

Zoran Stojiljković
Fakultet političkih nauka
Univerzitet u Beogradu

Politička korupcija i slaba država

Apstrakt Autor u radu polazi od teze da je za Srbiju i zemlje regiona od ključnog značaja kritičko preispitivanje sinergije uspostavljene između sistemske, političke korupcije i selektivno – slabe, „lukave“ prirode države. Pri tom, ključna dilema je da li se iz raširene prakse traganja za političkom rentom može izvući 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. Autor zastupa tezu da se razorna kombinacija slabe države i raširene političke korupcije bazira na razuđenoj državnoj intervenciji, uz istovremenu partokratsku vladavinu, kao i na pluripartijskom kartelu u izvršnoj vlasti podređenom parlamentu, pravosuđu i policiji. Koruptivna razmena odvija se uz odsustvo čvrstog institucionalnog okvira i preciznih pravila političke i izborne igre, uključujući kontrolu javnih finansija i efektivno antimonopolsko zakonodavstvo i praksu. Izlaz iz postojećeg stanja vidi se u realizovanju efektivne antikoruptivne strategije koja objedinjuje preventivne i represivne mere i aktivnosti i vodi uspostavljanju principa dobre vladavine.

135

Gljučne reči korupcija, politika, partokratija, slaba država.

Proces građenja države

U poslednjih nekoliko decenija, uporedo sa tranzicijom postkomunističkih društava u pluralistička tržišna društva, odvija se daleko obuhvatnija tranzicija iz nacionalnih kapitalizama, baziranih na saradnji rada i kapitala i državi socijalnog staranja ka globalnom neoliberalnom kapitalizmu i neoliberalnoj državi.¹ Nakon otvaranja tranzicionog procesa, rata i raspada prethodne (kon)federalne državne zajednice, odnosno u krajnje nepovoljnom postkonfliktnom okviru kome je sledila, 2008. godine, i kriza javnih dugova i privredna recesija, države na prostoru bivše Jugoslavije su se suočile sa ogromnim izazovima građenja države (Zakošek 2008).

Sam proces građenja države ima, po Frensisu Fukojami (Francis Fukujama) dva svoja, relativno autonomna aspekta (Fukujama 2007).

¹ Autor je vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Ovaj tekst je rezultat rada na projektu „Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu“ (evidencioni broj: 179076) koji se realizuje u okviru Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, a finansira ga Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije

Prvi čini saglasnost oko definisanja opsega i dubine zahvata državnih intervencija u socijalno tlo, odnosno različitog obima normativnih, sigurnosnih, vlasničkih, ekonomskih ili socijalnih i kulturnih funkcija i unutrašnjih i spoljnih političkih aranžmana države.

Drugi aspekt tiče se njenih (ne)dovoljnih, efikasnih i ekonomski održivih i „isplativih“ kapaciteta da realizuje odabrani opseg svojih funkcija. Radi se pre svega o meri postojanja i racionalnog organizovanja kredibilnog, odgovornog, kompetentnog i nekorumpiranog državnog aparata.

Optimalne granice države

136

Po obimu državnih funkcija demokratske države se mogu podeliti u dve velike grupe. U prvu grupu spadaju države sa minimalnim opsegom funkcija. Po pravilu radi se, pored odbrane, reda i zakona, kao i zaštite vlasničkih prava, tek o pružanju osnovnih javnih dobara u oblastima bazičnog obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite. Četvrtu vrstu funkcija minimalne države čini kreditno-monetarna politika i bazični makroekonomski menadžment. Koncept minimalne države je zakonito čedo klasične liberalne teorije i njenog ljubomornog čuvanja prostora individualnih sloboda, odnosno zaziranja od državnog intervencionizma, ali i svakog kolektivističkog diktata i „tiranije većine“ (Tokvil 2002).

Prisustvo države strogo je ograničeno na vidljive odore i uniforme vojnika, policajca, sudije, poreznika i carinika i tek eventualno učitelja i lekara.

Primera radi, Hajek na osnovni stav da je tržište bazični mehanizam raspodele i da ono, a ne vlada, zna šta bi ljudi trebalo dobiti, nadograđuje tezu da država zakonito uređuje samo propise kojima se štite život, sloboda i imetak čime negira svako provođenje distributivne pravde (Hajek 1998: 261–277).

I prema Robertu Noziku (Robert Nozik), država prekoračuje svoje legitime granice kad postaje instrument za promicanje distributivne jednakosti – bilo da se radi o jednakosti mogućnosti ili jednakosti rezultata (Held 1990: 250–251).

Tržišni fundamentalizam, odnosno negiranje volontarističke intervencije države, koja, i u svojoj „mekoj“, socijaldemokratskoj varijanti, nije ništa drugo do put u puzajući totalitarizam (Hajek), i njena zamena

svojevrsnom panacejom tržišta – njegovim viđenjem kao sverešavajućeg, čarobnog štapića je, u osnovi, neoliberalne postavke.

Drugi tip – socijalna, odnosno na političkom registru socijaldemokratska država razvija mešovitu svojinu, aktivno se meša u industrijsku politiku i vrši (umerenu) redistribuciju bogatstva. Cilj umerene, socijaldemokratske levice je da državu i njene redistributivne strategije iskoristi za „upravljanje kapitalizmom“ i njegovo socijalizovanje kroz smanjenje siromaštva i društvene nejednakosti.

Bazični socijalni konsenzus i kvalitativan društveni rast mogući su za socijaldemokrate samo harmonizovanjem i optimalizovanjem principa i vrednosti tri strane *socijalnog trougla* koji čine (1) ekonomski rast, (2) socijalna pravičnost i (3) socijalna i ekološka održivost.

Ekonomski „magični četvorougao“ čine: privredni rast, uz nisku inflaciju, nezaposlenost i budžetsku i spoljnotrgovinsku ravnotežu. Socijalna pravičnost temelji se na socijalnoj sigurnosti i solidarnosti kroz učešće zaposlenih u saodlučivanju i socijalno odgovorno „vezano“ preduzetništvo. Socijalna održivost predstavlja konstrukt čiji su elementi socijalna integracija, kulturna i politička participacija na bazi otvorenog pristupa obrazovanju i ukupnoj razvijenoj javnoj infrastrukturi i očuvanje ekoravnoteže (Faut 2012: 66–78).

137

Sporovi i razlike između (neo)liberala i socijaldemokrata u osnovi imaju različit odnos prema mogućnosti i opravdanosti širenja prostora jednakosti (i državne intervencije) i izvan sadržaja i procedura garantovanja pravne i političke jednakosti i minimalne regulativne ekonomske uloge države.

Osnovni udar na socijalnu državu i najsnažnija kritika desnice usmerena je zapravo na koncept socijalnih prava. Desnica odbacuje „prirodnost“ socijalnih prava iz tri osnovna razloga. Prvo, zato što su nekonzistentna sa idejom „negativne“ slobode kao slobode od svih ograničenja, odnosno zato što predstavljaju prava bez recipročnih obaveza. Drugo, zato što su ekonomski neefikasna i dovode do uspostavljanja neracionalnih socijalnih subvencija i renti. Treće, zato što posledično vode ka pasivnosti, zavisnosti, odnosno čine korak na putu ka ropstvu (Kymlicka and Norman 1994: 345).

