

КОРУПЦИЈА, НАЧИНИ ИСПОЉАВАЊА И СУЗБИЈАЊА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Прегледни рад

DOI: 10.7251/VPGBL3415043S

УДК: 343.352:351.86

Доц. др Бранка Савић*

Сажетак: Корупција постоји уколико дође до намјерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности. Принцип непристрасности захтијева да, при доношењу одлука, лични или било који други односи учесника у размјени немају никакав утицај. Корупција је посебно изражена у земљама у транзицији. Основни циљ овог рада је показати начине борбе против корупције у јавном сектору. Важни актери на подручју спречавања корупције јесу државни органи који изводе различите стратегије (промјене закона, ограничење овлашћења особама са јавним овлашћењима и стриктнија контрола ових особа, промјене пословних обичаја и професионалних кодекса, контрола јавних набавки, оснивање независних органа за борбу против корупције и подстицање активности невладиних организација).

Кључне ријечи: Корупција, овлаштења, транзиција, економска политика, јавне набавке, транспарентност, јавни приходи, трезор, модификација, извјештавање, ревизија, мониторинг.

ПОЈАМ КОРУПЦИЈЕ

У савременој литератури постоје три групе дефиниција ове појаве:

- Административне дефиниције корупције, гдје је корупција дефинисана као девијантно понашање појединца у односу на формалну улогу,
- Економске дефиниције корупције, код којих је корупција означена као максимизација профита кршењем закона и морала,
- Јавно-интересне дефиниције корупције, код којих је карактеристично коришћење јавних средстава за личне интересе.

Меду дефиницијама корупције које се највише користе, истичу се три:

- Злоупотреба јавних ресурса зарад личних интереса (Свјетска банка)

* Начелник Управе за материјално-финансијске послове и имовинске послове, Министарство унутрашњих послова Републике Српске; email: Branka.Savic@tur.vladars.net

- Нарушавање принципа непристрасности (Вито Танци)
- Девијантно понашање у односу на формалну улогу (Nye i Khan)

Најобухватнију дефиницију је понудио Вито Танци. Према њему, корупција постоји уколико дође до намјерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности. Принцип непристрасности захтијева да, при доношењу одлука, лични или било који други односи учесника у размјени немају никакав утицај. Овај принцип је дио функционисања савршеног тржишта које је, према самој дефиницији, деперсонализовано. На основу Танцијеве дефиниције, може се закључити да постоје два потребна услова да нарушавање непристрасности буде окарактерисано као корупција. Прво, потребно је да постоји намјера – случајно нарушавање непристрасности услијед, нпр., несавршене информисаности, не представља корупцију. Друго, потребно је да се као посљедица нарушавања принципа непристрасности јавља присвајање неке погодности, односно стицање личне користи. По краткој дефиницији Transparency Internationala, корупција је “злоупотреба повјереног јавног овлашћења ради стицања приватне користи”. За њу су карактеристична три елемента:

- злоупотреба овлашћења,
- овлашћење је повјерено (нпр. оно може да буде у приватном сектору исто колико и у јавном),
- приватна корист (на примјер, необавезна лична корист за онога ко злоупотребљава власт, већ укључује и чланове његове/њене најближе породице или пријатеље).

Законске дефиниције корупције захтијевају одређено становиште, стандард “честитости” и модел испољавања корупције у конкретним случајевима. За потребе овог семинара корупција укључује понашање службеника јавног сектора, без обзира да ли су политичари или јавни службеници, које им омогућава да се они сами или они који су у њиховој близини нечасно и незаконито богате злоупотребом јавног овлашћења које им је повјерено. Најкраћа дефиниција модела је да је то институционализована моћ (власт) “увезана” у корупцију.

Формула је, идеално типски, једноставна: Корупција је једнако монопол (власти) плус дискреционо право одлучивања органа власти, минус одговорност тог органа (односно, неодговорност).

Сам појам корупције и остали, из њега изведени појмови, имају латински коријен:

- Корупција (лат. *corruptio* = поквареност, кварност, изопаченост, разврат, поткупљивање, подмићивање, поткупљење, подмићење; кварење, укваривање, труљење, распадање; кривотворење (списа, мјере, тега и сл.).
- Корумпирати (лат. *corrumpere* = кварити, покварити, изопачити;

Корупција, начини испољавања и сузбијања у јавном сектору

подмитити, подмићивати, потплатити, потплаћивати, поткупити, поткупљивати).

- Коруптиван (лат. *corruptus* = покварен, потплаћен, подмићен; наopak, настран, посувраћен).
- Коруптела (лат. *corruptela* = кварење, изопачавање; подмићивање, потплаћивање, завођење, бешчашћење).
- Коруптибилитет (лат. *corruptibilitatis* = покварљивост, подложност труљењу, подмитљивост, поткупљивост).
- Корупционист(а) (лат. *corruption* = покварењак, покварен човјек; нарочито онај који прима мито).

Медутим, из мноштва дефиниција могу се издвојити слиједеће заједничке димензије корупције:

- Размјена – Корупција се заснива на интеракцији између најмање два партнера, између снабдјевача, односно особе која даје, иницира корупцијску размјену и примаоца, особе која је прихвата, корумпиране особе. То је размјена у циљу стицања користи и награде, заснива се на добровољној бази и узајамном споразуму,
- Прекорачење норми понашања – Корупција је облик неморалног понашања, што подразумева одступање од легалних правила или од моралних вриједности,
- Злоупотреба моћи – Учесници у корупцији користе ауторитет и позицију, односно сазнања која су им повјерена на основу њиховог положаја,
- Непостојање директних жртава – Корупција не изазива жртве на директан начин. Тачније, постоје само прекршиоци умијешани у дјело корупције који извлаче корист таквим актом. Стварне жртве се могу наћи само изван корупцијског односа,
- Тајност – Учесници у корупцији стварају интимну, затворену и скривену заједницу у којој се тајно договарају око илегалних циљева и о предностима које стичу својим размјенама и односима.

