

EVROPSKI UNIVERZITET
BRČKO DISTRIKT
BOSNA I HERCEGOVINA



EUROPEAN UNIVERSITY
BRCKO DISTRICT
BOSNIA AND HERZEGOVINA



PRAVO I IZAZOVI XXI VIJEKA

KORUPCIJA

Zbornik radova sa II međunarodnog naučnog skupa

I TOM

Brčko, 2014.

UREDNIK

Prof. dr Mirko Kulić,

Redakcijski odbor:

1. Prof. dr Mirko Kulić, Republika Srbija,
2. Prof. dr Neđo Danilović, Republika Srbija,
3. Prof. dr Zoran Milošević, Republika Srbija,
4. Prof. dr. Sead Dedić, Bosna i Hercegovina,
5. Prof. dr Neđo Milićević, Bosna i Hercegovina,
6. Prof. dr Vladimir Džatijev, Ruska Federacija,
7. Prof. dr. Rudika Gmajnić, Republika Hrvatska,
8. Prof. dr. Halid Žigić, Bosna i Hercegovina,
9. Prof. dr Branko Vučković, Republika Crna Gora,
10. Prof. dr. Aleksios Panagopoulos, Grčka,
11. Prof. dr. Branko Lobnikar, Republika Slovenija,
12. Prof. dr. Irena Cajner Mraović, Republika Hrvatska,
13. Prof. dr Žarko Kostovski, Republika Makedonija,
14. Prof. dr. Nermina Hadžigrahić, Bosna i Hercegovina,
15. Prof. dr. Faruk Sinanović, Bosna i Hercegovina,
16. Prof. dr. Izudin Tanović, Bosna i Hercegovina,
17. Doc. dr Nedeljko Stanković, Republika Austrija,
18. Doc. dr. Sanda Pribić, Republika Hrvatska.

Članovi izdavačkog odbora:

1. Prof. dr Mirko Kulić, predsjednik odbora,
2. Prof. dr Vladimir Džatijev,
3. Prof. dr. Sead Dedić,
4. Prof. dr Neđo Danilović,
5. Prof. dr Zoran Milošević,
6. Prof. dr. Nermina Hadžigrahić,
7. Prof. dr Nevenka Nićin,
8. Prof. dr Drago Tešanović,
9. Prof. dr. Rudika Gmajnić,
10. Prof. dr. Ksenija Butorac,
11. Prof. dr Branimir Mikić,
12. Prof. dr Vesna Vučković,
13. Prof. dr. Hariz Šarić,
14. Prof. dr. Faruk Sinanović,
15. Dr. sc. Goran Ribičić,
16. Mr. Bajro Imširović,
17. Mr. Sakib Ibračević,
18. Albina Abidović,
19. Nikola Protrka, univ.spec.inf.-struč.spec.crim,
20. Mr. Dubravko Derk.

Recenzenti:

1. Prof. dr. Zoran Milošević;
2. Prof. dr. Rudika Gmajnić;
3. Prof. dr. Halid Žigić, i
4. Doc. dr. Nedeljko Stanković.

SADRŽAJ

1.	ZLOUPOTREBA POLOŽAJA ILI OVLAŠĆENJA KAO VID KORUPCIJE U KRIVIČNOM PRAVU BOSNE I HERCEGOVINE	1
2.	КОРРУПЦИЈА КАК ВЫЗОВ ХХІ ВЕКА	18
3.	ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ КАК АНОМАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ЯВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЛАСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ	36
4.	KORUPCIJA U PRAVNO-EKONOMSKOM I POLITIČKO-SOCIOLOŠKOM SISTEMU U GRČKOJ / Η ΔΙΑΦΘΟΡΑ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΪΚΟ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΟ-ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΤΟΥ ΚΑΘΗΓΗΤΗ ΔΡ. ΑΛΕΞΙΟΥ ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНАЯ РОЛЬ ГОСУДАРСТВА	63
5.	KORUPCIJA U OBRAZOVANJU U BALKANSKIM ZEMLJAMA	80
6.	FENOMENOLOŠKA OBILJEŽJA KORUPCIJE	93
7.	KORUPCIJA- INDEKS PERCEPCIJE KORUPCIJE	107
8.	DEFINISANJE KORUPCIJE U POSTOJEĆEM NAUČNOM FONDU I SHVATANJE NEKIH MEDIJA O KORUPCIJI U EVROSKOJ UNIJI	113
9.	KORUPCIJA KAO SAVREMENI KRIMINALNOPOLITIČKI FENOMEN	120
10.	KORIJEN KORUPCIJE U SAVREMENOM DRUŠTVU	133
11.	KORUPCIJA U PRAVOSUĐU	147
12.	UTJECAJ KORUPCIJE NA FUNKCIONIRANJE PRAVNE DRŽAVE	161
13.	SUZBIJANJE PRIVREDNOG KRIMINALA I KORUPCIJE NA TRŽIŠTU KAPITALA REPUBLIKE SRBIJE	175
14.	OBLICI I POJAVA KORUPCIJE	184
15.	IZAZOVI BORBE PROTIV PRANJA NOVCA U KONTEKSTU POVEĆANE KORUPCIJE U FINANSIJSKOM SEKTORU	194
16.	UZROCI I EFEKTI KORUPCIJE U USLOVIMA TRANZICIONIH PROMENA U SRBIJI	205 197
17.	DOPRINOS POGREŠNIH MERA EKONOMSKIH POLITIKA ZEMALJA U TRANZICIJI POJAVI KORUPCIJE U MEĐUNARODNOJ TRGOVINI	217
18.	KORUPCIJA — KOČNICA NAPRETKA POJEDINACA, REGIJA I DRUŠTVENIH ZAJEDNICA	230
19.	RESEARCHING, MEASURING, AND COMBATING POLICE CORRUPTION: THE CASE OF CROATIA	239
20.	KORUPCIJA U OBLASTIMA VJEŠTAČENJA	254
21.	GREŠKE I NEZAKONITE RADNJE U FINANSIJSKIM IZVEŠTAJIMA	261

22.	KRIVOTVORENO FINANSIJSKO IZVEŠTAVANJE	271
23.	KORUPCIJA U VISOKOM OBRAZOVANJU U BIH I REGIONU	284
24.	KORUPCIJA U OBRAZOVANJU, S OSVRTOM NA STANJE U REPUBLICI SRBIJI	299
25.	KORUPCIJA U OBRAZOVNO ŠKOLSKIM USTANOVAMA	311
26.	KORUPCIJA U JAVNOM SEKTORU I UPRAVLJAČKE KONTROLE KAO ODGOVOR	322
27.	JAVNE NABAVKE KAO KORUPTIVNI IZAZOV	333
28.	KORUPCIJA U DRŽAVNIM ORGANIMA I JAVNIM SLUŽBAMA	345
29.	MJESTO, ZNAČAJ I ULOGA AGENCIJE ZA PREVENCIJU KORUPCIJE I KOORDINACIJU BORBE PROTIV KORUPCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI	362

ZLOUPOTREBA POLOŽAJA ILI OVLAŠĆENJA KAO VID KORUPCIJE U KRIVIČNOM PRAVU BOSNE I HERCEGOVINE

Rezime: U radu se obrađuje krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja u krivičnim zakonodavstvima u Bosni i Hercegovini. Ovo krivično delo postoji kada službeno ili odgovorno lice prilikom vršenja službene radnje iskorišćava svoj službeni položaj ili ovlašćenje, prekoračuje granice svog službenog ovlašćenja ili ne izvršava svoje službene dužnosti, kako bi pribavilo sebi ili drugom kakvu korist, drugom nanelo kakvu štetu ili teže povrijedilo prava drugog. Autori ukazuju da kod ovog krivičnog dela postoji dosta spornih pitanja i problema, kako na teorijskom planu, tako i u praktičnoj primeni. Njegova obeležja nastajala su kroz jedan dinamičan proces koji traje veoma dugo.

Ključne reči: službeno lice, odgovorno lice, službeni položaj, službeno ovlašćenje, službena dužnost.

Summary: In this scientific work we intend to deal with the criminal offense of abuse of office or of authorization within the criminal legislation in Bosnia and Herzegovina. This offense commits a public servant or responsible person if he, when performing official acts, exploits his official position or authority, exceeding the limits of his official authority or fails to perform his official duties, with intent to obtain for himself or another any kind of benefit, to cause any harm to another or to violate the rights of another. The authors suggest that in this offense there is a lot of issues and problems, both at the theoretical level and in its practical application. Its characteristics have evolved through a vigorous process that takes a very long time

Keywords: public servant, responsible person, official position, official authority, officially, official duty.

1. Uvod

Još od perioda kada je nastala država, javljaju se razne zloupotrebe koje vrše njeni službenici. To je period kada se u ljudskom društvu izdvaja jedan sloj koji upravlja tim društvom. Ovaj problem nadživio je sve društveno-ekonomske i političke sisteme i traje i danas. U istoriji je bilo država u kojima su se masovno vršile zloupotrebe, pa je izvršiocima ovih dela bilo otežano izricati sankcije, jer bi se time blokirale vitalne državne funkcije, pošto ne bi imao ko da ih obavlja. Tako je Francuska 1717. godine bila prinuđena da da opštu amnestiju za veliki broj zloupotreba u oblasti javnih finansija.

Zloupotreba položaja ili ovlašćenja u većoj ili manjoj meri prisutna je u svim državama, pa se zato preduzimaju odgovarajuće mere za suzbijanje raznih zloupotreba u vršenju javnih ovlašćenja. Osim mera na poboljšanje organizacije javnih službi i sistema kontrole njenog delovanja, primenjuju se i različiti oblici

odgovornosti službenih lica zbog nezakonitog obavljanja dužnosti, među kojima je i krivična odgovornost.

Zakonodavna tela u Bosni i Hercegovini, takođe, nastoje da daju doprinos suzbijanju ove negativne pojave. U krivičnim zakonodavstvima krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja zauzima najvažnije mesto među krivičnim delima korupcije i krivičnim delima protiv službene dužnosti. Međutim, nasuprot teorijskim nastojanjima i zakonskoj regulativi, u praksi nije poklonjeno dovoljno pažnje otkrivanju, gonjenju i kažnjavanju izvršilaca ovog dela.

Problem zloupotrebe položaja ili ovlašćenja od naročitog je zanačaja za zemlje u tranziciji, pa samim tim i za Bosnu i Hercegovinu, čime se potvrđuje nužnost i opravdanost njegovog proučavanja. Da bi se društvo borilo protiv ove pojave, ona se mora svestrano proučiti. Moraju se otkriti njeni uzroci, upoznati njeni pojavni oblici i pronaći efikasna preventivna i represivna sredstava za njeno suzbijanje.

2. Položaj krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja u sistemu krivičnih dela korupcije i krivičnih dela protiv službene dužnosti

Svako lice dužno je da se ponaša u skladu sa ustavom, zakonima i propisima zasnovanim na zakonu. Postoji čitav niz propisa koji definišu prava i dužnosti lica koja obavljaju određene službe. Postupanje suprotno ovim propisima, predstavlja zloupotrebu u širem smislu te reči. Pojam zloupotrebe u opštem smislu predstavlja osnovu za pojam zloupotrebe u krivičnompravnom smislu, ali se ova dva pojma ne poklapaju. Svaka zloupotreba ne nosi veliku društvenu opasnost da bi morala biti tretirana kao krivično delo. Pojedina ponašanja službenih lica suprotno ciljevima i interesima određene službe, mogu predstavljati disciplinske presteupe, prekršaje ili privredne presteupe.

