

Zoran Stojiljković

KARAKTER I LOGIKA KORUPCIJE

In this paper, in an attempt to develop an extensive model of research, the author strives to detect the very nature of corruption by linking the analysis of a complex map of its apparent formats, forms and actors with the insight of its motives and wider systemic and cultural sources.

Consequently, the basis of any anti-corruption strategy is found in creating chances for corruption to be unacceptable and unproductive, but also by reducing monopolies and discretionary powers while concurrently strengthening moral, political and criminal liability.

U tekstu autor, u pokušaju da razvije jedan celovit model istraživanja , prethodno nastoji da detektuje samu prirodu korupcije povezujući analizu složene mape njenih pojava oblika , vrsti i aktera sa uvidom u njene motive i šire sistemske i kulturološke uzroke. Posledično, suština svake antikoruptivne strategije vidi se u stvaranju prostora i šansi da se korupcija učini neprihvatljivom , ali i neisplativom , odnosno u praksi redukovanja monopola i diskrecionih ovlašćenja uz istovremeno uvećanje moralne, političke i krivične odgovornosti

Key words: corruption, state, annuities, anti-corruption strategy

Ključne reči: korupcija,država,rente, antikoruptivna strategija

Korupcija je van svake sumnje izrazito složena,višedimenzionalna i teško iskorenjiva negativna društvena pojava. Svest o raširenosti i štetnosti korupcije je konačno do te mere raširena da je unazad nekoliko godina pokrenuta inicijativa da pravo na život u svetu bez korupcije prihvati kao osnovno ljudsko pravo. Metaforički gledano,njena suština i priroda su poput stoglave hidre,ogromne pijavice ili još pre biljne štetočine koja je izrazito adaptabilna na promenu uslova i brzo mutira. Zato je i put od snažne moralne osude do efikasne strategije redukovanja korupcije izuzetno složen.Moglo bi se reći da bar u meri u kojoj su duboki koreni,motivi i uzroci korupcije,odnosno složeni,raznovrsni i međusobno uvezani njeni pojava oblici i nosioci,moraju biti dobro ukonponovani i akteri,metode i taktike efektivne antikoruptivne strategije. Korupciju neće smanjiti

nekoordinirano organizovanje inače profesionalno korektno odrađenih kampanja niti samo postojanje niza antikoruptivnih institucija. Borba sa korupcijom podrazumeva primenu široke skale sredstava od preventivnog i edukativnog do represivnog, krivično-pravnog delovanja. Ključnu ulogu pri tome igra promena odnosa moći, odnosno svesti i ponašanja građana, uz istovremeno mobilisanje dovoljne političke volje i spremnosti na radikalne a ne tek pseudopromene kojima se stvari menjaju da bi sve ostalo manje-više isto, unutar političke elite.

Svako smisljeno i celovito bavljenje korupcijom sadrži zato bar četiri uža, formativna problemska kruga. Prvi, polazni čini napor da se, polazeći od različitih teorijsko-metodoloških i disciplinarnih pristupa, definiše šta je to zapravo korupcija. Drugi, predstavlja "mapiranje korupcije", odnosno nastojanje da se odrede pojavni oblici, vrste i nivoi korupcije, odnosno koruptivna praksa bar u znatnoj meri tipologizuje i klasifikuje. Treći aspekt čini suočavanje, iza koprene privida i pseudokritika, sa svom silinom kontekstualnih i relativno trajnih motiva i uzroka korupcije. Tek tada sledi izlaganje elemenata strategije: etapnih i finalnih ciljeva, polja primene, korišćenih taktika i sredstava, uključiv i metode evaluacije, i najzad, ostvarivanja sinergije delovanja aktera efektivne antikoruptivne strategije.

Prethodni, nulti korak predstavlja, međutim, suočavanje građana sa njenim brojnim ekonomskim, političkim i socijalnim, negativnim posledicama. Eksperti Svetske Banke tvrde da se kroz koruptivne kanale odlije 5-8% DBP, odnosno da je ona razvojno neproduktivna. Klasičan primer nedomaćinskog i netržišnog ponašanja javnih institucija predstavlja raširena praksa "nameštanja" javnih nabavki i tendera. U zemljama u tranziciji i znatan broj neuspelih privatizacija, u kojima su, primera radi, prethodno sistematski ruinirana preduzeća prodavana u bescenje da bi se novi vlasnici domogli atraktivnih lokacija ili pak lišili konkurencije, obavljan je unutar složenih i raširenih lanaca korupcije.

Na drugoj strani, korupcija u privatizaciji predstavlja neku vrstu neformalnog poreza koji opterećuje privatni sektor i investitore. Da bi zemlja poput Srbije privukla strane investicije, ona mora da smanji korupciju, odnosno eliminiše neformalni porez na investicije.

Moglo bi se takođe zaključiti da postoji kako direktna,tako i indirektna veza između korupcije i siromaštva. Direktni uticaj se ispoljava u povećanju cena i padu kvaliteta javnih usluga koje su sve teže dostupne najsiromašnijima. Indirektni uticaj ogleda se u tome što povećanje javnih troškova usporava privredni rast ,time i onemogućava redovne i dovoljne prihode budžeta i posledično vodi smanjenoj mogućnosti finansiranja javnih usluga.