Осим од ситуационих ограничења, могућност за наставак и ширење корупцијског дјеловања углавном зависи од повјерења жртава које нису претрпјеле штету.

Мало је дјелатности које толико изазивају јавне службенике да буду корумпирани и које стварају толико прилика за корупцију као што су јавне набавке. На сваком нивоу власти и у свим њеним организационим облицима спроводе се набавке робе и услуга, често у количинама и износима који превазилазе наша здраворазумска очекивања. Иако је питање да ли је ово стварно најчешћи облик корупције у јавном сектору, он је без сумње застрашујуће распрострањен и свакако онај о коме се највише пише. Тешко да прође и дан а да се негдје у свијету не открије

Још један велики скандал у вези са набавкама робе или услуга за потребе јавног сектора. Ти скандали су били повод за бројна отпуштања високих јавних службеника, чак и за отпуштање влада појединих земаља. Корупција у јавним набавкама је извор астрономског расипања при утрошку буџетских средстава, које се у неким случајевима процјењује и на 30% од укупне вриједности набављене робе или услуга. Нажалост, о том проблему се и даље много више говори него што се на његовом рјешавању ради. Нестручним лицима послови јавних набавки изгледају компликовано и тајанствено, што они често чак и јесу, па се њима може манипулисати на безброј начина без велике опасности да неправилности случајно буду откривене. Они који се у таквим околностима добро сналазе и који су спремни да помоћу корупције остваре своје циљеве, лако налазе сараднике на другој страни. Овај се проблем мора рјешавати с посебном пажњом, јер и они који набављају и они који такве набавке одобравају или о њима одлучују можда неће то радити домаћински, јер при јавним набавкама троше новац институције за коју раде, а не свој.

ДРЖАВНА КОРУПЦИЈА И СУКОБИ ИНТЕРЕСА

Менаџери предузећа сматрају политичке и регулаторне аспекте државне корупције највећим проблемом пословања. Продаја парламентарних гласова и владиних одредаба приватним интересима, која се описује као *state capture* захтијева посебну пажњу. Јавна тајна је да је прихватање мита за утицај на садржај закона и других обавезујућих одлука – што је најдиректнији показатељ државне корупције – широко распрострањена пракса на свим нивоима власти у земљама у транзицији. Економски сукоб интереса је такође врло заступљен. Коришћење положаја у државној служби како би се заштитили интереси предузетника са којима дужници имају политичке или друге везе, перципирано је као широко распрострањен проблем. Незаконито финансирање политичких странака је још један показатељ државне корупције. Корупцију карактерише не само однос корисник – пружалац услуга, него и судјеловање међу јавним функционерима. Учесталост појаве мита међу службеницима који раде на јавним функцијама, радници тих институција сматрају врло високим.

Корупција има негативан утицај на сиромашне, из више разлога. У много случајева мито је паушални износ који стога чини већи проценат буџета сиромашних породица него боље стојећих домаћинстава. Корупција чини буџетско трошење мање предвидивим и искривљује структуру прихода домаћинства. Надаље, она чини јавне услуге мање доступним за сиромашне породице, од којих многе морају да престану

да користе јавне услуге, што доводи до даљег пада њиховог животног стандарда. Корупција утиче на квалитет јавних услуга, пошто се мито често плаћа не само за приступ услугама, него и за добијање услуга бољег квалитета.

У све напоменуте односе у друштву уплићу се и криминалне групе које могу да сарађују са привредницима, државним службеницима и политичарима путем корупције. Дјелатности криминалних група су различите, а битно је да се оне прилагођавају тржишту. Тамо гдје добара нема или држава нешто ограничава, може се очекивати појава криминалитета. Добити се инвестирају у легалне послове, гдје нема толике добити, али се прелази у нормални живот. Баш тај прелазак помоћу прања новца и корупције наноси највећу штету држави и угрожава чак и опстајање државе, како се то догодило у неким земљама централне и јужне Америке.

Велику опасност корупција значи за друштво. Опасност је изражена сада и јесте конкретна, и због тога захтијева тренутно дјеловање. Један од првих, неминовних корака сигурно је доношење криминалне политике заштите од корупције. Потребна је политичка воља по усклађењу интереса и нацрту приоритетних циљева. Поред тога, морамо професионализовати рад свих државних институција, које морају, по начелу кооперације, учествовати у борби против корупције. Посебно се мора радити на превентивној дјелатности – не само на репресивној, пошто је превенција једно од најјачих оружја против корупције.

Како видимо, корупција је резултат система, а истовремено и главна препрека његовом мијењању. Стратегија борбе због тога подразумијева и саставне и стратешке мјере уклањања разлога због којих корупција успијева, као што су економска стагнација и друштвено сиромаштво, ниски стандард и висока очекивања материјалног добитка, чиниоци културе и традиције, масовна друштвена несигурност, незапосленост, неучинковитост власти и друго. Законска рјешења подразумијевају систематско укључивање мјера отежавања корупције (Pusič, 1989). У свакој будућој промјени закона, особито оних који се доносе на подручјима у којима постоји високи ризик од корупције, приједлоге треба сагледати и у том свјетлу. Законска рјешења, у овом и другим подручјима, подразумијевају систематско укључивање мјера отежавања корупције.

