу строгих правила и нема право да их крши, али, с друге стране, он има људски однос према странкама и доживљава их *и* лично. Скрхати једног човека због бирократских разлога, колико год они били процедурално исправни (а они то често нису, чак ни у том смислу), није морално оправдано. Показати службену непослушност у тим околностима је храбро, а истовремено и морално оправдано поступање.

У целини посматрано, тешко би се одржало станови-

ште да постоји било који сегмент администрације у коме службеној непослушности апсолутно нема места, просто због чињенице да је стварност људског живота и сложених друштвених односа присутна у свим угловима друштва и у раду свих формалних организација, тако да се елемент личне људске драматике, који је амбијент неких по природи моралних дилема, може појавити, и појављује, практично у сваком административном послу. Стога, када се у било ком домену рада службеног лица појаве моралне дилеме, има места и службеној непослушности, бар у врло општем смислу. Можда је праг оправданог прибегавања службеној непослушности виши у шалтерској администрацији него, рецимо, код трговца, или код хемичара, али то не значи, као ни са „искљученим вредностима” уопште у поступању службених лица, да је тај праг бесконачно високо, то јест да је ступање на сцену позадинских циљева и активирање службене непослушности потпуно искључено.

ЕТИЧКА ОДГОВОРНОСТ У ПРАВНОМ ЗАСТУПАЊУ

Александар ФАТИЋ

АДВЕРЗИВНИ ПРАВНИ СИСТЕМ И ДИСТРИБУЦИЈА ПРАВА НА КОМПЕТЕНТНУ ОДБРАНУ

У односу на питање о томе да ли сваки грађанин има право на адвоката у случају да је оптужен за кривично дело, први одговор који се аутоматски намеће је онај који проистиче из устава и закона, и он је потврдан. Међутим, као и у другим контекстима, позитивноправни одговор на питање о правима није исте природе као морални одговор. Позитивно право предвиђа да свако има право на адвоката, али сасвим је различито питање о томе да ли адвокат има моралну обавезу да заступа сваког грађанина коме је то потребно, без обзира на логику тржишта и профита. Још прецизније, да ли адвокатура као професија има обавезу да се постара да сваки грађанин може добити компетентну одбрану, по самој логици своје унутрашње етике, чак и када адвокатура на то не би била обавезана законом. У овом поглављу ће бити речи о обавезама адвокатуре као професије, пре свега у односу на грађане, али у извесној мери и у односу на друштво као колектив.

Савремени правни системи у демократским земљама су тзв. адверзивни системи, а то подразумева да се суђење одвија по принципу сучељавања две супротстављене стране, тужилаштва и одбране у кривичним стварима, односно парничара у некривичним споровима. Обе стране износе своје аргументе, формулисане у терминима које закон и правосудна пракса дефинишу као релевантне за случај, и на основу уверљивости и артикулисаности, као и законске поткрепљености аргумената, суд доноси одлуку о исходу

тужбе или спора. Другим речима, у адверзивном систему је способност да се свој случај представи артикулисано и компетентно, разумљиво за правни систем, кључна за добијање праведног решења. Сходно томе, без обзира на саме чињенице случаја, странка пред судом која није у стању да пласира свој случај на задовољавајући начин самим тим је искључена из процеса којим може да дође до задовољења својих легитимних интереса. Приступ стручној правној помоћи је, дакле, интегрални део једнакости грађана пред законом. Још је важније то што је приступ адвокату суштински инструмент за постизање циља целокупног правосудног система, а то је остваривање друштвене правде. Неуспех било ког грађанина да на ефикасан начин приступи правном систему, који резултира у одржању неправде или у креирању нове неправде, истовремено је и неуспех правног система. Стога је адвокатура саставни део саме логике и институционалног оквира правног система.

*Тржишна и нетржишна дистрибуција добара:
либерални модел и модел „додељивања”*

Начин на који се добра дистрибуирају у друштву пре свега зависи од природе тих добара. За нека од њих, попут парфема, тржишни механизам је најбољи начин за дистрибуцију, јер се њиме постиже то да роба на крају ланца трансакција увек заврши у рукама онога који је највише вреднује, односно који је за њу спреман највише да плати. Ова формулација тржишног модела праведне расподеле је из пера чикашког судије и правног теоретичара Ричарда Познера (Richard Posner).¹ Познер сматра да се вредност добара у друштвеној дистрибуцији одређује тиме колико је који члан друштва спреман да за њих плати, тако да свака добровољна трансакција увећава укупно богатство друштва у смислу укупне количине вредности која се размењује, јер онај ко нешто продаје то, нужно, вреднује мање од цене коју за то тражи, а онај ко пристаје да плати неку цену очигледно вреднује то добро више од цене коју плаћа. Из тога следи да

¹ Видети: Richard A. Posner, *The Economics of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1981.

„права” која су повезана са дистрибуцијом добара увек завршавају „у рукама својих природних власника”, односно оних чланова друштва који их највише вреднују. Према тој логици „право” на неки козметички препарат ће увек припасти свом „природном власнику”, јер то је онај који је спреман да највише плати за тај парфем, тј. онај који тај парфем највише вреднује.²

Тржишни принцип расподеле је врло привлачан за економисте, јер омогућава да се конструкцијама описаног типа објасни како добровољне трансакције увећавају друштвено богатство и јер ствара појмовну матрицу за економистичко резонување о многим сферама друштвеног живота, укључујући и дистрибуцију права на заштиту праведности. Стога је либерално схватање расподеле друштвених добара стекло тако широку популарност и довело до тога да либерални реформатори настоје да што већи број друштвених добара подведу под механизам тржишне расподеле.

Постоје, међутим, добра у друштву за која није примерен тржишни модел дистрибуције, попут основног и средњег образовања, вакцинисања деце од заразних болести, или пак ватрогасних услуга. Када би се те услуге дистрибуирале по принципу тржишних преговора између оних који их нуде и оних који су за њих спремни највише да плате, дошло би до озбиљних последица за већи број чланова друштва. Заразне болести и пожари би захватили и богате и сиромашне. Стога се ова добра дистрибуирају по принципу „додељивања” свима којима су потребна, и то пре свега због тога што су она у вези са циљевима и интересима које дели највећи број чланова заједнице. Заштита здравља и заштита од пожара и осталих непогода је интерес свих, а то, само по себи, подразумева да се средства за спречавање пожара и зараза морају дистрибуирати по принципу права на основу потребе, а не на основу вредновања које се изражава у спремности и способности да се за неко добро плати нека цена.

2 Видети такође: Aleksandar Fatić, *Punishment and Restorative Crime-Handling: A Social Theory of Trust*, Avebury, Ashgate Publishing, Aldershot, 1995, p. 137.

Постоји и други, у ужем смислу морални аргумент за расподелу извесних добара механизмом додељивања, и он се заснива на полазишту да грађани, независно од било каквог заједничког интереса са другим грађанима, *имају право* на одређене услуге и да то право није предмет тржишних преговора. Постоје снажне моралне интуиције према којима жртва пљачке има право на заштиту полиције, а према сличним интуицијама и неко ко је оптужен од стране правосудног система има право на ефективну одбрану *у циљу утврђивања истине*. У адверзивном правосудном систему истина се утврђује на основу два супротстављена полазишта између којих суд бира на основу ваљаности аргумената сваког од њих. Сама та структура судског поступка подразумева да сваки учесник у спору мора имати адекватан приступ правним ресурсима, пре свега компетентно правно заступање у складу са форматом и садржинским смерницама самог правосудног система. Другим речима, могло би се тврдити да према моралним интуицијама сваки грађанин, на исти начин на који има право на заштиту полиције од виктимизације криминалом, има и право на адвоката у случају да је оптужен за нарушавање закона у било ком контексту.

Трећи аргумент за нетржишну доделу неких добара се заснива не на праву примаоца добра, већ на дужности оних лица која имају обавезу да примаоцу обезбеде та добра. Најбољи пример је обавеза родитеља да се постарају за адекватну здравствену заштиту своје деце. Самим тим што су постали родитељи, они су дужни да брину о деци. Иако у либералним друштвима постоји уверење да нико нема категоричко право на здравствену заштиту, дакле здравствена заштита је, нарочито у Северној Америци, предмет тржишног расподељивања, родитељи имају обавезу да се постарају за здравствену заштиту своје деце. Деца су у овом случају „корисници у трећем лицу” (*third party beneficiaries*).

Правда као предмет расподеле додељивањем

Ако је једини званични механизам за расподелу правде у друштву правосудни систем, и тај систем је адверзиван, онда је природно да, полазећи од претпоставке да је право на

правду универзално грађанско право, сваки грађанин, без обзира на то да ли то може да плати, има морално право на адвоката, и то на ефективног, компетентног адвоката, то јест на квалитетне правне услуге пред судом. Пођимо логиком редоследа права.

Раније је речено да закон има две основне друштвене функције, наиме да обезбеди предвидивост поступака актера у друштвеним трансакцијама, и да осигура највећи могући степен мира, односно избегавање конфликта. Да би постигао та два циља, закон прописује одређена поступања и забрањује нека друга поступања, те забрањеним поступањима придодaje санкције као додатне трансакционе трошкове усмерене на то да обесхрабре девијације од правила.

Основни предуслов, међутим, да би закон могао вршити ову регулативну функцију је да грађани, пре свега, буду упознати са његовим садржајем, као и са практичним, процедуралним и садржинским могућностима да заштите неко своје право. У савременим, комплексним правним системима, већина грађана није упозната са детаљним садржајем закона, као ни са најефикаснијим начинима да, употребом закона, заштите своја права. Њима је, дакле, и на нивоу информисаности и на нивоу употребе закона, потребан правни заступник. То је *инијеџрални део њиховог љрава на љравду* у друштву.

Други услов за постизање начела заштите праведности је могућност да се своја права актуелно уживају, односно не само да се зна шта закон предвиђа, већ и да се тај закон употребљава као инструмент за заштиту права. Другим речима, потребно је да грађанин има приступ правном заступању и у практичном поступку пред судовима. Чак и без тог другог услова, он не остварује право на правду.

С обзиром на то да су адверзивни системи усмерени на то да узајамно одмеравају два артикулисана и супротстављена гледишта у терминима које дефинише сам правни систем, недостатак одговарајуће стручне помоћи једној страни може компромитовати сам статус и смисао правног система, јер такав правни систем може активно служити неправди, односно

може штитити починиоце друштвене неправде уколико они имају већу способност заступања својих ставова од оних који су жртве неправде. Неспособност да се сопствени интерес или право на одговарајући начин правно изразе преводи се у немогућност да се то право или интерес ефективно заштите. На тај начин, уколико се правно заступање расподељује по либерално-тржишном моделу, ствара се читава категорија искључених грађана, који не уживају заштиту правног система, а то доводи у питање сам појам правног система као инструмента за обезбеђивање универзалних права и општедруштвене правде. Ако су клијенти правног система само они који могу да плате, а његове потенцијалне жртве они који не могу да плате заступање, онда није реч о правном систему, него о тиранији. Стога постоји *инхерентна морална обавеза* друштва да обезбеди квалитетно правно заступање сваком свом члану.

Конвивиални правосудни систем

Било би, наравно, могућно настојати да се једнакост грађана пред институцијама осигура тако што ће се правни систем учинити што мање специјализованим и што разумљивијим обичном грађанину и без стручне помоћи. Такав систем се назива „конвивиалним системом”, и у њему се не дозвољава специјализација судија по областима, него се специјалистичка обука судијама нуди тек након што су изабрани у то звање, они се не задржавају дуго у истој области рада, него се крећу између различитих категорија предмета, тако да је, практично, њихово искуство упоредиво са искуством грађана-поротника који у судници учествују у поступцима. На овај начин би се могао формирати специфичан комунитарни дух правосуђа, у коме би грађани директније и потпуније учествовали самим тим што би га у већој мери непосредно разумели. Спречило би се отуђење институције од њених изворних власника, а то су грађани.

У конвивиалном систему би се смањила могућност злоупотреба у правосуђу, пре свега због тога што би, због једноставности система, свака злоупотреба била видљивија и лакше би се откривала, а и зато што не би било езотеричности у правничкој професији која омогућава техничке и проце-

дуралне манипулације ради личне користи. У конвивиалном систему би, логички посматрано, требало да буде далеко мање корупције у правосуђу него што је то случај у адверзивним системима. Коначно, у конвивиалном систему би била радикално смањена улога „чуvara капија”, дакле оних појединаца који ван позиција институционалне моћи и овлашћења, користећи свој фактички, лични или политички утицај, одређују начин на који ће поступати званичне институције и одређују нове „регруте” за званични институционални систем — непотребно је посебно истицати да су ти регрути, који касније добијају државна овлашћења, такође под утицајем чуvara капија и често су њихова продужена рука у институцијама.

Специфичност улоге чуvara капија у корупцији институција је у томе да они увек поступају преко других, преко својих кадрова у јавним институцијама, док истовремено лично не сnose никакву формалну одговорност за поступке својих штићеника. Сва одговорност је на непосредним извршиоцима одлука чуvara капија, а својим фактичким утицајем на приступ институцијама, на регрутовање кадрова, они индиректно остварују готово потпуну стратешку контролу рада влада и њених појединачних органа. Стога су чуvari капија „најпрљавији играчи” у игри институционалне корупције, и карактеристика било ког система, па и конвивиалног правосудног система, да минимизује улогу чуvara капија је стога, са тачке гледишта борбе против корупције, потенцијално изузетно значајна. Смањењем укупне езотеричности правосудног система смањила би се и непрозирност процеса доношења одлука у друштву, и тиме у целини повећала његова демократичност.

Адверзивни систем

Супротност конвивиалном правном систему је адверзивни систем, у коме друштво практично допушта да правосуђе постане компликовано, специјализовано и разгранато у сложене процедуралне и нормативне структуре. У том систему, грађанин природно не прати развој правосуђа и законодавства, и у суштини не зна која су његова права и

дужности и који су најсврсисходнији начини да своја права и интересе заштити. Другим речима, у адверзивном систему постоји аутоматска потреба за правном помоћи да би се приступило систему. То, међутим, не елиминише право грађанина на приступ систему, и ставља терет обавезе на друштво, то јест на државу, да осигура одговарајуће правно заступање за сваког грађанина; уколико грађанин није у стању да за себе обезбеди правно заступање по либерално-тржишном моделу, друштво је дужно (овде је реч о инхерентној моралној обавези која проистиче из самог појма правосудног система као механизма за задовољење друштвене правде, а не о уставној или законској обавези) да му обезбедни квалитетно заступање, односно квалификованог адвоката. Цена за професионализацију правосуђа и његово отуђење од свакодневног живота грађанина је ова морална обавеза државе, или друштва, да понуди свакоме правну помоћ на исти начин на који му нуди помоћ полиције у виду заштите од криминалне виктимизације.

АДВОКАТУРА

Проблеми са којима се држава суочава у процесу испуњавања описане обавезе према грађанима су познати, и углавном се свode на тешкоће у обезбеђивању одговарајућих ресурса за бесплатну правну помоћ. Међутим, држава није једина обавезна да осигура правно заступање. Постоје снажни разлози за закључак да је и адвокатура као професија обавезна да не буде само либерална професија, него да себе схвата као део правосудног система и као обавезну да сама понуди свим грађанима одговарајуће правно заступање. Могло би се, чак, тврдити да је обавеза адвокатуре као професије идентична по значају обавези државе у овом погледу.

У адверзивном систему професионална адвокатура је монопол на пружање правних услуга. Правни заступник, наиме, може бити и лице које није професионални адвокат, али по закону то лице не може наплаћивати своје услуге. Стручна правна помоћ је неопходна грађанима да би ефективно приступили правном систему, и они се морају одређивати између адвоката који припадају адвокатској комори и тиме су легализовани као правни заступници који наступају

на тржишној основи. Међутим, са моралне стране посматрано, шта је оправдање давања монополског положаја управо члановима адвокатске коморе? Зашто друштво, у контексту отвореног тржишта, не би дозволило свима који сматрају да могу пружити правну помоћ, били они чланови коморе или не, да пружају и наплаћују своје услуге, остављајући грађанима да бирају заступника?

Примера ради, постоје неки спорови у којима би правни заступници који нису професионални адвокати могли грађанима пружити квалитетнију правну помоћ од већине професионалних адвоката. Академски истраживачи који су аутори појединих закона из предметне области, писци њихових званичних коментара који се користе у судској пракси и други стручњаци би, у својим областима, вероватно могли бити сматрани стручњацима од просечног професионалног адвоката. Ипак, они не могу комерцијално заступати своје клијенте. На тржишту, монопол је у рукама адвокатске коморе.

Да би адвокатура могла постати професија, потребно је, пре свега, да према друштву, са захтевом за њено признање као професије, наступи довољан број представника који су у довољној мери организовани да уверљиво представљају све или већину адвоката. Другим речима, потребно је да постоји адвокатска комора која посредује статусне односе адвокатуре са друштвом и државом као институционализацијом интереса и ставова друштва.

Други услов за професионализацију адвокатуре је установљавање критеријума за непобитно одлучивање о томе ко припада, а ко не припадај тој професији, а ти критеријуми подразумевају образовање и различите системе сертификације (државни испит — код нас је то „правосудни испит”, чланство у комори, различита уверења и друге статусне документе у различитим земљама).

Трећи и кључни услов за признавање адвокатуре као професије, пре свега у светлу њеног монополског положаја на тржишту, је морални услов. Морално посматрано, ни један монопол није оправдан без додатних обавеза које његови

носиоци предузимају. Адвокатска комора, пре свега, мора установити *правила максималне могуће компетенције* с обзиром на разумна очекивања заједнице. О томе је већ унеколико било речи. Затим, она се мора *експлицитно или имплицитно јавно обавезати* да ће служити општем интересу правде, а не само свом комерцијалном интересу. Она се мора, имплицитно, обавезати да ће *осигурати помоћ сваком грађанину* који то тражи и коме је помоћ неопходна. Адвокатура мора званично и јавно устврдити, обавезати се, да ће служити друштвеној правди. Ту своју обавезу адвокатура мора формулисати у одговарајућим етичким кодексима професије, који су и сами делимично одређујући и конституишући за професију.

Само у наведеним околностима морално је оправдан монопол адвокатуре на комерцијално правно заступање. Грађани тада усмеравају своје искључиво социјално очекивање правне помоћи ка адвокатури, која заузврат тврди да поседује максималну компетенцију за правно заступање у друштву и да служи пре свега друштвеној правди, *а не професију*. То значи да адвокатура *не може бити искључиво либерална професија*.

Корисно је упоредити статус адвокатуре као монополске професије у друштву за статусом комуналних предузећа. Примера ради, предузећа за одржавање водовода и испоруку електричне енергије такође уживају монопол у друштву, дакле немају комерцијалну конкуренцију, али као услов за тај положај они се морају обавезати да ће обезбедити воду и електричну енергију свим члановима друштва на основу потребе, а не на основу тржишног преговарања о томе ко је спреман више да плати. Дакле, комунална предузећа свој профит изводе из делатности која пре свега служи свим грађанима, па се у контексту претпоставке о том универзалном служењу потребама грађана преговара о евентуалним модификацијама услова, пре свега цена. Комунална предузећа не наступају на начин либералног тржишта, иначе не би могла имати морално оправдан монополски положај. Са адвокатуром је стање истоветно. Она може и треба да тражи профит, али само након што је осигурала да су потребе свих

грађана за правном помоћи ефективно подмирене. Адвокатура нема морално право да задовољавање потребе грађана за правном помоћи условљава својом добити, иначе она губи оправдање као монополска професија. Управо се у томе састоји суштинска контроверза у вези са адвокатуром, која у већини друштава данас наступа као да је либерална професија. Служење *pro bono publico* се схвата као милосрђе из добре воље, а не као суштинска дужност адвокатске професије која ту професију конституише и оправдава. Заборавља се да адвокатуру не оправдава профит, него управо служење свим грађанима, а профит је додатна корист која је, у оним ситуацијама у којима га је могуће остварити, отворена као могућност за адвокате, и то на монополској основи. Где могу да наплате своје услуге, они треба да их наплате, и само они могу да наплаћују услуге. Међутим, тамо где не могу да наплате услуге, они и даље имају дужност, као „службеници суда”, да заступају клијенте. То је морална чињеница коју није лако предочити великом броју чланова адвокатске професије у већини савремених либералних економија.³ Другим речима, према америчком правном теоретичару Кенету Кипнису (Kennet Kipnis):

(...) у одсуству прихватања обавезе од стране правничке професије да ће (као адвокати) обезбедити своје услуге свима којима су оне потребне, давање искључивог права адвокатској комори да заступа клијенте пред судом и да то наплаћује постаје ништа друго до одлука да се неки делови друштва искључе из система учествовања у правном систему. Тамо где је само адвокатима допуштено да саветују и заступају чланове заједнице пред судом (и да за то буду плаћени), а ни један адвокат није спреман да обезбеди своје услуге члановима заједнице којима су те услуге неопходне, али не могу да их плате, само друштво не задовољава критеријуме обавештености о правима и

3 Видети: Kenneth Kipnis, “Professional Responsibility and the Distribution of Legal Services”, у: Kenneth Kipnis & Diana T. Meyers (eds), *Economic Justice: Private Rights and Public Responsibilities*, Rowman & Allanheld, Totowa, New Jersey, 1985, pp. 130–42.

дужностима регулисаним законом и приступа механизмима за примену заштите својих права. Самим тим, таква друштвена заједница је неправедна.⁴

С једне стране, адвокат мора бити независан од државе у том смислу да он мора бити у стању да штити интересе свог клијента без мешања државе и државних интереса у тај процес. С друге стране, он је статусно део правосудног система, јер он суштински посредује између друштва (грађана) и правосудног система у ситуацији у којој, иначе, грађани не би могли ефективно користити правни систем. Стога је адвокат у статусном смислу „службеник суда” који игра важну улогу у самој архитектури правног система.

Иако адвокат зарађује правним заступањем, он није статусно најамник странке, већ пре свега службеник суда. Због природе комерцијалних трансакција, та чињеница се тешко рефлектује у стварности. Неуспех адвоката, у моралном смислу, је и неуспех комплетног правосуђа, што се такође тешко рефлектује у свакодневној стварности у којој адвокати поступају као трговци својим услугама.

Пошто је мисија адвокатуре служење друштвеној правди, адвокатска професија подлеже низу тешких етичких питања, јер се поставља питање о томе да ли конкретни поступци адвоката у контексту заступања клијента директно служе правди или не. Једна од најизраженијих таквих контроверзи је питање о поверљивости у контексту правног заступања.

ПОВЕРЉИВОСТ У ПРАВНОМ ЗАСТУПАЊУ

Имајући у виду чињеницу да је адвокатура кључни сегмент друштва у смислу омогућавања систематског и неметаног приступања грађана адверзивном правосудном систему, то јест механизму за решавање спорова и заштиту права и интереса, важно је да буду заштићени и они елементи

4 Kenneth Kipnis, “Professional Responsibility and the Distribution of Legal Services”, *op. cit.*, цитирано према прештампованој верзији у: Peter Y. Windt et al. (eds.), *Ethical Issues in the Professions*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989, p. 403. Текст у заградама је додат ради разјашњења.

конкретног обављања адвокатске професије који су нужни да би правно заступање било делотворно.

Широко је прихваћен став да адвокат може успешно бранити свог клијента само уколико „зна све што клијент зна” о случају, укључујући и оне чињенице које клијент сматра релевантним, и оне које клијент не сматра релевантним, пре свега због тога што клијент није увек довољно компетентан да оцењује релевантност појединих чињеница. Да би клијент адвокату открио све релевантне информације, он мора бити уверен да ће адвокат сачувати тајност тих информација, јер оне могу бити инкриминишуће за клијента. Другим речима, из реченог следи да би адвокат морао имати обавезу да чува поверљивост информација које јасно показују кривицу клијента, те да би тиме активно помагао клијенту у прикривању кривице.