Da li se iz raširene prakse traganja za rentom izvan logike tržišta i konkurencije može izvući (neo)liberalni zaključak da je koren korupcije u samom postojanju države - posebno u prekomernim,selektivnim i deformišućim državnim intervencijama i davanjima koja stvaraju plodno tlo za korupciju?

Istina je zapravo da razornu kombinaciju čine razučena državna intervencija, uz istovremeno odsustvo čvrstog institucionalnog okvira i preciznih pravila igre, uključiv kontrolu javnih finansija i efektivno antimonopolsko zakonodavstvo i praksu.

Na drugoj strani, nema dokaza da su privatni monopoli manje nedelotvorni i korumpirani od javnih,niti da privatizacija,posebno ona dugo trajuća i netransparentna,odbacuje pozitivne razvojne i socijalne efekte,uključiv i redukovanje korupcije.

U ekonomskoj literaturi nesporno je postojanje snažne veze između korupcije i usporenog privrednog rasta ali nema saglasnosti oko mreže pouzdanih indikatora i njihove uzajamne korelacije. Radi se o intenzitetu delovanja pojedinih varijabli poput smanjenja budžetskih prihoda(nesposobnost prikupljanja prihoda),odnosno širenja sive ekonomije ,na jednoj,smanjenja direktnih investicija ,odnosno rezultirajuće uvećane cene kapitala, na drugoj, i deformisanog razvoja i alokacije resursa,na trećoj strani.

Pak Hung Mo konstatuje ,recimo, **povezanost korupcije sa smanjenjem privatnih investicija i uvećanom političkom nestabilnošću**,kao rezultantom suženog vremenskog okvira u kome političari mogu konvertovati moć u novac, kao i smanjenjem broja ljudi koji se ,u tom okviru, žele baviti privrednim aktivnostima.(Mo,2001:154).

Istovremeno,brojni autori,poput Tancija, konstatuju da je **korupcija vezana za rast javnih investicija**,jer su one jedina budžetska stavka na koju novoizabrani političari mogu direktno uticati.Ostale pozicije su manje- više već određene obavezama prethodnih vlada,odnosno "stečenim pravima " budžetskih korisnika.

Bez obzira na odgovor na pomalo artificijelnu dilemu šta je starije kokoška ili jaje, odnosno korupcija ili neproduktivne državne intervencije, nesporna posledica je u raljama predatora zarobljena država. U takvim državama opsesija prisvajanja nezaradjenog - traganja za rentom, vodi endemski raširenoj korupciji u kojoj je sve na prodaju: sudovi, partije i parlament, policija i poreska uprava (Begović, 2007:150).

Pad rejtinga i gubitak poverenja građana u vodeće političke aktere i institucije je ključna politička posledica prisutne svesti o raširenosti korupcije. Na početku, plebs je spreman da veruje u najbolje namere i ponašanje vođa i da za korupciju optužuje činovnike i posrednike. Vremenom, sve je više onih koji se prisete da "riba smrdi od glave" i posumnjaju da žive u državi zarobljenoj u raljama sistemske korupcije. Krajnji, ekstremni plan čine stavovi o **"kleptokratiji" (vladavini lopova) ili čak "kakiokratiji" (vladavini ološa i najgorih)**.

U tom okviru političke korelate veze ekonomske i političke elite treba tražiti u: procesu finansiranja stranaka ; suvlasništvu pripadnika političke elite nad privatnim kapitalom, kao i njihovom učešću u upravljanju privatnim kompanijama kojima su činili usluge dok su bili na vlasti

Vrednosna anomija i moralni relativizam, rastuća kolizija između "javnih vrlina i privatnih poroka", vrednosti i ponašanja, cinična konstatacija da se od ideala ne živi i da treba pokazati više fleksibilnosti ili doživljavanje javne službe kao poseda za eksploataciju, samo su neki od simptoma društava obolelih od korupcije.

Sumirajući posledice korupcije preambula Krivičnopravne konvencije Savete Evrope o korupciji naglašava da **"korupcija ugrožava vladavinu prava, demokratiju i ljudska prava, potkopava dobru upravu, pravednost i socijalnu pravdu, narušava konkurenciju, ometa ekonomski razvoj i ugrožava stabilnost demokratskih institucija i moralne osnove društva** (Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze, 2010:3).

Polazni hipotetički stav o prirodi i "ceni" korupcije bi dakle, pored konstatovanja usporenog privrednog rasta, erozije moralnih vrednosti i ponašanja, krize zakonitosti, deficita poverenja u institucije i njihove destabilizacije, u njen negativan saldo morao upisati i nelegalno bogaćenje, na jednoj i kršenje prava na drugoj strani socijalnih

terazija. Konsolidacija demokratije i sistemska korupcija ne mogu, bar na duže staze, ići zajedno.