U krivičnim zakonodavstvima u Bosni i Hercegovini krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja sistematizovano je u: 1) glavi devetnaestoj (član 220) Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine¹ (KZBiH), koja nosi naziv – krivična dela korupcije i krivična dela protiv službene i druge odgovorne funkcije; 2) glavi dvadesetsedmoj (član 347) Krivičnog zakona Republike Srpske² (KZRS), koja nosi naziv – krivična dela protiv službene dužnosti; 3) glavi tridesetprvoj (član 383) Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine³ (KZFBiH), koja nosi naziv – krivična dela podmićivanja i krivična dela protiv službene i druge odgovorne funkcije, i 4) glavi tridesetprvoj (član 337) Krivičnog zakona Brčko distrikta Bosne i Hercegovine⁴ (KZBD), koja nosi naziv – krivična dela podmićivanja i krivična dela protiv službene i druge odgovorne dužnosti. U svim krivičnim zakonima ovo delo nosi naziv: *zloupotreba položaja ili ovlašćenja*, osim u Krivičnom zakonu Republike Srpske, u kome nosi naziv: *zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja*.

U krivičnompravnoj teoriji postoje dva gledišta u vezi položaja i uloge krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja u sistemu krivičnih dela protiv

¹ „Službeni glasnik BiH“, broj: 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07 i 8/10.

² „Službeni glasnik RS“, broj 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12 i 67/13.

³ „Službene novine FBiH“, broj 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05 i 42/10.

⁴ „Službeni glasnik BDBiH“, broj 10/03, 6/05, 21/10 i 9/13.

službene dužnosti. Prema prvom gledištu, ovo krivično delo zauzima primarno mesto u sistemu krivičnih dela protiv službene dužnosti i među njima ima samostalni karakter. Prema drugom gledištu, ovo delo ima sporedan značaj i dopunski karakter u sistemu službenih krivičnih dela. U zakonodavstvima Bosne i Hercegovine ovo delo ima primarni značaj u sistemu službenih krivičnih dela. I po svojim objektivnim i subjektivnim obeležjima, ono predstavlja samostalno krivično delo. Ono predstavlja osnovno krivično delo protiv službene dužnosti. Naime, sva krivična dela protiv službene dužnosti pojavljuju se, na neki način, kao zloupotrebe službenog položaja. Međutim, druga krivična dela protiv službene dužnosti imaju, pored zloupotrebe, još neke posebne elemente koji kod njih preovladavaju i čine od njih samostalna krivična dela, a ne posebne oblike krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja. Prema tome, krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja razlikuje se od ostalih službenih krivičnih dela po radnji izvršenja i subjektivnom elementu.

4. Objekt krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja

1. U zakonodavstvima pojedinih država, na različit način određen je grupni zaštitni objekt krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja, kao i drugih službenih krivičnih dela. U jednoj grupi zakonodavstava (nemačko, švajcarsko) grupni zaštitni objekt ovih dela je službena dužnost. Druga zakonodavstva (francusko) pod ovim podrazumevaju javni mir. Treća grupa (italijansko zakonodavstvo) ovim objektom smatra javnu administraciju, a četvrta (austrijsko zakonodavstvo) službenu vlast. Pojedina zakonodavstva se i ne bave pitanjem zaštitnog objekta službenih krivičnih dela.

Ni u teoriji krivičnog prava, ne postoji jedinstven stav o grupnom zaštitnom objektu službenih krivičnih dela, pa se kao ovi objekti navode: službena dužnost, državna vlast, državna uprava, pravilno funkcionisanje državnog aparata i sl. Iako nemačko zakonodavstvo kao grupni zaštitni objekt službenih krivičnih dela smatra službenu dužnost, nemački autori nisu jedinstveni po ovom pitanju. Ipak, najveći broj autora smatra da grupni zaštitni objekt ovih dela predstavlja službena dužnost. Među ove autore spadaju Berner, List, Mejer i dr. Jedan manji broj autora grupnim zaštitnim objektom ovih dela smatra druge društvene vrednosti. Među ove autore spadaju Binding, Frank i dr. Tako Binding smatra da službeno krivično delo ima dva neophodna objekta. U prvom redu, službeno krivično delo predstavlja napad na razna prava i pravna dobra koje služba poverava državnom organu. Drugo, ovo delo je usmereno protiv države, jer ovaj napad se izvodi u ime i pomoću vlasti države⁵. Gledište Bindinga da je država grupni zaštitni objekt službenih krivičnih dela je neodrživo. Činjenica je da se interesima države nanosi šteta ovim delima, jer ona podrazumevaju nepravilan rad državnih službi. Međutim, i sva ostala krivična dela nanose štetu državi, pa se zato država može smatrati kao opšti zaštitni objekt svih krivičnih dela, a ne samo službenih. Država bi se mogla smatrati grupnim zaštitnim objektom službenih krivičnih delima kada bi se njima neposredno ugrožavali osnovni državni elementi kao što su teritorijalna celina, nezavisnost, državna vlast, državno i društveno uređenje. Krivičnim delima protiv službene dužnosti ne napda se neposredno na navedene državne elemente, zbog čega se država ne može smatrati njihovim grupnim objektom.

⁵ M. Radovanović, *Krivično delo zloupotrebe službenog položaja ili ovlašćenja*, Beograd, 1958, str. 98. i 101.

Francusko zakonodavstvo grupnim zaštitnim objektom službenih krivičnih dela smatra "javni mir". Teoretičari u Francuskoj preuzimaju zakonsku sistematiku, ali je kritijuju i ističu joj nedostatke. Tako Garo, Garson i Švo ističu da termin "javni mir" nije dovoljno određen, ali ne predlažu drugo rešenje. Činjenica je da se krivičnim delima protiv službene dužnosti, na neki način, vređa javni mir, jer se njima kod građana može izazvati osećaj ugrožavanja pravne sigurnosti. No, ovo se može reći i za sva ostala krivična dela. Grupisanje pojedinih krivičnih dela ne treba vršiti prema osobinama njihove radnje izvršenja, već prema njihovom zajedničkom objektu, odnosno predmetu na koji ona vrše napad⁶.

Engleski teoretičari Stifen i Haris smatraju grupnim zaštitnim objektom službenih krivičnih dela javnu vlast, javno pravosuđe i javnu službu. Tačno je tvrđenje da službena krivična dela nanose štetu državi, odnosno javnoj vlasti i službama, ali se ova dobra napadaju i drugim krivičnim delima.

2. U krivičnom zakonodavstvu bivše Jugoslavije grupnim zaštitnim objektom krivičnih dela protiv službene dužnosti smatrana je službena dužnost. Ovakav stav usvojen je još Zakonom o krivičnim delima protiv službene dužnosti iz 1948. godine, što su prihvatila i kasnija zakonodavstva. I teorija i praksa usvojile su gledište da je službena dužnost grupni zaštitni objekt krivičnih dela protiv službene dužnosti. Iz same sadržine krivičnih dela protiv službene dužnosti može da se utvrdi da je službena dužnost zaista grupni zaštitni objekt službenih krivičnih dela, jer svako od njih stoji u vezi sa vršenjem službene dužnosti pojedinih službenih lica, pa se otuda u osnovi pojavljuje kao povreda ove dužnosti.

3. Država obavljanje funkcija koje joj pripadaju poverava pojedinim licima, povodom čega ta lica stupaju u poseban odnos sa državom. Ovaj odnos naziva se službenim odnosom i iz njega za ta lica proističu zakonom ili drugim propisom određena prava i obaveze. Na osnovu ovog službenog odnosa, za službena lica se stvara jedan opšti odnos dužnosti. Prema tome, službena dužnost je odnos kroz koji država ostvaruje svoje funkcije. To je skup prava i obaveza koje za službeno lice proističu iz službenog odnosa u kome se ono nalazi prema državi. Postoji veći broj dužnosti kojima se ostvaruje funkcionisanje pojedinih službi. Za različite poslove razlikuju se i dužnosti. Službene dužnosti određene su velikim brojem propisa.

4. U teoriji krivičnog prava postoje određeni prigovori protiv stava da je službena dužnost grupni zaštitni objekt službenih krivičnih dela. Najpre se postavlja pitanje zbog čega zakonodavac kod svakog krivičnog dela protiv službene dužnosti ne navodi da se ono vrši povredom službene dužnosti i da se isto sastoji u povredi ove dužnosti. Na ovo pitanje može se odgovoriti da iz razloga zakonodavne tehnike ne bi bilo celishodno pri formulaciji svakog službenog krivičnog dela ponavljati da to delo vrši službeno lice povredom svoje službene dužnosti.

Dalje se navodi prigovor da službena dužnost nije podobna da označi jedno pravno dobro, pošto se ona sadržinski razlikuje od službe do službe. U vezi sa ovim prigovorom, može se navesti da službenu dužnost, kao grupni zaštitni objekt službenih krivičnih dela, ne treba posmatrati usko već kao jedan opšti pojam. Sadržinu povrede službene dužnosti kod pojedinog krivičnog dela protiv službene

⁶ M. Radovanović, *cit. delo*, str. 105.

dužnosti određuje zakonodavac. Ova sadržina se istorijski menja i zavisi od promena u društvenim odnosima, kao što se menja sadržina i ostalih krivičnih dela.

Sledeći prigovor protiv službene dužnosti, kao grupnog zaštitnog objekta službenih krivičnih dela, bio je da su propisi koji određuju opšte dužnosti službenika blanketne norme koje ne mogu predstavljati osnovu službenih krivičnih dela, pošto radnje krivičnih dela moraju biti precizno određene. Protiv ovog prigovora može se istaći da pojam grupnog zaštitnog objekta označava samo zajedničko obeležje svih krivičnih dela jedne grupe, a ne konkretna obeležja pojedinih krivičnih dela, zbog čega ovaj pojam i treba da bude uopšten.

Pojedini autori (Binding, Openhajn, Nagler) koji su osporavali službenu dužnost kao grupni zaštitni objekt službenih krivičnih dela koristili su se i istorijskim činjenicama. Tako je Binding navodio da su službena krivična dela starija od teorije o službenoj dužnosti⁷. Bindingova tvrdjenja se u osnovi ne mogu osporiti, ali on gubi iz vida činjenicu da je praksa i inače starija od teorije.

Čak i oni teoretičari koji su osporavali službenu dužnost kao grupni zaštitni objekt službenih krivičnih dela posredno su priznavali da povreda službene dužnosti čini suštinu krivičnih dela protiv službene dužnosti, pošto nisu osporavali da između ovih dela i samog vršenja službe postoji neposredna veza. Tako Binding navodi da za činovnika nastaje mogućnost vršenja službenih krivičnih dela tek sa prenosom službe na ovoga i on ostaje u toj mogućnosti sve dok je u službi. Na ovaj način, Binding prečutno priznaje da se povreda pravnih dobara od strane službenih lica vrši povredom njihove službene dužnosti.