У Лејк Пезанту, у Њујорку, осамдесетих година прошлог века оптужени у поступку за убиство је рекао својим адвокатима за двоје других људи које је убио и где је сакрио њихова тела. Адвокати су отишли на то место, пронашли тела, посматрали их и направили фотографије, али нису обавестили власти. Овим су адвокати сакрили информацију од полиције и тужилаштва. У току поступка, родитељ једне од жртава, очајно тражећи своју несталу ћерку, од једног од два адвоката је тражио податке, а он је одбио да му их да. Тек накнадно, неколико месеци касније, када је оптужени признао и та два убиства, адвокати су полицији открили место на коме су била сакривена тела.

Јавност је била шокирана оним што је доживела као бесрамно понашање адвоката и „типичан” нездрав недостатак код адвоката уважавања јавног интереса и елементарне људске пристojности. Тужилац је подигао оптужницу против адвоката за дела непријављивања кривичног дела и за пропуштање да се постарају да тела буду пристojно сахрањена.

Контроверза у вези са обавезом адвоката да чува тајну у суштинској је вези са питањем о карактеру суђења, наиме са питањем о томе да ли је суђење трагање за истином, или иде даље од трагања за истином. Уколико је суђење трагање за

истином, онда је основна морална карактеристика која би се тражила од адвоката истинољубивост, а то никако не би могло оправдати сакривање информација о кривичним делима, поготово када је реч о убиствима.

Специфичност адверзивног система је у томе што се у њему подразумевају нека „права” која могу налагати да се *сиречи усјановљавање истине* у судском поступку. Право окривљеног да се брани ћутањем, као и право адвоката да саветује клијенту да не даје изјаве, у основи су усмерена на то да се спречи откривање инкриминишуће истине. У суштини, адвокату су дата права да саветује клијента да прикрива истину, а сама та чињеница доводи у питање морални статус суђења као трагања за истином.

У случају Ескобедо против државе Илиноис из 1984. године, судија у процесу је изјавио да ће „сваки адвокат који ишта вреди (...) одмах и сасвим отворено рећи свом клијенту који је осумњичен за кривично дело да ни под којим околностима не даје никакву изјаву полицији”. Другим речима, правосудни систем очекује од адвоката да прикривају истину када је то у интересу њихових клијената.⁵

У поступку прихватања доказног материјала, адвокат има право да спречи увођење у листу евиденције доказа о извршењу кривичног дела (рецимо, оружје којим је извршено дело), уколико га је полиција прибавила на процедурално некоректан начин. Адвокат може знати да је реч о сасвим валидном доказу, који јасно доказује да је његов клијент починио тешко кривично дело, а ипак, у складу са својом дужношћу, он ће настојати да спречи увођење тог доказа у поступак ако за то постоје процедуралне могућности. Дакле, адвокат не поступа на истинољубив начин, и самим тим што је такво његово поступање нормирано у самом правосудном систему, адверзивни систем не третира истину као врховну вредност и не представља суђење као поступак трагања за истином.

Етички заступници адверзивног система правосуђа наводе овде поменуте чињенице као доказе да у том систему

5 Видети кратки текст Монро Фридмана: Monroe H. Freedman, *Lawyers' Ethics in an Adversary System*, Bobbs-Merill, 1975, pp. 1–8.

трагање за истином није крајњи циљ судског поступка, али они нигде не кажу шта је то још циљ система.⁶

С једне стране, грађанин има право на ефикасну правну заштиту, и то његово право проистиче из раније дискусије. С друге стране, сам смисао правосуђа је у томе да се утврде чињенице, то јест истина, у погледу спорова и тужби између грађана, и између грађана и државе. Ако средства која се користе да би се грађанима понудила ефикасна заштита компромитују истину као циљ правосудног система, онда је улога адверзивног правосудног система неадекватна, јер оно што важи за улоге појединаца у друштву важи и за друге друштвене улоге, чији носиоци не морају бити појединци. У претходном поглављу је речено да је улога неадекватна ако се предвиђеним средствима не постижу предвиђени циљеви, или ако је више предвиђених средстава у узајамном конфликту, или ако постоји више циљева улоге, а постизање једног онемогућава или угрожава постизање другог. Према тим критеријумима, изгледа да је улога адверзивног система у коме је адвокатима дато право да скривају истину неадекватна.

Тешко је замислити шта би осим истине могло бити врховни критеријум правосуђа. Међутим, чак и ако постоји неки други, још неспецификовани циљ, неспорно је да је и истина циљ. Постизање истине би било најизвесније када адвокатима не би било допуштено да је прикривају, то јест када би границе њихових овлашћења и дужности биле бар тамо где почиње прикривање кривичних дела. Из наведених чињеница се јасно види да би такво поступање, дакле постизање инстинитости као циља правног система, угрозило неке друге његове циљеве, нека „права” која су дефинисана прилично аморфно, јер је нејасно каква су то права која нису у вези са истином, него су јој претпостављена и супротстављена. Посматрано обрнуто, постизање оних циљева за које се тврди да су суштински циљеви адверзивног система очито је у нескладу са инстинољубљем, јер адвокат чија је дужност да спречава прихватање крвавог ножа којим је извршено убиство као доказног материјала на основу процедуралног прекршаја, иако он зна да је тај доказ веродостојан, а при томе поступа у

6 Ibid.

складу са својом службеном дужношћу, омета откривање истине. Укратко, друштвена улога адверзивног система правосуђа је неадекватна бар стога што су за ту улогу предвиђени различити циљеви, од којих је један достизање истине, али постизање једног циља омета друге циљеве.

Питање о начину рада адвоката и њиховом праву на поверљивост је, у основи, питање о праву на истину. Извесно је да начин на који адверзивни правни систем нормира поверљивост у адвокатури сугерише да истина није највиша вредност. Остаје, као предмет даљег размишљања, питање о систему вредности у коме истина није највиша вредност.

ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА КАО ДОМИНАЦИЈА

Александар ФАТИЋ

СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА И ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА КАО ТРЕНДОВИ

Растућа подела рада и комплексност друштвене организације доводе до отуђења човека од све више сфера живота, у којима он данас може да учествује само посредно, преко специјалиста и професионалаца који му нуде „услуге” приступа тим областима живота. Та чињеница битно органишава богатство животног простора сваког савременог човека, и она је повод за теоријске анализе које су критички оријентисане према специјализацији и професионализацији. Такав критички став није нов, он је у врло наглашеним формама познат из периода просветитељства (довољно је присетити се Русоа и његовог *Емила или о васпитању*), али је он врло снажно *аналитички* аргументисан у савременој литератури. Једно је, наиме, изводити уопштене, синтетичке закључке о кобима савремене цивилизације и одвајања од природе, као што су то чинили просветитељи, а сасвим је друго аналитички приступати конкретним стратегијама које специјализоване струке и професије користе као корпоративне моделе притиска на друштво. Те стратегије у својим кључним последицама доводе до значајних отуђења човека од друштва и до компромитовања основних начела демократије.

*Специјализација и професионализација као модели
монополизације*

Настојање да се задовољавање појединачних и друштвених потреба учини што ефикаснијим по тржишном

принципу довело је до тога да групе специјализованих „сервисера” тих потреба доминирају не само начином на који се оне задовољавају, већ и начином на који се оне друштвено артикулишу и изражавају.

С једне стране, специјализовани сервисери потреба, било да се ради о лекарима, који сервисирају здравствене потребе, адвокатима, који сервисирају потребу за ефикасним приступањем механизму друштвене правде и пресуђења, или архитектама, који сервисирају очигледне потребе за изградњом објеката, настоје, и често успевају, да остваре легални монопол на задовољавање одговарајућих категорија потреба у друштву. У претходном поглављу је илустровано како адвокатска професија стиче и одржава монопол на посредовање између грађана и правосудног система. Лекари, на исти начин, законском регулативом стичу монополско право да лече оболеле, па се свако „нестручно” лечење, дакле лечење које не спроводе лекари, назива, пежоративно, „надрилекарством”, на исти начин као што се мешање у адвокатски домен рада од стране оних који нису чланови адвокатске коморе назива „надриписарством” и законски се кажњава.

Архитекте имају сопствени монопол јер пројект за изградњу неког објекта није могуће лиценцирати код одговарајућих државних служби ако тај пројект није оверен од стране неког архитекте. Градити кућу без пројекта архитекте није дозвољено, наиме за такву кућу се не може добити грађевинска дозвола. Слична је ситуација са многим другим специјализованим професијама.

Аргумент за одустајање од начела фер тржишне утакмице у овим случајевима и за давање монополских права појединачним професијама је тај да одговарајуће потребе могу бити задовољене само на високостручан начин, да је њихово задовољавање од стране нестручњака потенцијално опасно и деструктивно, те да стога треба осигурати доњи лимит стручности за легално задовољавање тих потреба, а тај доњи лимит је да сервисери тих потреба припадају одговарајућој сертификованој, специјализованој, професији. Тако, ако треба лечити болесника, друштво прописује да се то лечење изводи искључиво од стране лекара уколико је лекар досту-

пан, а не од стране сеоског видара. Уколико би, у присуству лекара, нечије дете лечио видар, и то дете затим умрло од компликација, родитељи би се сматрали одговорним због необраћања лекару. Међутим, уколико би се родитељи обратили лекару, па дете умрло из истих разлога, они се не би сматрали одговорним што се нису обратили видару, јер се сматра да лекарска професија представља доњи лимит потребне стручности за задовољавање здравствених потреба. Уколико лекар погрешно, његову кривицу је у многим случајевима немогуће санкционисати, јер, управо због езотеричности професије, лекарска струка не признаје никакав други надзор осим надзора лекара.

Низ скандалозних ситуација у здравству тако не могу добити судски епилог, јер постоји нездрав дух лажне лојалности међу припадницима лекарске професије, који су несклони да вештаче једни против других, и тако држе друштво увучено у зао круг аргументације, наиме да само лекари могу процењивати рад лекара, при чему лекари, у начелу, неће да процењују рад других лекара. Укратко, на овај начин се лекарска професија ставља изнад закона и других друштвених норми и измиче друштвеној санкцији као основној полузи друштвене контроле.

Реч је, једноставно, о томе да професије настоје да прошире и учврсте свој монопол у друштву. Први корак успостављања монопола је тврдња да само високоспецијализовани сервисери потреба смеју задовољавати те потребе, и он се остварује законским монополоривањем потреба кроз адвокатске и лекарске коморе, професионализацију захтева за издавање различитих дозвола које, онда, зависе од тога да ли је документација резултат рада „специјалиста” и „овлашћених стручњака” или не. Наравно, чињеница да је неко овлашћени стручњак не значи да ће он понудити квалитетну услугу ништа више него што чињеница да је неко „овлашћени сервисер” неког произвођача аутомобила значи да је тај сервисер стручан, поштен и да пружа коректну услугу. Као што је, често, могуће добити јефтинију и квалитетнију услугу сервисирања аутомобила код сервисера који није „овлашћен”, већ је сервисер „опште праксе”, тако је, у принципу, могуће

добити и здравствени савет од некога ко није лекар, и савет за поступање пред судом од некога ко није адвокат. То, међутим, није друштвено нормирано и сматра се, у најмању руку, сумњивим и непрепоручљивим, а у неким случајевима је и кривично кажњиво.

Суштина монополизације је у томе да се одреди нека важна друштвена или појединачна потреба, па да се потом пресеку све линије сервисирања те потребе осим једне. Начин на који су, рецимо, функционисали изнуђивачи у раним фазама развоја организованог криминала (такозвани рекет) био је заснован управо на томе да се безбедност неког привредног субјекта или чак привредне гране стави искључиво у руке и на милост једне групе, која је најчешће била криминална организација. Према Ивану Иличу (Ivan Illich), једном од утицајних аутора у овој области, савремени професионалци и специјалисти на сличан начин монополизују сервисирање друштвених потреба, само што је њихов монопол легалан.¹

Монопол се потом појачава тако што се, поред одсецања других легитимних линија сервисирања исте потребе, свако, и неформално задовољавање исте потребе искључује, односно не признаје као задовољење потребе. Дobar пример ове појачане врсте монопола је школско образовање, при коме ђаци уче не само материју из наставног плана, већ и вредно-сти, укључујући и норму да се образовање стечено ван школе „не признаје”. Другим речима, знање стечено ван школе *нема ситишус леѓийимноџ* знања, што појачава монопол школе као институције. Суштина појачаног монопола је још видљивија у случају универзитетског образовања. Универзитет има легални монопол на издавање диплома којима се потврђује стручност на легитиман и легалан начин. Свако специјалистичко образовање које се стиче ван универзитета, или након завршетка универзитета, чак и из истих области које се изучавају на универзитету, али на продубљенији или чак квалитетнији начин, има статус полулегалног, полузваничног и не нужно признатог знања. Реч је о класичном појачаном монополу који служи деструкцији здраве утакмице у области стицања знања и вештина.

¹ Видети: Ivan Illich, *Toward a History of Needs*, Random House, New York, 1978.

Трећа и коначна фаза проширивања и учвршћивања монопола укључује *фабриковање њихове потребе*. Стручњаци више не контролишу само начине задовољавања потреба и њихово друштвено артикулисање, већ контролишу и саме потребе и тамо где нових потреба нема, они их намећу друштву, односно прописују појединцима шта им треба, које су њихове потребе. Реч „фабриковање” сугерише не просто производњу нових потреба, већ лажно сугерисање потреба које су, у суштини, квазипотребе.

Примера ради, лекари данас не само да контролишу лечење и примену лекова, већ прописују шта ће се производити, за кога, на који начин ће се то примењивати. Они тврде да су у поседу знања које се не може комуницирати лаицима, и самим тим закључују да нису дужни да својим „клијентима” објашњавају разлоге за своје одлуке и препоруке. Штавише, они одлучују о томе зашто су њихове услуге неопходне, и тврде да су неопходне тамо где други такву потребу не виде. Они су законски овлашћени да људе дефинишу као своје клијенте, да им сугеришу шта су њихове потребе, и да, коначно, аутоматски буду надлежни да (једини) легално сервисирају те потребе.

На тај начин, болесници постају све мање особе а све више случајеви. И сам речник медицинске професије сугерише деперсонализацију болесника. Оболела особа којој нека врста лечења не помаже, или чак одмаже, због тога страда, али у званичном речнику она „не одговара на третман”. Другим речима, не каже се да „третман” не одговара особи, јер то сугерише неадекватност лекарске одлуке, већ се то пажљиво избегава премештањем тежишта неадекватности у болесника, то јест клијента — пацијента. Такав речник сугерише да је са леком све у реду, али пацијент је тај који „не реагује” на њега.

Корпоративизација њихове потребе

Савремени развој специјалистичких професија је довео до тога да, осим чињенице да појединачни лекар, рецимо, одређује потребе свог клијента-пацијента, читава лекарска професија, корпоративно, дефинише потребе читаве

популације, читавог друштва. Лекарска професија као интересна група сматра да има право да тестира читаву популацију, да је затим анализира, и да одређује које су њене здравствене потребе. Затим лекарска професија тражи одговарајућу буџетску подршку за сервисирање потреба које је сама дефинисала, па потом планира начин, домен, степен и време сервисирања тих потреба. На описани начин сви грађани постају потенцијални пацијенти, или клијенти. Комплетна популација је предмет рада лекарске професије.

Исти принципи се односе и на друге професије. Међународни банкарски постављају „дијагнозу” болести неке државе, и прописују јој лекове. Уколико економија од тих лекова доживи колапс, то је, опет, кривица владе те државе, а не Међународног монетарног фонда, Светске банке или неке друге корпоративне структуре међународних банкара.

Раширеност специјалистичке и професионалне доминације је таква да она у великој мери одређује начин на који појединци доживљавају свет у коме живе и сопствену улогу у том свету. Језик доминантних професија толико утиче на свакодневни језик и свакодневне односе да људи сами дефинишу своје потребе у терминима језика професија, сами се подвргавају лечењу када нису болесни, и сами постају потенцијални или актуални клијенти. Постајање клијентом је нека врста иницијације у друштво легитимних чланова заједнице, а одбијање савета професионалаца се не сматра само глупошћу, већ дубоко субверзивним и чак морално проблематичним. Неко ко не слуша савете лекара није сасвим легитиман члан друштва, „са њим нешто није у реду”, у односима са њим треба бити у најмању руку обазрив. Реч је о тихој екскомуникацији свих који својом вољом измичу потпуној контроли доминантних професија и статусу клијента који из такве контроле проистиче. Они који не желе да буду стални клијенти постају делимично неподобни, полулегитимни чланови друштва, а ако трајно одбију услуге професионалаца, постају нека врста друштвених отпадника који „подривају прогрес”. На тај начин, доминантне професије стварају нове критеријума друштвене подобности и профилишу своју суштинску *политичку* улогу у друштву.

НАРУШАВАЊЕ НАЧЕЛА ДЕМОКРАТИЈЕ ПОЛИТИЧКОМ УЛОГОМ ДОМИНАНТНИХ ПРОФЕСИЈА

Тиме што професије, моделом доминације над друштвом, дефинишу друштвене улоге људи као својих клијената и отпадника од „леgitимног”, клијентског односа, оне у низу конкретних случајева нарушавају елементарне принципе демократије. Један од најочигледнијих примера је нарушавање принципа директног сведочанства у доказивању пред судом.

Демократски политички системи су суштински лаички. Они се заснивају на представничким телима која имају врховну власт. Врховна позиција парламента као институције која окупља изабране представнике (лаичке) јавности има велики симболички значај за разумевање суштине политичке демократије, јер представнички систем искључује доминацију било које врсте ексклузивизма, а управо ексклузивизам карактерише експертске политичке заједнице као групе за притисак које дефинишу друштвене улоге грађана.

Примера ради, у демократским политичким системима пред судом није дозвољено прихватање доказа на основу „мишљења” и информација за које је сведок чуо из друге руке. Приоритет се даје директном сведочанству, дакле доказном материјалу заснованом на сведочењу оних који су непосредно посматрали догађаје о којима је реч, или онима који су имали директан увид у доказе, а не у мишљења. У начелу, мишљења, веровања, закључци и уверења не би смели *никада* опстати као докази у суду у демократској држави када су сукобљени са сведочанством непосредног сведока. Реч је о једном од елементарних и почетних начела демократског правосуђа.

Када је реч о „отимању дневног реда” од стране професија, може се приметити да је претходно поменуто елементарно начело данас практично поништено, јер се „стручна мишљења” професионалаца који никада нису имали никакав директан увид у догађаје о којима је реч у судовима третира практично као чињеница. Мишљење психијатара, рецимо, може да се заснива на општим појмовима карактеристичним за њихову професију, и на закључцима других психијатара и

општим местима из психијатријске литературе. Као такво, оно ће бити прихваћено практично као једна од чињеница у суду. Самопроглашене „експертске елите”, на тај начин, подређују чињенице мишљењима јер мишљења проглашавају за чињенице које су важније од правих чињеница. „Мишљење стручњака” тако постаје одлучујући критеријум и за судове, не само за широку лаичку јавност.

Употреба експертског мишљења као чињенице у суду није исто као демонстрација експертског знања у суду у склопу разматрања и интерпретације доказног материјала који се састоји од чињеница. Традиционално, експерт за оружје би у судници демонстрирао своје знање, објаснио би поротницима и судији како је неко зрно испалено и како се установљава његова путања, брзина, и место са кога је испалено. Он би, стручно говорећи, уверио пороту у чињенице на начин на који их његова струка и искуство осветљавају. Та врста експертског сведочења је дуго саставни део судског поступка у демократским системима, и она није проблематична.

Проблеми наступају када пред судом у улози сведока или вештака наступају људи који сматрају да је њихова струка до те мере специјализована, езотерична, и самим тим недоступна „лаицима”, да при сведочењу нити настоје да демонстрирају своје ставове, нити се то од њих очекује — они их једноставно *исказују*. Довољно је да психијатар пред судом каже да је његово стручно мишљење да је оптужени урачунљив и према томе да подлеже пуној субјективној одговорности, да суд тај исказ прихвати као медицинску чињеницу. Такав сведок не мора објаснити пороти шта је урачунљивост, како се она одређује, који су кључни критеријуми у релевантном случају и зашто, који је поступак примењен у процени оптуженог и зашто, како се дошло до закључака, шта они конкретно значе и имплицирају, и колико су поуздани. Та врста сведочења се, у великом броју случајева, сматра непотребном. „Експерт” је извор норми сам по себи, јер његов суд, без објашњења, бива инкорпориран као фактор пресуђења, иако тај суд *није чињеница*, већ само *мишљење*.

Потреба као елемент политичке хегемоније професија

Фабрикација потреба као процес подразумева промену социјалног света у коме се грађанин креће. Он више није у стању да опредељује своје време, већ то време, све више, други опредељују за њега. Реалан недостатак и „скраћење времена” доводе до последице да се време све више дели између више сервисера потреба из различитих професионалних дисциплина. Тако о новорођенчету више не брине један лекар, већ ограничено време истовремено користи лекарски тим логопеда, ортопеда, педијатара и низа других специјалности у медицини, како би своје услуге понудили без узамне конкуренције у времену. Од рођења, грађанин постаје доживотни клијент стручног тима који му објашњава које су његове потребе, како треба да их легитимно задовољава и ко су ти који (једини) смеју и могу да сервисирају те потребе.

Једна од последица наметања хегемоније различитих професионализованих сервисера фабрикованих потреба је та да се лажне потребе презадовољавају, па наступају обрнути ефекти, јер превише лечења доводи до болести и беспомоћности, а превише развијен систем брзог транспорта доводи до развијања архитектуре градова у којима је немогуће кретати се пешке, па су грађани добар део свог живота путници, а још један значајан део живота раде да плате транспортна предузећа и инфраструктуру. Велика развијеност и распрострањеност аутомобилске индустрије доводи до тога да се у све више градова није реално могуће кретати без „точкова”, па се како каже Илич, производи популација грађана-богаља који за елементарне потребе зависе од технологије, јер им је технологија онемогућила задовољавање истих тих потреба без те технологије. Апсурд сервисне привреде је тако уназађивање човека-појединца у његовим основним способностима, слободи и склоностима. При томе, развијање технологије је праћено институционалним ритуалима, којима се индукују вредности, попут норме да је технологија по дефиницији нешто позитивно и пожељно, тако да се могућност чак и самог критичког мишљења о доминацији технологије, а самим тим и одговарајућих професија и специјалности, онемогућава.