1. Određenje korupcije

Etimološki, reč korupcija dolazi od latinskog *corruptio* i znači, pored podmićivanja i potkupljivanja, i pokvarenost, kvarnost, odnosno kvarenje, truljenje i raspadanje kao proces. Prema nekim tumačenjima korupcija je složenica u kojoj prvi deo - *cor*, ukazuje na sporazum, dogovor, a drugi (od glagola *rompere*) deo na slamanje i izneveravanje datog sporazuma, odnosno poretka stvari. (Vujaklija, 1961:479).

Strukturalno posmatrano, tri konstitutivna elementa za određenje korupcije čine : (1) javna ovlašćenja; (2) njihova zloupotreba i (3) ostvarena korist.

Iz gotovo nepreglednog mora odrednica korupcije koje, pored krivično pravnog pristupa, polaze i od pristupa u čijem su jezgru javno mnjenje i javni interes ili ekonomske posledice korupcije, izdvojiću samo tri određenja korupcije.

Najelegantnije i najkonciznije je određenje Svetske banke iz 2000. godine koje korupciju određuje kao zloupotrebu javnih ovlašćenja radi sticanja privatne koristi (WB, 2000).

Nevolja sa ovom odrednicom je što, bar implicitno, korupciju svodi na javna ovlašćenja i javni sektor, ignorišući praksu trgovine informacijama i ovlašćenjima u privatnom sektoru.

Robert Klitgard pak tvrdi da korupcija postoji kada neki pojedinac nezakonito stavi lični interes iznad interesa ljudi i ideala kojima se zakleo da će služiti. Akcenat je ovde bez sumnje ne samo na kršenju zakona već na izneveravanju javnog interesa i etosa javne službe. Klitgardu pripada i određenje kroz formulu: korupcija = monopol + diskrecija - odgovornost, uz važnu metodsku napomenu da je u osnovi svake efektivne antikorupcijske strategije obrnuti sled, odnosno redukovanje monopola i diskrecionih ovlašćenja uz istovremeno uvećanje svih oblika odgovornosti (Klitgaard, 1988).

U svojim publikacijama UNDP (UNDP, 2004) uzima u obzir, proširujući tako listu faktora koji mogu doprineti efektivnoj antikoruptivnoj strategiji, i integritet i transparentnost, koji su kontrateža monopolu i tajnosti. Dopunjena Klitgardova formula

sada glasi : **Korupcija = monopol vlasti + diskreciona ovlašćenja - (odgovornost + integritet + transparentnost)**

Najzad, superiornom i zaista potpunom smatram čuvenu definiciju Vita Tancija. Tanci utvrđuje da **korupcija postoji kada dođe do svesnog, namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri odlučivanju i to u cilju prisvajanja neke pogodnosti**. Tanci uvodi dva jasna reda selektivnih ograničenja na početku i na kraju potencijalne koruptivne interakcije. Prvo, nema korupcije ako se ne radi o svesnom, planiranom narušavanju principa nepristrasnosti. Neinformisanost ili reagovanje na osnovu osećaja simpatije ili antipatije jesu pokazatelji nedovoljne stručnosti i profesionalnosti, ali ne nužno i korumpiranosti. Dugo, ako nema makar i odloženog plaćanja usluge, ili bar predloga za razmenu usluga, nema, uz svu prateću pristrasnost i bahatost administracije, nužno i korupcije (Tanci 1998.).

2. Pojavni oblici, vrste i tipologije korupcije

Složene društvene pojave poput korupcije imaju, po pravilu, onoliko vrsti i pojava oblika koliko ima i kriterija i elemenata za njihovo klasifikovanje.

Ako pođemo **od nivoa na kom se obavlja korupcija i njenih ključnih aktera polazno treba razlikovati agencijsku od principalske teorije korupcije**. U osnovi agencijskog pristupa je stav da je principal - država benevolentna i da je njen jedini cilj maksimalizacija blagostanja njenih državljanja. Vodu "mute" "mangupi u našim redovima" (Lenjin), odnosno oni agenti (činovnici) koji sasvim suprotno za cilj imaju mansimalizaciju svog blagostanja. Do korupcije dolazi zapravo zbog asimetrije informacija i ponašanja između dobre države (čitaj državnog vrha) i "zločestih" činovnika.

Ovaj teorijski konstrukt ne čini se baš previše uverljiv. Ako se pođe od suprotne pretpostavke da je cilj države zapravo da maksimalizuje svoje prihode i da u tom okviru državni vrh kapitalizuje svoju poziciju, onda smo već u okviru principalskog pristupa, odnosno blizu stava o postojanju pljačkaške, kleptokratske države (Begović 2007.).

Srodna prethodnoj je **podela koja polazeći od "industrijske organizacije korupcije"**, korupciju deli na **centralizovanu i decentralizovanu**. Ako je tržište koruptivnih usluga monopolizovano i na njemu postoju dominantni kartel, onda govorimo o centralizovanoj korupciji. Po pravilu, "benevolentne", demokratske ali i slabe države su primeri postojanja raspršene decentralizovane a autoritarne i kleptokratske države su "prirodan ambijent" za centralizovanu korupciju.

Polazeći od **odnosa prema postojećim propisima** korupcija se može podeliti na
a) **korupciju bez krađe**, odnosno korupciju koja obezbeđuje bržu primenu postojećih propisa; b) **korupciju uz krađu**, koja pretpostavlja izigravanje i kršenje propisa i
c) **korupciju koja rezultira promenom propisa**, odnosno stvaranjem propisa koji pogoduju koruptoru.