Ključna praktična pitanja i dileme vezane su za obim državnih intervencija, posebno opravdanost redistribucije prihoda, odnosno poželjnu

visinu i udeo javne potrošnje u budžetu, kao i legitimnost vođenja i efekte tripartitnog socijalnog dijaloga.

Za razliku od demokratskih, autoritarno-kolektivistički i, posebno, totalitarni režimi predstavljaju neku vrstu svedržavlja. Autoritarni režimi uspostavljaju državnu kontrolu nad ekonomijom i ukidaju ili krajnje redukuju ekonomsko i političko tržište i pluralizam. Totalitarni poredak pod direktnu kontrolu i nadzor „velikog brata“ (Orvel 2013: 5) stavlja i privatno ponašanje i odnose, dakle ukida civilno društvo i, ukidajući svaku autonomiju u oblastima obrazovanja, kulture, religije i ideologije, propisuje obavezno, oficijelno mišljenje.

138

Kraj XX veka obeležila su, međutim, dva fenomena vezana za karakter i funkcije države: širenje demokratije i gotovo univerzalno prihvatanje liberalno-demokratskog modela kao uzora, ali i istovremeni proces „praznjenja države“ (Jessop 1990).

„Prazna država“ rezultat je sinergetskog delovanja tri komplementarna procesa koji nagrizaју suverenitet nacionalne države. Globalizacija i istovremeno prenošenje upravljanja na podržavne nivoe (regione i lokalne zajednice) odraz su činjenice da je nacionalna država u isti mah postala i premala i prevelika da optimalno rešava određeni krug problema. Treći proces restrukturiranja države manifestuje se kroz delimičnu marketizaciju, deregulaciju pa i privatizaciju javnih službi, odnosno nastojanje da se javni sektor (i kroz praksu javno-privatnih partnerstava) učini održivim i konkurentnim. Suštinu tog procesa čini pomeranje od vladanja ka upravljanju (Hejvud 2004: 193–196).

Kapacitet države

Na drugoj strani, institucionalni dizajn i kapacitet državnih organa zavise od četiri međusobno povezana aspekta državnosti. Prvi aspekt tiče se kvaliteta menadžmenta u oblasti organizacije i upravljanja javnim ustanovama i preduzećima. Znanja iz ovih oblasti su relativno lako prenosiva i stiču se obukom i obrazovanjem. Moderne, u globalizacijskom konkurentnom okviru nužno što racionalnije organizovane takmičarske, odnosno preduzetničke države traže u oblasti upravljanja javnim politikama i vođenja javnih finansija transfer znanja iz privatnog sektora prepuštajući mu ugovornim odnosom i odgovarajuće poslove.

Drugi aspekt čini sam odabrani oblik vladavine i politički sistem. Njegove određene formativne karakteristike, poput decentralizacije i principa

supsidijarnosti, mogu pogodovati jednim podsistemima (ekonomija, regionalni razvoj, građanske inicijative), a stvarati probleme adaptacije u drugim (bezbednost, odbrana, antikoruptivne strategije). Optimalno projektovana institucionalna struktura je zato od veoma velikog značaja.

Optimalnost i profesionalna kompetentnost državne administracije jesu nužni ali ne i dovoljni uslovi. Neophodno je da odgovarajući poređak uživa i kredibilitet i demokratsku legitimaciju građana. Poverenje u političke aktere i institucije je treći, u Srbiji i većini zemalja u tranziciji u velikoj meri deficitaran resurs. Horizontalne i vertikalne mreže i uspostavljene odnose poverenja Ofe definiše kao raširenost uverenja da će se drugi uzdržati da nanese štetu i da će kad god je to moguće pridoneti našem blagostanju (Offe 1999: 142-144).

Poverenje predstavlja složenu i višedimenzionalnu pojavu oličenu u dinamičkoj celini niza elemenata podrške, pozitivnog stava, identifikacije i ugleda u odnosu građana prema socijalnim i političkim akterima i institucijama. Dakle, reč je o jednoj od fundamentalnih kategorija svakog političkog poretka, koja je u neraskidivim vezama sa nizom drugih bitnih pojmova, odnosno pojava, kao što su legalitet i legitimitet političkog poretka.

Četvrti, subpolitički aspekt institucionalnih kapaciteta i „dobrog zdravlja“ države vezan je za (de)stimulativan karakter društvenih normi i vrednosti sadržanih u političkoj kulturi i „memoriji“ građana, odnosno njihovom socijalnom kapitalu. Socijalni kapital zapravo čini složena mreža vrednosti, normi i uspostavljenih odnosa poverenja koji omogućuju pojedincima da zajedničkom akcijom, unutar formalnih i neformalnih mreža, uvećaju izgleda za ostvarivanje zajedničkih ciljeva. Specifični karakter socijalnog kapitala jedne političke zajednice u velikoj meri utiče na ponudu i potražnju odgovarajućih političkih aktera i institucija i njihov rejting. Primera radi, neformalne navike i norme i oblici grupisanja mogu pospešiti ali i urušavati i koruptivno blokirati rad formalnih institucija i onemogućiti prevođenje realnih tokova ekonomskog i političkog delovanja u zakonske okvire (Fukujama 2004).

Dakle, treba praviti jasnu razliku između delokruga države koji uključuje osnovne funkcije i ciljeve, i jačine državne vlasti, odnosno sposobnosti države da utvrđuje i sprovodi u delo politiku i svoje zakone. Ta jačina državne vlasti naziva se institucionalnim kapacitetom (Fukujama 2007: 17).

Institucionalne sposobnosti predstavljaju „sposobnost da se formuliše i sprovedi politika i da se donose zakoni; da se uspešno upravlja uz pomoć minimuma birokratije; da se kontrolišu ucenjivanje, korupcija i podmićivanje; da se održava visok nivo javnosti rada i odgovornost državnih institucija; i ono najbitnije, da se primenjuju zakoni“ (Fukujama 2007: 20).

Slabe i jake države

Suštinu države, dakle, određuje sposobnost da zaštiti svoju teritoriju, građane, politički poredak od raznih spoljašnjih pretnji, ali i da uspostavi unutrašnji red. Ona mora učiniti da se građani povinuju njenim zakonima i pravilima ponašanja (Fukujama 2007: 16).

140

Istitucionalni, odnosno administrativni kapaciteti su u osnovi podele na jake i slabe države. Jaka država je, po Džoelu Migdal (Joel S. Migdal), u mogućnosti da ispuni zadate ciljeve. Ona je sposobna da „prodre u društvo, reguliše društvene odnose, izvlači sredstva i usmeri ih ili koristi na utvrđene načine“ (Migdal 1988).