5. Kao napadni objekt krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja javlja se građanin, država, preduzeće, ustanova ili druga organizacija, jer se radnja izvršenja pojavljuje kao napad na ove vrednosti. Znači da je radnja službenog lica usmerena protiv građanina, države, preduzeća, ustanove ili druge organizacije. Na ovaj način, krivičnim delom protiv službene dužnosti pruža se zaštita građaninu, državi, preduzeću, ustanovi ili drugoj organizaciji od samovolje, gaženja zakona i drugih štetnih delatnosti pojedinih službenih lica.

6. Gramatički objekt ovog krivičnog dela predstavljaju razna dobra građana ili države ili preduzeća ili ustanove ili druge organizacije, pošto se na njima izvršava radnja krivičnog dela. Ovim delom može se naneti šteta imovini, raznim pravima ili zakonom zaštićenim interesima. Naneta šteta ili pribavljena korist ne moraju biti samo materijalne prirode. Dobra koja mogu da budu predmet krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja, ovome delu ne daju neku posebnu karakteristiku, jer se mogu pojaviti kao gramatički objekat i kod drugih službenih krivičnih dela, kao i ostalih krivičnih dela. Kada će neko dobro da predstavlja zaštitni objekt, a kada napadni ili gramatički objekt nekog krivičnog dela, zavisi od zakonodavca i društvenih odnosa kojima se pruža zaštita, kao i od potrebe za zaštitu tih odnosa. Krivičnim delima protiv službene dužnosti pruža se prvenstveno zaštita zakonitom vršenju službene dužnosti, ali se njima istovremeno štite i razna dobra građana, države ili ustanova ili preduzeća od nezakonitog rada službenih i odgovornih lica, s tim što se ova druga zaštita ne stavlja u prvi plan.

⁷ M. Radovanović, *cit. delo*, str. 112.

Između napadnog i gramatičkog objekta krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja, s jedne, i njegovog zaštitnog objekta, s druge strane, postoji uzajamna zavisnost. Kada se napadnom i gramatičkom objektu nanese šteta, u isto vreme nanosi se šteta i zaštitnom objektu.

5. Elementi krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja

5.1. Radnja izvršenja

5.1.1. Opšti osvrt

1. Radnja izvršenja ovog krivičnog dela sastoji se u iskorišćavanju svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenju granica svog službenog ovlašćenja ili neizvršenju svoje službene dužnosti. Samo ovim radnjama može se izvršiti ovo delo i pomoću njih ono se razlikuje od ostalih krivičnih dela. S obzirom da ovo delo ima više alternativno određenih radnji, za izvršenje dela dovoljno je da se ostvari bilo koja od navedenih radnji izvršenja.

Polazeći od radnje izvršenja, krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja spada u grupu nečistih (mešovitih) krivičnih dela činjenjem, odnosno u grupu krivičnih dela činjenjem i nečinjenjem, pošto može da se izvrši kako činjenjem tako i nečinjenjem. U činjenje spadaju iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja i prekoračenje granice službenog ovlašćenja, dok u nečinjenje spada neizvršenje službene dužnosti.

Kod radnji izvršenja ovog krivičnog dela, interesantno je da ih je zakonodavac terminološki odvojio od posledice i označio ih je posebnim izrazima. Češća je praksa da se radnja i posledica obuhvataju istim izrazima. Zato se može reći da radnja izvršenja ovog dela spada u tzv. delatnosne radnje, za razliku od tzv. posledičnih radnji koje postoje kod krivičnih dela kod kojih su radnje izvršenja i posledice terminološki pomešane.

2. U teoriji krivičnog prava, izvršena je podela zloupotreba na zloupotrebe u subjektivnom smislu i zloupotrebe u objektivnom smislu⁸. Zloupotreba u subjektivnom smislu postoji kada službeno lice preduzima jedan akt ali ne u interesu službe, već u nekom drugom cilju, ali sam akt po formi nije protivan zakonskim propisima. Kod ove vrste zloupotrebe samo je motiv iz koga se radnja preduzima suprotan interesima službe, jer se ona vrši ili u ličnom interesu ili u interesu nekog drugog lica ili na štetu drugog lica. Najčešći motivi su koristoljublje, prijateljstvo, neprijateljstvo i sl. Zloupotreba u objektivnom smislu postoji kada je akt službenog lica i po formi i po sadržini protivan propisima koji određuju nadležnost i delokrug rada službenog lica. Službeno lice u ovom slučaju prekoračuje ovlašćenje iz svoje nadležnosti ili ne vodi računa o postupku u kome treba da izvrši radnje iz svoje nadležnosti. U krivičnom pravu Bosne i Hercegovine ova podela nema značaj, pošto je za postojanje krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja potreban i subjektivni i objektivni elemenat. Ova podela ima značaj u onim zemljama čija zakonodavstva ne navode poimenično sve slučajeve zloupotrebe. U tim

⁸ J. Tahović, *Krivično pravo, posebni deo*, Beograd, 1961, str. 460-461.

zakonodavstvima daje se samo opšti pojam zloupotrebe koji se kasnije u teoriji razrađuje.

Najvažnija karakteristika radnje izvršenja ovog krivičnog dela je nezakonita upotreba službenog položaja ili ovlašćenja od strane lica koje ima status službenog ili odgovornog lica. Pod zloupotrebom u smislu ovog dela podrazumeva se protivzakonito vršenje prava i dužnosti koje proizilaze iz službenog položaja ili ovlašćenja. Akt zloupotrebe je delo učinjeno zloupotrebom službenog položaja ili ovlašćenja, pa se tako pojavljuje kao protivpravno i protivzakonito.

Pojam službenog položaja i službenog ovlašćenja određen je administrativnim pravom. Službeni položaj obuhvata određene funkcionalne momente i zvanja čime se označava skup poslova u okviru neke struke, za čije se obavljanje traži određena stručna sprema. Kod položaja su važni rangovno-hijerarhijski i organizacioni momenti. Pod službenim ovlašćenjem podrazumeva se skup prava koje ima jedno službeno lice koja proističu iz vršenja njegovog zvanja, odnosno obavljanja poslova koje sadrži njegovo zvanje. Ovo bi bila funkcionalna ovlašćenja, od kojih treba razlikovati statusna ili lična ovlašćenja pod kojima se podrazumevaju ovlašćenja koja službenom licu proističu iz njegovog službenog odnosa.

Učinioc ovog krivičnog dela koristi se svojim položajem odnosno ovlašćenjem na protivpravan način, u prvom redu na način koji je suprotan zakonu i suprotan interesima koje bi po zakonu i drugim propisima trebalo da štiti. Protivzakonito vršenje prava i dužnosti iz službenog ovlašćenja zajednička je karakteristika svih krivičnih dela protiv službene dužnosti, a nije specifična samo za ovo krivično delo.

3. Za osnovni oblik krivičnog dela iz stave 1 u KZBiH, KZFBiH i KZBD propisana je kazna zatvora od šest meseci do pet godina. Za osnovni oblik dela iz stava 1 u KZRS predviđena je kazna zatvora od tri meseca do tri godine. U stavu 4 KZBiH i stavu 4 KZFBiH propisano je obavezno oduzimanje koristi pribavljene krivičnim delom.

4. Uzimajući radnju izvršenja za polazište, krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja može se pojaviti u tri oblika, i to kao: 1) iskorišćavanje svog službenog položaja ili ovlašćenja; 2) prekoračenje granica svog službenog ovlašćenja, i 3) neizvršenje svoje službene dužnosti.

5.1.2. Iskorišćavanje svog službenog položaja ili ovlašćenja

1. Zakonodavci su ovu radnju označili dosta široko i neodređeno. Prema KZBiH, KZFBiH i KZBD iskorišćavanje svog službenog položaja ili ovlašćenja podrazumeva svaku upotrebu službenog položaja ili ovlašćenja od strane službenog ili odgovornog lica, kojom ono za sebe ili drugog pribavi kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu, ili teže povredi prava drugog. Prema KZRS iskorišćavanje svog službenog položaja ili ovlašćenja postoji kada službeno ili odgovorno lice upotrebi službeni položaja ili ovlašćenje u nameri da sebi ili drugom pribavi kakvu neimovinsku korist ili da drugom nanese kakvu štetu.

Ova radnja može da se izvrši na različite načine, s obzirom na razne kategorije službenih i odgovornih lica i s obzirom na različite delatnosti pojedinih

službenih i odgovornih lica. Službeno ili odgovorno lice najpre može da iskoristi svoj službeni položaj ili ovlašćenje preduzimanjem radnji koje spadaju u krug službene dužnosti toga lica. To su radnje kojima ovo lice ostvaruje delatnost koja mu je poverena. Međutim, iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja može se izvršiti i radnjama koje ne spadaju u vršenje službene dužnosti službenog ili odgovornog lica, odnosno radnjama koje ne ulaze u krug prava i obaveza tog lica.

2. Iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja preduzimanjem radnji koje spadaju u krug službene delatnosti službenog ili odgovornog lica najčešće se vrši povredom nekog zakona. Ove povrede zakona mogu biti: 1) povrede formalnog zakona; 2) povrede materijalnog zakona, i 3) povrede svrhe ili cilja zakona.

1) Povreda formalnog zakona postoji kada službeno lice delimično ili potpuno ne poštuje formalnosti koje su propisane za preduzimanje neke službene radnje. Kroz formu se izražava suština i zato je ona od velike važnosti za pravilan i zakonit red službenih lica, što je uslov za pravilno funkcionisanje javnih službi. Pomoću forme ograničava se vlast službenih lica i njihov rad podvrgava kontroli. Povrede formalnog zakona mogu biti dvostruke, i to: povrede u samoj formi akta (donošenje usmenog a ne pismenog akta, donošenje akta bez dispozitiva ili obrazloženja i sl.) ili povreda u proceduri donošenja akta (nije omogućeno stranci da učestvuje u postupku koji je prethodio donošenju akta, nije sačinjen zapisnik o izvršenom upravnom nadzoru, nije pribavljeno mišljenje drugog organa i sl.).

2) Povreda materijalnog zakona postoji kada na konkretan slučaj službeno ili odgovorno lice ne primeni odgovarajući zakonski propis ili primeni zakonski propis koji se na taj slučaj ne može primeniti. Ove povrede direktno deluju na sadržinu akta službenog lica, dok formalne povrede na akt deluju indirektno.

Postoje razne mogućnosti da službeno ili odgovorno lice iskoristi službeno ovlašćenje povredom formalnog i materijalnog zakona, ali je prema KZBiH, KZFBiH i KZBD neophodno da službeno ili odgovorno lice tim povredama sebi ili drugom pribavi kakvu korist ili da drugome nanese kakvu štetu ili da teže povredi prava drugog, odnosno da prema KZRS – kod službenog ili odgovornog lica postoji namera da sebi ili drugom pribavi kakvu neimovinsku korist ili da drugom nanese kakvu štetu. Ukoliko su ispunjeni prikazani uslovi, postojaće ovaj oblik krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja.