Зато Јосип Крегар (Kregar, 2003) анализира димензије добре власти – која се може носити са корупцијом, па их наводимо. Наведена начела добре власти треба тумачити као задатке постављене пред све који желе модернизацију јавне управе – демократизацију политичког живота. Такви стандарди смјештају питање борбе против корупције у сасвим нови контекст. Борба против корупције саставни је дио процеса демократизације, модернизације државе и јавне управе, поштених

услова утакмице у господарству, дјеловања судства и заштите права и слобода грађана. Корупција је друштвено зло које захтијева систематски напор и високи степен мобилизације свих друштвених снага у његовом сузбијању. Главни актери подстицања јесу институције цивилног друштва које треба да препознају потребе; институције власти и управе које формулишу мјере и различите начине дјеловања државних институција које носе одговорност. Претпоставка ових мјера је јасна политичка воља за пружање подршке борби против корупције, не само подршке у законским и системским измјенама, него и подршке институцијама, и то у конкретним случајевима.

ПОУЗДАНОСТ И ПРЕДВИДИВОСТ (legal certainty – reliability and predictability), што заправо означава начело законитости (the rule of law) односно строго поштовање законитости и уставности те загарантоване поступке заштите људских и личних права; начело надлежности (legal competence) које одређује законски принцип да се надлежност одређује само на темељу закона и да се границе надлежности не смију прећи, слободна оцјена доказа (discretion), која се тумачи и као обавеза постизања циља прописа, пропорционалност (proportionality) која је као начело прихваћена у тумачењу Европске конвенције о људским правима и коректив је према грубој бирократској примјени прописа, поступна исправност (fairness) која је такође преузета на темељу судске праксе уз члан 6 Европске конвенције о људским правима, те правовременост (timeliness) у доношењу одлука и рјешења владе, што се односи како на мјере (опште акте) тако и на поступовна ограничења крајњег рока за доношење индивидуалних аката. Коначно, врло се јасно наглашава потреба професионализма и развијања професионалне етике (professionalism-integrity).

ОТВОРЕНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ (openness and transparency) јесте начело којим су владине институције обавезне да осигурају јавни карактер свог рада. Зато влада мора правовремено и опширно, тачно и потпуно информисати јавност о својим активностима. Свако има право да добије информације од јавне власти. Што није тајна, доступно је јавности – уводи се као принцип дјеловања јавне власти и значи да је јавности недоступно само оно што је у законом предвиђеном поступку проглашено тајним односно оно што је законом одређено као заштита приватности. Наведени принципи разрађени су у Препоруци 2 Вијећа Европе (2002, од 21. фебруара) која се односи на јавно дјеловање у политичком одлучивању, јавној управи (централној и локалној), те правосуђу. Наведена препорука државе обавезује да јамче свима без дискриминације право да на увид добију документа која имају јавна тијела. Таксативно се наводе могућа ограничења права јавности: државна сигурност и одбрана, јавна сигурност, прогон криминала, приватност,

економски интерес, једнакост пред судом, надзор над радом управе, курс валуте, припрема одлуке. Управо револуционарно значење има правило (настало на темељу критике енглеске праксе!) да у случају сукоба начела и правила превагу има јавни интерес, право јавности да зна (“unless there is an overriding public interest in disclosure”).

ОДГОВОРНОСТ (accountability) значи нужност постојања јасних поступака одређења одговорности, демократски надзор над политичким функционерима и њихову могућност опозива или одступа, те заштиту индивидуалних права за све оне који су одговорни у оквирима државне хијерархије.

ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ (efficiency and effectiveness) значи да постоји дужност да се циљеви јавне власти постижу уз што мањи трошак, да постоји ефективност (стварна ефикасност) дјеловања власти.

Посебно се прецизно разрађују принципи професионалности. Професионалност у теоријској дефиницији значи да се носилац јавне власти за функцију припремио школовањем, да је обавља за плату и да на функцији троши претежни дио радног времена. Принципи Европске јавне управе ту дефиницију шире. Инсистирају на одвајању јавне и приватне сфере (Separation between public & private sphere), што подразумева развитак правила и поступака за заштиту од конфликта интереса. Појам професионалности обухвата одвајање јавне управе и политике (Separation between politics & public administration), те особну одговорност (Individual accountability) и сигурност радног мјеста и каријере у јавној управи (Job protection, stability, level of pay, clear rights and duties). Треба инсистирати на строгом “мерит принципу” одабира, статуса, помицања, награђивања, подстаћи деполитизацију положаја и функција, те радити на перманентном стручном и професионалном (етика) образовању.

Посебно треба обратити пажњу на појаве неформалних мрежа у друштву – елита, које се стварају у држави и путем корупције остварују добит на штету друштва. Такође, посебну пажњу треба усмјерити на појаву State capture или преузимање државе, гдје моћне групе (политика или привредници) преузимају у своје руке стварање законодавства које одговара њима а не друштву у цјелини. У ту категорију сврставају се и облици простограђевинарства који путем префињених облика корупције утичу на друштво, а да њихова дјелатност није кажњавана. На крају треба поменути и моћне групе организованог криминалитета, које умјесто силе користе корупцију, јер је ефикаснија, те се могу удружити са моћним привредницима и политичарима.