ПОЛИТИЧКИ МОДУЛ



ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА: ПОЈАМ, УЗРОЦИ И ТИПОЛОГИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПОСТКОМУНИСТИЧКЕ ЗЕМЉЕ

Миодраг А. ЈОВАНОВИЋ

No person connected with me by blood or marriage will be appointed to office. (Rutherford B. Hayes)

УВОД

Када је ступајући на своју дужност 1877. године деветнаести амерички председник исказао горенаведеним речима одлучност да се сопственим примером бори против непотизма, био је то истовремено и покушај да се учини јасан чин дисконтинуитета са администрацијом његовог претходника Грента (Ulysses S. Grant), која је остала упамћена по бројним корупционашким аферама. Амерички устав изричито наводи, поред издаје, и кривично дело подмићивања као основ за покретање поступка (*impeachment*) против председника и највиших државних службеника.¹ Упркос томе, у то време је царовала пракса да се државна намештења додељују лојалним припадницима партије која је освојила власт (*spoils system*).² У

- 1 У оригиналу тај члан (Article 2, Section 4) гласи: "The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors." Интернет, www.house.gov/Constitution/Constitution.html. 17. мај 2004.
- 2 Сам термин се везује за један иступ сенатора Мерсија (William Learned Marcy), у којем је он наводно рекао да „победнику припада плен”

исто време, с друге стране Атлантика, у Енглеској, постојао је систем „патронаже”, где су се јавне функције добијале по препорукама. Тек средином XIX века, под утицајем либералних политичких филозофа (тзв. *Northcote Trevlyan Report* из 1854), почело је стварање професионалне и ефикасне јавне управе.³ Без обзира на све оно што се обично означава појмом политичког прогреса, а везано је за период од наредних сто и нешто година, у уредничком уводнику магазина *The Financial Times* за број од 31. децембра 1995, та година, на глобалном нивоу, бива проглашена годином корупције. Скоро деценију касније, чини се да ствари могу стајати само још горе, јер коруптивно понашање највиших носилаца власти, које се среће у свим државама света, не само да „угрожава владавину права, демократију и људска права”, већ оно подрива и „добру владавину (*good governance*), правичност и друштвену правду, уништава надметање, спречава економски развој и угрожава стабилност демократских институција и моралних основа друштва.”⁴

(*to the victor belong the spoils*). На националном нивоу је систем учвршћен за време ривалства две партије — Демократских републиканаца и Федералиста, а посебно за председниковања Џексона (Andrew Jackson), који је 1829. године рекао да ће федерална администрација боље функционисати ако се државни службеници мењају на положајима у складу са изборним резултатима. Ипак, корупција и неефикасност јавних служби су досегли највеће размере за време Грентове администрације, када је и започета реформа ових служби, 1871. године, стварањем посебног тела задуженог за та питања (*Civil Service Commission*). Борба против политичке корупције је настављена доношењем и других прописа (*Tenure of Office Act* из 1867. и *Pendelton Act* из 1883. године) који забрањују примање поклона и склапање послова у којима се мешају јавни и приватни интерес државних службеника (*self-dealings*).

- 3 Поменути систем је на нижим извршним положајима (*civil servants*) замењен системом одабира према способностима (*merit system*), док је обављање јавних послова на вишим функцијама остало ствар поверења (*trust*). Видети: Samuel Brittan, *British Anxieties About the Public Service*, Интернет, http://www.samuelbrittan.co.uk/text149_p.html, 2. март 2004.
- 4 *The Criminal Law Convention on Corruption*, Council of Europe, Strasbourg, Интернет <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/173.htm>, 2. март 2004.

О ДЕФИНИЦИЈИ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ

Римски правник Јаволен је у своје време изрекао мисао да је свако дефинисање тешко (*Omnis definitio periculosa est*), а Свети Августин је указао на околност да смо ми каткада способни да одређене појаве препознамо и да их разликујемо од других ствари, али да проблеми настају када треба прецизно одредити њихов појам. У тежњи да поткрепи ту тврдњу, он наводи пример времена — „Шта је, дакле, време? Ако ме нико не пита, знам; али ако бих хтео некеме на питање то разјаснити, не знам.”⁵

Истраживање политичке корупције се суочава са веома сличним проблемом, у тој мери да се неретко истиче „да би било немогуће развити једну општепримењиву и неспорну дефиницију политичке корупције.”⁶ Ипак, у литератури која се бави овом проблематиком, срећу се различити покушаји одређења поменутог феномена. У сада већ класичном зборнику радова о политичкој корупцији из 1970. године, Хајденхајмер износи тезу о три врсте дефиниција — оне које су усредсређене на природу јавне службе (*public-office centred*), оне које полазе од природе јавног интереса (*public-interest centred*) и оне које су тржишно одређене (*market-centred*).⁷ Скоро две деценије касније, исти аутор, у сарадњи са Џонстоном и Ле Вином, понавља тезу о три доминирајуће, а

5 Sv. Aurelije Augustin, *Ispovesti*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1982, str. 263.

6 Paul Heywood, “Political Corruption: Problems and Perspectives”, *Political Studies*, vol. 45, no. 3, 1997, p. 422.

7 Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption — Readings in Comparative Analysis*, Transaction, New Brunswick, 1970, pp. 4–6; Хејвуд с правом упозорава да само прва два модела заправо нуде дефиниције, које почивају на нормативним, и отуда оспоривим, ставовима о природи јавне службе или јавног интереса. За разлику од њих, тржишно оријентисани приступи, који се најчешће ослањају на терминологију изведену из економске анализе, пре свега се фокусирају на механизме и погодне услове за политичку корупцију, третирајући је по правилу као посебан облик односа између принципала и заступника (агента). Paul Heywood, “Political Corruption: Problems and Perspectives”, *op. cit.*, p. 422.

често преклапајуће, категорије дефиниција.⁸ Чини се, међутим, да је у скороје време једна од најчешће навођених дефиниција она познате међународне невладине организације *Transparency International*, која политичку корупцију одређује као „злоупотребу јавне власти у приватне сврхе”. Поједини аутори овоме стављају додатак „(...) на уштрб општег добра”, како би тиме јасно назначили да сваки облик корупције са собом носи непосредне трошкове по грађане државе.⁹ Неки овај феномен изражавају следећом формулом: „корупција = монопол + слобода одлучивања - одговорност”.¹⁰ Други ову појаву одређују као „подривање државничке вештине партизанством”, тј. „владавином похлепе”.¹¹

Чак иако се задржимо на оној најједноставнијој, и стога најеластичнијој дефиницији, политичке корупције, коју је понудила *Transparency International*, увидећемо бројне проблеме. Најпре, будући да се и у њој имплицира одређена природа јавне власти, односно јавне службе и интереса, потребно је утврдити релевантан *нормативни извор* на основу којег бисмо разликовали исправно вршење те власти од случајева њене злоупотребе. То, најпре, може бити јавно мњење као важан чинилац у идентификовању оног понашања које је

- 8 Први облик дефиниције своди политичку корупцију на злоупотребу новца или погодности у приватне сврхе. Други је третира као нарушавање јавног интереса или норми понашања зарад посебних погодности или личних (*self-serving*) интереса. Најзад, трећи облик дефинисања под политичком корупцијом подразумева непримерену размену новца или погодности за неодговарајући утицај или моћ. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston & Victor T. Le Vine, “Terms, Concepts, and Definitions: An Introduction”, у: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston & Victor T. Le Vine (eds), *Political Corruption: A Handbook*, Transaction, New Brunswick, 1989, p. 8.
- 9 Rasma Karklins: “Typology of Post-Communist Corruption”, *Problems of Post-Communism*, vol. 49, no. 4, July/August 2000, p. 23.
- 10 Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkley, 1988, p. 75.
- 11 Herbert H. Werlin, “Secondary Corruption: The Concept of Political Illness”, *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, vol. 27, no. 3, Fall 2002, p. 346.

коруптивно. Међутим, у том случају, поставља се низ питања: чијим ставовима треба дати предност — најширих слојева грађанства или елити, оних који су ближи конкретном догађају или свима подједнако, простој или квалификованој већини испитаних, само појединим друштвеним слојевима или етнокултурним групама или свима итд.¹² Надаље, ово становиште претпоставља да се јавно мњење може слободно изјаснити у погледу сваког друштвеног проблема, што је претпоставка која тешко да важи и за најразвијеније либералне демократије, а камоли за протодемократске или не-демократске политичке поретке. Најзад, поједини облици политичке корупције се управо базирају на покушају да се од најшире јавности сакрију све релевантне информације.¹³ У другим случајевима, попут оног у Великој Британији са примањем новца за постављање парламентарних питања или у случају *Keating Five* у Сједињеним америчким државама (САД), јавност је и сама збуњена и дубоко подељена око квалификације таквог понашања.¹⁴

Ослањање на законске дефиниције политичке корупције је једнако проблематично. Пре свега, у веома

- 12 Mark Philp, "Defining Political Corruption", *Political Studies*, vol. 45, no. 3, 1997, p. 441.
- 13 Хејвуд наводи случај приватизације британског Телекома, из 1984. године, када је, према неким проценама, влада Маргарет Тачер извршила процену која је била за 1,2 милијарди фунти нижа од вредности овог предузећа, мерене на крају првог дана трговања њеним акцијама. Paul Heywood, "Political Corruption: Problems and Perspectives", *op. cit.*, p. 423.
- 14 Ова појава је у Великој Британији иницирала формирање посебне комисије (тзв. Nolan Commission), чији је задатак да утврди стандарде понашања политичара у јавном животу. У првом извештају, влади је учињен предлог да предузме кораке на „разјашњењу закона који се односи на подмићивање или примање мита од стране члана Парламента.” Видети: *Standards in Political Life: First Report of the Committee on Standards in Public life*, Chairman Lord Nolan, HMSO, Cm 2850 I and II, May 1995. Делови извештаја су сада доступни: Internet, <http://www.public-standards.gov.uk/reports/index.htm>. У случају *Keating Five* је пет чланова Конгреса оптужено за неодговарајућу помоћ кључном финансијеру њихових политичких кампања. Видети нпр., Dennis F. Thompson, "Mediated Corruption: The Case of Keating Five", *American Political Science Review*, vol. 87, no. 2, 1993, pp. 369–81.

малом броју земаља се законодавац одлучује да одређене облике понашања криминализује као политичку корупцију. Уместо тога, он се најчешће фокусира на различите подврсте таквог понашања, попут подмићивања, преваре, изборне преваре, злоупотребе службеног положаја, итд. Следећа примедба која се може упутити приступу који узима закон за нормативни стандард политичке корупције то што правне норме ретко када могу на исцрпан начин покрити све могуће облике понашања у политичкој сфери, као што то наведени случај са плаћањем посланичких питања у Британији довољно уверљиво показује.¹⁵ Коначно, не треба сметнути с ума да су у упоредној перспективи закони неконзистентни у квалификовању аката као политички коруптивних. У том смислу, добар пример представља финансирање политичких партија. Оно што је, рецимо, у Британији утемељена пракса, а тиче се добровољних приватних донација у партијске фондове, у другим земљама би могло бити облик политичке корупције. И обратно, оно што је у тој земљи строго забрањено, а то је плаћено директорско место члана парламента (*remunerated directorship*), у некој другој земљи би можда било толерисано као прихватљиво.¹⁶

Последњи *нормативни извор* на основу којег бисмо разликовали исправно вршење политичке власти од случајева њене злоупотребе био би онај који почива на схватању политике у демократским друштвима Запада. Овај истраживачки приступ су заговарали многи политички теоретичари у седамдесетим годинама прошлога века, али је он у скорије време доведен у питање од стране оних аналитичара који истичу да оно што се рачуна као неисправно вршење јавне дужности мора имати одређене референце на прихватљиве стандарде понашања у датој заједници. Међутим, оба екстрема су једнако неприхватљива. Локалне

15 Филп каже да су „(...) многи јавни скандали били подстакнути случајевима у којима, иако закон не забрањује поступак, поступак нарушава осећај јавног мњења о томе шта је одговарајуће понашање јавних службеника.” Mark Philp, “Defining Political Corruption”, *op. cit.*, p. 441.

16 Paul Heywood, “Political Corruption: Problems and Perspectives”, *op. cit.*, p. 423.

норме и ставови су важни, јер одсликавају специфични културни контекст и однос саме заједнице према овом феномену.¹⁷ Ипак, они не могу бити узети за једини критеријум, јер би то значило прихватање концептуалног релативизма, који би сваку међукултурну анализу учинио некохерентном.

Још један од потенцијалних проблема помињане дефиниције политичке корупције јесте тај што она искључује могућност да се ова појава у одређеним околностима третира као функционална. Аутори који истичу и то својство политичке корупције наводе да она може: а) убрзати административни и законодавни процес; б) учинити бирократију хуманијом и приближити је онима који се још нису прилагодили на савремен начин живота; ц) превазићи претерану бирократску нефлексибилност, инертност и одсуство способности; д) интегрисати групе које су иначе отуђене, попут етничких, верских или расних група; и е) омогућити приватним предузетницима да функционишу унутар тешког пословног окружења. Отуда, поједини истраживачи сматрају да се, у зависности од утицаја корупције на економски развој, националну интегрисаност и способност за владање, она може делити на „ону која штети” и „ону која помаже”.¹⁸ Ипак, иако

17 Тако, док је у јануару 2000. године Хелмут Кол био приморан да поднесе оставку на место почасног председника Демокришћанске партије, због великих непријављених донација које су доспеле у партијске фондове, дотле је у Јапану редовна појава да национални и политички лидери добијају поклоне од стране богатих појединаца и група (процена је, отуда, да јапански политичари *per capita* добијају четири пута више средстава него било где другде у свету). Разлике међу друштвима су упадљиве и када је реч о степену толерисања политичке корупције. Док је у Сингапуру 1986. године један министар извршио самоубиство због отужбе да је примао мито, дотле се, рецимо, у Сијера Леонеу на корупцију пре гледа као на стандардан начин функционисања система, него као на нешто скандалозно. У Бангладешу, шта више, позната је пракса подмићивања да би се добили послови са високим потенцијалом за примање мита, што мито овде изједначава са неком врстом „чланарине” да би се добио положај у клубу и све користи које са тим иду. Herbert H. Werlin, “Secondary Corruption: The Concept of Political Illness”, *op. cit.*, pp. 341–2.

18 Herbert H. Werlin, “Secondary Corruption: The Concept of Political Illness”, *op. cit.*, pp. 342–3.

политичка корупција заиста може бити до извесне мере функционална и помагати развој земље, поготову оне која је у процесу изградње модерне управе и ефикасних институција власти, Филп с правом упозорава да играње на карту „умерене” политичке корупције захтева да се народ коцка са својом будућом имуношћу на ову појаву, а таква коцка се не исплати увек.¹⁹

Политичку корупцију, као облик коруптивног понашања који се одиграва у јавној сфери, није увек лако разгарничити од некомпетентности јавних власти, као што ни подмићивање није увек лако разликовати од обичног поклона.²⁰ Додатни проблем представља то што један број поступака у техничком смислу није незаконит, већ опортунистички, утолико што, економском терминологијом изражено, представља непосредну употребу или утрошак економских ресурса за некономске сврхе. Такви поступци у јавној сфери се још означавају и синтагмом „рентијерско понашање” (*rent-seeking behaviour*). У САД срећемо неколико таквих облика понашања. Ту је најпре пракса стварања неограничених фондова (*soft money*), које појединци, корпорације и синдикати могу доирати за политичке сврхе, а обично зарад финансирања политичких кампања.²¹ Затим, ту је и тзв. *pork*

19 Mark Philp, “Defining Political Corruption”, *op. cit.*, p. 461.

20 О разлици између некомпетентности јавних власти и политичке корупције видети детаљније у: Mark Philp, “Defining Political Corruption”, *op. cit.*, pp. 458–9. За неке теоретичаре је коруптивно понашање које се одиграва у јавној сфери кључни критеријум разликовања политичке корупције од корупције уопште, будући да се ова постојања може одигравати и у приватној сфери. Међутим, границе између јавног и приватног није увек лако одредити, па се у одређеним земљама, на пример, политичка корупција тешко разликује од организованог криминала. Видети нпр., Louise I. Shelley, “Crime and Corruption: Enduring Problems of Post-Soviet Development”, *Demokratizatsiya*, vol. 11, no. 1, Winter 2003, pp. 110–4. Танци напомиње да је у многим случајевима мито прерушен у поклон. Међутим, док мито подразумева реципроцитет, код поклона то није случај. Vito Tanzi, “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures”, *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 45, no. 4, December 1998, p. 561.

21 Примера ради, процена је да је из таквих фондова већ у америчкој

barelling, односно пракса администрације да у одређеним областима утроши веће количине новца да би побољшала подршку бирача у тим крајевима, што значи да се на уштрб опште добробити даје предност одређеном делу изборног тела.²² Најзад, у ову врсту понашања убраја се и *log-rolling* — пракса по којој један представник Конгреса помаже изгласавање закона, очекујући за узврат услугу за неки свој будући законски предлог.²³ Ови гранични облици понашања у политичкој сфери нису, међутим, својствени само САД. У Јапану је успостављен тзв. *amakudari* систем, у којем пензионисани високи државни службеници преузимају важне позиције у банкама и корпорацијама. Поједини аутори указују да у другој половини деведесетих година прошлог века, јапански министри нису спречили банкротирање великог броја фирми, делом управо због повлашћеног третмана финансијских институција, које практикују амакудари систем.²⁴

Имајући све речено на уму, не треба да чуди што се истраживачи најчешће опредељују за стратегију стипулативног одређивања класе случајева који се проучавају као облици политички коруптивног понашања. Иако то сматра мудром стратегијом, поготову ако се феномен изучава у оквиру једне политичке културе или система, Филп упозорава да ће чак и студије са тако скромним амбицијама тешко моћи да избегну да се са препознавања прекршеног правила помере ка општијим питањима о томе шта та кршења значе унутар

изборној кампањи из 1996. године потрошено између 200 и 300 милиона долара по партији. Herbert H. Werlin, "Secondary Corruption: The Concept of Political Illness", *op. cit.*, p. 345.

- 22 Видети нпр. Diana Evans, "Policy and Pork: The Use of Pork Barrel Projects to Build Policy Coalitions in the House of Representatives", *American Journal of Political Science*, vol. 38, no. 4, November 1994, pp. 894–917.
- 23 Видети нпр. Clifford J. Carruba & Craig Volden, "Coalitional Politics and Logrolling in Legislative Institutions", *American Journal of Political Science*, vol. 4, no. 2, April 2000, pp. 255–71.
- 24 Herbert H. Werlin, "Secondary Corruption: The Concept of Political Illness", *op. cit.*, p. 346.

дате политичке културе. За овог аутора то имплицира ништа мање од потребе да се истражи сама природе политике — „Мала питања налазе начина да одведу до великих, а крупнија питања готово неизбежно истичу дубље нормативне и етичке проблеме.”²⁵ Како се природа „некоруптивне” политике може различито дефинисати у зависности од природе самог политичког система, једна еластична и широко постављена дефиниција, каква је она с почетка овог поглавља, „може у најбољем случају да послужи као почетна тачка за препознавање и анализирање различитих *тшш*ова политичке корупције.”²⁶

О МОГУЋИМ УЗРОЦИМА ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ

Корупција није нововековни феномен, јер су је познавали још и стари Атињани. Надаље, пре више од две хиљаде година, један од највиших носилаца власти у тадашњој индијској краљевини, Каутилија, сачинио је спис *Arthashastra*, у којем је опширно дискутовао о поменутој појави. Данте Алигијери је изразио презир средњовековног друштва према коруптивном понашању, тако што је подмићивачима наменио најтамније дубине пакла. Најзад, у XVI веку, творац нововековне политичке филозофије, Николо Макијавели, преузима термин од Полибија да би њиме означио „квалитет кварења власти”.

Нови век, ипак, са собом доноси значајне промене. У свом чувеном говору на Краљевској академији у Паризу 1818. године, француски либерални мислилац Бенжамен Констан је, поредећи античко и модерно схватање слободе, изрекао следећу мисао: „Ми данас нисмо више у стању да уживамо слободу старих, која се састојала у њиховом непрекидном и активном учешћу у колективној власти. Наша слобода, насупрот томе, мора бити у мирном уживању приватне

25 Mark Philp, “Defining Political Corruption”, op. cit., p. 446.

26 Paul Heywood, “Political Corruption: Problems and Perspectives”, op. cit., p. 422.

независности.²⁷ У овом ставу, који је својствен класичној либералној политичкој филозофији, огледа се тежња да се однос између нововековне државе и њеног грађанина уреди на начин који је готово неускладив са традиционалним античким градом-државом. Док је у полису грађанин слободан утолико што активно учествује у јавним пословима и вршењу власти, догле се у нововековној држави слобода мери приватношћу појединца, односно она представља правним правилима зајемчену област државног немешања у живот индивидуе. Овако схваћена слобода завршава управо тамо где почиње сфера јавне, државне власти, а границе тако дефинисаних функција државне власти се концептуално одређују синтагмом „минимална држава”.²⁸ Поједини аутори су мишљења да је „(...) у политичкој сфери катастрофа Првог светског рата разбила либерални свет који је преовлађивао читав век, од 1815. до 1914.”²⁹ У деценијама које су уследиле, велика светска економска криза из 30-их година XX века, Други светски рат, као и све већа глобална међузависност држава, условили су ширење функција државне власти и на оне области у којима је, према традиционалном либералном концепту, држава „неделотворна”.³⁰ Тако је држава све значај-

27 Benjamin Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes* (1818), наведено према: Норберто Бобио, *Либерализам и демократија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995, стр. 20.

28 „Либерализам нас суочава са границама и кад је реч о власти и кад је реч о функцијама државе. Кад су у питању границе власти, говори се о *правној држави*, док се термин *минимална држава* користи када су у питању ограничења функција.” Норберто Бобио, *Либерализам и демократија*, op. cit., стр. 29.

29 У целини узев „(...) у Европи XIX века постојао је све до Светског рата либерални поредак: без пасошке контроле, изузев Турске и Русије, били су омогућени слобода миграције и друге основне слободе једног индивидуалистичког система, а чак и после увођења протекционистичког система и социјалне заштите, централни елементи владавине права нису били напуштани.” Џон Греј, *Либерализам*, ЦИД, Подгорица, 1999, стр. 50, 53.

30 Видети још један класични спис о либералној држави: Вилхелм фон Хумболт, *Идеје за бољу одређивања граница делотворности државе*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1991.

нију улогу остваривала у привредним односима, социјалној и здравственој политици, образовању, култури. Иако ће седамдесете године прошлога века означити васкрснуће неолибералних теорија о држави као „ноћном чувару” (Фердинанд Ласал), ипак је стварност савремене државе таква да њено деловање никада више не може бити сведено на оквире њене деветнаестовековне претходнице.³¹

Када покушава да одгонетне шта је то што у последње време опредељује истраживаче да толику пажњу посвете политичкој корупцији, Танци износи тезу да је, поред неких нових одлика међународног окружења, најзначајнија структурална промена која је иницирала пораст самог коруптивног понашања, веће учешће државе у економским питањима. То учешће се огледа у: а) интензивнијој политици опорезивања; б) повећаној јавној потрошњи; и ц) пролиферацији правне регулативе, којом се од стране државе регулишу одређене економске активности. Поред тога, раст међународне трговине и економске промене у земљама у транзицији, а посебно процес приватизације, такође су погодиле расту корупције. Отуда, закључује овај аутор, интерес различитих дисциплина за ову појаву је пре свега последица њене раширености у савременом свету, а не тек пуки израз веће истраживачке освешћености у погледу проблема који има дугу историју.³²

Међутим, било би погрешно на основу свега реченог извести прост неолиберални закључак да ако укинемо (макси-

31 Либертаријанска теорија је настала као критика државе благостања и социјалистичких поредака. Она је добила на замаху када су, почетком седамдесетих година XX века, њени кључни поборници, Милтон Фридмен и Фридрих Хајек, освојили Нобелову награду за економију. Неке од кључних идеја ове теорије су оживотворене за време конзервативних влада Маргарет Тачер у Великој Британији и Роналда Регана у САД. Главна дела у којима су изложени погледи ове теорије су: Fridrich A. Hayek, *Law, Legislation, and Liberty* (vol. 1–2), Routledge & Kegan Paul, London, 1976; Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Blackwell, Oxford, 1974; David Gauthier, *Morals by Agreement*, Clarendon Press, Oxford, 1986.