3) Povreda svrhe ili cilja zakona (tzv. skretanje vlasti) postoji kada službeno ili odgovorno lice donese jedan akt u drugom cilju ili zbog druge svrhe, a ne u cilju ili zbog svrhe koje je želeo zakonodavac. Službenom, odnosno odgovornom licu data su određena prava i obaveze radi ostvarivanja njegovih službenih zadataka i ono ta prava i obaveze ne može koristiti u druge svrhe. Povreda svrhe ili cilja zakona nastaje kada službeno ili odgovorno lice postupa sa nekim nedopuštenim motivom. Taj nedopušteni motiv akt službenog ili odgovornog lica čini nezakonitim. Kada toga motiva ne bi bilo, akt bi bio pravno valjan. Ako ovakvim povredama zakona službeno ili odgovorno lice za sebe ili drugog pribavi kakvu korist ili drugome nanese kakvu štetu, ili teže povredi prava drugog (KZBiH, KZFBiH i KZBD), odnosno ako kod službenog ili odgovornog lica postoji namera da sebi ili drugom pribavi kakvu neimovinsku korist ili da drugom nanese kakvu štetu (KZRS) – postojaće iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja, pa samim tim i krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja. Na osnovu navedene pribavljene koristi ili kakve

štete ili povrede prava drugog (KZBiH, KZFBiH i KZBD), odnosno na osnovu navedene namere (KZBD), određuje se granica između krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja i drugih slučajeva nezakonitosti koje se u upravnom pravu nazivaju zloupotrebom vlasti.

Nezakonitost u cilju ili svrsi nije uvek lako otkriti. Dok se povreda formalnog zakona i povreda materijalnog zakona mogu relativno lakše otkriti na osnovu samog zakonskog teksta, dotle se za otkrivanje nezakonitosti u cilju ili svrsi zakona mora poznavati duh i smisao celog zakona pa i drugih sličnih zakona. Često je neophodno poći od osnovnih načela celokupnog pravnog poretka.

4. Najveća mogućnost iskorišćavanja službenog položaja ili ovlašćenja postoji kod donošenja tzv. diskrecionih akata, to jest akata kod kojih zakon daje ovlašćenje organu koji donosi akt da po slobodnoj oceni odluči da li će doneti akt i kakav će akt biti. Kod donošenja diskrecionog akta službeno lice može iskoristiti službeni položaj na tri načina. Najpre se može izvršiti zloupotreba diskrecione ocene kada je u pitanju donošenje ili nedonošenje takvog akta. To je slučaj kada je službeno lice ovlašćeno da po diskrecionom pravu odluči da li će doneti ili ne jedan akt (npr. da li će doneti rešenje o postavljenju nekog lica za državnog službenika). Sledeći način bio bi kada je službeno lice ovlašćeno da samo odredi kako će da donese jedan akt, odnosno koja će sredstva primeniti pri donošenju akta. Treći način bi bio kada je službeno lice ovlašćeno da odluči da li će doneti sam akt i da izabere sredstva za njegovo donošenje.

Ukoliko službeno lice pri donošenju diskrecionog akta između više alternativa izabere onu kojom sebi ili drugom pribavi kakvu korist ili drugom nanese kakvu štetu, ili teže povredi prava drugog (KZBiH, KZFBiH i KZBD), odnosno ako kod službenog lica postoji namera da sebi ili drugom pribavi kakvu neimovinsku korist ili da drugom nanese kakvu štetu (KZRS) – radiće se o iskorišćavanju službenog ovlašćenja, odnosno o krivičnom delu zloupotrebe položaja ili ovlašćenja.

Službeno lice pri vršenju diskrecionog prava nije apsolutno slobodno da može doneti akt kakav hoće. Tu se radi o pravu službenog lica da proceni koji je akt najcelishodnije doneti, pa je službeno lice dužno da ispita i oceni sve alternative i tek onda da izabere onu koja najviše odgovara intenciji zakona i potrebama konkretnog slučaja. Iz ove obaveze službenog lica proističe njegova krivična odgovornost u slučaju da diskreciono pravo vrši ne u javnom, već u svom interesu ili u interesu nekog drugog lica ili na štetu drugog lica. Službeno lice koje ima diskreciono pravo ograničeno je javnim interesom, kao i opštim pravilima o vršenju javne službe, opštim načelima i ciljevima pravnog poretka.

Diskrecionu ocenu službeno lice može koristiti samo ako je na to zakonom ovlašćeno. Iako se ovo pravo lako može zloupotrebiti, nemoguće ga je ukinuti u zakonodavstvima. Društveni odnosi su razduženi i ne može se sve do najsitnijih detalja urediti zakonom, pa je neophodno predvideti izvesnu samostalnost službenih lica. Zloupotrebe diskrecionog prava je teško otkrivati, jer se njihovo izvršenje najčešće pravda navodnim opštim interesom. Zato je neophodno imati efikasna sredstva za njihovo otkrivanje i suzbijanje.

5. Iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja, osim radnjama koje predstavljaju obavljanje službene dužnosti službenog lica, može se izvršiti i radnjama

koje ne spadaju u krug prava i obaveza službenog lica i kojima se ne vrši ni jedna od tri navedene povrede zakona. Kod ovog načina iskorišćavanja službenog položaja ili ovlašćenja, bitno je da službeno lice te radnje može da preduzme samo koristeći svoj službeni položaj ili ovlašćenje. Da službeno lice nije imalo određeni položaj ili određeno ovlašćenje, ne bi ni moglo da učini te radnje, pa se tako te radnje i pojavljuju kao iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja.

Postoje razne mogućnosti da se na više načina i sa različitim radnjama vrši iskorišćavanje službenog položaja ili ovlašćenja, ali svako službeno ovlašćenje i svaki položaj pružaju ograničene mogućnosti i načine za iskorišćavanje, pa je za svaki konkretan slučaj neophodno oceniti da li je službeno lice, obzirom na svoj položaj ili ovlašćenje, nekom radnjom uopšte moglo da iskoristi taj položaj ili ovlašćenje. Neka radnja se može smatrati iskorišćavanjem ako se može izvršiti jedino pomoću određenog službenog položaja ili ovlašćenja.

6. Iako se iskorišćavanje službenog položaja navodi uporedo sa iskorišćavanjem službenog ovlašćenja, između ova dva oblika iskorišćavanja postoji razlika. Iskorišćavanje službenog položaja predstavlja korišćenje određenih mogućnosti, a koju mogućnost službenom licu pruža rangovno-hijerarhijski položaj. Iskorišćavanje službenog ovlašćenja predstavlja iskorišćavanje prava i ovlašćenja od strane službenog lica, a koja prava i ovlašćenja proističu iz poslova koje sadrži njegovo zvanje. Iskorišćavanje službenog ovlašćenja vrši se radnjama koje ulaze u krug obaveza službenog lica, dok se iskorišćavanje službenog položaja najčešće vrši radnjama koje ne spadaju u prava i obaveze službenog lica.

5.1.3. Prekoračenje granice svog službenog ovlašćenja

Za pravilno sprovođenje zakona i drugih propisa bitna pretpostavka je preciziranje sfere delatnosti službenih i odgovornih lica. Za preduzimanje svake službene radnje, službena i odgovorna lica moraju biti zakonom ovlašćena. Tako se uspostavlja tesna veza između prava, odnosno zakona i delatnosti službenih i odgovornih lica. Propisi o nadležnosti službenih lica su imperativne prirode i ne mogu se menjati od strane službenog lica, čak i kada bi se stranka sa tim saglasila. Tim propisima se tačno određuju stvarna i mesna nadležnost službenog lica, tako da ono ne može da vrši poslove po svom nahođenju, niti poslove koji spadaju u nadležnost drugih službenih lica, već samo poslove za koje je propisano da pripadaju njegovom domenu. Pravo i dužnost službenog i odgovornog lica da obavlja poslove koji su mu propisima povereni naziva se službenim ovlašćenjem. Ukoliko službeno i odgovorno lice donese akt koji ne spada u njegovu, već u tuđu nadležnost, onda nastaje prekoračenje granice službenog ovlašćenja kao oblik krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja. Ovako donet akt predstavlja nezakonit akt i stvara se osnov za krivičnu odgovornost.

Prekoračenje granica svog službenog ovlašćenja znači preduzimanje u vršenju svoje službe takvih radnji za koje službeno ili odgovorno lice nije ovlašćeno, a to bi bili slučajevi kada učinilac prisvoji ovlašćenje koje prevazilazi njegovu stvarnu nadležnost, ili kada učinilac preduzima radnju koja uopšte ne spada u nadležnost njegove službe.

5.1.4. Neizvršenje službene dužnosti

Ovaj oblik zloupotrebe položaja ili ovlašćenja postoji kada službeno ili odgovorno lice ne izvrši svoju službenu dužnost i time sebi ili drugom pribavi kakvu koristi ili drugom nanese kakvu štetu, ili teže povredi prava drugog (KZBiH, KZFBiH i KZBD), odnosno ako kod službenog ili odgovornog lica postoji namera da sebi ili drugom pribavi kakvu neimovinsku korist ili da drugom nanese kakvu štetu (KZRS). Nevršenje službene dužnosti znači nepreduzimanje službenih akata koje u interesu ostvarenja službenih zadataka nalaže službena dužnost. Znači da službeno ili odgovorno lice ne preduzima službenu radnju koju je u vršenju svoje službe i u granicama svog ovlašćenja i svoje dužnosti bilo dužno da učini.

Da bi postojao ovaj oblik krivičnog dela, potrebno je da službeno ili odgovorno lice nije izvršilo službenu radnju za koju je stvarno i mesno nadležno i koju je prema propisima svoje službe dužno da preduzme. Ova obaveza službenog ili odgovornog lica treba da proizađe iz samog službenog odnosa u kome se nalazi prema državi, ustanovi ili preduzeću. Da li je neko službeno ili odgovornog lica bilo dužno da izvrši neku obavezu treba utvrditi na osnovu propisa koji određuju funkcionisanje službe koju to lice obavlja.

Moguća su dva načina neizvršenja službene dužnosti. Jedan način je kada se uopšte ne izvrši službena radnja, odnosno kada se ne donese jedan akt. Ovo je tzv. formalno i materijalno nevršenje službene dužnosti. Drugi oblik postoji ako službeno lice izvrši svoju službenu dužnost, ali na takav način, u vremenu i na mestu da se time ne postižu potrebni rezultati. U ovom slučaju, radi se o formalnom izvršenju, ali materijalnom nevršenju svoje službene dužnosti⁹.