Становници Најробија се након 12-часовних искључења струје 6 дана седмично сада суочавају са ограничењем потрошње воде, а све због суше која влада у тој земљи (“Nairobi’s water is rationed in drought”,

Daily Telegraph, 13. jul 2000). Мале фирме не могу да функционишу у тим условима. Грађани не могу чак ни да плате своје рачуне за струју зато што већина поштанских канцеларија нема резервно напајање. Остају, међутим, недодирљива “острва моћи”, па је тако председникова резиденција поштеђена рестрикција, а када је председник држао говор који је преносила телевизија, цео град је имао струје, да би она нестала чим се говор завршио. Званичници за све окривљују сушу, али многи Кенијци вјерују да узрок ове кризе лежи у корупцији. Страни посматрачи питају зашто је Кенија дошла у позицију да јој снабдијевање електричном енергијом зависи од хидропотенцијала, кад је одувјек било познато да суша може да угрози њихово функционисање. “Одговор лежи у томе да су уговори о грађењу тих постројења били веома уносни за владине службенике, што је и био главни разлог за многе велике пројекте”, кажу грађани.

На сам помен корупције, већина људи ће одмах имати на уму подмићивање ради склапања послова са државом који обухватају испоруку робе и услуга, или, да употребимо стручни израз, јавне набавке¹.

Мало је дјелатности које толико изазивају јавне службенике да буду корумпирани и које стварају толико прилика за корупцију као што су јавне набавке. На сваком нивоу власти и у свим њеним организационим облицима спровode се набавке робе и услуга, често у количинама и износима који превазилазе наша здраворазумска очекивања. Иако је питање да ли је ово стварно најчешћи облик корупције у јавном сектору, он је без сумње застрашујуће распрострањен и свакако онај о коме се највише пише. Тешко да прође и дан а да се негде у свијету не деси велики скандал у вези са набавкама робе или услуга за потребе јавног сектора. Ти скандали су били повод за бројна отпуштања високих јавних службеника, чак и за отпуштање влада појединих земаља. Корупција у јавним набавкама је извор астрономског расипања при утрошку буџетских средстава, које се у неким случајевима процјењује и на 30% од укупне вриједности набављене робе или услуга. Нажалост, о том проблему се и даље много више говори него што се на његовом рјешавању ради. Нестручним лицима послови јавних набавки изгледају компликовано и тајанствено, што они често чак и јесу, па се њима може манипулисати на безброј начина без велике опасности да неправилности случајно буду откривене. Они који се у таквим околностима добро сналазе и који су спремни да помоћу корупције остваре своје циљеве

1 За детаље видјети Општи споразум о тарифама и трговини (ГАТТ), Споразум о владиним набавкама (Agreement on Government Procurement), 1988, Комисија УН за међународно трговинско право (UNCITRAL); Модел закона о набавкама робе, радова и услуга (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), 1994, Свјетска банка, Смјернице за набавке по кредитима ИБРД и ИДА (Guidelines for Procurement Under IBRD Loans and IDA Credits), 1995, Службени билтен Европске заједнице; Директиве о набавкама, Међународни трговински центар (International Trade Centre UNCTAD/GATT); Унапређење система јавних набавки (Improving Public Procurement Systems), 1993.

лако налазе сараднике на другој страни. Овај се проблем мора рјешавати с посебном пажњом, јер и они који набављају и они који такве набавке одобравају или о њима одлучују можда неће то радити домаћински, јер при јавним набавкама троше новац институције за коју раде, а не свој.

ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

Спречавање корупције требало би бити највећи изазов савремених демократских друштава. Коруптивностна подручја друштвеног живота ствара увјерење да без корупције друштво не може функционисати. Код већине појава у којима се друштвене науке и институције формалне друштвене контроле сусрећу са проблемима мјерења обима саме појаве, можемо говорити о хипотетичким објашњењима обима као и о закључивању на основу индиректних знакова из којих је могуће закључити да нека појава постоји.

Овај проблем је нарочито изражен у земљама у транзицији, гдје полицајци примају веома мале плате, те могу бити подстрекачи коруптивне праксе и ојачати мишљење грађана да је корупција сасвим нормална и прихватљива друштвена пракса (Jandosova, 1999). Превенцију корупције приписивати само полицији било би, због комплексности феномена корупције, наивно чинити. Полиција је само једна од друштвених институција које могу утицати на смањење корупције, али предуслов за то је интегритет полицијске организације.

Корупција у друштву постоји од давнина. Упркос тој чињеници, друштво је увијек негирало постојање корупције и коруптивне праксе уопште. Корупција се обично појављује у вези са похлепом, која представља предуслов склоности појединаца ка коруптивној пракси. Похлепа није једини разлог за појаву и опстанак корупције. Корупција се појављује и у вези с нпр. великом социјалном диференцијацијом (нарочито у примјеру сиромаштва јавних службеника), распадањем и трансформацијом политичких и привредних система, нарочито у вези са стањем у бившим социјалистичким земљама; рат – послјератни период, промјена политичких вођа и високих државних службеника, и сл.

Глобализација и глобална транзиција свих друштава стварају услове за коруптивну праксу широм свијета. Ово се не односи само на земље у транзицији (тј. бивше социјалистичке земље), стога је могуће закључити да корупција представља глобални проблем.