Jake države treba da svojim građankama i građanima isporuče devet osnovnih „javnih“ dobara: (1) potpunu kontrolu nad vlastitom teritorijom; (2) zaštitu od političkog nasilja i kriminala; (3) garantovanje političkih i građanskih sloboda; (4) kreiranje opšteg ambijenta pogodnog za ekonomski prosperitet; (5) vladavinu prava; (6) nezavisno sudstvo; (7) visoko razvijenu komunikacionu i fizičku infrastrukturu; (8) isporuku punog obima i visokog kvaliteta javnih usluga i najviše standarde obrazovanja i zdravstvene zaštite i (9) delotvorno civilno društvo.

Jirgen Habermas (Jürgen Habermas) s pravom ističe: „da bi ostao izvor solidarnosti, status građanina određene države mora očuvati upotrebnu vrednost i isplatiti se u valuti socijalnih, ekoloških i kulturnih prava“ (Habermas 2002: 81).

Nasuprot tome, *slabe države*, bez obzira što su po pravilu opterećene autoritativnom vlašću, nemaju potpunu kontrolu nad lokalnim centrima moći, birokratija im je oportuna, politički profilisana, ili opterećena korupcijom, društvo dekomponovano duž različitih (religioznih, etničkih, kulturnih i drugih) rascepa, a institucije nedovoljno snažne da iznesu promene i reforme.

Za Brinkerhofa, ovaj pojam se može dodeliti državama koje nisu u mogućnosti da izvršavaju tri osnovne funkcije – obezbeđuju bezbednost,

zadovoljavaju osnovne potrebe svojih stanovnika na efikasan način, te generišu legitimitet pri političkom delovanju (Brinkerhoff 2007: 2).

Rotberg, takođe, slabe države definiše kao one države koje nemaju kapaciteta da pružaju osnovne usluge, obezbeđuju sigurnost i neometanu participaciju u političkom životu (Rotberg 2004: 3).

Milliken i Krause određuju slabe države kao one države koje nisu u mogućnosti da osiguraju održavanje javnog reda, legitimno predstavljanje svih svojih građana i nisu u stanju da im pruže socijalnu sigurnost (Milliken i Krause 2002: 754).

Pod slabom državom možemo misliti onu koja ne poseduje tri ključna elementa: kapacitet da postigne unutrašnju koheziju društva, obezbedi razvoj i sigurnost, kao i međunarodni suverenitet (Nakarada 2007: 73).

Slabu državu, takođe, odlikuje nemogućnost samostalnog kreiranja odluka, politika i njihovog izvršavanja, nepoverenje građana u institucije, visok stepen korupcije i nezaposlenosti, siromaštvo. Slabe države predstavljaju kako međunarodni, tako i problem za vlastite građane. One često krše ljudska prava, izazivaju humanitarne katastrofe, prouzrokuju migracije, ratoborne su prema susedima, a mogu biti utočište međunarodnih terorista koji predstavljaju globalni problem (Fukujama 2007: 106).

Pored navedenih modaliteta i razloga slabosti država, može se izdvojiti još jedan fenomen: selektivno slaba – „lukava država“. Ona je slaba samo u određenim segmentima. Odnosno, politička elita balansirajući između pritisaka međunarodne zajednice i pritiska javnosti, nastoji da slabim učini funkcije države u segmentima koji nisu značajni za opstanak režima, dok je efikasno delovanje izraženo kada su u pitanju interesi vlasti (Blue Bird 2004: 38).

Takva država nema dovoljan stepen autonomije, a organizacioni kapaciteti su slabi, državni aparat neefikasan. Ona može da kroz poreze obezbedi solidne prihode, ali njima često upravlja na visoko koruptivan način koji omogućuje malom broju moćnih ljudi da kontrolišu administraciju i uvećavaju svoje dobiti, istovremeno čineći štetu svojim građanima. U takvim slučajevima govorimo o „zarobljenoj“ državi.

Zemlje regiona kao selektivno slabe države

U prilog ovoj tvrdnji govori činjenica da većina država sa prostora bivše Jugoslavije ni do danas nije uspela da dostigne nivo razvijenosti sa kraja

komunističkog perioda. „U međuvremenu su države u ovom regionu posle kontroverznih privatizacija i velikog uticaja nelegalno obogaćenih pojedinaca postale i 'zarobljene' od strane privatnih interesa“ (Teokarević 2010: 11).

Polazno, one se mogu odrediti kao neka vrsta hibridnog režima, odnosno kao kompetitivni autoritarizam (*competitive authoritarianism*), kako su ga odredili Stiv Levitski (Steve Levitsky) i Lukan Vej (Lucan Way). Glavna karakteristika ovog režima je da formalno postoje demokratske institucije, ali veoma često dolazi do zloupotreba vlasti čime se urušava sama suština demokratije. Demokratske institucije se pragmatско-politički posmatraju kao sredstva za dobijanje i vršenje političkog autoriteta. Oni koji su na vlasti veoma često i u tolikoj meri krše formalna pravila da režim ne ispunjava ni uobičajeni minimum standarda za demokratiju (Levitsky and Way 2002: 52).

142

Pored marginalizacije legislative, prisutni su i pritisci na nocioce sudске vlasti, koje vladajuća partija nastoji da podredi svojim potrebama podmićivanjem, kooptiranjem i različitim formama progona. Prema Giljermu O'Donelu (Guillermo O'Donnell) oblik režima blizak kompetitivnom autoritarizmu je i „delegativna demokratija“ koju karakteriše nizak nivo horizontalne odgovornosti, moćna, plebiscitarna i sklona zloupotrebama izvršna vlast (Levitsky and Way 2002: 53).

Istovremeno, da se radi o slabim državama najbolje govori odabranih 12 indikatora Fonda za mir koji pokrivaju širok spektar faktora rizika od propadanja države – poput demografskog disbalansa, socijalnog nezadovoljstva, nejednakog razvoja, ekonomske krize, delegitimiranja vlasti, rasprostranjenog koruptivnog i kriminalnog ponašanja, nemogućnosti da se prikupe porezi i privuče podrška građana, kao i ekološkog propadanja i odliva mozгова. Atributi propadanja države, posebno u slučajevima Srbije i BiH, uključuju i gubitak monopola nad legitimnom upotrebom sile, eroziju autoriteta za donošenje kolektivnih odluka i nesposobnost da se obezbede kvalitetne javne službe. Posledično, raste i rizik od gubljenja ravnopravne pozicije u interakciji sa drugim državama.

Ključne karakteristike postkonfliktnih društava su urušena privreda, siromaštvo, korupcija, nepoverenje u institucije, nedostatak demokratske političke kulture, nizak stepen socio-političke kohezije i brojne podele koje je trebalo prevazići. Srbija i druge zemlje regiona su opterećene postautoritarnim i postkonfliktnim nasleđem. Prisustvo raznih

ljudi iz kriminalnog miljea i nepotpune reforme državnih institucija doveli su do dodatnih negativnih posledica koje slabe kapacitete države.