Formalno vršenje, a sadržajno nevršenje službene dužnosti, u znatnoj meri se poklapa sa nesavesnim postupanjem koje se pojavljuje u opisu kao element nekih krivičnih dela (na primer, krivičnog dela nesavesnog rada u službi – član 224 KZBiH, član 354 KZRS, član 387 KZFBiH i član 381 KZBD). Nesavesno postupanje predstavlja vršenje svoje dužnosti na takav način ili takvim sredstvima koji ne dovode do ostvarenja zadatka službe. To je vršenje svoje dužnosti ili obaveze na necelishodan način, odnosno na način koji ne dovodi do očekivanih rezultata. Kod krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja može se raditi o nesavesnom postupanju u čisto objektivnom smislu, ali ono sa subjektivne strane mora predstavljati sredstvo za faktičko neizvršenje službene dužnosti. Prema tom subjektivnom odnosu učinioća prema nesavesnom postupanju, može se odrediti razlika između ovog dela i drugih dela kod kojih se nesavesno postupanje pojavljuje kao element bića. Kod ovih drugih krivičnih dela, nesavesno postupanje sadržajno predstavlja vršenje službe, dok kod krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja nesavesno postupanje sadržajno znači potpuno nevršenje službe. Radnja ovde "samo po formalnim obeležjima ima karakter službene radnje, a u stvari ona uopšte i nije službena radnja". Ova radnja je u suštini nevršenje svoje dužnosti i kao takva predstavlja radnju nečinjenja¹⁰.

Neophodan uslov za postojanje ovog dela je da između nevršenja službene dužnosti i posledice dela postoji uzročno-posledična veza. Smatraće se da je neizvršenje službene dužnosti uzrok posledice ako ista ne bi nastupila, da je od strane službenog ili odgovornog lica bila preduzeta radnja na koju je bilo obavezno.

⁹ J. Tahović, *cit. delo*, str. 462.

¹⁰ D. Atanacković, *Krivično pravo, posebni deo*, Beograd, 1985, str. 576.

6. Posledica

Posledica kao promena ili proizvedeno stanje u spoljnom svetu nastaje na objektu krivičnog dela. Pošto krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja ima različite objekte, onda i posledica ovog dela može da bude različita. Najpre se posledicom ovog dela može smatrati šteta koja je naneta njegovom zaštitnom objektu. Šteta se ovde manifestuje kao poremećaj u pravilnom korišćenju službenog položaja zbog iskorišćavanja službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenja granica službenog ovlašćenja ili neizvršenja službene dužnosti. Ova šteta se u krajnjoj liniji svodi na poremećaj u pravilnom vršenju javnih službi.

Drugo, posledicu ovog dela čini i ona šteta koja se nanosi njegovom objektu radnje, tj. šteta naneta građaninu, državi ili preduzeću, ustanovi ili drugoj organizaciji.

Treće, posledicom se smatra i pribavljanje za sebe ili drugog kakve koristi ili nanošenje drugom kakve štete, ili teže povređivanje prava drugog, što je u KZBiH, KZFBiH i KZBD uneto u zakonski opis ovog dela kao njegov element bića. U ovim krivičnim zakonima zakonodavac je kod ovog dela posledicu terminološki odvojio od radnje izvršenja, da bi se ono razlikovalo od drugih sličnih dela. Pošto je zakonodavac u ovom slučaju posledicu uneo kao element bića krivičnog dela, to se u krivičnom postupku njeno postojanje mora utvrđivati. Međutim, po KZRS za postojanje ovog krivičnog dela nije neophodno da je zloupotrebom službenog položaja ili ovlašćenja pribavljena neka korist, odnosno naneta šteta. Dovoljno je samo postojanje takve namere.

Ovde treba odgovoriti na pitanje šta se smatra korišću, a šta štetom u smislu ovog krivičnog dela. U odgovoru na ovo pitanje proizašla su tri gledišta: subjektivno, objektivno i mešovito. U subjektivnom smislu, pod korišću se podrazumeva svaki povoljniji položaj ili stanje jednoga lica. Pod pojmom koristi i štete prema KZBiH, KZFBiH i KZBD ne smatraju se samo imovinska korist i šteta, već svaka korist ili šteta bilo materijalne bilo nematerijalne prirode. Prema tome, kod ovog dela pojam koristi ceni se prema subjektivnom shvatanju, tj. da li izvršilac korist oseća kao neko poboljšanje svoga položaja. Korist se može sastojati u dobijanju nekog priznanja, dobijanju pohvale, napredovanju u službi, dobijanju novca i sl. U KZRS zakonodavac je kod osnovnog oblika dela iz stave 1 precizirao da učinilac treba da ima nameru da sebi ili drugom pribavi neimovinsku korist, a ukoliko učinilac ima nameru da sebi ili drugom pribavi kakvu imovinsku korist, onda će postojati teži oblik dela iz stava 3.

Postavlja se pitanje, da li se pod korišću odnosno štetom treba da obuhvati baš "svaka" korist odnosno šteta, ili ove pojmove treba shvatiti uže. Po objektivnom gledištu, koje zastupaju Frank i Binding, ove pojmove treba shvatiti nešto uže, u smislu objektivnog shvatanja, kao "objektivno merljivo poboljšanje pravnog ili ekonomskog položaja"¹¹.

Prema trećem gledištu, za određivanje pojma koristi i štete bilo bi pogodno jedno mešovito gledište, pošto čisto objektivno i čisto subjektivno shvatanje ovoga pojma dovode do krajnosti koje ne mogu da se usvoje.

¹¹ Binding, Lehrbuch, II-2, str. 720-869, citirano prema M.Radovanoviću, cit. delo, str.141.

Postavlja se i pitanje kada se povreda nekog prava može smatrati težom, pošto je ovaj pojam relativan. Ovo je faktičko pitanje i ono se mora procenjivati u svakom konkretnom slučaju. Kao kriterijumi za davanje ocene moraju se uzeti priroda prava i obim njegove povrede. Ovo treba procenjivati objektivno, a ne prema subjektivnim kriterijumima oštećenog. Može se raditi o bilo kom pravu bilo kog fizičkog ili pravnog lica, osim prava kojima se pruža posebna zaštita drugim krivičnim delima.

7. Kvalifikovani oblici

U KZBiH, KZFBiH i KZBD predviđena su po dva teža oblika krivičnog dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja, a u KZRS – četiri.

1. Teži oblik dela iz stava 2 u KZBiH, KZFBiH i KZBD postoji ako je krivičnim delom iz stava 1 pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 10.000 KM. Imovinska korist predstavlja primanje različitih dobara ili usluga materijalne prirode, kojima se objektivno nekom licu povećava imovina ili sprečava nastupanje njenog umanjenja do čega bi inače došlo, zbog čega službeno ili odgovorno lice i preduzima neku od radnji iz stava 1. Imovinska korist se može ogledati u primanju novca, primanju u naturi, opraštanju duga i sl. Za ovaj oblik dela u svim navedenim krivičnim zakonima propisana je kazna zatvora od jedne do deset godina. Krivično delo u ovom obliku svršeno je kada je radnjom službenog ili odgovornog lica pribavljena imovinska korist u navedenom iznosu. Sporno je pitanje da li je moguće pokušaj ovog krivičnog dela. Po našem mišljenju na ovo pitanje treba odgovoriti negativno, jer ukoliko je preduzeta radnja izvršenja krivičnog dela, ali nije pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 10.000 KM, onda je ostvaren osnovni oblik krivičnog dela zloupotrebe položaja iz stava 1.

Teži oblik dela iz stava 2 u KZRS postoji ako je delom iz stava 1. nanesena znatna šteta ili je došlo do teže povrede prava drugog. Za ovaj oblik dela predviđena je kazna zatvora od šest meseci do pet godina.

2. Drugi teži oblik iz stava 3 u KZBiH, KZFBiH i KZBD postoji ako je krivičnim delom iz stava 1 pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 50.000 KM. Za ovaj oblik dela u svim navedenim krivičnim zakonima propisana je kazna zatvora najmanje tri godine. Drugi teži oblik iz stava 3 u KZRS postoji kada službeno ili odgovorno lice, u nameri da sebi ili drugom pribavi kakvu imovinsku korist, iskoristi svoj položaj ili ovlašćenje, prekorači granice svog ovlašćenja ili ne izvrši službenu dužnost. Za ovaj oblik dela propisana je kazna zatvora od šest meseci do pet godina.

3. Treći teži oblik iz stave 4 u KZRS nastaje ako je delom iz stava 3 pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 10.000 KM. Za ovaj oblik dela propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina.

4. Najteži oblik dela iz stave 4 u KZRS nastaje ako je delom iz stava 3 pribavljena imovinska korist u iznosu koji prelazi 50.000 KM. Za ovaj oblik dela propisana je kazna zatvora od dve do deset godina.

8. Izvršilac

1. Izvršilac ovog krivičnog dela može biti samo lice sa određenim svojstvom, odnosno to lice mora imati svojstvo službenog ili odgovornog lica, što predstavlja bitno obeležje dela. Kao izvršilac dela iz KZBiH može se pojaviti službeno ili odgovorno lice u institucijama Bosne i Hercegovine, a izvršilac dela iz KZFBiH može biti službeno ili odgovorno lice u Federaciji Bosne i Hercegovine, dok izvršilac dela iz KZBD može biti službeno ili odgovorno lice u Brčko distriktu. U KZRS nije određeno da izvršilac ovog dela može biti službeno ili odgovorno lice u Republici Srpskoj, već je samo rečeno da je izvršilac službeno ili odgovorno lice.

Načelo zakonitosti je temeljno načelo pravne države. Ono znači dužnost svih nosilaca javnih funkcija da bezuslovno i tačno izvršavaju zakone i na zakonu zasnovane propise. To je nužna pretpostavka za vladavinu prava¹².

Kada je jedno službeno ili odgovorno lice steklo to svojstvo, može da ima praktičan značaj, kao što takav značaj može imati i činjenica kada je nekom licu prestalo to svojstvo.

Problem određivanja izvršilaca službenih krivičnih dela pojavio se još od nastanka ovih dela. U vreme kada državne službe nisu bile mnogo razvijene i kada je postojao mali broj državnih službenika, ovaj problem nije bio mnogo izražen, pošto se kod propisivanja konkretnih krivičnih dela naznačavao njihov izvršilac.

Istorijski posmatrano uočava se "dinamičnost" pojma službenog lica, jer je prisutno stalno širenje kruga lica koja se smatraju službenim licima, odnosno postoji jedno stalno povećanje broja lica koja se u vršenju svojih službenih obaveza podvode pod propise službenih krivičnih dela. Ovo je posledica stalnog povećanja broja državnih funkcija i državnih službenika i potrebe da službenici svoje poslove obavljaju u interesu službe.

2. Zakonodavstva u Bosni i Hercegovini spadaju u grupu zakonodavstava koja pojam službenog i odgovornog lica određuju zakonom.