Корупција је као друштвено негативна појава била дефинисана већ у Римском праву (*Lex Julia Reputandae*). Кривично дјело корупције су дефинисали као давање, примање или тражење користи са намјером да се утиче на службеника у вези са његовим послом. Аристотел, Макијавели

и Монтеस्कје (Pusić, 1989) констатовали су да је корупција знак крварења моралних вриједности друштва. Због тога корупцију сматрају за неморалну и штетну појаву у друштву, јер носиоци друштвених функција морају заговарати заједничке а не своје, приватне интересе. Уз развој савремене државе, корупција се не може сматрати само морално штетном, него и узроком неефикасности државе. Најзначајнији облици корупције су давање и примање мита, непотизам – злоупотреба положаја/функције у приватне сврхе. Прокламоване вриједности – нарочито успјех по сваку цијену – дјелују као подстицај за ширење коруптивне праксе.

Аутори студија о корупцији дијеле корупцију на интерну-екстерну, индивидуалну-институционалну и на материјалну, политичку и психичку (Van Duynе, 1996/97). Најчешћа корупција је екстерна, коју карактерише плаћање услуга за извођење или неизвођење специфичних службеничких поступака. Поред тога је облик екстерне корупције и давање дарова особама на утицајним позицијама у друштву. Интерну корупцију карактеришу активности подређених чиновника/службеника (мито, давање дарова) да код надређеног чиновника/службеника постигну неку корист.

Индивидуална корупција значи дјелатност појединца у коруптивној пракси. Та дјелатност је дискретна због учешћа искључиво двије особе. Такве чиновне карактерише кривица обојице учесника у давању и примању мита/дарова. Ова је врста корупције најраширенија.

Из перспективе друштвене штете, најопаснија је институционална корупција, због доприноса распадању вриједности у друштву. Институционалну корупцију прате слични процеси у политици и на подручју вођења државе. Утицај овог облика корупције на јавно мњење и јавну свијест је велики због тога што проузрокује страх и неизвјесност, и пад морала код већине грађана.

Корупција се још може подијелити на активну и пасивну.

Активна корупција укључује особе које дају неко добро и на тај начин подстичу извршење кривичног дјела. Пасивна корупција је карактеристична за особе које примају «неко добро» и у замјену изврше кривично дјело које је у вези са вршењем њихове дужности (McCormack, 1998). Најтипичнији облик корупције је материјална корупција – давање мита, које одмах доноси корист и једној и другој страни. Психичка корупција се односи на психичку моћ оног који даје и оног који прима мито. На том мјесту треба констатовати значење психичких карактеристика особа које примају мито и сарађују у коруптивним дјелатностима.

Посебно мјесто заузима политичка корупција. У вези за политичком корупцијом треба напоменути и мјесто лобирања које у великој мјери подсећа на коруптивну праксу, али је у демократским државама регулисано законом. Границе између лобирања и политичке корупције могу бити нејасне.

Корупција, начини испољавања и сузбијања у јавном сектору

Корупција се јавља на подручју јавног, приватног и политичког сектора (Van Duynе, 1999). Актери корупције су државни службеници на свим нивоима, приватне особе које раде у различитим корпорацијама и политичари на локалном и државном нивоу. На овом мјесту треба рећи да је интерес организованог криминала да контролише сва три сектора и утиче на привреду и политику државе. Интерес организованог криминала је и у томе да се ствара друштвена клима неизвјесности и друштвене дезорганизације.

Најтипичнија карактеристика корупције је прикривеност и непримјетљивост, али утицај коруптивне праксе може се осјетити у свакодневном животу. Корупција на подручју дјелатности јавних чиновника/службеника, у примјеру када су извршиоци активних коруптивних дјела, манифестује се преферирањем и услугама људима од којих очекују неку корист. Виши положај у хијарархији подразумијева и већа овлашћења службеника, тако да се могу очекивати и већи притисци који се врше на њега.

Најраширенија је корупција међу јавним службеницима и приватницима. Најједноставнији облик корупције на том пољу је подмићивање јавних службеника. Ако дође до ширења овакве праксе у институцији, појави се питање интегритета институције. Ако је таква пракса карактеристична за више институција, онда можемо говорити о ендемичности корупције у државним институцијама.

Најочитија је корупција на подручју привреде. Појављује се у облику злоупотреба и прилагођавања понуда на тендерима (представљање лажне вриједности и одређивање нереалне цијене услуга, обично нереално ниже од тржишне цијене), као и злоупотребе уговора, кршења пословних обичаја и праксе.

Корупција између приватног сектора и политике веома је раширена у цијелом свијету. Пословни људи су мотивисани профитабилношћу своје дјелатности, а политичари желе сачувати власт. Занимљива је чињеница да се улоге ових често мијењају, нарочито након истека мандата. Најтипичнији облик корупције на том плану је подмићивање у корист политичких странака. Неријетко се догађају пропусти код незаконских улагања у неке привредне активности, при чему се спрега између приватних лица и политичара огледа у јавном оправдавању овог чина од стране политичара.

Законодавства већине држава инкриминишу коруптивна понашања јавних службеника/чиновника и политичара, али не инкриминишу девијантно понашање самих привредника. Инвестиције у привреду нису ограничене унутар једне државе, напротив, савремени трендови су пропраћени интернационализацијом, транснационалним интересима и глобализацијом.

Кад понуђачи дају мито или у понуди наведу нереално ниске цијене у циљу добијања посла, надају се да ће те трошкове наплатити током

реализације уговора. Да би корупција успјела, неопходно је да постоје било активна сарадња било немар у извршавању дужности друге стране. Бескрупулозни снабдевачи могу временом да производе које испоручују замијене производима нижег квалитета од првобитно понуђених. Они могу да фалсификују количину испоручене робе или услуга при подношењу захтјева за исплату и да подмите још више оне који надзиру спровођење уговора да би им и убудуће гледали кроз прсте².