Drugo ime za ovu je podela na belu (bez kršenja propisa), sivu (sa njihovim izigravanjem) i crnu korupciju.

Nesporno, najteži vid korupcije je **politička korupcija**, jer dovodi do prodaje propisa i zakona, odnosno pravljenja propisa po diktatu moćnih koruptora.

Politička korupcija ima brojne svoje pojavne oblike od svesnog pripremanja i izglasavanja defektnih i punih "pravnih praznina" zakona i podzakonskih akata, preko projektovanja neprimeljivih ili teško primenjivih zakonskih rešenja sa brojnim "iznenađenjima" u prelaznim rešenjima, do izbegavanja poreza, osiguranja sredstava iz "crnih fondova" i netransparentnog vođenja prihoda i rashoda političkih stranaka.

Omiljeni metod ostvarivanja selektivnih koristi i razmene koruptivnih usluga u politici je raširena "dekretomanija", odnosno vladavina uredbama i podzakonskim aktima izvršne vlasti. Primera radi, u načelno prihvatljiv ali pravno nedovoljno precizan zakon o privatizaciji gradskog građevinskog zemljišta, uredbama i tumačenjima se ugrađuju rešenja kojima se zemljište po netržišnim uslovima naknadno praktično poklanja onima koji su prethodno već po sličnim uslovima došli do preduzeća na tim lokacijama.

Često se selektivne koristi realizuju tako što se, poput procesa privatizacije, tek nakon što se odabrani okoriste pogodnostima, "zakonske rupe" zatvaraju uvođenjem rešenja o proveru boniteta, poreklu novca ili strateškom karakteru i značaju potencijalnog kupca .

Suština koruptivne veze pripadnika političke elite i potencijalnih kupaca državnog kapitala je u tome što kupci ostvaruju uštedu, plaćajući kapital po nižoj ceni, dok

politička elita koja kontroliše proces privatizacije , stiče saveznike i pomagače u održavanju na vlasti. Poseban slučaj je kada i sami pripadnici političke nomenklature (in)direktno učestvuju u privatizaciji.

Srodni mehanizam predstavlja poreska evazija koja omogućava veliku uštedu vlasnicima kapitala i imovine velike vrednosti. Zapravo, izbegavanja plaćanja poreskih obaveza omogućava uspešno formiranje i održavanje "tripartitnih korupcionaških koalicija " sastavljenih od pripadnika političkih elita, poreskih organa i velikih vlasnika imovine i kapitala.

Posledično, komparativna istraživanja pokazuju da zemlje sa raširenom korupcijom imaju znatno veću stopu javnih investicija , uz istovremene niže državne prihode (što je i pokazatelj korupcije poreskih službi), niske izdatke za održavanje i ukupan loš kvalitet infrastrukture.

Primer radi, "građevinska ili urbanistička mafija " odnosno koruptivna praksa u toj oblasti najviše dolazi do izražaja u donošenju regulacionih planova , odnosno izradi i izmenama detaljnih urbanističkih planova. Tim planovima se menja namena zemljišta pa se recimo nekadašnja industrijska zona pretvara u građevinsko zemljište, ili se pak za određeni blok zgrada menja spratnost. "Kolač" od višestruko uvećanih cena dele investitori , njihove veze u vlasti i "stručnjaci" iz komisija.

Trgovina i trgovinski monopoli su takođe "omiljena oblast" delovanja "kontroverznih biznismena" ili tajkuna , kojih u oblasti proizvodnje gotovo i da nema.

U tom okviru indikativna je i nestabilnost i nepreciznost ključnih antikoruptivnih zakona - situacija u kojoj se tek nakon protoka godina i brojnih zakonskih izmena antikoruptivne institucije opremaju dovoljnim sredstvima i ovlašćenjima .

Ne manje razorne a po samu mogućnost redukovanja korupcije možda i opasnije su **pojave organizovane korupcije i iznude u pravosuđu i policiji** koji bi inače trebalo da igraju ključnu ulogu u odvaraćanju od korupcije i sankcionisanju koruptivnih dela.

Ključnu ulogu u borbi protiv korupcije posebno igra efikasno i nezavisno pravosuđe jer ono zapravo, uspostavljanjem vladavine prava, postavlja branu (ustavu) korupciji.

Na drugoj strani, "korumpirano ili politički zavisno pravosuđe olakšava korupciju na vrhu , podriva reforme i obesmišljava zakonske norme. Kada je pravosuđe deo korumpiranog sistema , bogati i korumpirani deluju bez straha od sankcija , sigurni da će

podmićivanje , tamo gde treba ,ukloniti sve zakonske prepreke a obični ljudi nemaju pristup nepristrasnom sistemu rešavanja sporova" (Rouz - Ejkerman,2007:162163).