Prema članu 1 stav 3 KZBiH službeno lice je: 1) izabrani ili imenovani funkcioner u organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti Bosne i Hercegovine i u drugim državnim i upravnim ustanovama ili službama koje obavljaju određene upravne, stručne i druge poslove u okviru prava i dužnosti vlasti koja ih je osnovala; 2) lice koje stalno ili povremeno vrši službenu dužnost u navedenim upravnim organima ili ustanovama; 3) ovlašćeno lice u privrednom društvu ili u drugom pravnom licu kojem je zakonom ili drugim propisom donesenim na osnovu zakona povereno vršenje javnih ovlašćenja, a koje u okviru tih ovlašćenja vrši određenu dužnost, i 4) drugo lice koje uz naknadu ili bez naknade vrši određenu službenu dužnost na osnovu ovlašćenja iz zakona ili drugog propisa donesenog na osnovu zakona. Na sličan način pojam službenog lica određen je i u ostalim krivičnim zakonima, s tim čto se u članu 147 stav 3 KZRS i članu 2 stav 3 KZBD navodi da je službeno lice izabrani ili imenovani funkcioner u organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti Republike Srpske, odnosno Brčko distrikta, dok je u članu 2 stav 3 KZFBiH navedeno da je službeno lice izabrani ili imenovani službenik ili drugo

¹² S. Dedić, *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i „Magistrat“ Sarajevo, Bihać/Sarajevo, 2001, str. 233.

službeno lice u organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti i u drugim organima uprave i službama za upravu Federacije, kantona, gradova i opština.

U članu 1 stav 5 KZBiH propisano je da odgovorno lice predstavlja lice u privrednom društvu ili u drugom pravnom licu kojem je, s obzirom na njegovu funkciju ili na osnovu posebnog ovlašćenja, poveren određeni krug poslova koji se odnose na primenu zakona ili propisa donesenih na osnovu zakona, ili opšteg akta privrednog društva ili drugog pravnog lica u upravljanju i rukovanju imovinom, ili se odnose na rukovođenje proizvodnim ili nekim drugim privrednim procesom ili na nadzor nad njima. Na sličan način pojam odgovornog lica određen je u članu 147 stav 4 KZRS, članu 2 stav 6 KZFBiH i članu 2 stav 5 KZBD.

9. Krivica

1. Krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja može se izvršiti samo sa umišljajem. Umisljaj treba da sadrži svest učinioca o svim stvarnim okolnostima krivičnog dela, kao i volju učinioca da izvrši to delo. Najpre je potrebna svest o okolnostima kojima se konkretizuje radnja izvršenja krivičnog dela, zatim svest o posledici i svest o uzročnoj vezi između radnje i posledice. Takođe je potrebna i svest o ličnom svojstvu izvršioca.

Svest o radnji izvršenja krivičnog dela obuhvata svest o povredi formalnog zakona, povredi materijalnog zakona ili povredi cilja ili svrhe zakona, kojima se iskorišćava službeni položaj ili ovlašćenje, prekoračuju granice službenog ovlašćenja ili ne izvršava službena dužnost. Svest obuhvata i predmet na kome se vrši radnja.

Svest o posledici treba da obuhvati svest službenog lica o tome da ono navedenom radnjom treba sebi ili drugom da pribavi kakvu korist ili da drugome nanese kakvu štetu ili da teže povredi prava drugog. Predstava o posledici i motiviše službeno lice da preduzme radnju izvršenja.

Svest o uzročnoj vezi između radnje i posledice treba da obuhvati svest učinioca da će se njegovom radnjom prouzrokovati posledica, tj. da će ovom radnjom sebi ili drugom pribaviti kakvu korist ili da će drugom naneti kakvu štetu ili da će teže povrediti prava drugog.

Svest o ličnom svojstvu učinioca treba da obuhvati svest učinioca da je on službeno ili odgovorno lice i da u tom svojstvu preduzima radnju izvršenja.

Ukoliko ne bi postojali navedeni elementi svesti i volje, delo ne bi bilo umišljajno, što znači da ne bi postojalo ni krivično delo.

2. Među elementima bića krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja ili ovlašćenja iz KZRS, koji karakteriše njegovu subjektivnu stranu, navodi se i namera izvršioca da sebi ili drugom pribavi kakvu neimovinsku korist ili da drugom nanese kakvu štetu. Kod izvršioca u vreme izvršenja dela mora postojati navedena namera, bez čijeg postojanja delo ne može biti ni izvršeno. Radnja izvršenja preduzima se upravo u navedenoj nameri. Prema tome, kao konstitutivni elemenat ovog krivičnog dela javlja se namera, jer iskorišćavanje svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenje granica svog ovlašćenja ili neizvršenje službene dužnosti, neće predstavljati krivično delo zloupotrebe službenog položaja ili ovlašćenja iz KZRS ukoliko su ove radnje

preduzete u drugoj nameri. U pitanju je subjektivni elemenat koji se mora utvrđivati u svakom konkretnom slučaju. Namera je takav psihički odnos učinioca prema delu i posledici, gde pored direktnog umišljaja postoji i predstava o nekim daljim posledicama dela. Ona predstavlja psihički pokretač odluke za izvršenje dela. Namera po samoj svojoj sadržini neposredno pretpostavlja postojanje direktnog umišljaja, dakle postojanje najvišeg stepena svesti i volje. Prema tome, namera je teža vrsta umišljaja, umišljaj jačeg intenziteta, odnosno umišljaj gde je radnja izvršenja bila motivisana predstavom o posledici. Namera ukazuje i na društvenu opasnost učinioca koji se rukovodio koristoljubivim motivima, a ne pravilnim izvršavanjem službene dužnosti. Kod dokazivanja ovog krivičnog dela mora biti utvrđeno postojanje namere izvršioca da sebi ili drugom pribavi kakvu neimovinsku korist ili da drugom nanese kakvu štetu. Kod namernih delikata volja njegovog izvršioca usmerena je na postizanje cilja koji je u zakonu predviđen. Za postojanje ovog krivičnog dela nije neophodno da se cilj i ostvari. Činjenica da je nameravani cilj realizovan uzima se kao okolnost pri odmeravanju kazne.

10. Zaključak

Od nastanka države do danas postojali su i dalje će postojati uslovi za vršenje zloupotrebe položaja ili ovlašćenja. U svim državama i u svim etapama razvoja tih država, izvršen je veliki broj zloupotreba. Broj izvršenih zloupotreba u pojedinim etapama bio je izraženiji nego u drugim. U pojedinim državama preduzimane su oštre mere za suzbijanje zloupotreba, ali su one davale ograničene rezultate. Istorijski posmatrano, ovo delo bilo je uslovljeno društveno-ekonomskim i političkim prilikama u jednom društvu, pa su promene u ovim oblastima uslovljavale i razvoj ovog dela.

Krivično delo zloupotrebe položaja ili ovlašćenja predstavlja opšti vid zloupotrebe. Pored njega postoji još jedan broj posebnih oblika zloupotrebe. Ovo delo zauzima važno mesto među krivičnim delima korupcije, kao i među krivičnim delima protiv službene dužnosti.

Zakonske formulacije ovog krivičnog dela u krivičnim zakonodavstvima u Bosni i Hercegovini zadovoljava. Ono je definisano kao iskorišćavanje svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenje granica svog službenog ovlašćenja, ili neizvršenje službene dužnosti od strane službenog ili odgovornog lica. Službena dužnost predstavlja zaštitni objekt ovog krivičnog dela. Na ovaj način štiti se pravilno izvršavanje zadataka od strane službenih i odgovornih lica, odnosno štiti se pravilno funkcionisanje državnih službi, preduzeća, ustanova ili drugih organizacija.

Da bi neka radnja službenog lica bila protivzakonito vršenje prava i dužnosti, ta prava i dužnosti treba da proističu iz njegovog službenog položaja ili ovlašćenja. Radnja izvršenja dela sastoji se u povredi formalnog zakona, povredi materijalnog zakona i povredi svrhe ili cilja zakona.

Brojnim nastajanjem subjekata bez državnog atributa dovelo je do ogromnog broja lica koja se smatraju službenim, odnosno odgovornim. Zakonodavac je nastojao da ove pojmove odredi precizno i sveobuhvatno. Međutim, kako je društveni proces stalan i trajan, on dovodi do novih odnosa i oblika organizovanja, zbog čega dati pojmovi postaju neprimereni novostvorenim odnosima. To bi bio jedan od razloga zbog čega bi pojam službenog i odgovornog lica trebalo odrediti opštijom formulacijom, koja bi odražavala njihovu suštinu i sadržinu.

Smanjenje broja krivičnih dela zloupotrebe položaja ili ovlašćenja, i korupcije uopšte, ne zavisi samo od krivičnopravne zaštite, nego više od eliminisanja uslova koji do njih dovede. U cilju eliminisanja uzroka koji dovode do ovog krivičnog dela, neophodna je doslednost u vođenju kaznene politike, kao i sprovođenje drugih mera koje obezbeđuju efikasno i pravilno sprovođenje zakona.

Treba istaći da se uzroci korupcije nalaze izvan stvarne moći organa koji se bave njenim otkrivanjem i suzbijanjem i da zbog toga ne treba očekivati od tih organa da reše ovaj društveni problem. Naravno, samo krivičnopravnim merama ne može se značajnije doprineti sprečavanju zloupotrebe položaja ili ovlašćenja. Ma koliko kazneno zakonodavstvo bilo rigorozno, ono samo po sebi ne može da suzbije ovu pojavu.

LITERATURA

- Atanacković Dragoljub, *Krivično pravo, posebni deo*, Beograd, 1985.
- Dedić Sead, *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i „Magistrat“ Sarajevo, Bihać/Sarajevo, 2001.
- Radovanović Miloš, *Krivično delo zloupotrebe službenog položaja ili vlašćenja*, Beograd, 1958.
- Tahović Janko, *Krivično pravo, posebni deo*, Beograd.1961.
- Krivični zakon Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, broj: 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07 i 8/10).
- Krivični zakon Republike Srpske (“Službeni glasnik RS“, broj 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12 i 67/13).
- Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine F BiH“, broj 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05 i 42/10).
- Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BDBiH“, broj 10/03, 6/05, 21/10 i 9/13).

Джатиев В.С. –

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой уголовного права
и процесса Российского государственного
торгово-экономического университета

UDK 343.352:343.85“20“

КОРРУПЦИЯ КАК ВЫЗОВ XXI ВЕКА

Коррупция – сложное социально-правовое явление. Существует множество определений коррупции. Чуть ли не каждый исследователь считает своим долгом предложить обществу свое понимание коррупции и соответствующее ее определение, считая их наиболее правильными. На этом фоне мне представляются совершенно бессмысленными и бесперспективными попытки выработать единое общенаучное понимание коррупции и сформулировать общеприемлемое определение коррупции. Достаточно общего понимания сущности коррупции, чтобы, основываясь на нем, исследователи могли сосредоточить свое внимание на тех или иных аспектах, представляющих для них познавательный интерес, при этом, не конкурируя друг с другом в достижении недостижимого – абсолютного знания о содержании и формах такого сложнейшего социального явления, как коррупция.

Общепризнано, что коррупция как социальное явление общественно опасна. Она одинаково развращает общество и те силы, которые управляют обществом, особенно государство как организующую общество силу. Поэтому любое государство, как бы оно не характеризовалось (будь оно демократическим, авторитарным или диктаторским), обеспечивая реализацию своей политики, старается теми или иными средствами в той или иной степени противодействовать коррупции (хотя бы в части, явно не совместимой с этой политикой).