Мито може имати облик “поклона”, а “поклон” може да се појави у најразличитијим облицима: бесплатан ручак, карта за спортски догађај, сат “Rolex”, дионице компаније, љетовање у иностранству, можда школарина за дијете. Неки поклони су прихватљиви, неки не³. У развијеном свијету раширена је пракса организовања пријема и догађаја на којима службеници који су задужени за набавке, без обзира на то да ли су из приватног или јавног сектора, уживају гостопримство које не могу да узврате. Изгледа да организатори таквих догађаја мисле да им се та пракса исплати као вид чувања добрих односа са постојећим купцима и привлачења нових. Да ли је то корупција?

Одговори се могу разликовати. Процјена такве праксе може да крене од питања да ли су претпостављени у могућности да надзиру понашање својих службеника задужених за спровођење набавки или не. Такође је важно да ли постоји обавеза да се службеници изузму из одлучивања о набавкама у будућим ситуацијама када се фирме са којима су у вези могу појавити као понуђачи. Исто тако, значајно је да ли све фирме које би могле да се нађу у конкуренцији за добијање посла дјелују на сличан начин, тако да се не ствара обавеза код службеника да да предност некој од њих. Даље, зависно од обичаја у друштву, очекивани и уобичајени ниво гостољубивости из којег не произлазе никакве обавезе веома се разликује⁴.

Оно што је очигледно неприхватљиво јесу поклони попут одмора са потпуно плаћеним трошковима за службеника задуженог за набавке и његову супругу⁵. Мање очигледне су “непристојне” понуде попут плаћених ручкова или обезбјеђивања улазница за музичке фестивале;

2 Дослух и узвратна давања на међународним надметањима описани су у дјелу Roberta Klitgaard „Controlling Corruption“ (University of California Press, 1988), стр. 136 и даље.

3 Групи грађевинских предузимача у повјерењу је упућено питање како у ствари подмићују службенике задужене за планирање употребе земљишта. “Једноставно их позовемо на ручак”, рекли су они. “Ако су тако глупи да прихвате позив од људи заинтересованих за њихове услуге, сигурно је да ће прихватити и мито.”

4 Отворено је питање да ли се традиционална размјена поклона смије и даље вршити.

5 Такве одморе је, на примјер, раних деведесетих добило особље задужено за набавке у британском министарству одбране. Одмори су били толико скупи, да би службеници о њима, иначе, могли само да сањају.

прихватање наоко безначајних поклона и бесплатних услуга може временом да доведе службеника до ситуације у којој он несвјесно бива ухваћен у замку дародавца.

Линија разграничења би могла да се постави онда када поклон намеће примаоцу обавезе према поклонодавцу. Ситуација се разликује од једног до другог друштва, али се обично дефинише вриједношћу поклона било да је ријеч о материјалном добру или гостољубивости коју службеник мора да пријави уколико она премашује прописани износ. Покушаји да се разлика направи између “онога што је учињено службенику као личности” и “службенику с обзиром на функцију коју врши” обично доводе до бесплодних спорова и зато је најбоље избјежавати их (www.transparency.org).

МОГУЋНОСТИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПЦИЈЕ

Супротстављање корупцији се не базира искључиво на репресији. Савремени трендови на подручју сузбијања свих врста криминала окрећу се ка превенцији. Један од могућих модела спречавања криминала базиран је на ситуацијским мјерама (Clarke, 2000). Clarke се у својој типологији превентивних мјера фокусира на смањење прилика и стварање неповољних ситуација за извршење кривичног дјела. Поред основних мјера које захтијевају улагање више напора за извршење кривичног дјела, повећавање ризика и смањење профита оствареног криминалном активношћу, најновије мјере односе се на «спречавање непознавања права и обавеза» (професионализација, добро познавање прописа који регулишу одређену друштвену дјелатност, морално осуђивање девијантности, прецизно дефинисане декларације и поступци, подстрекавање примјереног понашања и активности).

Сљедећи модел који служи за анализу проблема, називамо ПАТ (eng. Problem Analysis Triangle). Овај модел укључује анализу три релевантне одреднице кривичног дјела. Ради се о починиоцима, жртвама и мјестима извршења кривичног дјела. Овај модел се употребљава код ситуацијског спречавања криминалитета, гдје је релативно једноставно одредити утицај ове три одреднице (Sherman, 1995; Block i Block, 1995). На подручју проучавања починиоца и жртава корупције, јавља се неколико проблема због спецификаума корупцијских кривичних дјела у којима «не постоји жртва у класичном смислу ријечи», већ жртвом сматрамо друштво у цјелини. Са сличним проблемом се срећемо код анализе мјеста кривичног дјела. Овдје се појављује и један објективни проблем који дјелимично ове инкриминације осуђује на тзв. «тамну бројку». Ради се о пракси законског инкриминисања за «примање» и «давање» мита. У

овом случају имамо преплитање улога жртве и починиоца и питање је ко би у пракси пријавио ова кривична дјела.

Превентивне мјере за смањење корупције (Council of Europe, 1998) укључују спознају о безбједоносним факторима на основу студија организованог криминала, тероризма, корупције и других софистицираних облика криминала. На подручју спречавања корупције потребно је укључити државне институције, локалну заједницу и појединце. Мјере превенције које укључују поменуте актере су:

- повећање транспарентности, провјеравање и контрола
- подстицање конкуренције и укидање монопола
- информисање јавности
- креирање примјерене економске и социјалне политике
- поједностављење и већа прегледност различитих поступака
- контрола финансијских трансакција
- подстицање транспарентности и компетентности у политичким процесима
- увођење слободе штампе и независних медија.