Za precizno određenje i "mapiranje" korupcije, pored utvrđivanja nivoa manifestovanja, metoda i efekata korupcije kao kriterija klasifikacije, od ključnog značaja je i **određenje njenih aktera i sadržinskog okvira, odnosno vrsti i tipologije korupcije.**

Često se, recimo, kada je o akterima reč zanemaruje činjenica da koruptivni odnos, pored korumpiranog i koruptora, uključuje i posrednike kao treću vrstu aktera.

Na drugoj strani, korupcija je i akt samo jednog aktera koji , u poziciji da diskreciono odlučuje dodeljuje sebi samom benefite i pogodnosti. U tom okviru korupcija, pored davanja i primanja mita, obuhvata i otuđivanje javne imovine i proneveru fondova, prevare i iznude, nezakonito bogaćenje, kao i trgovinu uticajem, lobiranje i pokroviteljstvo, odnosno nepotizam (favorizovanje rođaka) i kronizam (favorizovane prijatelja i partnera).

Možemo zaključiti da se korupcija javlja kako na području privatnog tako i javnog i političkog sektora. Akteri korupcije mogu biti državni činovnici na svim nivoima, političari na lokalnom i državnom nivou ali i privatne osobe koje rade u različitim korporacijama.

Interes organizovanog kriminala je da kontroliše sva tri sektora i utiče na privredu i politiku države, istovremeno stvarajući klimu društvene dezorganizacije i neizvesnosti.

2.1. Tipologija korupcije u postkomunističkim društvima

U određenju i tipologiji oblika korupcije u zemljama u tranziciji Rasma Karklins polazi od podele korupcije na tri njena ideal-tipska oblika. Prvi, najbenigniji čini **korupcija u svakodnevnoj interakciji između službenika i građana.** Radi se o na žalost raširenim i u izvesnoj meri čak tolerisanim pojavama poput podmićivanja javnih službenika da bi prekršili pravila, zloupotrebom ovlašćenja za izdavanje dozvola i vršenje inspekcijskog nadzora ili svesnom zamagljivanju pravila i dezorganizaciji u cilju individualnog ili grupnog iznuđivanja mita.

Drugi, daleko društveno razorniji vid čini **koruptivna interakcija u okviru državnih institucija**. Trgovina uticajem i izvlačenje koristi obavlja se kroz četiri svoje dominantne forme: **pretvaranje javnih sredstava u plen službenika kroz skrivene, alternativne budžete; loše upravljanje javnim resursima i profitiranje na njima; zloupotrebe, veoma raširene u procesu privatizacije i pri vršenju javnih nabavki, kao i praksa nepotizma, klijentelizma i „prodaje“ političkih položaja**. Radi se zapravo o postavljanju poverljivih ljudi na položaje sa „visokim rizikom korupcije“, unutar, recimo, Ministarstva ekonomije, finansija, državnim agencijama, upravnim odborima preduzeća ili carinskim i poreskim inspekcijama.

No, treći vid zarobljavanja institucija, odnosno stanje zarobljene države i pojava **sistemske „visokonaponske“ korupcije** označava stanje u kome su korupcija i korupcionaši ovladali državom. Radi se o pojavama obrazovanih skrivenih mreža moći u delatnostima poput podrivanja slobodnih izbora, zloupotrebe zakonodavnih ovlašćenja i ovlašćenja u oblasti kontrole i nadzora, korupciji u pravosuđu ili korumpiranju medija, odnosno korupciji unutar samih medija. Posebno razoran mehanizam predstavlja korišćenje kompromitujućih materijala – „kompromata“ u svrhu političkih ucena i prisila (Karklins,2007).

Nedodirljivost odabranih se obezbeđuje pretnjom objavljivanja kompromitujućih materijala o političkim protivnicima, odnosno osobama koje pokazuju spremnost da obelodane neprijatne činjenice. Faktički nastaje stanje "ravnoteže ucena i straha" u kojoj svako svakoga drži u šaci, što je osnova za nastajanje "zavere ćutanja". Pri tome se barata dosijeima i podacima koji dovode u pitanje kako politički, tako i lični moralni i profesionalni dignitet.

Neretko, "duvači u pištaljke", odnosno uzbunjivači - osobe koje ipak progovore o kriminalu i korupciji, umesto uživanja zaštite budu predmet diskriminacije i proganjanja. Zakoni o uzbunjivačima štite, odnosno trebali bi da štite, od viktimizacije, otpuštanja ili drugih oblika odmazde pojedince koji otkrivaju zloupotrebe u upravljanju, korupciju i druge vrste nezakonitog ponašanja unutar svojih organizacija. Oni takođe potvrđuju da će se delovati na osnovu informacija koje pruže ovi svedoci, čak i ako verodostojnost ovih informacija ne može da se utvrdi, ili ako je uzbunjivač prekršio zakon narušavanjem

poverljivosti pod uslovom da je delovao u dobroj nameri i da njegovi ciljevi nisu zlonamerni (Korupcija i ljudska prava :uspostavljanje veze,2010:41).

.Političke uzroke korupcije u oslonu pre svega na radove Suzan Rouz-Ejkerman, vidim u odsustvu kontrole i faktičkoj nedodirljivosti političkih elita, baziranoj i na zakonskim rešenjima i praksi dodele imuniteta. Ključni mehanizam političke korupcije je favoritizam, odnosno favorizovanje određenih pojedinaca i skupina.