Posledično, „[k]ada je celokupna aktivna radna snaga jedne zemlje spremna da je napusti ukoliko se za to ukaže prilika, radi se o državi koja je propala, uključujući tu i njen neuspeh u stvaranju nacionalnog identiteta i mobilizaciji oko opšteg nacionalnog projekta“ (Blue Bird 2004: 41).

Sumirajući prethodne nalaze čini se kao da smo zaglavljani u ravni manjkave ili „defektne“ demokratije. Defektne ili polukonsolidovane demokratije su zapravo nestabilne i političkim krizama sklone demokratije koje odlikuje: (1) partokratija; (2) slabe strukture (parlamentarne) reprezentacije; (3) nepotpuna decentralizacija vlasti; (4) ograničeni, od stranih izvora zavisni potencijali civilnog društva; (5) uticaj „moćnika“ – posebnih ekonomskih i političkih interesnih grupa na medije; (6) spori, nekonsistentni i na pritiske neotporni sudski procesi i (7) slabi kapaciteti za suzbijanje raširene korupcije (Merkel 2011).

143

Detektujući socijalne uzroke ovakvog stanja postavio bih tezu o parcijalnim reformama, odnosno o uspostavljenom „socijalnom braku iz računa“ između privremenih tranzicionih dobitnika i tranzicionih gubitnika, kao o razlogu odsustva radikalnih reformi (Stojiljković 2011: 217–222).

Najveći otpor reformama je dolazio od dobitnika početnog otvaranja privrede, a to su političari i privrednici, pripadnici stare elite – koji su uspeli da u prvom talasu reformi steknu najveće bogatstvo. Oni koji su stekli prednost, sredstva i beneficije početnim, delimičnim otvaranjem privrede, logično, neće podržavati dalje reforme i otvaranje privrede, jer to može da im uništi prednost koju su već stekli. Oni mogu da dobiju mnogo više ako zakoče reforme na pola puta i zadrže početnu prednost (Pavlović i Antonić 2007: 156).

Iz prilično objektivizirane vizure građana zemalja u tranziciji „socijalnu piramidu korupcije“ čine njena masovna široka osnova, sačinjena od sitne, svakodnevnice korupcije čiji su akteri niži činovnici i građani i njeni visovi na kojima je predatorska (grabežljiva) nova buržoazija koja crpi moć iz ekstralegalnog preliivanja javnih resursa u privatne džepove. Predatore čine dve velike grupacije: (a) „veliki, uspešni preduzetnici“ koji su do svoje pozicije došli koristeći političke podrške i monopolske privilegije i (b) partijski poverenici na čelu neprivatizovanih preduzeća i javnih fondova čija je privilegovana pozicija uslovljena promocijom partijskih interesa.

Ono što dodatno dalje otežava situaciju slabim institucijama jeste i ekspanzija kriminala u eri globalizacije. Pod uticajem sveopšte transnacionalizacije kriminalci su se povezali u mrežu koja nadilazi državne granice. Kriminalci vešto manipulišu pravnim procedurama, finansijskim sistemom i široko rasprostranjenom korupcijom vladinih službenika, bankara, birokrata, policije i tako utiču na politiku i ekonomiju mnogih država. S obzirom da u ovoj fazi globalizacije kapital lako prelazi granice država, „kruži u potrazi za najpovoljnijim uslovima“ i „često prepoznaje slabost države, korupciju kao 'komparativnu prednost'“ (Nakarda 2007: 72–75).

Politička korupcija i (selektivno) slaba država: dva lica iste medalje

144

Posebno je za tranziciona društva važna analiza prirode relacije koja nastaje između korupcije, posebno one sistemske – političke, i slabe i zaobljene, partokratske države.

Pojam korupcije i političke korupcije

Etimološki, reč korupcija dolazi od latinskog *corruptio* i znači, pored podmićivanja i potkupljivanja, 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*) na slamanje i izneveravanje datog sporazuma, odnosno poretka stvari (Vujaklija 1961: 479).

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

Iz gotovo nepreglednog broja 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 dva određenja korupcije.

Robert Klitgard (Robert Klitgaard) 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 metodska 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 Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP 2004: XX) proširuje tako listu faktora i integritet i transparentnost koji su kontrateža monopolu i tajnosti. Dopunjena Klitgardova formula sada glasi: korupcija = monopol vlasti + diskreciona ovlašćenja – (odgovornost + integritet + transparentnost).

Najzad, potpunom smatram definiciju Vita Tancija (Vito Tanzi). Tanci utvrđuje da korupcija postoji kada dođe do svesnog, namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri odlučivanju i to s ciljem prisvajanja neke pogodnosti. On 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. Drugo, ako nema makar i odloženog plaćanja usluge, ili bar predloga za razmenu usluga, uz svu prateću pristrasnost i bahatost administracije nema nužno ni korupcije (Tanzi 1998).

Složene društvene pojave poput korupcije imaju, gotovo zakonomerno, i složenu mrežu kriterija i elemenata za njihovo klasifikovanje.

Ako pođemo, recimo, *od nivoa na kome 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 maksimalizaciju 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 uverljivim. 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. Drgačije rečeno, na belu (bez kršenja propisa), sivu (sa izigravanjem propisa) i crnu korupciju.

146

Za precizno određenje i „mapiranje“ korupcije, od ključnog značaja je i *određenje njenih aktera i sadržinskog okvira, odnosno vrsti i tipologije korupcije*. Često se, kada je reč o akterima, 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* (favorizovanje prijatelja i partnera).

Pod sistemskom, *političkom korupcijom* podrazumevamo praksu zloupotrebe javnih ovlašćenja – poverene vlasti, u privatne ili uže grupne svrhe, koju akteri politike vrše s ciljem uvećanja moći i bogatstva. Time je politički život fokusiran na traganje za rentom (*rent seeking*) a ne na razvojene i regulatorne aktivnosti, čime se ujedno urušava demokratska ideja o javnom interesu i službi političara i službenika i njihovoj odgovornosti biračima. Politička korupcija ima brojne pojavne oblike, od svesnog pripremanja i izglasavanja defektnih i punih „pravnih praznina“ zakona i podzakonskih akata, preko projektovanja 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.

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

Sušтина koruptivne veze pripadnika političke elite i potencijalnih kupca 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.

Srodan mehanizam je izbegavanje plaćanja poreskih obaveza, što omogućava veliku uštedu vlasnicima kapitala i imovine velike vrednosti. Tako se ujedno stvara okvir za uspešno formiranje i održavanje „tripartitnih korupcionaških koalicija“ sastavljenih od pripadnika političkih elita, poreskih organa i velikih vlasnika imovine i kapitala.

147

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.

Ne manje razorne a po samu mogućnost redukovanja korupcije možda i opasnije jesu 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: 162–163).

Suzan Rouz-Ejkerman (Susan Rose-Ackerman) mapira i tri centralne dimenzije koje određuju prostor i šanse za političku korupciju: (1) postojanje privilegija koje političari mogu da raspodeljuju uskim grupama; (2) mogućnost bogatih da pogodnosti ostvare zakonskim putem i (3) dugoročnost ovih formiranih privredno-političkih saveza. Navedene

tri dimenzije uvećavaju spremnost političara da prime nelegalna sredstva za svoje kampanje, odnosno raspoloženje tajkuna da korupiraju političare (Rouz-Ejkerman 2007: 143-144).