АКТЕРИ И ФАКТОРИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПЦИЈЕ

Важни актери на подручју спречавања корупције су државни органи који изводе различите стратегије (промјене закона, ограничење овлашћења особама са јавним овлашћењима и стриктнија контрола ових особа, промјене пословних обичаја и професионалних кодекса, контрола јавних расписа, оснивање независних органа за борбу против корупције и подстицање активности невладиних организација).

Образовање, обука и информисање јавних службеника, приватника и политичара о коруптивној пракси и посљедицама овакве праксе на друштво у цјелини. На овом мјесту треба истаћи и едукацију едукатора за ову област друштвеног живота. Уобичајена је пракса да се преко едукатора службеници упознају са дозвољеном – недозвољеном праксом и посљедицама коруптивног понашања. Каткада се едукација у службеним државним установама увелико разликује од практичног рада у служби. Цивилно друштво заузима најзначајније мјесто у превенцији корупције (Transparency International. (1997-www). Press Release, 1997 Corruption Perception Index. Goettingen, Germany. <http://www.transparency.de/press/1997.31.7.cpi.htm>). Против корупције не могу се борити само државни органи, због тога што је сузбијање и превенција корупције предмет ширег друштвеног договора. Расправе у медијима, научни скупови, јавне дискусије и полемике о овом проблему могу увелико утицати на јавну свијест грађана о проблему корупције

и могућим мјерама за њено сузбијање. Политичко-економске реформе, легитимна власт, реформа државних институција, транспарентност и професионалност су предуслови за стварање амбијента који не толерише коруптивну праксу. Имајући у виду значај учешћа цивилног друштва у успјешној борби против корупције, Влада је заједно са представницима цивилног друштва донијела и имплементира најважније стратешке документе у борби против корупције (Програм борбе против корупције и организованог криминала; Акциони план за спровођење Програма борбе против корупције и организованог криминала, као и Националну комисију за праћење спровођења Акционог плана Програма борбе против корупције и организованог криминала).

Медији и истраживачко новинарство битно утичу на транспарентност коруптивне праксе, али склоност сензационализму и предрасудама може осудити невинне особе, институције или корпорације. Ali Hadji духовито тврди да новине могу послужити у двије сврхе. Прва је убијање политичара а друга убијање комараца. Новинаре би требало едуковати о законима, криминалној феноменологији, друштвеном значају криминалитета и сл.

Култура и социокултурне вриједности утичу на понашање људи и реаговање на девијантне појаве. У превенцији корупције треба имати у виду и промјене у друштву које утичу на промјену културе и социокултурних вриједности у њему. Овдје мислимо на двије врсте културе јавних службеника. Првенствено мислимо на дистинкцију између аустроугарске и византијске културе у обављању јавних и управних послова. Карактеристике аустроугарске културе јавних службеника би се могле сажети у прецизној дистинкцији између приватног живота и посла са апсолутним поштовањем начела професионализма у обављању ових функција (у име државе). С друге стране, византијска административна култура се увелико одликује примјесима недовољне дистинкције између приватних интереса и јавне функције, што само по себи представља перманентну и латентну опасност за коруптивна понашања (Bebler 1999).

Појединци, активисти и тзв. 'морални предузетници' имају важно мјесто у борби против корупције и настојању на сузбијању корупције у датом друштву. Објективне друштвене околности утичу на понашања појединаца од којих једни осуђују и без резерве пријављују корупцију, док други то не чине због «осјећаја стида и издајништва».

Joutsen (1994) је направио анализу фактора криминалитета у Средњој и Источној Европи. Поред осталих фактора, за овај рад најбитнија су два: «мишљење да се криминал исплати – друштвена толеранција криминалитета» и «проблеми формалне друштвене контроле». Спречавање корупције у полицијској дјелатности базира се на едукацији полицајаца, интегритету полицијске организације и новој

оријентацији на подручју полицијске дјелатности – полицијском раду у заједници који се темељи на сарадњи са грађанима, добром познавању проблема у заједници и консензусу између заједнице и полиције код рјешавања различитих безбједоносних проблема.

Историјски развој полицијске дјелатности у демократским земљама, нарочито у САД, означавају четири ере (Meško, 2000, 37). Прва је политичка ера у којој је полиција била јако повезана са политиком. Запошљавање полицајаца а нарочито полицијских шефова било је у рукама политике. Главне дјелатности полиције у тој ери биле су извођење закона, одржавање јавног реда и мира и различите услуге. У тој доби корупција у полицији била је у вези са интересима политичара. Сљедећа ера је ера реформе или ера професионализма, која је требала бити лијек против корупције у полицији и интерференција политике у полицијској дјелатности. У тој ери везе између политике и полиције смањиле су се на минимум и полицијска дјелатност је била усмјерена на борбу против криминала, што је полицију увелико дистанцирало од грађана. Професионализација се претворила у злоупотребу овлашћења и дискреције. Кулминација ове ере догодила се у шездесетим годинама кад су у САД наступили друштвени немири. Полиција је оштро и грубо третирала демонстранте и већи број људи је био повријеђен (на обје стране). Слично се догодило двадесет година касније у случају рударских штрајкова у Великој Британији. Сљедећа ера је ера транзиције, која садржи нарочито пјешачке патроле, рјешавање проблема и тестирање односа између полиције и заједнице. Посљедња ера је ера полицијског рада у заједници, која се појавила као посљедица отуђености између полиције и грађана. Активности полиције у овој ери оријентисане су на повећање сарадње са грађанима и локалном заједницом и повећање одговорности у извођењу полицијске дјелатности. Полицијски рад у заједници базира се на доброј сарадњи полиције са грађанима и локалном заједницом, заједничкој идентификацији и покушајима консензуалног рјешавања проблема. Предуслов за извођење такве полицијске дјелатности јесте децентрализација полиције.