32 Vito Tanzi, “Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures”, op. cit., pp. 559–61.

малну) државу, укинућемо и корупцију, будући да би он био у супротности са емпиријским подацима, по којима неке од држава са највећим пореским оптерећењима и јавном потрошњом, какве су Канада, Холандија, Данска, Норвешка и Шведска, бележе врло низак степен политичке корупције. Стога, Танци сматра да је за борбу против корупције много важнији „начин како држава функционише и обавља сопствене функције”, од пуког редуковања тих функција у јавној сфери. Овакво становиште има утемељење и у подацима забележеним у земљама попут Аргентине, Бразила и Перуа, у којима је усвајање неолибералних економских реформи, укључујући и смањење јавне потрошње, било праћено повећањем коруптивног понашања, на основу чега поједини аутори закључују да „величина јавног сектора по себи не поспешује корупцију.”³³

Због свега наведеног, многа истраживања која се баве узроцима политичке корупције у савременом свету разлоге за то траже и у специфичним обележјима модерних политичких поредака. У првом плану је питање да ли су развијене институције представничке демократије предохрана за бујање ове друштвене појаве. У том погледу, мишљења су подељена. Најпре, ваља напоменути да је политичка корупција дуго сматрана болешћу друштва која су у пролазној, патолошкој фази преласка из традиционалног, често ауторитарног, политичког режима у демократски, у којем се јасно раздвајају сфере јавног и приватног.³⁴ У таквој поставци, ширење политичке корупције би требало да је у обрнутој сразмери са процесом демократизације друштва. Резон је следећи: полазећи од познатог афоризма Лорда Ектона да „свака власт квари, а да апсолутна власт квари апсолутно”, здрав разум нас упућује на једноставан закључак да тамо где постоји вишепартијски систем, демократски избори и подела власти, тамо ће корупција теже наћи плодно тле. Међутим, кору-

33 Gabriella R. Montinola & Robert W. Jackman, “Sources of Corruption: A Cross-country Study”, *British Journal of Political Science*, vol. 32, no. 1, January 2002, p. 162.

34 Видети нпр., Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption — Readings in Comparative Analysis*, op. cit. Поглавља која се уопште и баве овим феноменом у западној Европи или САД више то чине на локалном нивоу или у историјској перспективи.

пционашке афере које су последњих деценија у мањој или већој мери захватиле и етаблиране либералне демократије. Афере које су највише одјекнуле у јавности, у земљама попут Италије, Француске, Немачке, Велике Британије, условиле су и преиспитивање поменуте теоријске парадигме.³⁵ У том погледу Хејвуд истиче да је „политичка корупција — посебно на вишим нивоима — много опаснија у демократијама него у другим облицима политичких система. То није стога што је политичка корупција од ‘већег’ значаја у демократијама него у недемократским системима. Пре је то стога што она наноси више штете демократијама: она у већој мери подрива њихове темељне принципе на начин на који то не чини у недемократским системима.” Хејвуд посебно истиче да политичка корупција нарушава принцип једнаког поступања државе према грађанима, као и принцип одговорног вршења власти, чиме утиче на делегитимисање целокупног политичког система.³⁶

На једној страни су они који заступају „класичну” тезу да демократија представља лек за политичку корупцију.

35 У последњој декади 20. века, највећа афера у Италији била је позната под називом „тангентополи” (град мита). Овај назив се односио на Милано, где је започела серија политичких скандала са подмићивањем. То је за последицу имало опширну истрагу, популарно названу *mani pulite* (чисте руке), којом је до маја 1993, само годину дана после парламентарних избора, било обухваћено 205 од 630 посланика и 81 од 320 сенатора. До краја 1994. број осумњичених се попео на 7000, од којих је велики број њих био из круга политичких функционера и јавних службеника. Наведено према: Donatella della Porta & Alberto Vanucci, “The ‘Perverse Effects’ of Political Corruption”, *Political Studies*, vol. 45, no. 3, 1997, p. 516; О утицају ових скандала на политички живот Италије, видети нпр., Sarah Waters, “‘Tangentopoli’ and the Emergence of a New Political Order in Italy”, *West European Politics*, vol. 17, no. 1, January 1994, pp. 169–83. Такође, видети и: Jim Wolfreys, “Shoes, Lies and Videotape: Corruption and the French State”, *Modern & Contemporary France*, vol. 9, no. 4, 2001, pp. 437–51, као и: Arnold J. Heidenheimer, “The Topography of Corruption: Exploration in a Comparative Perspective”, *International Social Science Journal*, vol. 48, no. 3, September 1996, pp. 337–47.

36 Paul Heywood, “Political Corruption: Problems and Perspectives”, op. cit., pp. 420–1.

Полази се од тога да компетитивне политичке структуре предупређују коруптивно понашање, утолико што је у таквом институционалном амбијенту уобичајено да се политички лидери суочавају са високим ризиком од смењивости. Стога су шансе за политичку корупцију мање у оним друштвима у којима у изборним процесима и заиста долази до повремених смена власти.³⁷ Најзад, иако је корупција у делимично демократизованим друштвима по правилу тек незнатно мања од оне у ауторитарним режимима, „ (...) са комплетнијом демократизацијом (која се огледа у природи избора и у ефективној власти изабраних законодаваца), државе ће искусити и знатно нижи степен корупције.”³⁸

Неки аутори указују на одређена обележја савремених демократских поредака која погодују развијању политичке корупције. Дела Порта, на пример, издваја две такве карактеристике. Прва је да се у савременим друштвима све већи број одлука доноси у јавној, а не у приватној сфери, а друга се тиче административне децентрализације која увећава број центара у којима се доносе важне политичке одлуке.³⁹ Иако је демократским порецима доступан читав низ процедура да би се спречило арбитрарно вршење власти, тамо где срећемо коруптивно понашање извесно је да је оно повезано са проценом актера да су могуће добити од таквог понашања веће него постојећи ризици. Ова ауторка посебно упозорава на место политичких партија у демократским друштвима данашњице, наглашавајући да је њихова улога да „социјализују политички живот, изаберу политички персонал, интегришу грађане, помире у својим програмима посебне интересе са општим интересом, и помогну да се обликује владина политика.”⁴⁰ У системима у којима се ови циљеви занемарују зарад политичког каријеризма, клијентелизма и

37 Gabriella R. Montinola & Robert W. Jackman, “Sources of Corruption: A Cross-country Study”, *op. cit.*, p. 153.

38 *Ibid.*, p. 162.

39 Donatella della Porta, “Corruption and Democracy”, *UNESCO Courier*, June 1996, p. 18.

40 *Ibid.*, p. 20.

партикуларних интереса, корупција постаје системска, а политичке партије попримају потпуно нову функцију — оне легитимишу тај систем тако што награђују оне који следе правила игре, а кажњавају оне који то не чине.⁴¹

У истраживању узрока политичке корупције, редовно се истиче значај начина на који се такво понашање перципира од стране самих грађана. У неким новијим истраживањима, износи се теза по којој је одсуство подршке политичкој власти због коруптивног понашања у директној вези са политичком припадношћу самих бирача. Тачније, политичка корупција врхова власти не повлачи нужно за собом њену нелегитимност у очима целокупног бирачког тела, већ је она сразмерно мања у оном делу изборног тела који изражава политичку припадност датој политичкој власти.⁴² С друге стране, у одређеним компаративним анализама, наглашава се да је „индекс попустљивости према корупцији” (*index of permisiveness towards corruption*) у непосредној и негативној вези са подршком демократском уређењу друштва и личном односу (*interpersonal*), као важним компонентама демократске политичке културе.⁴³

- 41 Ibid., p. 21. На такав облик дифункционалности демократског система указује Херберт Верлин (Herbert H. Werlin), у компаративној анализи политичке корупције у Сингапуру и на Јамајци. Док је у првопоменутој земљи политичка корупција на изразито ниском нивоу, и поред једнопартијског система, у којем се гуши сваки облик опозиционог деловања, дотле је у потоњој држави степен коруптивног понашања државних званичника знатно виши, иако постоји двопартијски систем, са редовним изборним процесима. Разлог за такав развој ствари на Јамајци лежи у томе што обе политичке партије редовно упошљавају криминалне банде (повремено подржаване од стране полиције или државних службеника) како би мобилисале политичку подршку, расподелиле погодности и застрашиле противнике. Видети у: Herbert H. Werlin, “Classical and Liberal Democracy: Singapore and Jamaica”, *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, vol. 27, no. 2, Summer 2002, p. 179.
- 42 Christopher J. Anderson & Yulia V. Tverdova, “Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies”, *American Journal of Political Science*, vol. 47, no. 1, January 2003, pp. 91–109.
- 43 Alejandro Moreno, “Corruption and Democracy: A Cultural Assessment”, *Comparative Sociology*, vol. 1, no. 3–4, 2002, pp. 495–507.

Напокон, за постојаност феномена какав је корупција, од пресудног је значаја и корпус друштвено-културних норми и ставова према радној етици и поштењу државних службеника. Тамо где ти стандарди нису високи, постоје сви услови за развијање различитих облика корупције.⁴⁴

Упркос свим разликама у теоријским приступима проблему, могуће је утврдити најзначајније факторе који на *нейосредан* или *јосредан* начин доприносе већем степену корупције у друштву. Када је реч о оним првим, онда се ту издвајају: а) обимна правна регулатива и издавање различитих врста административних дозвола и одобрења; б) нејасни порески прописи, који изискују дуге процедуре и честе контакте грађана и пореских службеника; ц) владине одлуке у сфери јавне потрошње, инвестиционих пројеката и екстрабуџетских средстава; д) обезбеђивање добара и услуга по ценама нижим од оних тржишних, као и друге дискреционе одлуке (нпр. у погледу приватизације, употребе непокретности у државној својини, страних инвестиција итд.); е) систем финансирања политичких партија. Од посредних фактора помињу се: а) квалитет чиновничког апарата (што је мање запошљавање и напредовање засновано на систему заслуга, то је већи степен коруптивног понашања); б) висина зарада у јавном сектору; ц) казнени систем и казнена политика; д) институционални механизми контроле, као и контрола од стране јавног мњења и медија; е) транспарентност правила, закона и процедура; ф) какав пример пружају највиши државни званичници и политички лидери.⁴⁵

ТИПОЛОГИЈА ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ У ПОСТКОМУНИСТИЧКИМ ЗЕМЉАМА

Као што је у одељку о проблему дефинисања политичке корупције већ речено, ближе одређење овога феномена је у великој мери социјално условљено, јер специфичности тре-

44 Anton Bebler, "Corruption Among Security Personnel in Central and Eastern Europe", *Journal of Communist Studies & Transition Politics*, vol. 17, no. 1, March 2001, p. 130.

45 Vito Tanzi, "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", *op. cit.*, p. 563.

нутка у којем се један политички систем налази непосредно се могу одразити и на схватања о „некоруптивној” природи политике. У политичкој теорији су већ довољно јасно наглашена посебна обележја друштава која се налазе у процесу демократске транзиције.⁴⁶ Уз то, напомиње се и да „живимо у периоду у коме као никада до сада тако велики број земаља није завршио са демократском транзицијом”.⁴⁷ Посткомунистичке земље Европе чине једну важну групу земаља које се налазе у поменутом процесу.

Прва важна одлика транзицијског процеса у овим земљама тиче се промене друштвених система, где је комунистичка ортодоксија једнопартијског система и планске привреде преко ноћи одбачена зарад усвајања посткомунистичке ортодоксије вишестраначја и потпуно отвореног тржишта, од којих се дословце очекивало чудо. Међутим, из данашње перспективе гледано, то чудо је, са ретким изузецима, изостало, а политички теоретичари, тражећи за то разлоге, праве аналогију са успешним моделом демократске транзиције у Шпанији. Док је у тој земљи прво извршена политичка, затим друштвено-економска и, најзад, економска реформа, дотле се у посткомунистичкој Европи обично говорило (и говори) о нужности *истовремених* економских и политичких реформи. Ипак, и поред реторичког залагања за симултаност, домаћи и страни политички активисти и саветници у многим земљама *фаворизовали су*, кад је реч о редоследу, економску промену. На основу овога су Линц и Степан формирали мишљење да је већ сада могуће рећи да је било потребно обратити више пажње на цену

46 По мишљењу Линца и Степана, демократска транзиција је завршена кад је постигнута довољна сагласност о политичким поступцима за долажење до једне изабране владе, кад влада долази на власт непосредно на основу слободних и свеопшних избора, кад таква влада има фактичку власт да ствара нову политику и кад извршна, законодавна и судска власт коју је створила нова демократија не мора *de jure* да дели власт са другим органима. Видети у: Хуан Линц и Алфред Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд, 1998, стр. 15.

47 Ibid., стр. 20.

занемаривања политичких реформи, а посебно реконструкције државе. Разлог је у томе што циљ модерних демократија није стварање *иpжиииia* већ стварање *економског друштва*. А тамо где се диригована привреда жели трансформисати у економско друштво потребно је остварити кохерентну регулативу и атмосферу владавине права. Отуда је за ову двојицу аутора јасно да највећи приоритет треба дати стварању демократске државне регулативе.⁴⁸

Поред поменутог обележја, транзицију у посткомунистичким земљама карактерише и потреба за довршавањем модернизацијских процеса и прилагођавања институционалној инфраструктури и нормативним стандардима данашње Европе. У том погледу, процес европске интеграције захтева и додатну адаптацију постојећих европских модела локалним условима и институционалној и правној култури. Најзад, могуће је говорити и о неопходности уклапања у постиндустријске и постнационалне процесе глобализације и мултикултурне диверзификације, у којима ова друштва морају наћи снаге и за изградњу самосвојног идентитета.⁴⁹

Као пратећи ефекат ових темељних системских промена, настаје и криза нормативно-вредносног система, услед чега се не прави довољно јасна разлика између друштвено прихватљивих и друштвено неприхватљивих, односно девијантних облика понашања.⁵⁰ Отуда је и разлика између некоруптивне и коруптивне политике значајно замагљена.⁵¹

48 Op. cit., стр. 548–9. Линц и Степан напомињу да нису склони инсистирању на било којем редоследу реформи у друштву, јер су у стварности до сада примењивани различити приступи. Стога се поменути увид тиче конкретно посткомунистичких друштава.

49 Ognyan Minchev, "Corruption and Organized Crime in Southeastern Europe: A Paradigm of Social Change Revisited", *Journal of Southeast European & Black Sea Studies*, vol. 2, no. 1, January 2002, pp. 105–6.

50 Op. cit., p. 105.

51 Транзиција, као време промене система, односно време између две власти, у народу увек звано безвлашће, период је који највише погодује развоју корупције. Са пропадањем власти и система, пропадају и његови симболи. Државу, њене вредности и имовину нико више не жели да

Једно до новијих истраживања које привлачи пажњу теоретичара представило је следећу типологију корупције у посткомунистичким земљама:

1. корупција на нижим административним нивоима
2. богаћење јавних службеника и
3. држава заточена у корупцијским мрежама.⁵²

Према овом истраживању, корупција на нижим административним нивоима испољава се као подмићивање јавних службеника да се не примене прописи, намерна претерана регулација и дезорганизација и коришћење дозвола и инспекцијских овлашћења за изнуђивање. Иако наведени облици коруптивног понашања и нивои на којима се обављају могу навести на помисао да они не изазивају озбиљне последице по друштво, треба увек имати на уму да сваки од поменутих коруптивних аката подрива основне циљеве јавних институција. У поменутих случајевима, сви грађани плаћају цену, а она је изражена, било кроз слабију јавну заштиту (на пример, када полицијски службеници, уместо да наплаћују казне за саобраћајне прекршаје, примају мито за непримењивање прописа), или кроз лошији рад јавних служби (када, се нпр., један административни процес правно пренормира, па квалитет и брзина рада одговорних јавних служби зависи од „материјалних стимуланса” које су грађани спремни да понуде) или кроз неефикасно и селективно судско извршење уговора итд.⁵³

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. Видети у Драгомир Антонић и др, *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2001, стр. 29.

- 52 Видети у: Rasma Karklins, *Typology of Post-Communist Corruption*, op. cit., pp. 24–30.
- 53 Op. cit., p. 24. У том погледу, мање политичке последице постоје када појединац иницира подмићивање саобраћајног полицајца, него када

Богаћење јавних службеника као вид корупције Карклинс уочава у контексту скретања токова јавних фондова у цепове службеника, неодговарајућег управљања и профитирања од јавних ресурса, профитирања у процесу приватизације, злоупотребама у процесу јавних набавки и случајевима непотизама, клијентелизама и „продаје” послова. Будући да је у ери реал-социјализма држава располагала ресурсима, предузећима, непокретностима и осталим средствима за производњу, у периоду преласка на систем приватног власништва и тржишне економије отварају се неслућене могућности за злоупотребу и корупцију оних којима су у јавним службама ти послови поверени. У том погледу, посебно се процес приватизације доводи у везу са најтежим случајевима корупције.⁵⁴ У крчком институционалном и економском окружењу ових друштава готово да нема правног механизма који би обезбедио легитимне инструменте „пристојне приватизације”. Отуда, кључно питање тог процеса престаје да буде оно рационално — како се приватизација изводи, и постаје оно политичко — ко је тај ко врши процес приватизације.⁵⁵ Исти проблем се јавља и у сфери управљања још неприватизованим ресурсима и предузећима, као и у области јавних набавки.⁵⁶

полицијска служба изнуђује новац од грађана на организован начин. Тацит је у своје време говорио — *Corruptissima res publica, plurimae leges* (Што је у држави више покварености, то је више закона).

- 54 Танци наводи пример приватизације Гаспрома у Русији, у којој су многи који су били блиски центрима моћи добили изузетно вредне деонице по ниским ценама. Поред тога, многе банке су стекле статус деоничара у предузећима, којима су за узврат продужавале зајмове. Овакав развој догађаја је учинио многе руске грађане крајње скептичним према врлинама тржишне економије. Видети у Vito Tanzi, “Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures”, *op. cit.*, p. 562.
- 55 Ognyan Minchev, “Corruption and Organized Crime in Southeastern Europe: A Paradigm of Social Change Revisited”, *op. cit.*, pp. 107–8.
- 56 Случај управљања хотелом Молика, код Битоља, од стране представника партије ВМРО-ДПМНЕ, представља флагрантан пример како се државна имовина третира као страначка својина. (Robert Hislope, “Organized Crime in a Disorganized State (How Corruption Contributed to Macedonia’s Mini-War)”, *Problems in Post-Communism*, vol. 49, no. 3,

Карклинс државу види заточену у корупцијским мрежама када се у њој: *de facto* преузимају институције за обављање приватних послова или криминалних радњи; формирају тајне мреже која ограничавају политичко надметање; подривају избори кроз новац предвиђен за подмићивање (*slush funds*); тајно рекламирање итд.; злоупотребљава законодавна власт; правосуђе и медији опажају као корумпирани сектори друштва; злоупотребљавају надлежности у области надзора, ревизије и контроле и користе компромитујући материјали за политичку уцену противника.

Верлин прави разлику између два нивоа политичке корупције. Док тзв. *примарна њолијичка корупција* представља не више од политичког проблема, који је као такав релативно лако отклоњив, дотле тзв. *секундарна њолијичка корупција*, по угледу на опекотине другог степена, залази много дубље у ткиво политичког поретка и захтева темељну политичку реформу пре него што било какве казнене мере постану уистину ефикасне. Због таквих својих карактеристика, Верлин овај вид политичке корупције назива и „политичком болешћу”.⁵⁷ Предходно у тексту наведени облици политичке корупције поуздани су показатељи „на смрт оболелог” политичког система, јер нагризају кључне институције све три гране власти. Најзад, драматичне размере овог нивоа корупције огледају се и у томе што неретко захватају и она тела која се установљавају зарад њеног искорењивања, као и делове цивилног друшт-

May/June 2002, p. 35.) Међутим, овај случај делује као потпуно безначајан у поређењу са неким информацијама, према којима руска Северна флота није била у стању да спасе посаду подморнице Курск, јер је најсавременија опрема била изнајмљена приватним нафтним компанијама. Више у: Rasma Karklins, “Typology of Post-Communist Corruption”, op. cit., p. 26. У процесу јавних набавки, најчешћи облици коруптивног понашања су непоштовање правила о транспарентности и компетивности, и понашање са елементима конфликта интереса. Понекад се и захтеви економски рационалног понашања занемарују до те мере да се то граничи са невероватним, као у случају званичника Градског већа Риге, који су за службене потребе купили аутомобил Lincoln Navigator. Ibid., p. 27.

57 Herbert H. Werlin, “Secondary Corruption: The Concept of Political Illness”, op. cit., p. 348.

ва, попут медија или невладиних организација, који би требало да делују као последња брана критичке јавности.⁵⁸

ЗАКЉУЧАК

Чини се да на почекту новог миленијума нема универзалнијег проблема савремених друштава од политичке корупције. Неретко се, чак, овај појам користи као метафора за означавање кризе политичке власти.⁵⁹ Отуда је литература на ту тему обимна, али је она претежно дескриптивне природе, будући да „заокружена теорија корупције тек треба да настане.”⁶⁰ Како је сам феномен веома комплексан, највећа грешка у борби против политичке корупције би била да се ослонимо на стратегију која зависи од конкретних корака само у једној области, као што је повећање плата у јавном сектору, поштравање казнене политике и стварање антикорупцијског тела. Такође, нереално је очекивати брзе резултате. Међутим, узете заједно, ове и друге мере, које се уобичајено наводе као лек за коруптивно понашање, попут компетитивног политичког и економског система, транспарентног система финансирања политичких партија, уз јасно исказану спремност политичког вођства да се бори против ове друштвене болести, једини су прави пут, поготово за друштва која се налазе у процесу демократске транзиције.

-
- 58 Светска банка овакве случајеве означава синтагмом “*state capture*”. Више о улози медија у борби против политичке корупције, види у: Bettina Peters, “The Media’s Role: Covering or Covering Up Corruption?”, као и у: Transparency International, *Global Corruption Report*, 2003, pp. 44–56; Интернет [www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2003/06_Medias_role_\(Peters\).pdf](http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2003/06_Medias_role_(Peters).pdf), 23. април 2004.
- 59 О начину на који се политичка корупција доживљава у савременој индијској политици видети у: Gurharpal Singh, “Understanding Political Corruption in Contemporary Indian Politics”, *Political Studies*, vol. 45, no. 3, 1997, p. 626.
- 60 Cristina Biccheri and John Duffy, “Corruption Cycles”, *Political Studies*, vol. 45, no. 3, 1997, p. 477.

ОКОЛНОСТИ У СРБИЈИ И МАНИФЕСТАЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ

Срђан КОРАЋ

КОРУПЦИЈА И ПОЛИТИЧКА ТРАДИЦИЈА У СРБИЈИ

Ради ваљаног разумевања феномена корупције у Србији савременог доба неопходно је сагледати историјске околности које су кроз деветнаести и двадесети век пратиле стварање и развој модерне српске државе. Прекид средњовековне државности проистекао из превласти Отоманског царства и Хабсбуршке монархије на простору Балкана усмерио је већи део националне енергије у непрестане покушаје да се поврати изгубљена независност или макар стекну ограничена права на аутономију. Неуспех оружане борбе против надмоћног освајача ставио је у први план коришћење дипломатских средстава. У борби за аутономију коју Карађорђе није успео да оконча војевањем у годинама Првог српског устанка, успех је донела тактика кнеза Милоша у виду поткупљивања отоманских велможа који су, речено савременим језиком, били функционери у државном апарату Отоманског царства.¹ У циљу обезбеђења опстанка и што повољнијег положаја сународника, истим методом служиле су се вође дела српског народа који је живео под влашћу Хабсбуршке монархије.² Пошто је „стратегија подмићивања” дала добре резултате на плану ширења права на аутономију и погодвала стварању предуслова за национално осамостаље-

1 Опширније видети у: Михаило Гавриловић, *Милош Обреновић I-III*, Задужбина И. М. Коларца, Београд, 1908–1912.

2 Борис Беговић и Бошко Мијатовић (урс.), *Корупција у Србији*, Центар за либерално–демократске студије, Београд, 2001, стр. 25.

ње, корупција у традиционалном систему вредности није нужно добила негативан предзнак.