Korupcija na najvišim nivoima politike dovodi do zarobljavanja institucija – „zarobljene države“, koja se, prema oceni Rasma Karklins (Rasma Karklins), ogleda u preuzimanju čitave države od strane kartela koji čine političke elite i privredni oligarsi. Zarobljavaju se i čine politički svrsishodnim, ali ne i društveno delotvornim, legislativne, egzekutivne, sudske instance, kao i regulatorne agencije i organi gonjenja koji, zavisno od političkog interesa, zloupotrebljavaju načelo oportuniteta krivičnog gonjenja (Karklins 2004: 32).

148

U jezgru koruptivnih koalicija su zapravo partijske oligarhije. Još je krajem XIX veka, Mojze Jakovljevič Ostrogorski (*Moisei Yakovlevich Ostrogorski*), jedan od utemeljivača političke sociologije, istražujući način finansiranja i funkcionisanja savremenih političkih partija, utvrdio da u njima preovladava masovna korupcija. Uzrok je našao u pogubnoj povezanosti politike i novca. Na tržištu, smatrao je Ostrogorski, mogu se kupiti političari, ali i zakoni. Njegov zaključak je da koruptivnost političkih stranaka slabi predstavničku demokratiju i dovodi je do bankrotstva (Ostrogorski 1921: 94-98).

Korupcija je zapravo dvostuki kupoprodajni odnos: njome može vlast kupiti pristanak i lojalnost svojih podanika, ali i privatni vlasnici i grupe mogu „kupiti“ vlast. Ovi procesi se odigravaju na taj način što vlast dozvoli saradnicima u okruženju da se obogate na račun države, vezujući njihovu sudbinu za vođstvo ili vođu, pri čemu ih „drže u šaci“. Korupcija je zato gotovo nezaobilazan pratilac vlasti. Uz pomoć vlasti se dolazi do novca. Ovaj proces je naročito karakterističan za zemlje u tranziciji u kojima su slabe konstitucionalne ustave i moralna kontrola i u kojima se nije dovoljno iskristalisala slobodna javnost.

Za sektor najizloženiji korupciji držim zakonodavna tela koja donose propise po naredžbi lidera političkih partija (i)ili njihovih finansijera. Njima treba pribrojati i izloženost korupciji i političkom diktatu tužilaštva i sudskih instanci koje svesno krše principe na kojima počiva pravni poredak.

Mogli bismo zaključiti da se zloupotreba zakonodavnih ovlašćenja koja svedoči o visokofrekventnoj političkoj korupciji oblikuje kao svojevrsni heksagon koji čine: (1) kreiranje i „prodaja“ interesno obojenih zakona;

(2) usvajanje nepreciznih i nepotpunih zakona; (3) propuštanje zakonskog regulisanja socijalno relevantnih pitanja; (4) blokiranje antikorupcijskih propisa; (5) nevršenje nadzora nad izvršnom vlašću, kao i (6) nedelotvorne parlamentarne istrage. Istovremeno, time se narušavaju pretpostavke i principi dobre uprave.

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, antikoruptivnim potencijalom, poput zakona o javnim nabavkama, slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sprečavanju sukoba interesa, finansiranju stranaka, kao i zakoni o zaštitniku građana, antikoruptivnim telima i državnoj revizorskoj instituciji. Prethodni period obeležili su i brojni nesporazumi i teškoće u radu i opstrukcija ranije formiranih tela za borbu protiv korupcije.

149

Kada je u pitanju suzbijanje korupcije jedina efektivna strategija je ona koja kombinuje represivni i preventivni pristup i odgovarajuće mere. Strategija koja se oslanja prvenstveno na represivni pristup – na otkrivanje i procesuiranje korumpiranih pojedinaca – pokazala se nedovoljnom i neadekvatnom. Takva strategija temelji se na teoriji „pokvarenih jabuka“, koja polazi od toga da je dovoljno rešiti problem korupcije jednostavnim otkrivanjem, procesuiranjem i eliminisanjem korumpiranih pojedinaca i grupa.

Mere prevencije koje, pored klasičnih državnih organa i nezavisnih kontrolnih organa – „četvrte grane vlasti“, uključuju i javnost, medije, organizacije civilnog društva i građane, jesu: (1) povećanje transparentnosti i kontrola, (2) podsticanje konkurencije i ukidanje monopola, (3) pojednostavljenje i veća preglednost različitih administrativnih postupaka, (4) kontrola finansijskih transakcija, (5) informisanje javnosti, (6) kreiranje primerene i proverljive ekonomske i socijalne politike, (7) podsticanje transparentnosti i kompetitivnosti u političkim procesima i (8) uvođenje slobode štampe i nezavisnih medija.

Mehanizmi i alatke za prevenciju korupcije

Osnovnu svrhu i suštinu antikoruptivne strategije čini otklanjanje sukoba interesa i promovisanje i uspostava sistema društvenog integriteta

i pratećih mehanizama odgovornosti čiji je cilj da korupciju učini visoko rizičnim poduhvatom sa neizvesnom i malom zaradom.

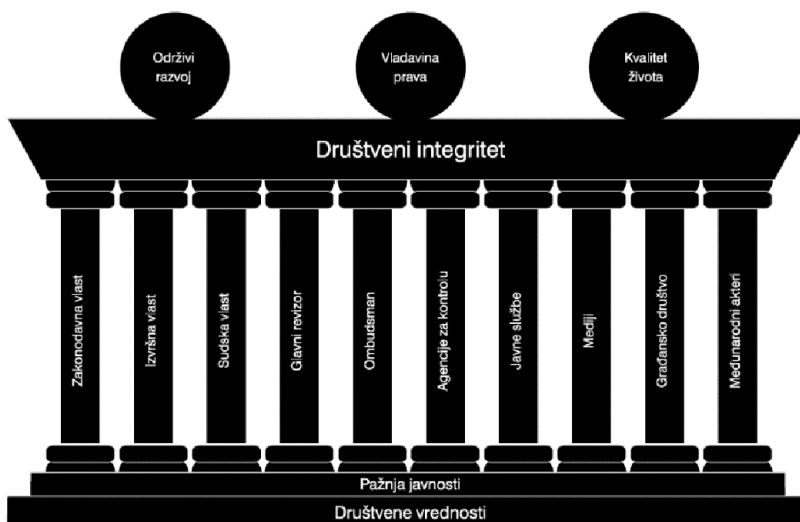
150

Sukob interesa je svaka situacija kada nosilac funkcije ima privatni interes koji utiče ili može uticati, ili tek izgleda da utiče (prividni sukob interesa) na njegovo postupanje u vršenju javne funkcije, odnosno službene dužnosti, na način koji može dovesti u pitanje ostvarivanje javnog interesa. Po pravilu, zakonima kojima se uređuje konflikt interesa, polazno se odrede kriteriji i uslovi po kojima određena lica uopšte ulaze u krug javnih funkcionera. Najčešće je sam način dolaska na javnu funkciju, odnosno prolazak kroz proceduru izbora, postavljenja ili imenovanja, jasna demarkacija ko se ima smatrati funkcionerom. Krug javnih funkcija i funkcionera, pored klasičnih političkih funkcija unutar pojedinih grana i nivoa vlasti, uključuje i funkcije u organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač država, regija ili lokalna samouprava. Pri tome, da li će se neko smatrati javnim funkcionerom zavisi od procene da li obavljanje određene funkcije uključuje ili ne uključuje ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja i donošenja opštih ili pojedinačnih akata. Ovako definisan krug javnih funkcionera je u obavezi da podnosi redovne izveštaje o imovini, kao i o svakoj vanrednoj značajnoj promeni u njenoj visini i strukturi, ali i da evidentira sve izvore prihoda i funkcije koje vrši.