Tri oblika i osnova korupcijom zarobljene države čine, međusobno tesno povezani kleptokratska vladavina, bilateralni monopoli vladara kleptokrate i njegovih „partnera“ i kontrola mafije nad državom (Rouze-Ejkerman,2007).

3. Uzroci korupcije

Pored grupe kontekstualnih karakteristika i faktora korupcije koji osnov imaju u blokiranoj i znatnoj meri deformisanoj prirodi tranzicionih promena krajem 20. veka, poput siromaštva ,rata, izolacije, pravne neizvesnosti i nestabilnosti, jedan broj njenih korelata pokazuje i relativno trajni karakter i dejstvo.

Radi se, pre svega, o **dve grupe faktora koji doprinose održanju visokog nivoa korupcije i predstavljaju svojevrsnu razornu smešu otvorenih mogućnosti za korupciju (sistemska-institucionalni preduslovi) i istovremeno prisutne sklonosti ka korupciji (političko-kulturni razlozi).**

U red sistemsko-institucionalnih korelata korupcije spadaju:

- loše stanje u javnim službama koje karakterišu politička prenaseljenost i dominacija logike lojalnosti nad profesionalnim standardima i rezultirajuća mera nesigurnosti zaposlenja i skromnih zarada ;
- raširena praksa izbegavanja plaćenja obaveza prema državi uz paralelnu
- ograničenu ponudu resursa koja vodi uvođenju kvota i postojanju monopola.

Najrazorniju konsekvencu čini, međutim, postojanje mehanizma "pranja novca", odnosno nastajanje sprege između organizovanih kriminalnih grupa i delova državnog aparata. Primarni cilj regionalno povezanih organizovanih kriminalnih grupa nije tek puko pribavljanje imovinske koristi kroz nelegalne aktivnosti već "**pranje**

novca", odnosno njegovo prebacivanje i plasman u legalne kanale finansijskih transakcija.

Ovaj "oprani novac" često ulazi u kupovinu nekretnina , proces privatizacije ili finansiranje izbornih kampanja. Deo tog novca služi i za "kupovinu zaštite" - korumpiranje državnih funkcionera, tužilaca i pripadnika policije da bi se došlo do zaštićenih informacija i ostvario uticaj na tok i ishod kriminalnog delovanja.

Drugu,opravdavajuću i anestezirajuću stranu mehanizma održanja visokog nivoa korupcije predstavlja zatečena, tradicijski formirana političko-kulturna matrica i način ponašanja koji se pomirio i svikao na korupciju verujući da je nje oduvek bilo i da će je uvek biti.

Žilavu, dugu tradiciju korupcije i sprege bogatih i moćnih u Srbiji savršeno dobro ilustruju recimo pripovetke Milovana Glišića, posebno antologijska priča o kupovini jedne te iste glave šećera čijim se poklanjanjem odobrovoljavaju (lokalni) moćnici, kao i više nego dramatična i dalekosežna upozorenja Arčibalda Rajsa o sklonosti Srba da pokleknu pred moći liferanata i zelenaša, data u delu pod indikativnim naslovom "Čujte me Srbi". U crnogorskoj tradiciji jak antikoruptivni naboj ima narativ o čojstvu Marka Miljanova.

Uzaludnost borbe protiv korupcije na njenim strateškim visovima možda najbolje ilustruje krilatica,modernim vokabularom rečeno slogan,"Velikim lopovima se skida kapa a malim glava". Kao najmoćniji i najodgovorniji vide se pripadnici političke elite pa se zato upućuje satirična poruka da su "političari nekada imali viziju a sada su sve sveli na proviziju".

Sličnu poruku i dejstvo ima i "amoralni familizam" - način ponašanja koji u svim relacijama ima u fokusu samo interes pojedinca i njemu najbližeg okruženja, bez obzira na zakone i profesionalne standarde. Korupciju u javnom sektoru u velikoj meri olakšava raširena logika i razumevanje javne svojine i interesa kao "Alajbegove slame ", nečeg što za ralikom od privatnog nema titulara,što je i ničije i svačije ,time i moje.

Iz prilično objektivizirane vizure građana zemalja u tranziciji **"socijalnu piramidu korupcije "** čine njena masovna široka osnova od sitne,svakodnevene korupcije čiji su akteri niži činovnici i građani a osnovni razlog ima u raširenom siromaštvu i nesigurnosti i njeni visovi na kojima je predatorska (grabežljiva) nova buržoazija

koja moć crpi iz ekstralegalnog preliivanja javnih resursa u privatne džepove. Predatore čine dve velike grupacije: a) oni "veliki, uspešni preduzetnici" koji su do svoje pozicije došli uz korišćenje političke podrške i monopolske privilegije a ne kroz otvorenu tržišnu konkurenciju i b) partijski poslenici i poverenici na čelu neprivatizovanih preduzeća i javnih fondova čija privilegovana pozicija je uslovljena promocijom partijskih interesa unutar koje je moguće "ugraditi" i sopstvene interese.