Устаљивању корупције у поретку домаћих друштвених феномена допринело је кашњење у погледу укључивања достигнућа грађанских револуција у политичку традицију. Дуготрајан положај Срба као грађана другог реда који су егзистирали на периферији политичког, претежно дворског, живота два апсолутистички устројена царства подразумевао је одсуство значајнијег учешћа у власти. Непостојање могућности уживања чак и минималних права у односу на императорску власт у великој мери је утицало на успостављање поданичке политичке културе као преовлађујућег типа политичке културе у нас. Политичка култура представља део опште културе једног друштва који обухвата вредности, уверења, ставове, симболе, склоности и обрасце понашања у односу на опште услове заједничког живота, као и на избор праваца и циљева укупног друштвеног развоја.³ Главно обележје поданичке политичке културе огледа се у уверењу чланова политичке заједнице да је област вођења јавних послова неприступачна. У таквом социјалном амбијенту људи не поседују развијене потребе које би их подстакле да остваре самосталан утицај на процес доношења одлука.⁴ Пошто су многи нараштаји живели као поданици туђинске власти од које су, природно, имали више штете него користи, елемент политичке културе постало је дубоко неповерење према власти уопште. Отуђеност у комуникацији са представницима власти произвела је код људи осећај беспомоћности. Власт је доживљена као господар живота и смрти кога не треба изазивати већ напротив одобровољити поклоницама. Тако је корупција у функцији одржања егзистенције и решавања свакодневних животних проблема прерасла у локални обичај. Упоредо са напорима за стицање независности, као и за њено одржање после 1878. године, у Србији је током деветнаестог и првих деценија двадесетог века текао

3 Милан Матић, „Политичка култура”, у: Милан Матић (гл. ред.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 830.

4 Ibid., стр. 834.

процес модернизације друштва. Међународне прилике нису биле наклоњене унутрашњем развоју наше земље. Често угрожавање тешко стечене самосталности било је последица остваривања спољнополитичких пројеката великих сила, као и најважнијег циља Краљевине Србије: ослобођења и уједињења свих делова српског и осталих јужнословенских народа у једну државу. Борба за националну еманципацију прекидала је, ометала и успоравала изградњу грађанског друштва и демократског поретка власти. Постизање националног јединства у одбрани стечене државности резултирало је помирљивим ставом грађана према ауторитарним манирима владара. Слободу од спољашњег непријатеља није пратило значајније освајање слобода и права у политичком животу, што је довело до опстанка и снажења поданичке политичке културе. На тај начин, очувано је окружење погодно за учвршћивање корупције као основног обрасца комуникације грађана и власти. Створен је материјал за комедије Бранислава Нушића и оштроумне критике српских сатиричара тог времена.

Поданичка политичка култура задржала је кључна обележја из ранијих деценија и послужила за утемељење револуционарног режима после Другог светског рата. Револуционарна елита је у циљу очувања политичког капитала стеченог ратном победом успоставила тоталитарни поредак власти оличен у монополу једне странке (Комунистичка партија Југославије, касније преименована у Савез комуниста Југославије). За потребе учвршћивања новог друштвеног система из наслеђа поданичке политичке културе преузет је традиционалан образац комуникације власти и подвлашћених и вешто уклопљен у новостворени поредак социјалистичких друштвених односа. Пажљиво је гајен и браћен модел административног централизма који је за последицу имао продирање јавне сфере, оличене у партијској држави, у област приватног. То се најјасније могло видети у области својинских односа, где је владајућа елита помоћу квазизаконских закона и указа приграбила имовину предратне грађанске класе. У оквиру концепта самоуправног социјализма измишљена је и друштвена својина као једини облик својине без јасно дефинисаног титулара, али фактички под надзором

државе.⁵ На тај начин, огроман део националног богатства нашао се непосредно или посредно под неприкосновеном контролом елите власти. Преширока јавна овлашћења, одсуство одговорности пред законом и грађанима, недостатак демократске контроле, као и примена начела тзв. морално–политичке подобности, оличавали су модел понашања државног руководства. Током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, у време слабљења вере у социјалистичку доктрину, волунтаристичко понашање високих руководиоца подражавали су функционери и службеници на нижим положајима у државно–партијској хијерархији. Недостаци у вођењу јавних послова представљали су повољне околности за појаву корупције и различитих видова злоупотреба који су имали за циљ стицање личне користи на рачун општег интереса. Одсуство изграђене традиције грађанства, страх од одмазде свемоћне државе, као и аполитичност „купљена” социјалним привилегијама и пристојним стандардом, могу се навести као узроци изостајања антикорупцијског деловања становника Србије. Поред тога, ситно подмићивање јавних службеника („корупција малог обима”) било је једино средство којим су грађани изигравали примену прописа како би остварили основна права и превазишли ограничења животних могућности. Толерантан став грађана према корупцији додатно је потпомогао ширење злоупотреба јавних овлашћења на свим нивоима власти. У другој половини осамдесетих година двадесетог века услед дисфункционалности самоуправне (договорне) економије и кризе изазване високим годишњим ратама отплате спољних дугова, владајућа елита није могла да обезбеди преко потребни капитал за оживљавање посустале привреде. Настављање праксе ненаменског располагања средствима из државног буџета у ситуацији опадајућег тренда вредности националног бруто производа негативно се одразило на већ снижени ниво животног стандарда.

5 О југословенском експерименту самоуправљања опширније у: Војислав Становчић, „Самоуправљање”, у: Милан Матић (гл. ред.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 1027–37.

КОРУПЦИЈА ЗА ВРЕМЕ ВЛАДАВИНЕ СЛОБОДАНА МИЛОШЕВИЋА

Пад Берлинског зида означио је почетак сложеног процеса транзиције и подстакао нова очекивања становника бивших комунистичких земаља у погледу побољшања животног стандарда и освајања основних права и слобода. Крах комунистичке идеологије и друштвеног система поставио је питање о основи на којој треба изградити нови политички и економски поредак.⁶ Спољне и унутрашње околности у којима се Србија нашла у том тренутку битно су се разликовале од искустава других земаља у транзицији, па је одговор на то питање био другачији. Неспремност републичких руководства да почетком деведесетих година постигну договор о будућности југословенске федерације проузроковала је распад заједничке државе и претворила већи део њене територије у ратно поприште. Србија, чланица новостворене Савезне Републике Југославије, постала је предмет спровођења економског ембарга међународне заједнице под оптужбом да представља претњу међународном миру и безбедности. Одсуство подршке западних земаља променама у Србији, непосредно ратно окружење и субјективно доживљена спољна претња омогућили су владајућој елити да у национализму пронађе нову делотворну формулу за легитимизацију опстанка на власти. Легитимизацијска формула заснована на традиционалном уверењу да је ауторитарна власт нужно зло да би се коначно решило национално питање, послужила је за одржање непромењене структуре друштвене моћи. Припадници бивше државно–партијске номенклатуре, тј. чланови некадашњег Савеза комуниста Србије и Социјалистичког савеза радног народа, основали су Социјалистичку партију Србије како би створили лажну слику да припадају опцији модерне левице. Привид политичког плурализма дао је велики број регистрованих странака од којих је заправо већина постојала само „на папиру” или су биле прикривени партнери власти. Груба и стална кршења прописа приликом

6 David W. Lovell, “Democratization and the development of civil society”, in: David W. Lovell (ed.), *The Transition — Evaluating the postcommunist experience*, Ashgate, Aldershot, 2002, p. 37.

спровођења председничких, парламентарних и локалних избора говоре у прилог тврдњи да је у Србији између 1990. и 2000. године постојао квазидемократски политички систем. Усвајање *Устава Републике Србије* 1990. године и увођење вишестраначког система нису довели до очекиване демократизације политичког живота.

Упркос прокламованом залагању за демократију и владавину права, задржан је стари систем волунтаристичке владавине мимо правних норми. Уколико су државни функционери и службеници поступали по слову закона, то су чинили зато што им је законодавство дало широка дискрециона овлашћења у одлучивању о примени прописа на појединачне случајеве у оквиру надлежности. Деловање државних органа одвијало се без увида јавности и у ситуацији када је репресивним мерама у области медија гушена слобода информисања. Неконтролисано деловање носилаца јавних функција отворило је могућности за располагање буџетским приходима и огромним делом националног богатства заробљеног у виду државне и друштвене својине. Свест управљачке елите да економска моћ има пресудан значај за одржање власти довела је до успостављања административне регулације привредних и финансијских токова на рачун слободе привређивања и развоја тржишног механизма. Описане друштвене околности садрже кључне чиниоце „корупцијске формуле”: монопол одлучивања у споју са тајношћу и уз одсуство одговорности даје корупцију у јавном сектору.⁷

Вишегодишње спровођење ембарга међународне заједнице и одлагање корених промена у наслеђеном друштвеном и политичком поретку продубили су економску кризу. Криза је изазвала пад вредности друштвеног производа, смањену привредну активност и повећање незапослености, што је довело до осиромашења већег дела становништва и угрозило основну егзистенцију.⁸ Доходак по глави

7 *Ујустиво за употребу корупције*, Агенција „Аргумент”, Београд, 2002, стр. 10.

8 Преглед кретања вредности друштвеног производа у последњој деценији минулог века дат је у: Бранко Радуловић, „Политекономска анализа владавине Слободана Милошевића”, у: *Србија после Милошевића*, Нова

становника, који је 1989. године износио 3240 америчких долара, пао је 1993. на 1390, односно 1999. године на 1450 америчких долара.⁹ Крах социјалне сигурности и нестанак средње класе пратио је слом важећег (социјалистичког) система вредности, што је додатно унело неред у животе појединаца и породица. Одговор на ситуацију у којој постоји недоумица у погледу избора алтернативног вредносног система био је прилагођавање стању друштвене аномije кроз прихватање криминалних видова понашања које постаје „нормалан”, уобичајен образац друштвене комуникације. Раширено прихватање криминалног понашања у великој мери је било израз подражавања понашања представника власти које није било санкционисано. Захваљујући својеврсном „домино ефекту” кршење моралних и законских норми постало је распрострањено у свим слојевима друштва, а на личном плану оправдано је нужношћу биолошког опстанка.¹⁰ Схватање заступљено у политичкој мисли Аристотела, Макијавелија и Монтескјеа, према коме кварење моралних вредности једног друштва представља околност погодну за појаву корупције чини се да је нашло потврду у друштвеним процесима који су се одиграли у Србији у последњој деценији двадесетог века.¹¹

Мисао лорда Актона да свака власт квари, а апсолутна власт квари апсолутно може да послужи као објашњење узрока присуства феномена корупције у сфери политике. Развој вишестраначког живота Србије после 1990. године потврђује универзалну и трајну вредност поменутог запажања. Околности у којима је обновљено вишестраначје наговестиле

српска политичка мисао, Посебно издање 1 (2001), ИИЦ Нова српска политичка мисао и ЦеСИД, Београд, 2001, стр. 259.

9 Predrag Jovanović & Danilo Šuković, “A Decade Under Sanctions”, Интернет, <http://www.transparentnost.org.yu/dokumenti/d012.html>, 1 децембар 2003.

10 Борис Беговић и Бошко Мијатовић (урс.), *Корупција у Србији*, оп. cit., стр. 34.

11 Josip Kregar, „Корупција”, Интернет, <http://www.ijf.hr/pojmovnik/-korupcija.htm>, 20. новембар 2003.

су да ће политички живот бити једно од главних жаришта корупције у друштву. Социјалистичка партија Србије противправно је присвојила имовину некадашњег Савеза комуниста Србије и Социјалистичког савеза радног народа, заправо државну имовину огромне тржишне вредности. Стварање чврсте финансијске основе обезбедило је почетну предност Социјалистичке партије Србије над опозиционим странкама. Добит од издавања узурпираног пословног простора велике укупне површине и смештеног на атрактивним локацијама омогућило је Социјалистичкој партији Србије, касније и Југословенској удруженој левици, да учврсте положај и продуже владавину поткупљивањем посланика из опозиционих странака или пружањем новчане помоћи појединим опозиционим странкама како би деловале против других.¹² Корумпирање политичких противника одвијало се и без непосредног давања мита. Власт на локалном нивоу плански је препуштана „кооперативним” опозиционим странкама које су потом кроз злоупотребу јавних овлашћења пуниле сопствене фондове. Такође, формиране су коалиционе владе, тзв. владе националног јединства, или су поједине државне функције уступане представницима одабраних опозиционих странака. У ситуацији када област финансирања политичких странака није била прецизно уређена или прописи нису у пракси поштовани (*Закон о финансирању политичких странака* усвојен је 1997. године), а њихово кршење није кажњавано, створен је слободан простор за злоупотребе. Велики део незаконито прибављених средстава владајућих странака преливан је из предузећа у већинском државном и друштвеном власништву чији су руководиоци били њихови истакнути чланови. Незаконито финансирање странака остваривано је кроз изнуђивање новца и других видова материјалне користи од приватних предузетника.¹³

Корупција у политичком животу Србије деведесетих година била је у знатној мери проузрокована одсуством нормативне регулативе која би спречавала појаву сукоба интере-

12 Мијодраг Радојевић, „Финансирање политичких странака и корупција”, *Пулс*, април–мај 2003, стр. 11.

13 *Ibid.*, стр. 12.

са и кумулације више јавних функција. Поступак за контролу и објављивање имовинског стања високих државних функционера није постојао, што је створило идеалне услове за несметано стицање противправне користи. Народни посланици који су били власници или руководиоци предузећа били су у прилици да у вршењу јавне функције располажу информацијама на основу којих би могли да унапређују пословну политику свог предузећа и да тако остваре предност у односу на остале привредне субјекте.¹⁴ Посланици и чланови Владе користили су познанства како би утицали на процес доношења владиних прописа и одлука, као и да би у парламенту ометали или убрзавали доношење закона сходно личним интересима. Упркос томе што је Закон о јавној управи прописивао забрану члановима Владе да се баве привредним делатностима, већина високих владиних функционера наставила је да за време трајања мандата руководи предузећима.

Присуство корупције у раду државног руководства омогућило је незаконито богаћење и послужило као својеврсно средство контроле осталих нивоа јавне власти. Јавним функционерима и службеницима прећутно је допуштено да упражњавају различите видове злоупотреба како би поправили лош материјални положај проузрокован ниским зарадама; елита власти је заузврат тражила оданост. Преношење корупције по вертикали државне хијерархије са виших на ниже нивое утицало је на прерастање овог феномена од „грешке у систему” у стуб система (власти). То се може видети на примеру полиције и правосуђа, који су имали важну улогу у стратегији очувања власти. У циљу обезбеђења послушности режиму полиција је претворена у строго централизован државни орган заснован на начелу тајности у коме су одговорна места попуњавана са кадровских листа владајућих странака. На тај начин именовани виши и средњи полицијски функционери добили су могућност да, паралелно са дужностима које су им поверене, развијају приватне послове и стекну корист за себе и родбину.¹⁵

14 Предраг Јовановић и Немања Ненадић (урс.), *Антикорупцијски ситубови — Србија и СР Јужнославија*, Transparency International и Европски покрет у Србији, Београд, 2001, стр. 10.

15 Ibid., стр. 57.

У питању су били најчешће незаконити послови, попут пре-продаје девизних средстава, трговине горивом и цигаретама, али и различити видови организованог деловања са криминалцима, као на пример „рекетирање” или трговина наркотицима.¹⁶ Успех у вођењу приватних послова проистекао је из злоупотребе ауторитета који потиче од специфичне улоге полицијске службе као заштитника друштва. Злоупотреба ауторитета за грађане је била највидљивија у случају ситне корупције коју су упражњавали саобраћајни полицајци код наплаћивања казни и код регистрације возила без доказа о легалном пореклу. Висок ниво присуства корупције у полицији постао је препрека обављању свакодневних задатака у складу са законом и прописима. Полиција није била у стању да осигура спровођење закона и заштиту људских права, већ је постала један од главних узрочника њиховог кршења.

У обављању задатка заштите уставности и законитости и људских права, поред полиције, и правосуђе је било изложено снажним притисцима елите власти. Притисци су били последица чињенице да је упркос прокламованом и уставом зајемченом начелу поделе власти у стварности задржана комунистичка концепција о јединству власти.¹⁷ Концепција је на прикривен начин остварена кроз политизацију и негативни кадровски одабир: на правосудне функције постављене су особе без стручног и моралног интегритета. Околности које су погодиле продору корупције у правосуђе односе се на широка дискрециона овлашћења тужиоца у процени чињеничног и правног материјала, односно на слободу судије у погледу оцене доказа. У раду тужилаца корупција је била присутна код доношења одлуке о гоњењу починиоца кривичног дела, предлагању притвора или његовог укидања, подизању или одустајању од оптужнице, начину квалификације кривичних радњи, док је улагањем ванредног

16 Борис Беговић и Бошко Мијатовић (урс.), *Корупција у Србији*, op. cit., стр. 96–7.

17 Зоран Ивошевић, „Независно и праведно судство у независној Србији”, у: Владимир Н. Цветковић (ур.), *(Ре)конструкција институција — згодина дана транзиције у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2002, стр. 293–4.

правног лека тужилац могао да одложи извршење пресуде. У раду судија ситуације које су подстицале појаву корупције односиле су се првенствено на доношење судских одлука, доделу предмета „погодним” судијама, као и примену правила о изузећу судија. Злоупотребе у правосуђу биле су заступљене и у осталим ситуацијама када се чињењем или нечињењем могло утицати на непристрасност доношења судских одлука: код вештачења, превођења и тумачења, као и у раду судских службеника — позивари, судски извршитељи, службеници архиве и слично.¹⁸ Корумпираност носилаца правосудних функција допринела је појави вођења политички мотивисаних судских процеса и неефикасној заштити законитости, што је проузроковало скоро потпуни губитак ауторитета носилаца правосудних функција и мањак правне сигурности грађана.

Поред тога што је угрозила основна права већине становника, системски потхрањивана правна несигурност подрила је напоре који су имали за циљ да се у годинама међународног ембарга повећа обим привредних активности, као и да се створе предуслови за ширење и развој приватног сектора. Подједнако негативан уплив на нормализацију економских токова имала је корупција која је, као у случају других области друштвеног живота, у привредни систем „преливена” са највишег нивоа власти. Премда су доктрина и пракса самоуправне економије напуштени са успостављањем прве послератне вишестраначке владе, задржан је висок степен мешања државе у област економије. То се најјасније може видети на примеру односа власти према променама својинске структуре укупног друштвеног капитала, односно решавања два повезана питања — приватизације и денационализације. Иако је процес приватизације предузећа у државној и друштвеној својини у првој половини деведесетих година прошлог века спроведен делимично, а потом поништен 1994. године, основни правац деловања власти био је да спречи или бар одложи промену својинске структуре. С друге стране, упркос јавним залагањима за владавину права, ниједна влада

18 Борис Беговић и Бошко Мијатовић (урс.), *Корупција у Србији*, op. cit., стр. 83–4.

током последње декаде двадесетог века није ставила на дневни ред питање о повраћају имовине одузете после Другог светског рата. Намера је била да се путем очувања превласти државног и друштвеног капитала у укупној структури капитала осигурају извори економске моћи као основног предуслова политичке моћи, у складу са старом изреком да је „новац мајчино млеко политике”. Стога не чуди податак да је у 2001. години државни и друштвени капитал имао превласт у структури укупног националног капитала са 62 одсто.¹⁹

Једно од највећих жаришта корупцијске праксе у привреди било је смештено у области управљања привредним субјектима у јавном сектору. Постојање слободног простора за појаву корупције у располагању имовином предузећа у јавном сектору било је условљено чињеницом да је титулар друштвене својине, за разлику од осталих облика својине, недовољно јасно одређен. Широко дефинисана овлашћења руководиоца у условима одсуства контроле пословања, нефункционисања правних институција и политике именовања проверених страначких кадрова на руководеће положаје, подстицајно су деловали на ширење корупције. Видови корупције који су најчешће били присутни у јавном сектору привреде могу се свести на заједнички именитељ остваривања личне користи кроз различите начине незаконитог коришћења покретне и непокретне имовине предузећа. Злоупотребе су у великој мери биле повезане са феноменом тзв. „сиве економије”, који се односи на сеобу капитала ван законског оквира привређивања у циљу избегавања често мењаних прописа који су спутавали пословање, хиперинфлације, високих пореских давања, сложености регистрације предузећа.²⁰ Прописи су првобитно избегавани како би се обезбедили производни циклуси у околностима међународног ембарга, да би касније непоштовање правних норми прерасло у основни метод пословања и покриће за корупцију. Одливање капитала државних и друштвених предузећа на приватне рачуне (често у иностраним банкама) остваривано

19 *Политика*, 29. новембар 2003, стр. Б1.

20 Бранко Радуловић, „Политекономска анализа владавине Слободана Милошевића”, *op. cit.*, стр. 267–8.

је кроз отуђивање дела профита предузећа, склапање штетних уговора са приватним предузећима у власништву рођака или пријатеља руководиоца, те коришћење имовине предузећа у личне сврхе или ради обављања приватне привредне делатности.²¹

Сектор приватног предузетништва био је погођен корупцијом у виду феномена тзв. трансакционих трошкова који је испреплетен са снажном државном интервенцијом у области привреде. Када су економски процеси омеђени мноштвом административних прописа и мера, а корупција распрострањена међу јавним службеницима, неизбежно се јавља проблем непристрасности у спровођењу тих прописа и мера. Непристрасност је утолико спорна уколико су дискрециона овлашћења службеника широко дефинисана и процес одлучивања недоступан увиду јавности. Корупција у цену производа уноси трансакционе трошкове односно повећава трошкове пословања предузећа за износ дела капитала предузећа који се мора утрошити на подмићивање државних службеника, да би у оквиру својих овлашћења доносили одлуке које ће бити повољне за пословање. У тежњи да остваре што већу добит са минималним улагањима, многи приватни предузетници су желели да искористе могућност остваривања утицаја на јавну управу. То је довело до фаворизовања појединих привредних субјеката, интересно повезаних са круговима власти на рачун свих осталих, чиме је грубо нарушено начело равноправности и једнакости на тржишту.

Стицање повлашћеног положаја на тржишту поткупљивањем јавних службеника било је најприсутније у области спољне трговине. Државна регулација увоза и извоза произвела је корупцију код издавања дозвола и контигената, као и многобројних потврда које је требало прикупити као доказ испуњења законских обавеза неопходних за обављање спољнотрговинске делатности.²² Мито је коришћено код при-

21 Владимир Тодоровић, *Денационализација — између национализације и приватизације*, Службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр. 66.

22 Борис Беговић и Бошко Мијатовић (урс.), *Корупција у Србији*, op. cit., стр. 106.

јављивања увоза по нереално ниској цени и коришћења дозволе за један увоз више пута, што није било могуће спровести без учешћа царинских службеника за које испитивања јавног мњења показују да су опажени као најкорумпиранија професионална група.²³ Чини се да је корупција била основни покретач рада Савезне управе царина, јер је у незаконитим радњама учествовала хијерархија целе службе. Злоупотребе јавних овлашћења одвијале су се у виду неевидентирања увоза, симулирања транзита робе помоћу лажне документације, проналажења лажне основе за ослобађање евидентиране робе од царинских дажбина, снижавања износа дажбина проценом царинске основице као да се ради о роби мање вредности, као и лажном идентификацијом робе како би се применила нижа царинска стопа.²⁴ Корумпираност пореских службеника представља следећи чинилац који је омогућавао обезбеђивање повољнијег положаја на тржишту. Систем прикупљања јавних прихода у последњој декади прошлог века обухватао је преко две стотине различитих видова пореза, доприноса и такси, што је произвело знатно оптерећење за привредну делатност.²⁵ Тежња да производне трошкове сведу на најнижи могући ниво како би осигурали максималну добит мотивисала је приватне предузетнике да подмићивањем утичу на пореске службенике да пристрасном проценом умање пореску основицу или примене нижу пореску стопу.²⁶ Предузетници који су били интересно повезани са врхом власти имали су могућност да без законских последица потпуно избегну плаћање пореских обавеза. Стицање повлашћеног положаја на тржишту поткупљивањем

23 Martin Dimov, "Corruption in Balkan countries", in: *Global Corruption Report 2003*, Transparency International, 2003, Интернет, http://www.globalcorruptionreport.org/download/gcr2003/24_Data_and_research.pdf, 20. март 2003. п. 287.