По моему глубокому убеждению, сущность коррупции состоит в продажности человека, обладающего социальной властью, т.е. возможностью принимать волевые решения и принуждать других к их

исполнению. Говоря проще, речь идет о человеке, от которого зависит решение того или иного вопроса. При этом надо понимать, что государственная власть представляет собой лишь разновидность социальной власти. Коррупция многообразна как в лицах, так и в формах проявления. Ее масштабы безграничны. Коррупция, как ни что иное, подрывает доверие людей к государству, иным властным социальным институтам и дестабилизирует общество, толкая людей к разрешению своих проблем путем подкупа отдельных представителей государств и иных властных социальных институтов. Парадоксально, но дестабилизирующим общество может быть и реально является во многом имитационная практика противодействия (по сути, попустительства) коррупции.

Особо опасной для общества является коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления, наделенных широким кругом полномочий по организации общества и обеспечению его жизнедеятельности. В то же время органы государственной власти и местного самоуправления, обеспечивая эффективность своей социально-управленческой деятельности, вынуждены противодействовать коррупции в собственной среде. Для этого в их распоряжении должна быть целая система антикоррупционных норм права, а эти нормы должны неукоснительно соблюдаться. В силу субъектного и содержательного многообразия антикоррупционной деятельности, регулирующие ее правовые нормы являются структурными элементами различных отраслей права (конституционного права, административного права, уголовного права, гражданского права, финансового права, уголовно-процессуального права, административно-процессуального права, гражданского процессуального права и др.), что ни в коем случае не позволяет их

совокупность рассматривать в качестве новой самостоятельной отрасли права¹.

Мы знаем, что не все проявления человеческой продажности могут подпадать под правовые (тем более, уголовно-правовые) запреты и не все продажные люди могут привлекаться к правовой (уголовно-правовой) ответственности. Вместе с тем, с продажностью человеческой необходимо бороться независимо от того, противоправна она или нет, подбирая соответствующие средства.

В 2008 году в целях оздоровления общества и государства в России была обнародована целая система новых государственных антикоррупционных инициатив. 19 мая 2008 года образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. 31 июля 2008 года утвержден Национальный план противодействия коррупции. 23 сентября 2008 года утвержден План мероприятий президиума Совета при Президенте России по противодействию коррупции, направленных на реализацию Национального плана противодействия коррупции. 30 сентября 2008 года на первом заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции обсужден и одобрен пакет антикоррупционных законопроектов, в том числе проект федерального закона «О противодействии коррупции», внесенный Президентом Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы. А 25 декабря 2008 года Президент Российской Федерации уже подписал закон «О противодействии коррупции».

¹ См.: Джатиев В.С. Уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное право: проблемы отраслевого разграничения и законодательного закрепления // Проблемы кодификации уголовного закона: история, современность, будущее (посвящается 200-летию проекта Уголовного уложения 1813 года) // Материалы VIII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 30-31 мая 2013 г. / ответ. ред. докт. юрид. наук, проф. В.С. Комиссаров. – М.: Юрлитинформ, 2013. С. 58-62; Сурков К.В. Антикоррупционное право как комплексная отрасль российского права // История. Право. Политика. 2012. № 3-4. С. 100-106.

Не скрою, на тот момент было опасение, что в который уже раз все окажутся свидетелями шумной и непродолжительной кампании с показательной поркой тех, кто не успел спрятаться (есть расхожее выражение: «кто не спрятался, я не виноват»). Одновременно в общество вселилась надежда, что верховная государственная власть России глубоко осознала, что масштабы людской продажности в стране представляют реальную угрозу национальной безопасности, которую уже невозможно игнорировать без непоправимого ущерба собственной репутации, и что на сей раз в борьбе с ней надо идти до конца.

Самая большая сложность решения поставленной задачи по минимизации коррупции заключается в том, что основным носителем коррупционной заразы является само государство, которому приходится бороться с самим собой. В этой связи не было уверенности, что провозглашенные антикоррупционные устремления не встретят жесточайшего сопротивления коррумпированного чиновничества, а руководители государства проявят характер и всерьез займутся его оздоровлением. Можно принять массу звучных заведомо неэффективных антикоррупционных законов и отчитаться перед обществом о мнимых успехах борьбы с коррупцией. Придумали же идею о том, что чем выше благосостояние чиновников, тем меньше они подвергнуты коррупции, преподнося ее реализацию как чуть ли не самое эффективное средство предупреждения коррупции. К счастью, преодолевая массивное сопротивление, российская власть в целом не отступает от общей антикоррупционной линии своей деятельности.

Позволю себе высказать ряд практических соображений.

Существует объективная необходимость в четком законодательном определении параметров коррупции как социально-правового явления. Социальная составляющая коррупции, на мой взгляд, заключается в ее человеческой природе, помноженной на экономические, политические,

культурные и прочих условия бытия. Коррупция – это не единичные проявления человеческой продажности, а массовое явление, о подлинных масштабах которого, по причине его максимальной скрытости, можно только догадываться. Правовая же составляющая коррупции заключается в ее противоправности. Поскольку противоправность поведения определяется через понятие правонарушения, необходимо четко уяснить, какие правонарушения могут называться коррупционными. Лицо может быть привлечено к правовой ответственности не за какую-то абстрактную коррупцию (коррупционность), а за вполне конкретные коррупционные правонарушения. Иными словами, коррупция – это не правонарушение, а социально-правовое явление, охватывающее, в том числе, и совокупность коррупционных правонарушений.

К сожалению, ни юридическая наука, ни правоприменительная практика не выработали однозначных критериев отнесения того или иного вида правонарушения к числу коррупционных. По большому счету, любое правонарушение тем или иным образом может быть увязано с человеческой продажностью; в любом правонарушении так или иначе может быть проявлен человеческий меркантилизм. Однако вряд ли это является достаточным основанием, чтобы круг всевозможных правонарушений охватывать понятием коррупции. Полагаю, корыстные мотив и цель правонарушения не должны рассматриваться как безусловные признаки его коррупционности. Круг коррупционных правонарушений законодательно должен быть четко очерчен.

Нельзя безмерно расширять ареал коррупционных правонарушений. Возможно, по причине чрезмерной увлеченности идеей, если не искоренения, то, хотя бы, существенного сокращения коррупции, ее признаки находят в сферах, далеких от реализации государственно-властных полномочий, в частности, в сфере коммерции. Коррупция является и порождением власти, и, как не прискорбно, признаком власти.

И если мы озабочены продажностью государственной власти, а не социальной власти вообще, то коррупционными следует считать правонарушения лишь в сфере осуществления государственной власти, а их субъектами – лиц, наделенных государственно-властными полномочиями. В противном случае мы дойдем до того, что коррупцию увидим и там, где послушания ребенка добиваются звонкой игрушкой или сладкой конфеткой в красивой обертке. А это, безусловно, приведет к размыванию усилий по противодействию коррупции, равно как к имитации таких усилий.

Предельно четкими должны быть круг коррупционных преступлений как наиболее общественно опасных коррупционных правонарушений и правовая регламентация уголовной ответственности за эти преступления. Совместным указанием Генеральной прокуратуры и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 февраля 2012 года утвержден Перечень № 23 преступлений коррупционной направленности (см. приложение 1), согласно которому к преступлениям данной категории отнесены деяния, соответствующие следующим критериям: 1) наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, лица, занимающие государственные должности Российской Федерации или государственные должности субъектов Российской Федерации, государственные служащие и служащие органов местного самоуправления в случаях, специально предусмотренных законом, указанные в примечании к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечании к статье 201 Уголовного Кодекса

Российской Федерации; 2) связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей; 3) обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц); 4) совершение преступления только с прямым умыслом.

Как видим, круг коррупционных преступлений беспредельно расширен. Я не понимаю, по какой логике коррупционными названы, в частности, «преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации». А ведь таковым может оказаться любое преступление. Я не понимаю, почему преступление, совершенное с корыстным мотивом, обязательно должно быть отнесено к числу коррупционных.

Бесспорно, коррупционными, в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации (статьи 290, 291)², являются дача взятки и получение взятки. Вопрос же о том, как быть с посредником между взяткодателем и взяткополучателем, с момента принятия Уголовного кодекса Российской Федерации в 1996 году долгое время оставался открытым. В первоначальной редакции кодекса говорилось, что и дача, и получение взятки могут быть опосредованы третьим лицом, но не говорилось, по какой же из названных статей и по какой логике его необходимо привлекать к уголовной ответственности в качестве соучастника. Ведь посредник одновременно причастен и к даче, и к получению взятки, а санкции уголовно-правовых норм, сформулированных в статьях 290 и 291, существенно отличаются по

² Тексты статей 290, 291, 291¹ и 304 Уголовного кодекса Российской Федерации см. в приложении 2.

своему карательному потенциалу. Более того, очень часто именно посредники являются инициаторами дачи-получения взятки. Наблюдается даже своего рода профессионализация коррупционного посредничества. Поэтому декриминализация посредничества во взяточничестве была неоправданной. А ведь в Уголовном кодексе РСФСР содержалась статья 174¹, предусматривавшая ответственность за посредничество во взяточничестве. И только законом от 4 мая 2011 года после долгих дискуссий в Уголовный кодекс Российской Федерации была включена статья 291¹, предусматривающая ответственность за посредничество во взяточничестве.

Коррупционные преступления по своей природе подрывают устой государственной власти, однако государство реагирует на них чрезмерно снисходительно. Победой коррупционеров является исключение из системы наказаний конфискации имущества, хотя в настоящее время ее применяют как иную меру уголовно-правового характера (статьи 104¹-104³ Уголовного кодекса Российской Федерации). В их актив следует отнести и не очень большие размеры наказания в виде лишения свободы, предусмотренные в статьях 290, 291 и 291¹ Уголовного кодекса Российской Федерации. Зато в этих статьях широко и довольно сурово представлен такой вид наказания, как штраф. Только за 2012 год в России за получение взятки осуждено 1442 человека, а за дачу взятки – 2093 человека. При этом за получение взятки приговорены: к лишению свободы – 119, к штрафу – 1094, к лишению свободы условно – 217 человек. За дачу взятки приговорены: к лишению свободы – 107, к штрафу – 1796, к лишению свободы условно – 164 человек³.

В этой связи нелишне вспомнить советскую карательную политику в отношении взяточников (статьи 173-174¹ Уголовного кодекса РСФСР).

³ По практике применения штрафа за 2012 год нет данных официальной статистики.

Для сравнения приведу текст статьи 173 Уголовного кодекса РСФСР в редакции закона от 25 июля 1962 года:

«Статья 173. Получение взятки

Получение должностным лицом лично или через посредников в каком бы то ни было виде взятки за выполнение или невыполнение в интересах дающего взятку какого-либо действия, которое должностное лицо должно было или могло совершить с использованием своего служебного положения, -

наказываются лишением свободы на срок от трех до десяти лет с конфискацией имущества.

Те же действия, совершенные должностным лицом, занимающим ответственное положение, либо ранее судившимся за взяточничество или получавшим взятки неоднократно, либо сопряженные с вымогательством взятки, -

наказываются лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет с конфискацией имущества и со ссылкой после отбытия лишения свободы на срок от двух до пяти лет или без ссылки, а при особо отягчающих обстоятельствах - смертной казнью с конфискацией имущества».