4. Strategija borbe protiv korupcije

Iako svesne da put ka evropskim integracijama podrazumeva i odlučnu borbu sa korupcijom vlasti u regionu su sa zakašnjenjem, početkom trećeg milenija, donele nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i akcione planove za njeno sprovođenje. Paralelno u parlamentima su donošeni i zakoni sa znatnim, bar potencijalnim, antikoruptivnim potencijalom, poput Zakona o javnim nabavkama, slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sprečavanju sukoba interesa, finansiranju stranaka, kao i zakoni o zaštitniku građana i državnoj revizorskoj instituciji. Prethodni period odbeležili su i brojni nesporazumi i teškoće u radu i opstrukcija ranije formiranih tela za borbu protiv korupcije .

Osnovnu svrhu i suštinu antikoruptivne strategije čini promovisanje i uspostava sistema društvenog integriteta i pratećih mehanizama odgovornosti čiji je cilj da korupciju učini visokorizičnim poduhvatom sa neizvesnom i malom zaradom.

U oslonu na analize Transparentnosti, sistem društvenog integriteta vidi se kao grčki hram čiji krov – integritet, podupire niz od 8 stubova koji čine konstitutivne delove jedinstvenog sistema (Transparentnost Srbija-EPUS,2001).

Oslonice – stubove sistema društvenog integriteta čine:

- efikasna zakonodavna vlast,
- kompetentna, odgovorna i nadzirana izvršna vlast,
- nezavisno pravosuđe, uz princip „stabilnosti“ sudske funkcije,

- postojanje posebnih organa i institucija poput revizora, ombudsmana, poverenika za informacije od javnog značaja ili nezavisnih agencija za borbu protiv korupcije,
- profesionalne javne službe,
- transparentna i delotvorna lokalna samouprava,
- nezavisni i slobodni mediji i
- kritično i razvijeno civilno društvo i građani svesni svojih prava i obaveza.

Ako bi se ponovo vratili na polaznu Klitkardovu formulu za određenje korupcije onda bi obrnuti sled: **redukovati diskreciona ovlašćenja ,razbiti monopole a istovremeno uvećati,moralnu,političku i krivičnu odgovornost predstavljao neku vrstu "dobitne kombinacije" za uspešnu borbu protiv korupcije .**

Više je nego očigledno da se korupcija javlja tamo gde postoji kombinacija mogućnosti i sklonosti.

Antikoruptivne strategije treba da budu usmerene na oba činioca.

Mogućnosti mogu biti minimalizovane putem sistemskih reformi, a sklonost smanjena povećanjem transakcionih troškova, odnosno preokretanjem scenarija " visoka dobit, nizak rizik" u "niska dobit, veliki rizik" delotvornim kombinovanjem preventivnih, prisilnih i odvraćajućih mehanizama odgovornosti.

Imajući,pre svega, u vidu postkomunističke zemlje, Rasma Karklins efektivnu antikoruptivnu srategiju vidi kao koherentno jedinstvo 4 faze i grupe aktivnosti gde svaka naredna logično proizilazi iz prethodne:

- prepoznavanje i utvrđivanje činjenica o korupciji ;
- izgradnja optimalnog pravnog i institucionalnog okvira i mehanizama ;
- funkcionalna mreža delujućih antikoruptivnih tela i institucija i
- monitoring i fino podešavanje i doterivanje mehanizama i procedure borbe protiv korupcije (Karklins,2007).

Ogromnu ulogu i značaj u suzbijanju korupcije imaju međunarodna tela,konvencije, preporuke i drugi oblici međunarodne regulative.,kao i razmena nacionalnih iskustava . Suzan Rouz-Ejkerman sa grupom saradnika , na osnovu

komparativnih studija dolazi do 5 elemenata pozitivne uloge koju međunarodna zajednica može odigrati u suzbijanju korupcije(Rouz Ejberman,2008).

Pre svega radi se o značajnoj ulozi koju igraju međunarodna tela,institucije i mreže i standardi,preporuke i regulativa koju oni donose.

Konvencije OUN o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala ili Krivično pravna i Građansko-pravna konvencija o korupciji Saveta Evrope,odnosno njegova Konvencija o traženju ,zapleni i konfiskovanju prihoda stečenih kriminalom su neki od primera konvencija koje ratifikuju i preuzimaju nacionalne institucije i zakonodavstvo.

Značajnu ulogu igraju i međunarodne i regionalne mreže.Ključnu ulogu u regionu nesporno igra mreža Grupa država za borbu protiv korupcije -GRECO. GRECO se,unutar monitoringa i evaluacije nacionalnih strategija i akcionih planova za borbu protiv korupcije bavi i transparentnošću delovanja sudstva i tužilaštva ,revizijom budžeta i poslovanja javnih preduzeća i sistemom javnih nabavki kao neuralgičnom tačkom korupcije. Optimalno normativno uređenje i kontrola i nadzor nad finansiranjem stranaka i izbornih kampanja, rečju kontrola kretanja novca u politici je takođe jedno od ključnih područja GRECO aktivnosti.

Drugi strateški pravac delovanja međunarodnih organizacija je svakako pomoć u reformi i podizanju kapaciteta postojećih institucija poput tužilaštva ili carinske i poreske službe, odnosno uspostavljanju i "postavljanju na noge" organa "četvrte grane vlasti"- zaštitnika građana, revizorske institucije,antimonopolskih tela ili onih koji se bave konfliktom interesa i korupcijom.

