

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.