Kada je o samom konfliktu interesa reč, koji pored sukoba privatnog i javnog uključuje i problem nesaglasnosti i intesnog konflikta između više javnih funkcija, najpre se redukuje broj funkcija koje jedno lice može obavljati tako što se utvrđuje njihova (ne)spojivost, poput primene stava da se ne može istovremeno biti na funkcijama u različitim granama vlasti – zakonodavnoj i izvršnoj, na primer. Naredni korak je „zamrzavanje“ radnog statusa ili prenošenje upravljačkih i vlasničkih prava, koja se mogu naći u koliziji sa obavljanjem javne funkcije, na druge osobe. Obaveza funkcionera je i da traži saglasnost od odgovarajućeg antikoruptivnog tela za obavljanje svake naredne funkcije koju namerala da vrši, kao i da, u zakonski utvrđenom roku, napusti neku od funkcija koju je vršio pre stupanja na snagu odgovarajućih zakonskih rešenja kojima se njihovo dalje vršenje smatra inkompatibilnim.²

2 U okviru regulisanja konflikta interesa spada i utvrđivanje prirode i visine vrednosti poklona i protokolarnih poklona koje može primiti funkcioner i sa njim povezano lice, pri čemu se pod poklonom, osim novca i stvari, podrazumevaju i prava i usluge izvršene bez odgovarajuće naknade, ali i bilo koja druga ostvarena korist, poput besplatnih putovanja.

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; Evropski pokret u Srbiji 2001: XX)



151

Samo umrežavanjem aktera i sinergijom svih njihovih napora i aktivnosti moguće je zauzdati i redukovati gotovo endemski ukorenjenu korupciju.

Ogromnu ulogu i značaj u suzbijanju korupcije imaju međunarodna tela, konvencije, preporuke i drugi oblici međunarodne regulative. 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-Ejkerman 2008: 25–28):

(1) 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 neutralgičnom 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.

(2) 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 koja se bave konfliktom interesa i korupcijom.

152

U budućnosti međunarodna zajednica bi mogla više učiniti i na (3) antikoruptivnoj zaštiti sredstava međunarodnih investitora, kao i (4) 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.

(5) Najzad, aktuelna finansijska i ekonomska kriza potencira značaj primene i pete grupe aktivnosti međunarodnih aktera – sprečavanje prometa tajnih fondova i kontolu „poreskih rajeva“.

Institucije za borbu protiv korupcije – regionalna iskustva

Za uspešnu strategiju borbe protiv korupcije od izuzetnog značaja je i kreiranje niza delatnih i dovoljnim sredstvima i ovlašćenjima snabdevenih institucija. Institucionalni aranžmani za borbu protiv korupcije mogu biti krajnje različiti. Borbu protiv korupcije može prevashodno voditi neka za to specijalizovana institucija, a mogu da je vode i postojeće institucije, poput policije, tužilaštva ili specijalizovanih odeljenja pri ministarstvima i državnim agencijama. U tom slučaju one se moraju organizaciono transformisati i reformisati, primera radi kroz formiranje specijalizovanih odeljenja i sektora, da bi mogle da obavljaju i taj posao.

Sama specijalizovana tela za borbu protiv korupcije mogu se međusobno razlikovati na osnovu kruga svojih funkcija i ovlašćenja, kao i po osnovu organa kome polažu račune.

Na osnovu kriterijuma funkcija institucija za borbu protiv korupcije Organizacija za evropsku saradnju i razvoj (OECD) ponudila je tročlanu podelu: (1) agencije čija je uloga višestruka, (2) institucije zadužene za sprovođenje zakona i (3) institucije zadužene za prevenciju korupcije, razvoj politike u vezi sa korupcijom i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Na osnovu kriterija polaganja računa moguće je formulisati načelnu podelu na specijalizovana tela za borbu protiv korupcije odgovorna izvršnoj vlasti države i ona odgovorna parlamentu.

Na osnovu ova dva osnovna kriterija, Agencija za borbu protiv korupcije u Srbiji bi se mogla odrediti kao multifunkcionalno, efektivno pretežno preventivno antikoruptivno telo odgovorno parlamentu. Hrvatska je jedina država na Zapadnom Balkanu čije osnovno antikorupciono telo, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminala (USKOK), spada u grupu institucija zaduženih za sprovođenje zakona. U svim ostalim državama reč je o institucijama prevashodno zaduženim za prevenciju korupcije, razvoj politike u vezi sa korupcijom i koordinaciju borbe protiv korupcije. Drugim rečima, USKOK ima mnogo direktnije nadležnosti nego antikorupciono telo u drugim državama regiona. Zato ne čudi što je deo Državnog tužilaštva. Iako ima istražne funkcije u svojoj nadležnosti, USKOK nema zaposlene istražitelje i policajce, već umesto toga tužioci USKOK-a rukovode istragom regularnih policijskih snaga. Tela za borbu protiv korupcije često u svojoj nadležnosti imaju i borbu protiv organizovanog kriminala ili borbu protiv sukoba interesa. U slučaju USKOK-a, to je borba protiv organizovanog kriminala, dok je borba protiv sukoba interesa prepuštena Povereništvu za odlučivanje o sukobu interesa.

Sa druge strane, Državna komisija za sprečavanje korupcije u Makedoniji, Agencija za borbu protiv korupcije u Srbiji i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini, imaju u svojoj nadležnosti pre svega preventivne aktivnosti. Državna komisija za sprečavanje korupcije u Makedoniji dodatno u svojoj nadležnosti ima i sprovođenje Zakona o lobiranju. Uprava za antikorupcijsku inicijativu u Crnoj Gori je jedino antikorupcijsko telo u državama Zapadnog Balkana koje u svojoj nadležnosti ima samo borbu protiv korupcije.

Poželjan epilog: Dobra uprava i konsolidovana demokratija kao okvir redukovanja korupcije

Dobro upravljanje (javnog i privatnog sektora) shvaćeno kao proces, sa snažnim institucijama čini osnovnu branu (ustavu) sistemskoj, političkoj korupciji, ali takođe i osnovni preduslov za ekonomski razvoj, političku stabilnost i sigurnost svakog društva. Koncept održivog razvoja zahteva adekvatno okruženje u smislu principa dobre uprave koja, posmatrana u celosti, predstavlja kompleksan ideal.