24 Борис Беговић и Бошко Мијатовић (урс.), *Корупција у Србији*, оп. cit., стр. 100–4.

25 Бранко Радуловић, „Политекономска анализа владавине Слободана Милошевића”, оп. cit., стр. 267.

26 Борис Беговић и Бошко Мијатовић (урс.), *Корупција у Србији*, оп. cit., стр. 107–10.

јавних службеника било је заступљено и у области субвенционисања пољопривредне производње, где је произвођачу било у интересу да давањем мита надлежном државном службенику прикаже већу количину и виши квалитет робе, како би му био исплаћен већи износ субвенције.²⁷ Поткупљивање јавних службеника доносило је највеће приходе приватним предузећима у области јавних набавки. Деловање државних органа, јавних установа и јавних предузећа често изискује куповину роба, наручивање услуга, као и уступање извођења различитих врста радова. Одсуство увида јавности у буџетске расходе, постојање нејасно формулисаних законских решења којима су јавне набавке биле само делимично уређене, као и недостатак ефикасне контроле процедуре, условили су значајно присуство корупцијске праксе у тој области у време владавине Милошевићевог режима. Према проценама које је сачинило Министарство финансија и економије Републике Србије, у том раздобљу је од укупне годишње вредности јавних набавки, која се кретала од 60 до 80 милијарди динара, нерационално трошена чак четвртина тог износа. Предмет корупцијског „договора” у јавним набавкама је додела посла пристрасним избором победника тендера или пристрасном проценом понуде у случају набавке путем непосредне нагодбе. Злоупотребе у чијој позадини стоји корупција појављивале су се приликом куповине робе за робне резерве, уступања инвестиционих радова и набавке вредне опреме из иностранства.²⁸ У позадини незаконитости често је стајао сукоб јавних и приватних интереса, зато што су на јавним тендерима учествовала предузећа у којима су интересе имали јавни службеник задужен за спровођење набавки, чланови његове породице или пријатељи.

Снажно присуство корупције у привредном животу подрило је процес успостављања тржишне привреде. Власт није следила прокламовани концепт тржишне економије, према коме је улога државе у процесу друштвене репродукције

27 Ibid., стр. 112.

28 Предраг Јовановић и Немања Ненадић (урс.), *Антикорупцијски ситубови — Србија и СР Југославија*, op. cit., стр. 63.

сведена на меру која не ограничава грађане у остваривању економских слобода. Толерисање различитих видова злоупотреба које су спутавале приватну иницијативу говори у прилог тврдње да владајућа елита није намеравала да истински спроведе реформске захвате. Изостанак коренитих промена у области економије увео је Србију у раздобље пада бруто националног производа, што је додатно погоршало стандард грађана.

Неодговорност државног руководства у вршењу јавних овлашћења подстицајно је деловала на ширење корупције на ниже нивое власти. Поред општег негативног дејства које је корупција имала на животни стандард, чини се да је благостање грађана у највећој мери било нарушено услед присуства корупције у раду локалне самоуправе. Општина и град су инстанце на којима грађани решавају највећи број свакодневних животних проблема. Грађани остваривање својих права траже не само од различитих општинских и градских служби, већ и у општинској станици полиције, у општинском тужилаштву или пред општинским судом. Присуство корупције као масовне појаве у органима локалне власти непосредно је повећало трошкове живота, зато што су грађани, поред званичног пореза, били принуђени да плаћају још један, незваничан порез у виду мита. На тај начин, подстицане су социјалне разлике а тиме и неравноправан третман грађана, јер су приликом пружања услуга ради остваривања грађанских права корумпирани општински службеници давали су предност грађанима који су били у могућности да плате мито. Најраспрострањенији су били видови тзв. „ситне” корупције, која се односи на „додатна” плаћања грађана како би неки административни поступак решили у своју корист (нпр. издавање различитих врста дозвола). У ситуацији када није било могуће остваривање права на законит начин и кроз институције система, ситна корупција — у новчаном, робном или нематеријалном облику, била је једини поуздан начин да се постигне жељени циљ. Далеко већу штету локалној заједници нанеле су крупне злоупотребе јавних овлашћења које су имале за циљ присвајање великих износа ненаменским располагањем средствима из буџета, посебно средствима јавних комуналних предузећа.

Непокретности које су у раздобљу после Другог светског рата мерама конфискације и национализације пренете у власништво локалне самоуправе такође су се нашле на удару неодговорних представника локалне власти. Предмет корупције у тој области била је додела парцела грађевинског земљишта и издавање пословног простора на атрактивним локацијама члановима породице, рођацима, пријатељима или страначким колегама за нереално ниске вредности надокнада. Исход раширеног присуства корупције у раду органа локалне самоуправе било је искључење грађана из јавних послова.

За разлику од локалне самоуправе, где је корупција у извесној мери онемогућила уживање грађанских права, у области здравства довела је у опасност основно људско право — право на живот. Чињеница која појави корупције у односу лекар–пацијент даје посебну тежину је та да корисник медицинских услуга, због могућих лоших последица по своје здравље, често није у могућности да слободно донесе одлуку о давању мита. Зато се с правом може рећи да корупција у области пружања здравствених услуга узима вид изнуде. У пружању здравствених услуга били су присутни различити видови злоупотребе службеног положаја и повреде лекарске етике. Ширењу незаконитости у раду здравствених установа у значајној мери је погодновало стање оскудице настало услед смањеног обима буџетских прихода у кризним годинама. Грађани су били принуђени да непосредно из џепа подмирују трошкове лечења иако су редовно издвајали доприносе за здравствено осигурање. Изостанак ефикасне контроле трошења уплаћених новчаних средстава отворио је слободан простор за незаконито стицање користи. Поред тражења мита за пружање медицинске услуге или бољи третман пацијента, корупција се манифестовала код издавања решења о стицању права на инвалидску пензију особама које нису испуњавале законске услове, као и неоправданог давања боловања како би се, поред редовног запослења, обавила друга лукративна делатност. Корупција је била присутна у случајевима упућивања пацијента који је дошао у државну здравствену установу да преглед или лечење обави у приватној ординацији чији је власник био интересно повезан са медицинарима у јавној служби. Поједини лекари допунске приходе у приватној пра-

кси остваривали су злоупотребом опреме и материјала који су били власништво јавне установе где су имали стално запошлење.

Грубо кршење људских права које је обележило рад јавних здравствених установа током последње декаде двадесетог века представља пример како је присуство корупције у односу јавних служби и грађана обесмислило постојање институција. Грађани нису могли да уживају ни основна права зајемчена Уставом и законима зато што власт није поштовала друштвени уговор који представља темељ демократског уређења. Зато се владавина Слободана Милошевића „не може окарактерисати ни као поредак, ни као режим, ни као систем. Супротно, то је владавина антипоретка, антирежима и антисистема, јер није држала до било каквих норми, правила и поступака”.²⁹

КОРУПЦИЈА У ВРЕМЕ ВЛАДАВИНЕ ДЕМОКРАТСКЕ ОПОЗИЦИЈЕ СРБИЈЕ

Демократска опозиција Србије остварила је победу на изборима одржаним 2000. године: прво на савезним у септембру, а потом и убедљиву на републичким у децембру. Победа коалиције 18 демократски опредељених странака проистекла је из снажног захтева грађана за повратак легалитету, односно поштовању устава и закона, као и за ваљаним функционисањем институција.³⁰ Грађани су подржали опозиционе кандидате у жељи да начине раскид са ауторитарном прошлошћу и отворе перспективу за побољшање животног стандарда пропуштenu под владавином Слободана Милошевића. У том смислу петооктобарска смена

29 Чедомир Чупић, „Од владавине контролисаног хаоса до добро уређеног демократског поретка”, у: *Србија после Милошевића*, Нова српска политичка мисао, Посебно издање 1 (2001), ИИЦ Нова српска политичка мисао и ЦеСИД, Београд, 2001, стр. 69–70.

30 Милисав Савић, „Принципијелна искључивост и латентна субверзија”, у: *Србија после Милошевића*, Нова српска политичка мисао, Посебно издање 1 (2001), ИИЦ Нова српска политичка мисао и ЦеСИД, Београд, 2001, стр. 275.

власти може се одредити као „надокнађујућа револуција” (Жирген Хабермас) зато што ствара простор за надокнађивање пропуштеног развоја.³¹ У циљу надокнађивања пропуштеног развоја нова власт је предузела спровођење реформи у три кључна правца: од ауторитарног система власти ка владавини права и демократском поретку; од административно–централистичког модела привређивања ка тржишној економији; и од масе поданика ка заједници независних грађана.

Као и у случају других посткомунистичких земаља спровођење реформских мера суочило је нову власт са мноштвом препрека које су биле део заоставштине деведесетих година двадесетог века. Чини се да је у прве три године транзиционог процеса највећу препреку представљало опстајање феномена корупције у скоро свим областима друштвених односа. У прилог томе говори чињеница да је у међународним оквирима Србија стекла слику државе у којој корупција прети да озбиљно угрози темеље друштва. Према проценама мере присутности корупције у једном друштву које се могу наћи у извештају за 2003. годину међународне невладине организације Transparency International, Србија заузима 106. место на листи коју сачињавају 133 државе, са индексом опажања корупције 2,3.³² Према опажању пословних људи, академских истраживача и аналитичара ризика, степен корупције у нашем друштву је највећи у односу на све остале земље у транзицији, изузев Македоније и Украјине, које са Србијом деле исту позицију на ранг–листи. Мада је због сложености технике истраживања перцепције корупције незахвално упоређивати вредности индекса из различитих година, треба подсетити да је 1999. године Србија (као део СР Југославије) са Кенијом и Парагвајем заузимала

31 Јовица Тркуља, „Србија на историјској прекретници”, у: Ивана Спасић и Милан Суботић (урс.), *Револуција и њоредак — О динамици њромена у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2001, стр. 120.

32 Индекс има распон од 0 до 10, где 0 представља највиши, а 10 најнижи степен корупције. Наведено према: „Индекс перцепције корупције за 2003. годину”, Интернет, <http://www.transparentnost.org.yu/dokumenti/d019.html>, 2. децембар 2003.

90. место на листи од укупно 99 ранжираних земаља, уз вредност индекса 2.³³ Из овога се може закључити да је мера корупције у нашем друштву после политичких промена у најбољем случају незнатно смањена. Процене о постојаном нивоу корупције у последњих неколико година потврђују ставови грађана забележени у анкети коју је маја 2003. године спровела агенција Medium Index Gallup International TNS. Резултати показују да око половине испитаних грађана (52 одсто) сматра да је степен корупције у друштву на истом нивоу као у време владавине Слободана Милошевића, једна педина грађана има утисак да је корупција већа после петооктобарских промена, док 19 одсто мисли да је ниво корупције мањи.³⁴ На другој страни, преглед корупције који је у седам балканских земаља сачинила Иницијатива за правни развој Југоисточне Европе (у два наврата — 2001. и 2002. године) пружа податке који указују на опадајући тренд у Србији у 2002. у односу на 2001. годину; присутан је пад степена личног учешћа грађана у корупцији и опаженог нивоа корупције код запослених у јавном сектору.³⁵

Тачан степен присуства корупције у једном друштву веома је тешко утврдити и представити егзактним бројкама. Зато је сазнајна вредност истраживања корупције које почива на анализи ставова јавног мњења или оцена стручне јавности у извесној мери ограничена. Упркос томе, испитивања домаћег јавног мњења пружила су елементе који наводе на закључак да је корупција била веома раширена у јавном сектору; после сиромаштва, криминала и политичке нестабилности корупција је за грађане представљала најважнији друштвени проблем.³⁶ Свест грађана о штетности корупције по ионако низак животни стандард подстакла је очекивања да ће нова власт да се озбиљно суочи са овим феноменом. Оптимистичка очекивања додатно је повећало предизборно

33 *Annual Report 2000*, Transparency International, Berlin, 2000, p. 13.

34 „Шта грађани мисле о корупцији?“, *Пулс*, јун–јул 2003, стр. 66–7.

35 Martin Dimov, “Corruption in Balkan countries”, *op. cit.*, p. 286.

36 Борис Беговић и Бошко Мијатовић (урс.), *Корупција у Србији*, *op. cit.*, стр. 36.

обећање Демократске опозиције Србије да ће у првих сто дана мандата нове Владе бити донет антикорупцијски закон.³⁷ Мандат републичке владе окончан је новембра 2003. године расписивањем ванредних избора за Народну скупштину, чиме је решена вишемесечна парламентарна криза. Обећање да ће антикорупцијски закон бити усвојен није испуњено, као ни већина других обавеза садржаних у *Програму Демократске опозиције Србије за демократску Србију* са роком испуњења у првих 100 дана и првој години рада Владе. Сходно предизборним обећањима 2001. године усвојен је документ *Пет полазних основа стратегије Владе Републике Србије за борбу против корупције* који поставља основне правце и мере антикорупцијског деловања.³⁸ Већи део планираних мера није остварен ни у 2002. години, коју је Влада прогласила годином борбе против корупције. Које околности су довеле до недоследног испуњења реформских смерница, посебно оних које се односе на сузбијање корупције?

Поданичка политичка култура представљала је највеће бремене које је нова власт наследила из претходних деценија. Главна обележја поданичког типа политичке културе су доминација става да у вођење јавних послова не треба да се мешају „обични смртници” и огромно неповерење грађана у институције система. Спора промена ставова карактеристична за политичку традицију и вредносног система који чини језгро сваке политичке културе учинили су реформски задатак још тежим. Следећи мисао Монтеѕкјеа да је добро изградити демократију за народ али је још боље васпитати народ за демократију, могло се очекивати да ће приоритет нових власти бити оживљавање напуштених демократских процедура, те изградња недостајућих елемената модерног нормативног и институционалног поретка. Остваривање концепта савремене демократије и поретка владавине права требало је да омогући еволутивно прерастање поданика

37 *Програм Демократске опозиције Србије за демократску Србију*, Интернет, www.g17plus.org.yu/srpski/files/aktiv/program/1.htm, 10. фебруар 2003.

38 *Пет полазних основа стратегије Владе Републике Србије за борбу против корупције*, Интернет, <http://www.srbija.sr.gov.yu/cms/-view.php?id=1097>, 20. новембар 2003.

посткомунистичког режима у истинске грађане, који би уживали сва гарантована права. Догађаји који су уследили убрзо после политичких промена од 2000. године нису оправдали таква очекивања. Обећање о демократски уређеној држави заснованој на поштовању закона остало је неиспуњено.

У циљу учвршћивања стеченог положаја, владајућа коалиција је предузела низ мера које се са становишта начела легалитета и демократског легитимитета могу оценити као спорне. Преузимање полуга власти као прикривеног приоритета нове владајуће елите значило је попуну форме обновљених демократских установа старом садржином са ауторитарним обележјима.³⁹ Уместо разградње механизма Милошевићеве владавине који су годинама били у средишту критика демократске опозиције, настављена је пракса третирања државе као плена и партијске својине.⁴⁰ Пример поменуте праксе може се наћи у начину вођења кадровске политике која је била једна од најважнијих мера реформисања наслеђеног система. Расподела државних функција између странака владајуће коалиције одвијала се по систему „квота” и „кључева” који подсећају на кадровске методе примењиване на савезном нивоу двеју југословенских федерација. Кадровска политика заснована на страначкој припадности тешко да је могла да испоштује и критеријуме стручности и професионализма, чак и тамо где су били нужни. Случајеви задржавања на старим или постављања на нове функције представника бившег режима нису били ретки, као ни прелазак из чланства поражених странака у победничке. Оданост страначким интересима поново је однела превагу над увођењем одговорности у вршењу јавних послова као једног од темељних начела демократски уређеног друштва.

Озбиљну препреку коренитим променама произвео је

39 Јовица Тркуља, „Срицање демократије”, у: *Србија после Милошевића*, Нова српска политичка мисао, Посебно издање 1 (2001), ИИЦ Нова српска политичка мисао и ЦеСИД, Београд, 2001, стр. 312–3.

40 Ласло Секељ, „Принудна демократизација криминализоване државе”, у: Ивана Спасић и Милан Суботић (урс.), *Револуција и поредак — О динамици промена у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2001, стр. 100–3.

изостанак лустрационог процеса у јавним институцијама, зато што се није могло очекивати да реформе спроводе особе чији су стручни и морални интегритет били доведени у питање. Сврха лустрације је да онемогући лицима која су кршила људска права да врше јавне функције и да учествују у изградњи демократског поретка.⁴¹ Проблеми настали у процесу осмишљавања и спровођења лустрације јасно су показали одсуство сагласности и воље владајуће коалиције да начини раскид са ауторитарним наслеђем. Напредак у решавању питања лустрације начињен је маја 2003. године, две и по године после демократских промена, када је Народна скупштина усвојила *Закон о одговорности за кршење људских љрава* који је ступио на снагу децембра исте године (*Службени гласник РС, бр. 58/2003*). Одредбама Закона предвиђено је да се у првих десет година његове примене преиспита да ли су кандидати за државне функције кршили људска права од 23. марта 1976. године, када је наша земља ратификовала *Међународни пакт о грађанским и политичким љравима* донет под окриљем Уједињених нација. Главни недостаци *Закон о одговорности за кршење људских љрава* су ограничење примене само на носиоце или кандидате за носиоце јавних функција, као и чињеница да *Закон* не обухвата раздобље између 1944. и 1976. године, када су се одиграла најтежа кршења права.⁴² Реформска сврха *Закон о одговорности за кршење људских љрава* била је доведена у питање, зато што у исто време није била усвојена законска регулатива која би омогућила да тајни досијеи грађана у поседу безбедносних служби постану доступни јавности. Из тог разлога, Комисија за испитивање одговорности за кршење људских права није могла да врши проверу лица која долазе под удар *Закон* увидом у документе безбедносних служби. Доследно спровођење лустрационог поступка потенцијално је било угрожено тиме што су се, сходно законским одредбама, у саставу Комисије налазиле судије Врховног суда Србије

41 „Лустрација”, *Пулс*, јун–јул 2003, стр. 15.

42 Детаљније о *Закону о одговорности за кршење људских љрава* видети у: Мијодраг Радојевић, „Закон о лустрацији”, *Пулс*, јун–јул 2003, стр. 25–30.

које су истовремено били предмет поступка испитивања одговорности за кршење људских права.⁴³

Односи унутар владајуће коалиције представљали су околност која је у великој мери допринела остварењу малог броја циљева постављених у *Програму Демократске опозиције Србије за демократску Србију*. Постепено растакање изворне Демократске опозиције Србије битно је утицало на одустајање од првобитног плана реформи, јер је он могао да буде спроведен само заједничким напорима странака на власти. Чини се да су прагматични разлози остварења личних и страначких интереса, као и небројено пута раније у новијој историји деловања опозиције у Србији, превладали бригу о општем добру која би требало да буде идеал сваке демократске власти. Очигледан пример неодговорности првака Демократске опозиције Србије према јавном интересу и улози реформатора коју су им поверили бирачи пружа судбина новог републичког устава, чији нацрт није довршен до краја 2003. године када је истекао мандат Влади и Народној скупштини. Владајућу коалицију чинило је у почетку 18 политичких странака са веома разноликим програмским опредељењима и циљевима. Зато су одлуке о току реформи нужно биле производ компромиса постигнутог на седницама Председништва Демократске опозиције Србије, како би потом биле и званично усвајане у надлежним државним органима. Пошто су се интереси свих чланица владајуће коалиције морали узимати у обзир при доношењу важних одлука у органима јавне власти, не чуди да је било скоро немогуће спровести осмишљену и конзистентну реформску политику. Реформски потези су стога били нецеловити и селективни, тако да су позитивне промене могли да користе интересне групе блиске власти, док су потези често повлачени редоследом који није био логичан са становишта успеха реформи.⁴⁴

Усвајање одлука прво на седницама Председништва Демократске опозиције Србије, а потом у надлежним органи-

43 *Тајни досијеи*, Билтен број 1, децембар 2003, Комитет правника за људска права, стр. 7.

44 *Људска права у сенци национализма — Србија 2002*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд, 2003, стр. 88.

ма јавне власти, значило је делимично измештање процеса доношења одлука из институција система. Наставак вођења важних јавних послова ван предвиђеног правног и институционалног оквира довео је у сумњу истинитост прокламованог залагања представника власти за успостављање демократског поретка заснованог на владавини права. Сумњу јавности додатно је појачало одлагање израде и доношења новог устава Србије. Одлагање, а затим споро одвијање уставне реформе било је последица неслагања републичких руководстава око заједничке будућности, као и различитих концепција уставног уређења присутних унутар владајуће коалиције. Изостанак промене устава као највишег правног акта који обликује оквир у коме се одиграва тржишна и демократска игра успорио је ток започетих реформи у низу других области. Недоречен правни оквир постављен *Уставом Републике Србије* од 1990. године погодовао је опстајању волунтаризма, неодговорности и нетранспарентности као кључних принципа деловања власти. Тамо где су у вршењу јавних функција присутни волунтаризам, неодговорност и нетранспарентност постоји отворен простор за појаву корупције. Зато је нови устав требало да укључи антикорупцијска начела, правила и институције који би онемогућили успостављање партијске државе, обезбедили одговорност и јавност деловања власти (првенствено министара), независност правосуђа, децентрализацију власти, прецизно уређену контролу јавних финансија, слободу медија.⁴⁵ Уставне промене требало је да спрече сукоб јавних и приватних интереса, пропишу обавезу законског уређивања области финансирања политичких странака и успоставе институције омбудсмана, рачуноводственог суда и интерпелације.⁴⁶ Изостанак уставне реформе која би у највиши правни акт укључила антикорупцијска начела, правила и институције норме битно је ограничио могућности за делотворно суочавање нове власти са корупцијом као једним од најтежих наслеђених друштвених проблема.

45 „Нови устав и антикорупцијске одредбе”, *Пулс*, април–мај 2003, стр. 5–7.

46 Ibid.

У време владавине Слободана Милошевића главно жариште корупције и почетна тачка њеног ширења у друге области друштвеног живота били су смештени у област политичког деловања. Судаћи према испитивањима јавног мњења која су спроведена после 2000. године до корених промена у правцу уклањања корупције из политичког живота није дошло. Према резултатима анкете која је 2002. године спроведена у оквиру Иницијативе за правни развој Југоисточне Европе, 60 одсто грађана Србије сматрало је да су све или скоро све вође политичких странака умешане у корупцију.⁴⁷ Истраживање јавног мњења агенције „Marten Board International” од 2003. године показало је да су грађани политичарима највише замерили на корумпираности.⁴⁸ Исказани ставови испитаника представљају последицу обимнијег извештавања медија о корупционашким аферама после 2000. године и злоупотребама које су се одиграле у Народној скупштини. Предмет злоупотреба било је незаконито одузимање мандата појединим посланицима (на пример посланицима Демократске странке Србије) и манипулације идентификационим картицама које посланици користе при утврђивању кворума и гласању. Одлука Уставног суда Србије од маја 2003. године да мандати припадају народним посланицима, а не странкама, додатно је подстакла сумњу да се учестали преласци појединих посланика из једне у другу странку могу једино објаснити остваривањем личне користи. Друштвено опаснији вид политичке корупције огледао се у мотивисању посланика да гласају за поједине одлуке на пожељан начин. Народне посланике су у том погледу контролисали власници крупног капитала, давањем мита, као и полиција, претњом да ће поднети кривичну пријаву за нешто што су учинили у време старог режима.⁴⁹ Утицај финансијских моћника чија је имовина стечена деловањем у тзв. сивој зони економије на понашање скупштинске већине у законодавном процесу отворио је питање уређења страначких фина-

47 Martin Dimov, “Corruption in Balkan countries”, op. cit., p. 287.

48 Н. К., „Потребна одговорна политичка елита”, *Политика*, 15. новембар 2003, стр. А8.