U budućnosti međunarodna zajednica bi mogla više učiniti i na antikoruptivnoj zaštiti sredstava međunarodnih investitora, kao i kontroli ponašanja,odnosno smanjenju spremnosti predstavnika multinacionalnih korporacija i organizacija da daju i primaju mito.

Obilje primera pokazuje da se, posebno u uslovima krize i zaoštrene tržišne konkurencije, korporacije služe nelegalnim uticajem i potkupljivanjem domicilnih vlasti. "Ugrađivanjem i dilovanjem" neretko se služe i predstavnici međunarodnih institucija.

Najzad, aktuelna finansijska i ekonomska kriza potencira značaj primene i pete grupe aktivnosti međunarodnih aktera - sprečavanje prometa tajnih fondova i kontolu "poreskih rajeva ".

Njihov sadržaj, strukturu i aktore možda najbolje reprezentuje 20 vodećih principa u borbi protiv korupcije Saveta Evrope, od kojih se svojom aktuelnošću posebno izdvajaju njih jedanaest:

- koordinisana kriminalizacija nacionalne i internacionalne korupcije;
- nezavisnost, autonomija i opremljenost resursima organa nadležnih za prevenciju, istragu, krivično gonjenje i osudu krivičnih dela korupcije;
- adekvatne mere za oduzimanje imovine od krivičnih dela korupcije;
- ograničenje imuniteta od istrage, krivičnog gonjenja i osude za krivična dela korupcije;
- uključivanje u kodekse ponašanja i pravila ponašanja državnih službenika antikoruptivnih normi;
- primena procedura revizije na aktivnosti državne uprave i javnog sektora ;
- adekvatna procedura javnih nabavki koja promoviše poštenu konkurenciju i odvraća korumpirane;
- ohrabrivanje usvajanja, od strane izabranih predstavnika, kodeksa ponašanja i pravila finansiranja političkih partija i izbornih kampanja koja onemogućavaju korupciju;
- sloboda medija da prime i saopšte informacije o pitanjima korupcije;
- ohrabrivanje istraživanja korupcije i
- pristup koji omogućuje da se u svakom aspektu borbe protiv korupcije u obzir uzmu moguće veze sa organizovanim kriminalom i pranjem novca ([www.antikorupcija - savet.sr.gov.rs](http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.rs)).

Uspešna borba na suzbijanju korupcije moguća je jedino ako postoji raširena svest o njenim razornim efektima, jasna i delatna politička volja, odgovarajući normativno-institucionalni okvir i jedinstvena i koherentna antikoruptivna strategija, uključiv monitoring i evaluaciju od strane nezavisnih tela.

Zaključnu konstataciju na najbolji način reprezentuje uverenje da je dugoročno gledano "prirodni ambijent" i najširi okvir za suzbijanje korupcije rezultanta angažovanja i sinergetskog delovanja 3 grupe elemenata: a) vladavine prava a ne partokratske vladavine, unutar koje se vrši što ravnomernija raspodela i balansiranje moći društvenih grupa; b) negovanja "nežne, osetljive biljke" političkog i najšireg socijalnog dijaloga unutar razvijene mreže oblika i institucija participativne demokratije i c) razvoja samogenerišćeg i samoodrživog, robusnog i kuražnog civilnog društva sa

transparentnim metodama delovanja i finansiranja. Naravno, u osnovi i pozadini je uvek evolucija od (prativnog) podanika i/ili bahatog primitivca ka samoosvešćenom građaninu uspravnog hoda.

LITERATURA

1. Begović, Boris, 2007, Ekonomska analiza korupcije, Centar za liberalno - demokratske studije, Beograd
2. Karklins, Rasma, 2007, Sistem je naterao: Korupcija u postkomunističkim društvima, OSCE, Beograd
3. Klitgaard, Robert, 1988, Controlling Corruption, Berkley, University of California
4. Korupcija i ljudska prava : uspostavljanje veze , 2010, Fond za otvoreno društvo, Beograd
5. Mo, Pak Hung, 2001, Corruption and Economic Growth, Journal of Comparativ Economics
6. Pope, Jeremy, 2003, Antikorupcijski priručnik, Transparentnost, Beograd
7. Rouz- Ejkerman Sjuzan, 2007, Korupcija i vlast, Službeni glasnik, Beograd
8. Rouz-Ejkerman Sjuzan (ur), 2008, Ekonomija korupcije : međunarodni priručnik, Službeni glasnik, Beograd
9. Tanci Vito, 1998, Corruption Around the Wordl, Vol.45, No 4, IMF Staff Papers
10. Vujaklija Milan, 1961, Leksikon stranih reči i izraza, Prosveta , Beograd
11. WB, 2000, Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, Waashington, DC
12. Rezolucija o dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, [www. antikorupcija - savet.gov.rs](http://www.antikorupcija-savet.gov.rs)
13. UNDP, 2004, Anti- Corruption Praktice, www.undp.org/governance7DOC/AC-PN