Ne postoji pri tom univerzalna definicija dobrog upravljanja. Međutim, načelno, široko poimanje dobrog upravljanja podrazumeva takva pravila, procedure i procese odlučivanja kojima su optimalno definisana određena ponašanja i interesi, upravljanje resursima i generalno način na koji država vrši vlast u jednom društvu.

154

Prema definiciji koju koristi UNDP, „dobro upravljanje je participativno, transparentno i odgovorno. Ono je takođe delotvorno i nepristrasno i promoviše vladavinu prava. Dobro upravljanje obezbeđuje da su politički, društveni i ekonomski prioriteti zasnovani na širokom konsenzusu u društvu i da se glas najsiromašnijih i najugroženijih čuje u procesu donošenja odluka u raspodeli razvojnih resursa“.³

Sam pojam dobrog upravljanja okarakterisan je svojim formativnim principima, od kojih se značajem izdvajaju tri osnovna: transparentnost, odgovornost i participacija – aktivno učešće svih relevantnih i zainteresovanih činilaca javnog, privatnog i civilnog sektora.

Transparentnost procesa, aktivnosti i odluka uključuje: redovno objavljivanje važnih informacija široj javnosti (redovno izveštavanje o ključnim aktivnostima i odlukama), omogućavanje neometanog pristupa informacijama, odnosno efektivnu i realnu komunikaciju sa širom javnosti.

Odgovornost, u antikoruptivnom kontekstu, kao svoju ključnu pretpostavku podrazumeva preduzimanje dve osnovne vrste aktivnosti: (a) merenje rezultata rada – obavezu da se dostignu merljivi rezultati, posebno u oblasti upravljanja javnim finansijama. Efektivno upravljanje javnim finansijama, profesionalan kadar, kao i precizne procedure optimalizacije budžetskih troškova i javnih nabavki su glavne komponente dobrog upravljanja. Paralelan i komplementaran je (b) sistem

³ *Good governance and sustainable human development 1997*, internet.

uspostavljenih antikoruptivnih mera, odnosno preventivnih (sprovođenje zakona, institucionalno jačanje, uspostavljanje preventivnih mehanizama i jasno utvrđene odgovornosti) i represivnih mera (procesuiranje i kažnjavanje slučajeva korupcije javnih funkcionera i zaposlenih u državnoj upravi).

Participacija, odnosno uključenje građana i otvoreno i aktivno učešće civilnog i privatnog sektora u procesima donošenja odluka, počevši od iniciranja i formulisanja predloga, preko planiranja, do implementacije i monitoringa usvojenih rešenja čini treći ključni princip dobrog upravljanja. Praktično, radi se o učešću građana kroz različite oblike socijalnog partnerstva u kreiranju javnih politika, čime se ujedno promoviše dobro upravljanje.

Dobra uprava kao brana korupciji

155

Analize i izveštaji Agencije za borbu protiv korupcije konstatovali su postojanje sedam prepoznatljivih, ključnih rizika od korupcije. To su: (1) postojanje nepotrebnih procedura za odlučivanje; (2) prividno suprotno, nepostojanje jasno utvrđenih kriterijuma i propisanih procedura za donošenje odluka koje bi ograničile diskreciona ovlašćenja organa javne vlasti; (3) nedovoljna transparentnost rada organa javne vlasti; (4) nepostojanje ili neprimenjivanje delotvornih mehanizama kontrole nad radom organa javne vlasti; (5) nepostojanje ili neprimenjivanje delotvornih mehanizama odgovornosti organa javne vlasti za svoj rad; (6) nedovoljno funkcionalni sistem sankcionisanja koruptivnog ponašanja i (7) nedovoljno razvijeni mehanizmi prevencije korupcije.

Na drugoj strani, njihovo otklanjanje, odnosno ostvarivanje principa dobre uprave – transparentnosti, odgovornosti, participacije i, posebno, principa nepristrasnosti omogućuje uspostavljanje dobre uprave, koja onda služi kao brana daljem širenju korupcije. Mogla bi se čak postaviti hipoteza o obrnuto proporcionalnom odnosu između korupcije i dobre uprave – o njima kao obrnutom liku u ogledalu, odnosno o korupciji i dobroj upravi kao dvema stranama iste medalje.

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

i prisilnih, odvrćajućih mehanizama odgovornosti. Imajući, pre svega, u vidu postkomunističke zemlje, Rasma Karklins efektivnu antikoruptivnu strategiju vidi kao koherentno jedinstvo četiri faze i grupe aktivnosti gde svaka naredna logično proizlazi iz prethodne: (1) prepoznavanje i utvrđivanje činjenica o korupciji; (2) izgradnja optimalnog pravnog i institucionalnog okvira i mehanizama; (3) funkcionalna mreža delujućih antikoruptivnih tela i institucija i (4) monitoring i fino podešavanje i doterivanje mehanizama i procedure borbe protiv korupcije (Karklins 2007).

Ako bismo se ponovo vratili na polaznu Klitkardovu formulu za određivanje 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.

156

U tom okviru, 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.⁴

Zaključnu konstataciju na najbolji način reprezentuje uverenje da je dugoročno gledano „prirodni ambijent“ i najširi okvir za suzbijanje korupcije rezultanta angažovanja i sinergetskog delovanja tri 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 samogenerišućeg i samoodrživog, robusnog i kuražnog civilnog društva sa transparentnim metodama delovanja i finansiranja. Naravno, u osnovi i pozadini je uvek evolucija od (prtvornog) podanika i/ili bahatog primitivca ka samoosvešćenom građaninu uspravnog hoda.

Primljeno: 2. mart 2013.

Prihvaćeno: 29. mart 2013.

4 Problem sa političkom voljom za redukovanje korupcije je u tome što je ona često importovana spoljnim uslovljavanjem ili je, zbog poželjnosti podizanja sopstvenog političkog rejtinga, politički instrumentalizovana. Dalje, ona je vidljiva samo ako se dovede u vezu sa nekom vrstom akcije a i tada se njeno ocenjivanje vrši na osnovu subjektivnog utiska. Zato se njeno postojanje najbolje pokazuje sistemskim (i automatskim) delovanjem institucija na slučajeve korupcije, kao i postojanjem delotvorne saradnje među organima, organizacijama i telima u čijoj je nadležnosti borba protiv korupcije.