49 *Блиц*, 8. октобар 2003.

нсија. На том плану, важан корак напред начињен је јула 2003. године, када је усвојен *Закон о финансирању политичких странака*, који је ступио на снагу 1. јануара 2004. године (*Службени гласник РС*, бр. 72/2003). Циљ *Закона* је да новчане токове политичких странака у потпуности учини јавним и да тачно одреди изворе и услове прикупљања финансијских средстава, што би требало да отклони правне празнине које подстичу ширење корупције.

Током деведесетих година двадесетог века јавне функције биле су масовно злоупотребљаване ради стицања користи за породицу, родбину и пријатеље, или остваривања страначких интереса. Стога је било оправдано предизборно обећање Демократске опозиције Србије да ће првог дана рада новоизабраног парламента донети закон којим ће „смањити број министарстава барем за једну трећину, укинути сва министарска „места без портфеља“, ограничити број потпредседничких места на највише три.”⁵⁰ Обећање није испуњено зато што је у почетку републичка влада имала чак седам потпредседника, што је била последица договора о расподели високих државних функција између првака владајуће коалиције; са растакањем изворне коалиције тај број је варирао, да би на крају мандата био шест. Број министарстава такође је током трогодишњег мандата мењан да би се зауставио на 19, што не представља најављено смањење за трећину јер је последња влада пре петоктобарских промена имала 24 министарства. Други закон који је нова парламентарна већина у циљу обнове поверења грађана у државу и сужавања простора за корупцију требало да усвоји првог радног дана односио се на спречавање чланова Владе и народних посланика да гомилају јавне функције. Закон је требало да у време трајања мандата омогући чланство у само једном управном или надзорном одбору привредних, спортских, научних и других јавних организација. Такав пропис није донет, па је пракса кумулације више јавних функција у једној личности настављена, о чему сведоче подаци из извештаја Савета за борбу против корупције Владе Републике Србије о учешћу високих владиних функционера у

50 *Програм Демократске опозиције Србије за демократску Србију*, Интернет, www.g17plus.org.yu/srpski/files/aktiv/program/1.htm, 10. фебруар 2003.

раду управних одбора посебних владиних организација и јавних предузећа. Према наводима из извештаја, десет високих владиних функционера истовремено је обављало две и више јавних функција.⁵¹ Гомилање више јавних функција у неким случајевима не подразумева примање више накнада, али се лична корист може остварити кроз трговину утицајем. До политичких промена од 2000. године трговина утицајем била је раширен вид политичке корупције, веома заступљен у коришћењу привилегија које доноси чланство у управним одборима јавних установа или предузећа за развијање приватних послова. Износећи у јавност индиције да поједини министри и високи владини службеници користе положај како би унапредили приватне послове медији и опозиционе странке подстакли су сумњу да је пракса злоупотребе највиших функција у извршној власти настављена.

Различити видови политичке корупције могу се ефикасно спречити регулисањем права, обавеза и одговорности државних функционера и с њима повезаних лица како би се избегао сукоб јавног и приватног интереса у обављању јавне функције. Нормативна претпоставка за сузбијање политичке корупције је доношење прописа који би обавезали све носиоце јавних функција да приликом преузимања и напуштања дужности објаве детаљан преглед личног имовинског стања и имовинског стања чланова породице. Уклањању корупције из политичког живота и рада јавне управе може допринети прописивање законске обавезе државних органа и јавних предузећа да информације које се тичу јавних послова из њихове надлежности учине доступним увиду грађана. Имајући у виду значај поменутих прописа за борбу против корупције остаје нејасно зашто је Влада одуговлачила са упућивањем у скупштинску процедуру *Предлога закона о сиречавању сукоба јавног и приватног интереса у обављању јавних функција* и *Предлога закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*; ниједан од два законска предлога није стављен на дневни ред парламента пре распуштања, док *Нацрт закона о регистрацији имовине вршилаца јавних функција* није ни сачињен.

51 Детаљније погледати у: Пулс, јануар–фебруар 2004, стр. 51–2.

Изградња демократског поретка — један од кључних циљева транзиционог процеса, нераскидиво је повезана са успостављањем владавине права. Владавина права треба да обезбеди оквир за уживање људских права за све под једнаким условима и да онемогући узурпацију јавних функција, односно ширење корупције у јавном сектору. Примена концепта владавине права у случају Србије подразумевала је корениту измену улоге коју су полиција и правосуђе имали у време ауторитарног поретка. Циљ реформи рада тих институција био је да се оне преобразе од оруђа репресије и одржања власти у заштитнике уставности и законитости и главне носиоце борбе против корупције. *Пет њолазних основа стираићејије Владе Републике Србије за борбу ирошиив коруиције* поставило је као циљ обезбеђивање институционалног оквира стварањем независних и ефикасних органа унутрашњих послова, судства и јавног тужилаштва. У којој мери су остварене планиране реформе за мандата прве демократски опредељене владе после Другог светског рата?

Трагични догађаји од 12. марта 2003. године и полицијска акција „Сабља” која је уследила открили су да нова власт није успела да раскине везе корумпираних појединаца из полиције и правосуђа са криминалним организацијама које су преживеле пад старог режима. Стога не чуди што је уплив организованог криминала на рад полиције отежао да се, поред огромног напора који је уложен, открију и расветле најтежа кривична дела.⁵² Врх полиције задржао је положај захваљујући томе што је подржао Демократску опозицију Србије у преузимању власти.⁵³ Због тога је процес уклањања кадрова оданих бившој ауторитарној власти и успостављања професионалних стандарда био успорен, што је било посебно видљиво у случају преображаја сектора државне безбедности.⁵⁴ Имајући у виду значај безбедносне службе за заштиту

52 *Људска йрава у сенци национализма — Србија 2002*, op. cit., стр. 55.

53 Слободан Антонић, „5. октобар и изгледи за демократизацију Србије”, у: *Србија йосле Милошевића*, Нова српска политичка мисао, Посебно издање 1 (2001), ИИЦ Нова српска политичка мисао и ЦеСИД, Београд, 2001, стр. 23.

54 *Људска йрава у сенци национализма — Србија 2002*, op. cit., стр. 55.

правног поретка, као и откриће да су њени припадници у време владавине Слободана Милошевића учествовали у организацији криминалне мреже у Србији, предузете су активности на стварању нормативних претпоставки за реорганизацију сектора државне безбедности. Усвојен је Закон о Безбедносно-информативној агенцији (*Службени гласник РС, бр. 42/2002*) којим је некадашња Служба државне безбедности трансформисана у независну организациону јединицу која делује ван Министарства унутрашњих послова. Ипак, према оценама Хелсиншког одбора за људска права у Србији, одредбама Закона о Безбедносно-информативној агенцији није предвиђен довољно ефикасан механизам парламентарне, правосудне и јавне контроле над Агенцијом.⁵⁵ У погледу преображаја сектора јавне безбедности Министарство није успело да до краја мандата оконча израду закона о унутрашњим пословима као нормативни оквир за реформу. Програмска основа за редефинисање улоге сектора јавне безбедности садржана је у *Документу визије за реформу* који разрађује визију, вредности и улогу Министарства унутрашњих послова и за сваку од области рада даје план реформи са стратегијом спровођења. Према *Документу* циљ реформи било је постављање основа за савремени рад полиције усклађен са захтевима демократског поретка и поштовања људских права, као и повратак поверења грађана. У складу са *Документом визије за реформу* предузете су мере у области систематизације и реорганизације Министарства унутрашњих послова, попуне стручних кадрова (позорника, криминалистичких инспектора и техничара), специјалистичке едукације запослених, као и набавке савремене технике и опреме.

На плану сузбијања корупције и других видова злоупотреба важан реформски корак било је усвајање етичког кодекса у виду *Упутства о полицијској етици и начину обављања послова полиције*. Кодекс је поставио узор полицајцима како треба да поступају према грађанима и у извршавању задатака. Према одредбама *Упутства*, припадници Министарства не смеју да примају поклоне, противправно прибављају корист себи или другима нити да

55 Ibid., стр. 61.

се баве пословима који су неспојиви са службом и који би могли да утичу на њен рад и наруше углед полиције и државе. Припадник Министарства који би присуствовао вршењу неке забрањене радње дужан је да о томе обавести претпостављеног, генералног инспектора или представнике цивилног надзора полиције. Полиција је обавезна да јавности пружи тачна и потпуна обавештења о својим активностима, без откривања поверљивих података. Поред тога, рад полиције је изложен контроли Владе и Народне скупштине, чиме је обезбеђена одговорност полиције према држави и грађанима. Министарство је у циљу ефикасне примене овог документа предузело активности на успостављању механизма унутрашње контроле чији је основни задатак да открива и кажњава случајеве кршења професионалних правила. По први пут је установљена институција генералног инспектора Ресора јавне безбедности који има ранг помоћника министра. Генерални инспектор поседује овлашћења у погледу контроле деловања јединица унутрашње контроле, покретања дисциплинских поступака и разматрања притужби грађана на поступање полицајаца. Министарство унутрашњих послова предузело је током 2001. године велики број истрага унутар службе. Више од хиљаду полицајаца било је кажњено због тражења или узимања мита и других видова злоупотребе службених овлашћења, а акција је успешно настављена у 2002. и 2003. години. Поред дисциплинских мера, попут суспендовања са дужности, против осумњичених полицајаца поднете су прекршајне и кривичне пријаве. У првој половини 2003. године покренута су 762 дисциплинска поступка због 489 тежих и 273 лакше повреде радних обавеза и дужности. Против 158 радника Министарства поднете су кривичне пријаве због извршеног 271 кривичног дела. Примењена је мера лишења слободе против 17 радника, док су по разним основима суспендована 123 радника.⁵⁶ Министарство има и задатак заштите права

56 *Информација о стању безбедности на територији Републике Србије и оствареним резултатима рада Министарства унутрашњих послова Републике Србије у периоду од 1. јануара до 30. јуна 2003. године*, Интернет, http://www.srbija.sr.gov.yu/g/documents/izvestaj_mup_a.doc, стр. 24, 18. септембар 2003.

грађана од функционера и службеника из других јавних служби који злоупотребљавају овлашћења ради стицања личне користи. У складу са *Националним програмом борбе против криминала и корупције* Владе Републике Србије Министарство унутрашњих послова формирало је у сарадњи са Републичким јавним тужилаштвом 26 антикорупцијских тимова широм Србије. Задатак антикорупцијских тимова је да истражују пријаве грађана о случајевима корупције и њиховим починиоцима и предузму све расположиве оперативне мере и радње у складу са законом у циљу доказивања постојања кривичног дела. Поред неспорних резултата које је Министарство остварило у спречавању и сузбијању корупције у сопственим редовима, грађани са становишта личног искуства и даље опажају полицију као најкорумпиранију јавну службу после здравства.⁵⁷

Ваљан нормативни оквир представља предуслов успешног деловања правосудних органа у сузбијању корупције. Пошто кривичне норме због застарелости нису могле да одговоре на нарастајућу друштвену опасност од корупције, током 2002. године усвојен је *Закон о изменама и дојунама Кривичног закона Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 10/2002)*. Према у *Кривични закон* није унета правна дефиниција „корупције”, санкционисана су кривична дела са елементима корупције у складу са значењима која су предвиђена међународним правним инструментима усвојеним у оквиру Савета Европе. *Кривични закон* у глави XXIа инкриминише кривична дела корупције у органима управе, јавним набавкама, поступку приватизације, правосуђу, здравству, просвети и кривична дела ненаменског располагања средствима из буџета, злоупотребе функција браниоца или пуномоћника и уговарања исхода такмичења.

Кључан напредак у реформи правосуђа начињен је током 2001. године. Избор председника Врховног суда, председника окружних, општинских и трговинских судова, као и судија, означио је почетак својеврсног лустрационог поступка у судству. После тога уследила је промена зако-

57 Погледати резултате истраживања јавног мњења у: *Пулс*, фебруар–март 2003, стр. 64.

нодавства у циљу реорганизације и јачања самосталности рада правосудних органа. Народна скупштина је усвојила *Закон о уређењу судова, Закон о судијама, Закон о високом савету правосуђа, Закон о јавном тужилаштву, Закон о седницима и подручјима судова и јавних тужилаштва (Службени гласник РС, бр. 63/2001)*. Битна новина коју је донела законодавна реформа огледа се у томе што је кадровска политика у правосуђу у значајној мери поверена самој струци. Високи савет правосуђа као ванпарламентарно, независно и стручно тело предлаже Народној скупштини избор председника судова, судија и јавних тужилаца; поред тога, именује заменике јавних тужилаца и судије поротнике. Одлучивање о постојању разлога за разрешење и дисциплинску одговорност носилаца судијских функција налази се у надлежности Великог персоналног већа, које је орган Врховног суда Србије. Основни приговор који се могао чути у вези са доношењем скупа правосудних закона био је да стручна јавност није консултована при њиховој изради, као и да је њихово усвајање производ нагодби унутар владајуће коалиције.

Сумње у искреност залагања Демократске опозиције Србије за успостављање владавине права и независно правосуђе као темељ борбе против корупције појачале су измене наведених закона које су уследиле током 2002. и 2003. године. Изменама је прекршено начело поделе власти и међународни стандарди зато што је отворен простор за непосредан утицај извршне власти на рад тужилаштва и судства. Уведено је решење према коме у случају да Народна скупштина не изабере кандидата којег је предложио Високи савет правосуђа, другог кандидата предлаже парламентарни Одбор за правосуђе и државну управу. На тај начин, улога Високог савета правосуђа у избору носилаца правосудних функција је сужена, чиме је створена могућност избора сходно политичким, а не професионалним мерилима. Последица измена правосудних закона су повећане ингеренције Министарства правде у погледу мешања у рад јавних тужилаштва. У надлежности Министарства налази се удаљење тужиоца и покретање поступка за разрешење, што је противно уставном начелу о самосталности јавног тужилаштва, јер га ставља у

подређен положај у односу на извршну власт. Измене закона који уређују рад правосудних органа биле су предмет оштре критике стручне јавности, а њихова уставност је оспорена пред Уставним судом Србије. Поред прописа који не поштују стриктно разграничење грана власти у демократском поретку незавидан материјалан положај може учинити носиоце правосудних функција, као и друге запослене у правосуђу, подложним утицајима из кругова власти. Томе доприноси чињеница да самосталност судства није заснована на финансијској независности, јер буџет судова представља само једну ставку у државном буџету, чију расподелу одређује Влада а усваја Народна скупштина. Стога не чуди утисак присутан код већине грађана да судови у Србији после петооктобарских промена нису били независни у раду. Према резултатима анкете коју је 2002. године спровела агенција „Marten Board International” у сарадњи са *Блицом*, преко три четвртине испитаника изнело је такав став.⁵⁸ У истој анкети свега 4 одсто грађана изјаснило се да нико не врши притисак на судство, док су као субјекти вршења утицаја препознате интересне групе повезане са криминалом (32,6 одсто), Влада (23,4 одсто) и политичари (10,3 одсто). Неефикасност и неажурност судова проистекла из демотивисаности запослених у правосуђу и застареле организације надлежности представљале су огромну препреку истинској реформи. На другој страни, очекивања грађана од демократске власти највише су била усмерена на намирење правде на друштвеном и личном плану. Чини се да је неефикасан рад правосудних органа највише допринео да ни после три године челници бивше власти одговорни за проневере државног новца у милионским девизним износима нису били изведени пред лице правде. Од 220 кривичних пријава које је поднело Министарство за финансије и економију Окружном тужилаштву у Београду за ненаменско трошење буџета у време владавине Слободана Милошевића, ниједна није добила судску завршницу.⁵⁹ Јаз између жеље за правдом и нефункционисања правосуђа створио је код грађана осећај

58 Наведено према: *Блиц*, 10. јул 2002.

59 *Блиц*, 5. децембар 2003.

закинутости у остваривању Уставом и законима зајемчених права. На то је указало истраживање Центра за проучавање алтернатива од новембра 2003. године у коме је 45 одсто грађана одречно одговорило на питање да ли се у нашим судовима суди праведно и по закону, а потврдно је одговорило свега 18 одсто.⁶⁰ Чини се да циљ реформе правосуђа да поново уведе једнакост пред законом као основ заштите људских права није остварен, јер су грађани домете реформе у овој области оценили најнижом оценом.⁶¹

Пропусти до којих може доћи у редовном поступку заштите људских права и јавног интереса истичу у први план важност установе народног адвоката (омбудсмана) за поредак владавине права у савременим демократијама. Народни адвокат представља допуну судске заштите људских права и посебан вид контроле законитости рада државних органа. Зато народни адвокат представља незаобилазан елемент сваке ваљане стратегије сузбијања корупције у јавном сектору. Влада је утврдила *Предлог закона о народном адвокату* и упутила га у парламентарну процедуру маја 2002. године, али овај законски акт није усвојен, иако је Демократска опозиција Србије имала већину у Народној скупштини. Изостанак институције народног адвоката у извесној мери је надокнађен одредбама Закона о локалној самоуправи које предвиђају увођење грађанског браниоца на општинском и градском нивоу, као и *Одлуком о увођењу Покрајинског омбудсмана* коју је новембра 2002. године усвојила Скупштина Аутономне Покрајине Војводине.

Споро реформисање правног поретка у правцу изградње институција владавине права није довело до успостављања правне сигурности нарушене револуционарним променама после Другог светског рата.⁶² Изостанак суштинског на-

60 *Велико замајавање народа се насћаваља*, Центар за проучавање алтернатива, 2003, Интернет, http://www.cpa-cps.org.yu/cpa-cps/cpa/aktuelno/-Sadrzaj/ent_2003-11-10-14-52-27/Izvestaj%20JMS.zadwa%20verzija.pdf, str. 22, 15. decembar 2003.

61 *Ibid.*, стр. 23.

62 *Људска права у сенци национализма — Србија 2002*, *op. cit.*, стр. 89.

претка на том плану може се довести у везу са ограничењима уживања права на имовину одузету у време владавине комунизма која су остала на снази после петооктобарских промена. Грађанска јавност, а посебно оштећена лица као њен непосредно заинтересован део, очекивала је да ће израда и доношење закона који ће решити питање имовине одузете после Другог светског рата бити један од првих потеза којим ће новоизабрана власт показати да прави јасан раскид са вишедеценијским наслеђем недемократског друштвеног уређења. Откривени случајеви злоупотреба јавних овлашћења из времена владавине Слободана Милошевића показују да су непокретности и покретности одузете ради задовољења општедруштвених интереса често употребљаване искључиво зарад остварења личне користи или користи уже групе моћних појединаца и њихових породица и пријатеља. Због тога закон о денационализацији има важну улогу као антикорупцијски пропис. Министарство финансија и економије, коме је био поверен задатак израде закона о денационализацији, није окончало посао за време трајања мандата. У међувремену у скупштинску процедуру ушла су два предлога закона о денационализацији, један као петиција удружења власника одузете имовине, а други као иницијатива Демократске странке Србије. Ниједан од два законска предлога није био увршћен у дневни ред Народне скупштине. Потез нове власти који је изазвао највише незадовољства код власника одузете имовине било је доношење *Закона о приватизацији*, пре и независно од доношења закона о денационализацији. Законодавац је покушао да правну празнину премости чланом 15 којим је предвиђено да вредност одузете имовине која се нађе у поступку приватизације буде надокнађена искључиво из средстава републичког буџета, али тек по доношењу посебног закона који би уредио питање повраћаја имовине. Тако је на начин супротан *Устави* примена члана 15 везана за непостојећи закон, односно за закон чије време доношења није било унапред одређено.

Спорно решење питања повраћаја одузете имовине нужно је отворило питање о могућим злоупотребама у процесу приватизације. Суштину процеса приватизације чини трансформација државне и друштвене својине у приватну.

Промена власничке структуре у области привреде покреће питање судбине националног богатства у чијем су стварању током владавине социјалистичког поретка равноправно учествовали сви грађани. Прерасподела националног богатства подстиче измене односа снага у друштвеној структури моћи, што приватизацију неизбежно чини поприштем оштрих сукоба интереса са контроверзним последицама по друштво. Слабе институције владавине права не могу да ограниче тежњу различитих интересних група за стицањем економске моћи, као неопходног предуслова за одржање или стицање власти, па је приватизација подручје где се јавља велики ризик од појаве корупције. Резултати спровођења процеса приватизације у време владавине Демократске опозиције Србије изазвали су контроверзна гледишта у домаћој јавности. Према оценама званичника тадашње владе, приватизација у Србији спроведена 2002. и 2003. године успешнија је него у осталим земљама у транзицији зато што су неправилности забележене у свега три одсто обављених продаја.⁶³ Као доказ успеха наведен је прилив средстава у буџет у износу од 1,3 милијарде евра, уговорене инвестиције у вредности од 750 милиона евра и улагања у социјалне програме од око 260 милиона евра.⁶⁴ Скоро свакодневно извештавање медија о сумњама у постојање злоупотреба у спровођењу приватизације озбиљно је довело у питање оцене власти. Тврдње о успеху власничке трансформације оспорио је и податак према коме је предмет већине представки достављених Савету за борбу против корупције Владе Републике Србије у раздобљу јун–новембар 2003. године била корупција у области приватизације, као и у предузећима која су се припремала за приватизацију. Због тога су се у јавности појавили предлози за проглашење привременог мораторијума на процес приватизације како би се отклонили примећени недостаци у прописима.⁶⁵

Постојало је неколико потенцијалних жаришта кору-

63 *Политика*, Економетар, 9. децембар 2003.

64 *Ibid.*

65 На пример видети: Драган М. Костић, „Продаја на основу само једног закона”, *Данас*, 1. септембар 2003.

пције у процесу својинске трансформације. Закон о приватизацији доделио је извршној власти велика овлашћења у погледу усмеравања исхода приватизационих поступака. Примера ради, Агенција за приватизацију Републике Србије односно тендерска комисија уживала је дискреционо право да приликом продаје изнова утврђује значај сваког од четири критеријума кључна за одлучивање о победнику тендера — цена, будуће инвестиције, социјални програм и еколошки програм.⁶⁶ Еластичност у избору критеријума пресудног за одређен тендерски поступак приватизације и пракса да се објављује само понуда која је победила а не и одбијене понуде, тешко да су могле да обезбеде увид јавности у процес приватизације. Иако је Законом о приватизацији предвиђена могућност да својинску трансформацију покрене предузеће које је предмет приватизације или заинтересовани купац, Агенција за приватизацију имала је значајну улогу у покретању и спровођењу поступка продаје.⁶⁷ Велика овлашћења Агенције нису ограничена ефикасним механизмом контроле њеног рада, што је додатно отворило могућност за појаву злоупотреба. Сумње синдикалних организација у законитост приватизације најчешће су се односиле на намештање победника на тендерима, претерано мешање извршне и локалне власти, и на недовољну прозирност читавог поступка.⁶⁸ Спровођење приватизације путем јавних аукција подразумева дуготрајну припремну фазу која омогућава интересним групама да постигну договор са корумпираним руководством друштвеног предузећа које купују. Циљ корупцијског договора било је смишљено обезвређивање имовине предузећа или увођење у стечајни поступак. Злоупотребе је олакшавала дужина стечајног поступка, који је у Србији у просеку трајао чак 7,3 године, и лоша решења садржана у тада важећем *Закону о стечају* која су остављала простор за манипулације; на пример, нису била

66 Душан Павловић, „Приватизација у 2003. години”, Интернет, http://www.policy.hu/pavlovic/Privatizacija_u_2003.pdf, стр. 2, 22. децембар 2003.

67 Ibid., стр. 4.

68 „Улога синдикалних организација у откривању корупције у процесу приватизације”, *Пулс*, август–септембар 2003, стр. 29–32.