Комплексност појаве корупције утиче и на могућност спречавања корупције. Спречавање корупције као једна од многих активности полиције на нивоу локалне заједнице је дио полицијског рада у заједници (енгл. Community policing) (Meško, 2001, 6-8). Филозофија полицијског рада у заједници темељи се на сарадњи и дефинисању проблема; њихово рјешавање није увијек у надлежности полиције, али полиција у том процесу активно сарађује. Извођење полицијског рада у заједници базира се на сарадњи са људима у заједници, тражењу могућности за рјешавање проблема, раду са заједницом и редефинисању циљева полицијске дјелатности (Ziembo-Vogl; Meško, 2000).

Бројни аутори констатују да је темељни елемент полицијске дјелатности сарадња полиције са грађанима у заједници (Trojanowicz,

1983; Rosenbaum, 1988; Skogan 1994). Полиција мора сарађивати са представницима и члановима заједнице – поједини грађани, групе грађана, пословни људи, органи и институције (нпр. болнице, инспекторати, одјељења за урбанизам, итд.) – и са другим актерима друштвеног живота.

ЛИТЕРАТУРА:

- Council of Europe. 1998-www. Programme of Action against Corruption. <http://www.coe.fr/corrupt/eaction3a.htm>.
- Jandosova, J. (1999). What We Need to Research on Corruption. U: Meško, G. (ur.), Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of the Millennium. Ljubljana: Open Society Institute.
- Meško, G. (2001). Analysis of Crime for the Purpose of Crime Prevention and Crime Control, European Society of Criminology Conference. LaSADnne, September 6–8.
- Meško, G. (2000). Pogledi na preprečevanje kriminalitete v pozno modernih udruženjih. Teorija in praksa, 37 (4), 716–727.
- Pusič, E. (1989). Društvena regulacija, granice znanosti i iskustva. Zagreb: Globus.
- Transparency International. (1997-www). Press Release, 1997 Corruption Perception Index. Goettingen, Germany. <http://www.transparency.de/press/1997.31.7.cpi.htm>.
- Van Duynes, P. (1996/97). Organized Crime, Corruption and Power. Crime Law and Social Change 26/1996/97/3. Dordrecht.
- Van Duynes, P. (1999). Combatting Corruption: Acts and Attitudes, Five Issues in European Criminal Justice. European Institute for Crime Prevention and Control, Heuni, Helsinki, 1999.
- Ziembo-Vogl, J. i Meško, G. (2000). Conceptualizing the Ethical Aspects of Community Policing's Inception and Practice. U: Pagon, M. (ur.), Policing in Central and Eastern Europe – Ethics, Integrity and Human Rights. Ljubljana: College of Police and Security Studies.
- “Nairobi's water is rationed in drought”, Daily Telegraph, 13. jul 2000.
- Opšti sporazum o tarifama i trgovini (GATT),
Sporazum o vladinim nabavkama (Agreement on Government Procurement), 1988,
- Komisija UN za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL),
Model zakona o nabavkama roba, radova i usluga (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), 1994,
- Svjetska banka, Smernice za nabavke po kreditima IBRD i IDA (Guidelines for Procurement Under IBRD Loans and IDA Credits), 1995,

Službeni bilten Evropske zajednice, Direktive o nabavkama, Međunarodni trgovinski centar (International Trade Centre CTAD/GATT), Unapređenje sistema javnih nabavki (Improving Public Procurement Systems), 1993.

University of California Press, 1988, str.136.

Pravila o poklonima, www.transparency.org

Prof. dr sc. Josip Kregar, Pravni fakultet u Zagrebu. Što je dobra vlast? Određenje pojma prema razvijenim standardima međunarodnih organizacija. V zborniku: Korupcija u javni upravi, ur. Bojan Dobovšek, MNZ, 2003, Ljubljana.

CORRUPTION, MODE OF EXPRESSION AND COMBATING IN THE PUBLIC SECTOR

Ass.prof. Branka Savic, PhD*

Abstract: Corruption occurs as a result of intentional violation of the principle of impartiality in a decision making process with the aim of gaining a benefit. The principle of impartiality requires that, in a decision making process, personal or any other relation of participants involved in an exchange does not have any influence whatsoever on these relations. Corruption is particularly present in transition economies. This paper is to showcase primarily the ways of fighting corruption in public sector. Important agents in corruption prevention are public bodies that develop different strategies (law amendments, limitation of authorization to persons with public body authorization and stricter control of these persons, changes with regard to business customs and professional codices, control of public procurement process, establishment of independent bodies to fight corruption and encouragement of activities of NGOs).

Key words: Corruption, authorization, transition, economic policy, public procurement, transparency, public revenues, treasury, modification, reporting, audit, monitoring.

* *Head of Material and Financial Affairs and Property Affairs, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbian; e-mail: Branka.Savic@mup.vladars.net*