Literatura

- Anti-Corruption Practice Note* (2004), United Nations Development Programme, (internet) dostupno na: http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_English.pdf (pristupljeno 25. februara 2013).
- Begović, Boris (2007), *Ekonomska analiza korupcije*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, (internet) dostupno na: <http://www.clds.rs/newsite/Boris-Begovic-Ekonomska-analiza-korupcije.pdf> (pristupljeno 25. februara 2013).
- Blue Bird – Program za civilno društvo u Jugoistočnoj Evropi (2004), *U potrazi za odgovornom vladom – Izgradnja države i ekonomski rast na Balkanu*, Beograd: Kancelarija Programa za razvoj Ujedinjenih Nacija u Srbiji i Crnoj Gori.
- Brinkerhoff, W. Derick (ed.) (2007), *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding fragile states*, Routledge: London.
- Faut, Zimon (2012), *Ekonomija i socijaldemokratija*, 3. dopunjeno izdanje, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, (internet) dostupno na: http://www.fes.rs/pubs/2012/pdf/27.Socijaldemokratska_citanka_2-Ekonomija_i_socijaldemokratija.pdf (pristupljeno 25. januara 2013).
- Fukujama, Frensis (2004), „Društveni kapital“, u H. Hantington (prir.), *Kultura je važna*, Beograd: Plato.
- Fukujama, Frensis (2007), *Građenje države: upravljanje i svetski poredak u XXI veku*, Beograd: Filip Višnjić.
- Good governance and sustainable human development* (1997), United Nations Development Programme, (internet) dostupno na: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>, (pristupljeno 2. marta 2013).
- Habermas, Jirgen (2002), *Postnacionalna konstelacija*, Otkrovenje: Beograd.
- Hayek, Fridrih (1998), *Poredak slobode*, Global Book: Novi Sad.
- Hejvud, Endru (2004), *Politika*, Clio: Beograd.
- Hejvud, Endru (2005), *Političke ideologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva: Beograd.
- Held, Dejvid (1990), *Modeli demokratije*, Školska knjiga: Zagreb.
- Jelinčić, Jadranka (prir.) (2010), *Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze*, Beograd: Fond za otvoreno društvo, (internet) dostupno na: http://www.fosserbia.org/download/Korupcija_i_ljudska_prava_uspostavljane_veze.pdf (pristupljeno 25. februara 2013).
- Jessop, Bobe (1990), *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place*, Cambridge: Polity Press.
- Karklins, Rasma (2007), *Sistem me je naterao: Korupcija u postkomunističkim društvima*, Beograd: OSCE.
- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkley CA: University of California.
- Kymlicka, Will and Norman Wayne (1994), “Return of the Citizen: A Survey on Citizenship Theory”, *Ethics* 104 (2): 352–381.
- Levitsky, Steven and Lucan Way (2002), “The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy* 13 (2): 51–65.
- Merkel, Wolfgang (2011), *Transformacije političkih sustava – teorije i analize*, Zagreb: Biblioteka Politička misao, Fakulteta političke znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Migdal, Joel (1988), *Strong Societies and Weak States: State – Society Relations and State in the Third World*, Princeton (N. J.): Princeton University Press.

- Milliken, Jennifer and Keith Krause (2002), "State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies", *Development and Change* 33 (5): 753-774.
- Mo, Pak Hung (2001), "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics* 29: 66-79.
- Nakarada, Radmila, (2007), *Transnacionalizacija, tranzicija i slaba država u Srbija 2000-2006: Država, društvo, privreda*, Beograd: Institut za evropske studije.
- Offe, Claus (1999), *Modernost i država*, Beograd: Filip Višnjić.
- Orvel, Džordž (2013), *1984*, Beograd: Kontrast izdavaštvo d.o.o.
- Ostrogorski, Mojze (1921), *Demokratija i političke partije*, Beograd: Napredak.
- Pavlović, Dušan i Slobodan Antić (2007), *Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine*, Beograd: Službeni glasnik.
- Pope, Jeremy, *Antikorupcijski priručnik: Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Beograd: Transparentnost Srbija, (internet) dostupno na: http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=7&lang=sr#knjiga_izvora (pristupljeno 25. februara 2013).
- Rouz-Ejkerman, Suzan (2007), *Korupcija i vlast*, Beograd: Službeni glasnik.
- Rouz-Ejkerman, Suzan (prir.) (2008), *Ekonomija korupcije: međunarodni priručnik*, Beograd: Službeni glasnik.
- Rotberg, Robert I. (2004), "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators", u Rotberg, R. (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press.
- Stojiljković, Zoran (2011), *Srbija u lavirintima tranzicije – Ogledi iz političke sociologije savremenog društva*, Beograd: Službeni glasnik.
- Tanzi, Vito (1998), "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", International Monetary Fund Working Papers WP/98/63, (internet) dostupno na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf> (pristupljeno 3. marta 2013).
- Teokarević, Jovan (2009), "Demokratizacija postkomunističkih političkih sistema na Balkanu", u M. Podunavac (ur.), *Država i demokratija*, Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Tokvil, Aleksis (2002), *O demokratiji u Americi*, Novi Sad: IK Zorana Stojanovića.
- Vujaklija, Milan (1961), *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd: Prosveta.
- Pradhan, Sanjay and others (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D. C: World Bank, (internet) dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf> (pristupljeno: 5. marta 2013).
- Zakošek, Nenad (2008), "Democratization, State-building and War: The Cases of Serbia and Croatia", *Democratization Volume* 15 (3): 588-610.
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011, (internet) dostupno na: http://www.acas.rs/sr_lat/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/zakoni-o-agenciji.html (pristupljeno 3. marta 2013).
- Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (2009), Službeni glasnik Republike Bosne i Hercegovine, br. 103/2009, (internet) dostupno na: http://www.apik.ba/acms_documents%5Czakon_o_agenciji_hr.pdf (pristupljeno 25. januara 2013).

Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine (2010), Službeni list Bosne i Hercegovine br. 8/2010, (internet) dostupno na: <http://www.sluzbenilist.ba/Sluzbeni%20dio/Sluzbeni%20glasnik%20Bih/2010/broj8/broj.htm> (pristupljeno 5. marta 2013).

Законот на изменување и дополнување на Законот са спречавањ на корупцијата (2008), Службен весник на Република Македонија, бр.10/2008, (internet) dostupno na: http://www.dksk.org.mk/images/stories/pdf/zakon_za_izmenuvanje_i_dopolnuvanje_na_zakonot_za_korupcijata.pdf (pristupljeno 27. februara 2013)

Zoran Stojiljković

Political Corruption and Weak State

Abstract

The author starts from the hypothesis that it is essential for the countries of the region to critically assess the synergy established between systemic, political corruption and a selectively weak, “devious” nature of the state. Moreover, the key dilemma is whether the expanded practice of political rent seeking supports the conclusion that the root of all corruption is in the very existence of the state – particularly in excessive, selective and deforming state interventions and benefits that create a fertile ground for corruption? The author argues that the destructive combination of weak government and rampant political corruption is based on scattered state intervention, while also rule the parties cartel in the executive branch subordinate to parliament, the judiciary and the police. Corrupt exchange takes place with the absence of strong institutional framework and the precise rules of the political and electoral games, control of public finances and effective political and anti-monopoly legislation and practice included. Exit from the current situation can be seen in the realization of effective anti-corruption strategy that integrates preventive and repressive measures and activities and lead to the establishment of principles of good governance.

Keywords corruption, politics, partocracy, weak state