прописана посебна мерила за избор стечајних и ликвидационих управника.⁶⁹ Посебан проблем у погледу присуства корупције у процесу приватизације био је везан за питање порекла новца којим су се куповала друштвена предузећа. Упркос томе што је нова финансијска елита стасала у време владавине Слободана Милошевића и нерегуларних услова пословања, нова власт није донела закон о испитивању порекла имовине. Изостанак поступка утврђивања порекла стеченог богатства омогућио је да процес приватизације послужи као потенцијални метод прања новца помоћу off-shore компанија регистрованих у иностранству, у земљама тзв. „пореског раја” где се при регистрацији предузећа не проверава порекло оснивачког капитала. Сумње да се у куповини друштвених предузећа користио незаконито стечен новац појачала је изјава тадашњег министра за привреду и приватизацију Александра Влаховића да се порекло капитала који се буде ангажовао у приватизацији неће проверавати.⁷⁰ Решавање дела покренутих контроверзи око регуларности појединих приватизационих поступака било је усмерено на правосудне органе. Од почетка процеса приватизације до децембра 2003. године поднето је двадесетак кривичних пријава против Агенције за приватизацију због сумњи у регуларност спровођења појединих тендерских поступака, али ниједна није добила судски епилог.⁷¹

Значајну препреку у спровођењу реформи и антикорупцијских мера представљала је корупција у јавним службама наслеђена из ауторитарног раздобља. Бремене бирократског схватања јавних овлашћења као плена у личној својини битно је умањило способност државних службеника да буду носиоци реформског процеса. Због тога је *Пети йолозних основа стирайегије Владе Републике Србије за борбу йроийив коруиције* предвиђало коренит преображај државне управе у правцу унапређења професионалности и креди-

69 Бројчане вредности су из годишњег извештаја Међународне финансијске корпорације Светске банке. Наведено према: *Блиц*, 18. децембар 2003.

70 *Људска йрава у сенци национализма — Србија 2002*, оп. cit., стр. 97.

71 Марица Вуковић, „Идеал — приватизација без корупције”, *Чисте руке*, Новинска агенција Бета, Интернет, <http://www.beta.co.yu/-korupcija/cist2.asp?ci=1972>, 08. децембар 2003.

билитета јавних службеника, побољшања материјалног положаја запослених у органима државне управе и увођења ефикасне контроле располагања средствима из државног буџета.

Јавне набавке су означене као једна од најпроблематичнијих тачака у сузбијању корупције. Рад јавних служби у области јавних набавки погодује појави корупције, зато што се кроз послове промећу огромна новчана средства. У прилог томе говори податак Управе за јавне набавке Републике Србије да је вредност јавних набавки у нашој земљи током 2002. године износила 1,4 милијарде америчких долара, што је чинило скоро четвртину укупних јавних расхода (24 одсто), односно 11 одсто бруто домаћег производа. *Закон о јавним набавкама (Службени гласник РС, бр. 39/2002)* по први пут је у Србији на целовит начин регулисао ову област деловања органа власти и успоставио механизам јавних набавки. Деловање механизма јавних набавки заснива се на начелу транспарентности, које подразумева доступност свих информација о поступку јавних набавки заинтересованим странама и отвореност поступка за јавност. Сходно законским одредбама формиране су Управа за јавне набавке са задатком да успостави систем јавних набавки и Комисија за заштиту права понуђача, која у другом степену решава примедбе учесника тендерских поступака на регуларност њиховог спровођења. Одлука Комисије за заштиту права понуђача по поднетом захтеву је коначна и обавезујућа, што ово тело чини кључним елементом механизма контроле јавних набавки. До застоја у раду контролног механизма дошло је услед вишемесечног одлагања конституисања Комисије за заштиту права понуђача. Комисија није почела са радом за време мандата коалиције Демократске опозиције Србије зато што нису били обезбеђени основни услови за рад (просторије, техничка опрема и средства из републичког буџета) није донет правилник о раду, нити су основана радна тела. Услед нефункционисања механизма контроле јавних набавки није било могуће решити притужбе на регуларност спроведених поступака јавних набавки, чиме је начињена штета државном буџету. У циљу отклањања недостатака уочених у првих годину дана спровођења прописа о јавним набавкама Влада је усвојила и упутила Народној скупштини

на разматрање *Предлоз закона о изменама и допунaма Закона о јавним набавкама*, али он није доспео на дневни ред пре распуштања парламента крајем 2003. године. Упркос наведеним недостацима, уређење поступка јавних набавки донело је позитивне резултате већ у првих шест месеци примене Закона о јавним набавкама; остварена је уштеда у државном буџету од око 9 одсто вредности укупно уговорених набавки.⁷²

Тежиште преображаја рада државне администрације било је смештено у област јавних финансија, зато што је владавину Слободана Милошевића обележила управо корупција у виду ненаменског располагања средствима из републичког буџета. *Пет илоазних основа стратегије Владе Републике Србије за борбу против корупције* као смернице антикорупцијског деловања предвиђа чврсту контролу располагања јавним приходима. Начињени су крупни кораци на плану стварања нормативних и институционалних претпоставки за делотворну контролу трошења буџетских средстава. Промена система јавних финансија, уређена *Законом о буџетском систему (Службени гласник РС, бр. 9/2002)* и његовим изменама и допунама (*Службени гласник РС, бр. 87/2002*), јасно дефинише ко и под којим условима може да располаже државним новцем. Све јавне финансије органа власти обједињене су у Консолидованом рачуну трезора Републике Србије, чиме је надзор поједностављен. Формирана је Управа за јавна плаћања која води евиденцију и управља пословима у оквиру система консолидованог рачуна трезора за кориснике буџетских средстава и буџете локалне власти, као и организације обавезног социјалног осигурања. Прецизно је утврђена одговорност државних функционера за закониту и сврсисходну употребу буџетских средстава, док за извршење републичког буџета ресорни министар и Влада одговарају Народној скупштини. Механизам надзора државних функционера у располагању буџетским средствима одвија се на два плана: унутрашњем, кроз провере буџетске инспекције и Министарства финансија и економије, и на спољашњем, кроз рад Народне скупштине. Ипак, до краја мандата владе Демо-

72 *Првих шест месеци рада Управе за јавне набавке*, Интернет, <http://www.ujn.sr.gov.yu/Attachments/6meseci.pdf>, str. 2, 30. октобар 2003.

кратске опозиције Србије нису били усвојени прописи који би уредили формирање и рад Рачуноводственог суда, институције која има важну улогу у повећању ефикасности спречавања и откривања злоупотреба у располагању новцем грађана.

У Србији пре политичких промена од 2000. године, нелегални токови новца одливали су значајан део државног буџета и представљали извор корупције и организованог криминала. Због тога је део реформских мера у области јавних финансија био усмерен на сузбијање пословања ван законског оквира — у сфери тзв. сиве економије. *Законом о пореском пословику и пореској администрацији (Службени гласник РС, бр. 80/2002)* и његовим изменама и допунама (*Службени гласник РС, бр. 70/2003*) сви послови везани за порезе обједињени су под окриљем једног државног органа — Пореске управе. За сва физичка и правна лица уведена је обавеза поседовања идентификационог пореског броја, помоћу којег се одређује висина и измирење пореских обавеза. Пореска полиција, део Пореске управе, има већа извршна овлашћења у погледу откривања пореских кривичних дела, привођења и саслушавања починилаца, принудне наплате, пленидбе непокретности које нису уписане у одговарајући регистар у моменту пописа, као и привременог одузимања пословне документације у току пореске контроле. С обзиром на повећана овлашћења, Пореска управа је предузела мере које имају за циљ да спрече појаву корупције у раду пореских службеника. Уведена је обавеза за све запослене да пријаве да ли су они или чланови њихових породица власници приватних предузећа, чланови управних или надзорних одбора, чланови органа политичких странака, као и да ли раде на неком послу хонорарно. Мере надзора спроведене у раздобљу од јуна 2002. до јуна 2003. године резултирале су хапшењем десетак службеника Пореске управе, променом више од 80 одсто руководиоца пореске службе и отпуштањем више од 200 запослених, јер је утврђено да су извршили кривична дела са елементима корупције.⁷³ У току 2003. године покренуто је 47 дисциплинских поступака због озбиљних прекршаја које су порески службеници начинили у

⁷³ Пулс, јун–јул 2003, стр. 59–60.

раду.⁷⁴ Чини се да је значајан пад нивоа опажања присуства корупције међу пореским службеницима у 2002. у односу на 2001. годину последица видног напретка у сузбијању корупције у пореској служби.⁷⁵

Реформске и антикорупцијске мере биле су усмерене и на царинску службу као најзначајније жариште корупције у јавном сектору у време владавине Слободана Милошевића. У раздобљу после октобарских промена од 2000. године реформа царинске службе била је приоритет савезне, а потом републичке владе, када је царинска политика после преображаја савезне државе у државну заједницу Србије и Црне Горе прешла у надлежност држава чланица. Нова власт спровела је низ мера у циљу модернизације и усаглашавања организације и рада Управе царина са стандардима Европске уније. Најважнија мера на плану стварања нормативних претпоставки за боље функционисање царинске службе било је усвајање *Царинског закона (Службени гласник РС, бр. 73/2003)*. Одредбама *Царинског закона* царински поступак је поједностављен и дата су већа овлашћења царинским органима у погледу контроле превозних средстава и робе на целом царинском подручју. Руководство Управе усвојило је антикорупцијску стратегију и уредило правила професионалне етике царинских службеника. Усвојен је нови правилник о раду, обезбеђена савремена техничка опрема, побољшан материјални положај запослених и започет процес сталног стручног усавршавања. У склопу кадровских промена отпуштени су функционери и службеници који су поступали незаконито или су били у сукобу интереса и запослени су нови службеници. Формирано је Одељење унутрашње контроле које је током 2002. године поднело 58 кривичних пријава због злоупотребе службеног положаја, од чега се 28 односило на примање мита.⁷⁶ Најзначајније промене начињене су у одељењу царинске службе у чијој надлежности се налази спречавање кријумчарења и спровођење истрага; оде-

74 *Пулс*, октобар–новембар 2003, стр. 56.

75 Martin Dimov, "Corruption in Balkan countries", op. cit., p. 287.

76 *Блиц*, 12. новембар 2003.

љење је реорганизовано и кадровски обновљено, а хијерархијско устројство преправљено тако да је одељење непосредно одговорно директору Управе царина.⁷⁷

Корупцијски механизам који је организовала и подржавала ауторитарна власт уклоњен је напорима нове власти да уведе законитост у рад Управе царина. Достигнућа остварена у сузбијању корупције у овој јавној служби у извесној мери је оповргао став грађана изнет у анкетама спроведеним 2001. и 2002. године, према коме су цариници најкорумпиранија професионална група.⁷⁸ Опажање грађана указује да је корупција, у смањеном обиму, била присутна у раду царинске службе и у време владавине Демократске опозиције Србије. Опстанак корупције био је условљен недефинисаним, те стога порозним, државним границама (нерешен статус Аутономне Покрајине Косово и Метохија), као и новим околностима које су створиле нове подстицаје за злоупотребе. Услед повећаног ризика од откривања нерегуларности у царинском поступку био је створен нови механизам корупције који је подразумевао сложене и променљиве методе злоупотреба, теже за откривање, за чију примену је било потребно далеко веће познавање прописа и информационих технологија.⁷⁹

Од свих јавних служби, присуство корупције у државним здравственим установама највише погађа грађане. Корупција у здравству снижава квалитет живота и потенцијално ограничава основно људско право — право на живот. Висок степен присуства корупције наслеђен из претходног времена представљао је један од највећих проблема са којима се суочила Влада у спровођењу реформи здравственог система. Судаћи према написима из штампе жаришта корупције у здравству остала су истоветна као и пре политичких промена:

77 *Anti-corruption activity of Government and NGO sector in the Republic of Serbia*, Интернет, http://www.serbia.sr.gov.yu/video/1st_meeting_wg.doc, 5. децембар 2003. р. 2.

78 Martin Dimov, "Corruption in Balkan countries", *op. cit.*, р. 287.

79 Борис Беговић, Мирјана Васовић, Слободан Вуковић, Бошко Мијатовић и Роберт Сепи, *Корупција на царини*, Центар за либерално–демократске студије, Београд, 2002, стр. 128.

постављање чланова владајућих странака на руководећа места, ненаменско располагање средствима здравствених фондова и упућивање пацијената у приватне клинике и апотеке. Медицинска инспекција Министарства здравља спровела је опсежну контролу у здравственим установама широм Србије и утврдила да у великом броју установа постоје злоупотребе са листама чекања за скенер, магнетну резонанцу, ултразвук, зрачну терапију, операције и дијагностику.⁸⁰ Велики успех нове власти у сузбијању корупције у медицинској струци представља прекид дугогодишње праксе злоупотреба при издавању докумената неопходних за стицање права на уживање инвалидске пензије. Истрага спроведена у Фонду пензијско–инвалидског осигурања разоткрила је организовану мрежу дела запослених лекара вештака и лекара специјалиста који су документа издавали лицима која ни по једном законском основу нису могла да стекну поменуто право. Упркос видном напретку оствареном у откривању корупције у пружању здравствених услуга, анкете спроведене у раздобљу после петоктобарских промена наводе на закључак да антикорупцијске мере нису имале учинка. Истраживање јавног мњења које је септембра 2003. године спровла агенција Medium Index Gallup International TNS показује да су се грађани у претходних шест месеци највише сусрели са корупцијом управо користећи услуге у области здравства.⁸¹

Основни приговор који се може упутити спроведеној (и недовршеној) реформи здравственог система везан је за изостанак корака у правцу побољшања заштите права пацијената као значајног чиниоца смањења обима корупције у здравству. Заштита права пацијената у Србији у време власти Демократске опозиције Србије није решена на задовољавајући начин зато што нису створене нормативне претпоставке за ефикасну политику кажњавања несавесних здравствених радника. Важну улогу у смањењу слободног простора за злоупотребе требало је да играју прописи о коморама здравствених радника. Влада је израдила *Предлог закона о*

80 *Глас јавности*, 22. јул 2003.

81 „Степен корупције у друштву”, *Пулс*, октобар–новембар 2003, стр. 64.

коморама здравствених радника, али он није доспео на дневни рад Народне скупштине пре њеног распуштања. Законски предлог је предвиђао обезбеђење важења етичких норми у вршењу професионалне дужности, успостављање професионалног односа према пацијентима и њихову заштиту од несавесног поступања, као и ослобађање здравствених радника од чувања професионалне тајне. На тај начин корупција би, без обзира на утврђивање кривичне одговорности од стране правосудних органа, била санкционисана у оквирима саме струке привременом забраном обављања медицинске делатности.

Оцене трогодишњег учинка владе Демократске опозиције Србије у борби против корупције у јавном сектору су противречне. Нова власт неоспорно је остварила значајан помак напред у односу на претходни поредак самовлашћа. Савезна Република Југославија, односно државна заједница, и Србија поново су постале део међународне заједнице што је неминовно довело до приступања међународним антикорупцијским инструментима, као и иницијативама и организацијама које промовишу међународну и регионалну сарадњу у сузбијању корупције. Србија и Црна Гора приступиле су крајем 2003. године најзначајнијем међународном правном инструменту — *Конвенцији Уједињених нација за спречавање корупције*. Наша земља ратификовала је фебруара 2002. године *Кривичноправну конвенцију о корупцији* и приступила 2003. године *Конвенцији о прању, пражењу, заплени и конфискацији прихода спречених криминалом* — обе усвојене под окриљем Савета Европе. Априла исте године наша земља постала је чланица Групе држава против корупције која делује у оквиру поменуте европске организације, док на регионалном плану Србија од октобра 2001. године учествује у активностима Антикорупцијске иницијативе Пакта за стабилност Југоисточне Европе. Влада Републике Србије учествовала је у активностима Радне групе ОЕСД-а за корупцију у међународним пословним трансакцијама и Комитета за евалуацију мера против прања новца.

Преузете међународне обавезе на плану спречавања и сузбијања корупције у јавном сектору нису на одговарајући

начин преточене у конкретне реформске мере. Процес изградње нормативних и институционалних претпоставки за спровођење ефикасне антикорупцијске политике није доведен до краја. Мали број обавеза испуњен је у потпуности, неке су остварене делимично, док неке нису уопште уграђене у домаће законодавство и јавну политику. Такав исход реформске политике подстакао је критичке оцене стручне јавности и истакао у први план становиште да у владајућој коалицији није постојала политичка воља да се истински приступи решавању проблема корупције. У прилог тој тврдњи могуће је навести однос републичке владе према једном од њених тела — Савету за борбу против корупције. Савет има задатак да праћењем и анализирањем корупције Влади пружа саветодавну и стручну помоћ у сузбијању овог друштвеног феномена. Важни задаци Савета односе се на пружање помоћи Влади у изради и надзору над спровођењем *Националне антикорупцијске стратегије*, анализирање предлога државних органа у области борбе против корупције и предлагање мера, координацију деловања стручних група чији је задатак израда антикорупцијских прописа, едукацију јавности. Од оснивања, децембра 2001. године, рад Савета пратиле су бројне тешкоће и недовољан обим комуникације са Владом. Средства из републичког буџета неопходна за не-сметан рад Савета одобрена су тек пред крај 2003. године, док питања службених просторија, техничке опреме и запошљавања административног особља није било решена. У нешто више од две године рада Савет за борбу против корупције суочио се са оставкама више чланова (међу њима и првог председника) и неколико пута најављиваном колективном оставком. Напуштање Савета било је повезано са оптужбама на рачун Владе да није показала довољну спремност да сарађује са телом које је управо она основала и да не жели да се истински позабави сузбијањем корупције у јавном сектору, посебно на вишим нивоима власти. Исход је био вишемесечни застој у раду, отклоњен именовањем новог председника и потпредседника. Главна замерка упућена је Влади на рачун одлагања доношења кључних антикорупцијских прописа сачињених у оквиру Савета и кашњења у достављању података о чланству министара и других вла-

диних функционера у управним одборима јавних предузећа. Општи је утисак да је Влада недовољном сарадњом утицала на маргинализовање Савета за борбу против корупције и да није подржала поједине његове чланове када су били изложени притиску интересних група. Могуће објашњење изостанка политичке воље за борбу против корупције у извесној мери пружило је испитивање јавног мњења које је непосредно пре краја мандата Владе спровео Центар за маркетинг истраживања Marten Board International. Према резултатима анкете, грађани су као највећу замерку политичарима на власти навели корумпираност, док су се друге замерке односиле на неискреност, неефикасност и неодговорност.⁸²

ЗАКЉУЧАК

Историјске околности у којима су се одвијали борба за национално осамостаљење и развој модерне српске државе погодовале су јачању поданичког типа политичке културе и утицале да корупција постане општеприхваћени образац комуникације грађана и власти. Стално угрожавање тешко стечене независности споља прекидало је, ометало и успоравало изградњу грађанског друштва и демократског поретка власти. Слобода од спољашњег непријатеља није грађанима донела веће слободе и права у политичком животу, што је довело до опстанка и снажења представе о власти као господару живота и смрти кога не треба изазивати већ, напротив, одобровољити поклонима. Тако је корупција у функцији одржања егзистенције и решавања свакодневних животних проблема временом прерасла у локални обичај.

После Другог светског рата, околности у којима се развијала корупција нису се битно измениле. Револуционарна елита засновала је тоталитарни поредак власти и учврстила новостворене социјалистичке друштвене односе, ослањајући се управо на затечене вредности и обрасце проистекле из поданичке политичке културе. Корупција се у раздобљу социјализма ширила на два нивоа. На вишем нивоу, преширока јавна овлашћења и одсуство одговорности пред законом и гра-

82 *Политика*, 15. новембар 2003.

ђанима омогућили су елити власти да располаже огромним делом националног богатства и присваја личну корист; са слабљењем социјалистичке доктрине волунтаристичко понашање високих руководилаца подражавали су функционери и службеници на нижим положајима у државно–партијској хијерархији. На нижем нивоу, ситно подмићивање јавних службеника било је средство којим су грађани изигравали примену прописа како би остварили основна права и животне могућности.

Почетком деведесетих година двадесетог века, у време краха социјалистичког политичког и економског модела, друштвени развој Србије био је пресечен грађанским ратом који је пратио распад југословенске федерације. Непосредно ратно окружење и спровођење међународног ембарга омогућили су владајућој елити да у национализму пронађе нову делотворну формулу за легитимизацију опстанка на власти. Легитимизацијска формула заснована на традиционалном уверењу да је ауторитарна власт нужно зло да би се коначно решило национално питање, послужила је за одржање постојеће структуре друштвене моћи. Уместо прокламованог залагања за реформе у циљу успостављања демократије, владавине права и тржишне економије, задржан је стари систем волунтаристичког начина владања мимо правних норми. Слом социјалистичке идеологије и система вредности у условима када је егзистенција услед оштре економске кризе сведена на пуко преживљавање произвео је моралну кризу. Корупција је захватила све области друштвеног живота и плански је претворена у потпорни стуб система власти. Успостављени корупцијски механизам омогућио је владајућој елити и њој блиским особама да незаконито стекну приватно богатство злоупотребом јавних овлашћења и ненаменским располагањем имовином у државном и друштвеном власништву, које је често попримало вид пљачке. Изостанак ефикасне политике кажњавања, посебно крупних злоупотреба, подстакao је ширење корупцијског модела понашања на ниже нивое хијерархије власти и „прелио” га у читав јавни сектор: у полицију, правосудје, све јавне службе, установе и предузећа. Заузврат, јавни функционери и службеници помогли су елити власти да у

кризним ситуацијама очува положај. Корупција као „системска појава” угрозила је функционисање привредних и финансијских токова, чији је обим био смањен у условима међународног ембарга, додатно снизила животни стандард, и ограничила уживање основних људских права.

Дубоко незадовољство резултатима владавине Слободана Милошевића грађани су исказали на савезним и републичким изборима одржаним 2000. године, када су поверење поклонили Демократској опозицији Србије. Као и у случају других посткомунистичких земаља, највећа препрека спровођењу корених реформи наслеђеног политичког и економског система био је феномен корупције у скоро свим областима друштвених односа. Како је корупција непосредно погађала ионако низак животни стандард у време владавине Слободана Милошевића, грађани су гајили велика очекивања да ће нова власт после петооктобарских промена да се озбиљно суочи са овим проблемом. Оптимистичка очекивања додатно је оснажило предизборно обећање Демократске опозиције Србије да ће у првих сто дана мандата нове Владе бити донет антикорупцијски закон. До краја мандата републичке владе, новембра 2003. године, антикорупцијски закон није усвојен, нити је испуњена већина других обавеза садржаних у *Програму Демократске опозиције Србије за демократску Србију*. Већи део планираних мера које је требало да створе нормативне и институционалне претпоставке за сузбијање корупције у јавном сектору није остварен ни у 2002. години, коју је Влада прогласила годином борбе против корупције. Обавезе проистекле из учешћа наше земље у међународним иницијативама и организацијама које делују у области сузбијања корупције нису биле преточене у одговарајуће антикорупцијске мере, док је само мањи део међународних стандарда уграђен у домаће законодавство и јавну политику. Изостанак доследне политике кажњавања злоупотреба јавних функција почињених пре и после политичких промена од 2000. године утицао је да корупција остане раширен феномен у јавном сектору. Промена друштвених околности проузроковала је измене у манифестовању корупције: пракса злоупотреба постала је скривенија и коришћени су сложенији, теже уочљиви методи остваривања

корупцијске „размене”. Битна разлика у односу на раздобље ауторитарне власти огледала се у слободнијем извештавању медија о умешаности државних функционера и службеника у случајеве корупције. Критичко извештавање медија допринело је да грађани створе јасну свест о погубности толерисања корупције по друштвени развој. О томе сведочи расположење јавног мњења забележено у анкетама, према коме је највећа замерка деловању нове власти била упућена управо на рачун тога што није показала намеру да направи истински раскид са ауторитарном прошлошћу — да се суочи са корупцијом као суштинском препреком започетим реформама.