Я не призываю к восстановлению смертной казни за получение взятки. Но посмотрите, за получение взятки максимальный размер наказания в виде лишения свободы равнялся максимальному размеру данного вида наказания – пятнадцати годам. В соответствии же со статьей 290 Уголовного кодекса Российской Федерации за получение взятки максимальный размер наказания в виде лишения свободы равен двенадцати годам, при том что максимальный размер этого вида наказания равен двадцати годам (часть 2 статьи 56 Уголовного кодекса Российской Федерации). Хотелось бы, чтобы санкции уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за дачу и получение взятки, а также

за посредничество в даче-получении взятки были более продуманы. Необходимо также вернуть в систему уголовных наказаний конфискацию имущества, обязательно включив ее в санкции норм об ответственности за получение и дачу взятки, а также за посредничество во взяточничестве, о чем в один голос говорят ученые-криминологи. 27 февраля 2014 года в своем докладе на расширенном заседании коллегии Следственного комитета Российской Федерации его председатель А.И. Бастрыкин еще раз обратил внимание на актуальность решения данного вопроса, сказав, что более эффективного средства противодействия коррупции он не видит. При этом он отметил, что, как и прежде, считает наиболее важным направлением работы на современном этапе борьбу со взяточничеством в органах государственной власти, где проявления коррупции наиболее опасны⁴.

Извечная проблема обеспечения чистоты рук борцов с коррупцией со временем не становится менее актуальной. В соответствии со статьей 304 Уголовного кодекса Российской Федерации, провокация взятки, то есть попытка передачи должностному лицу без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа, является преступлением. Как видим, речь идет о провокации получения взятки.

Однако, практике известны также случаи провокации дачи взятки с последующим привлечением взяткодателя к уголовной ответственности. В этой ситуации непонятно, почему провокатор получения взятки считается преступником и подлежит привлечению к уголовной ответственности, а провокатор дачи взятки не считается преступником и, естественно, не может быть привлечен к уголовной ответственности. А ведь и в том, и в

⁴ <http://www.sledcom.ru/actual/391567/index.php?ID=391567>

другом случаях в роли провокаторов очень часто оказываются работники правоохранительных органов.

Вполне возможно, что лицо, спровоцированное на дачу или получение взятки, по своей инициативе никогда бы не совершило подобного преступления. Поэтому необходимо всеми мерами противостоять провокации, как получения, так и дачи взятки.

Вопреки ожиданиям, действующий Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, на мой взгляд, представляет собой существенное препятствие к раскрытию коррупционных (и не только) преступлений, поскольку в отличие от прежнего российского уголовно-процессуального законодательства не ставит задачи раскрытия преступления и, соответственно, не требует всестороннего, полного и объективного расследования его обстоятельств. Трудно понять, почему государство не желает добросовестно выполнять взятые на себя публично-правовые обязательства раскрывать преступления и наказывать преступников.

Положение осложнено фактической ликвидацией прокурорского надзора за законностью предварительного следствия и осуществления правосудия по уголовным делам, создающей идеальные условия для коррупции в среде тех, кого мы призываем беспощадно с ней бороться.

Коррупциогенной является практика принятия персонализированных государственно-строительных решений (о создании, реорганизации и ликвидации государственных органов и учреждений, о распределении и перераспределении между ними государственных функций и полномочий), а также практика кадровых назначений исключительно по принципу «я его знаю, я ему доверяю». Не каждый человек способен понять разницу между оказанным доверием и индульгенцией (охранной грамотой). Как следствие, нечистоплотные люди, отмеченные высоким доверием и назначенные на высокие

государственные должности, выстраивают под собой целые коррупционные империи, разлагая российскую государственность и подрывая веру людей в справедливость власти и ее способность оградить их не только от чиновничьего измождения, но и от любого иного посягательства на их права и законные интересы. Более того, народ привык все свое возмущение моментально с максимальной концентрацией проецировать на верховную власть. Последствия известны. Поэтому в наше непростое время необходимо учитывать и эти соображения в целях минимизации общественно опасного потенциала коррупции.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ПЕРЕЧЕНЬ № 23

преступлений коррупционной направленности

(утвержден указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 52-11 и Министерства внутренних дел Российской Федерации № 2 от 15 февраля 2012 года «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»)

1. К преступлениям коррупционной направленности относятся противоправные деяния только при наличии всех перечисленных ниже критериев:

наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечании к ст. 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечании к ст. 201 УК РФ;

связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;

обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);

совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного

имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

2. Преступления, относящиеся к перечню без дополнительных условий:

ст. 141¹, 184, 204, п. "а" ч. 2 ст. 226¹, п. "б" ч. 2 ст. 229¹, ст. 289, 290, 291, 291¹.

Здесь и далее перечисление преступлений происходит по статьям (пунктам, частям) УК РФ, которыми они предусмотрены.

2.1. Преступления, отнесение которых к перечню зависит от даты возбуждения уголовного дела:

п. "б" ч. 3 ст. 188 (дата < 08.12.2011).

3. Преступления, относящиеся к перечню при наличии определенных условий:

3.1. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности:

ст. 174, 174.1, 175, ч. 3 ст. 210.

3.2. Преступления, относящиеся к перечню в соответствии с международными актами при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности:

ст. 294, 295, 296, 302, 307, 309.

3.3. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления с корыстным мотивом:

пп. "а" и "б" ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 142, ст. 170, 201, 202, 285, 285¹, 285², 285³, ч. ч. 1 и 2 п. "в" ч. 3 ст. 286, ст. 292, 305.

3.4. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации:

п. "в" ч. 3 ст. 226, ч. 3 ст. 226¹, ч. 2 ст. 228², п. "в" ч. 2 ст. 229, ч. ч. 3 и 4 ст. 229¹.

3.4.1. Преступления, отнесение которых к перечню зависит от даты возбуждения уголовного дела при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации:

ч. 4 ст. 188 (дата < 08.12.2011).

3.5. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации и с корыстным мотивом:

чч. 3 и 4 ст. 183, п. "б" ч. 3 ст. 228¹.

3.6. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке отметки о совершении преступления должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, с использованием своего служебного положения:

ч. ч. 3 и 4 ст. 159, ч. ч. 3 и 4 ст. 160.

4. Преступления, которые могут способствовать совершению преступлений коррупционной направленности должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации.

4.1. Преступления, относящиеся к перечню при наличии в статистической карточке сведений о совершении преступления, связанного с подготовкой, в том числе

мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации выгоды в виде денег, ценностей иного имущества незаконного представления такой выгоды:

ст. 159 (за исключением случаев, указанных в п. 3.6), 169, 178, 179.

Приложение 2

Выдержки из Уголовного кодекса Российской Федерации

«Статья 290. Получение взятки

(в ред. Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ)

1. Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества либо в виде незаконных оказания ему услуг имущественного характера, предоставления иных имущественных прав за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе -

наказывается штрафом в размере от двадцатипятикратной до пятидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере двадцатикратной суммы взятки.

(в ред. Федерального закона от 07.12.2011 № 420-ФЗ)

2. Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации взятки в значительном размере -

наказывается штрафом в размере от тридцатикратной до шестидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до шести лет со штрафом в размере тридцатикратной суммы взятки.

3. Получение должностным лицом, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации взятки за незаконные действия (бездействие) -

наказывается штрафом в размере от сорокакратной до семидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от трех до семи лет со штрафом в размере сорокакратной суммы взятки.

4. Деяния, предусмотренные частями первой - третьей настоящей статьи, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, -

наказываются штрафом в размере от шестидесятикратной до восьмидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от пяти до десяти лет со штрафом в размере пятидесятикратной суммы взятки.

5. Деяния, предусмотренные частями первой, третьей, четвертой настоящей статьи, если они совершены:

(в ред. Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ)

а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

б) с вымогательством взятки;

в) в крупном размере, -

наказываются штрафом в размере от семидесятикратной до девяностократной суммы взятки либо лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет и со штрафом в размере шестидесятикратной суммы взятки.

6. Деяния, предусмотренные частями первой, третьей, четвертой и пунктами "а" и "б" части пятой настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере, -

(в ред. Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ)

наказываются штрафом в размере от восьмидесятикратной до стократной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет со штрафом в размере семидесятикратной суммы взятки.

Примечания. 1. Значительным размером взятки в настоящей статье, статьях 291 и 291.1 настоящего Кодекса признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие двадцать пять тысяч рублей, крупным размером взятки - превышающие сто пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером взятки - превышающие один миллион рублей.

2. Под иностранным должностным лицом в настоящей статье, статьях 291 и 291¹ настоящего Кодекса понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия; под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени»;

«Статья 291. Дача взятки

(в ред. Федерального закона от 04.05.2011 № 97-ФЗ)

1. Дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника -

наказывается штрафом в размере от пятнадцатикратной до тридцатикратной суммы взятки, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет со штрафом в размере десятикратной суммы взятки.

(в ред. Федерального закона от 07.12.2011 № 420-ФЗ)

2. Дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника в значительном размере -

наказывается штрафом в размере от двадцатикратной до сорокакратной суммы взятки либо лишением свободы на срок до трех лет со штрафом в размере пятнадцатикратной суммы взятки.

3. Дача взятки должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации лично или через посредника за совершение заведомо незаконных действий (бездействие) -

наказывается штрафом в размере от тридцатикратной до шестидесятикратной суммы взятки либо лишением свободы на срок до восьми лет со штрафом в размере тридцатикратной суммы взятки.

4. Деяния, предусмотренные частями первой - третьей настоящей статьи, если они совершены:

а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

б) в крупном размере, -

наказываются штрафом в размере от шестидесятикратной до восьмидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от пяти до десяти лет со штрафом в размере шестидесятикратной суммы взятки.

5. Деяния, предусмотренные частями первой - четвертой настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере, -

наказываются штрафом в размере от семидесятикратной до девяностократной суммы взятки либо лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере семидесятикратной суммы взятки.

Примечание. Лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки органу, имеющему право возбудить уголовное дело»;

«Статья 291¹. Посредничество во взяточничестве
(введена Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ)

1. Посредничество во взяточничестве, то есть непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иное содействие взяткодателя и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки в значительном размере, -

наказывается штрафом в размере от двадцатикратной до сорокакратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет со штрафом в размере двадцатикратной суммы взятки.

2. Посредничество во взяточничестве за совершение заведомо незаконных действий (бездействие) либо лицом с использованием своего служебного положения -

наказывается штрафом в размере от тридцатикратной до шестидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от трех до семи лет со штрафом в размере тридцатикратной суммы взятки.

3. Посредничество во взяточничестве, совершенное:

а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

б) в крупном размере, -

наказывается штрафом в размере от шестидесятикратной до восьмидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере шестидесятикратной суммы взятки.

4. Посредничество во взяточничестве, совершенное в особо крупном размере, - наказывается штрафом в размере от семидесятикратной до девяностократной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере семидесятикратной суммы взятки.

5. Обещание или предложение посредничества во взяточничестве -

наказывается штрафом в размере от пятнадцатикратной до семидесятикратной суммы взятки с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или штрафом в размере от двадцати пяти тысяч до пятисот миллионов рублей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо лишением свободы на срок до семи лет со штрафом в размере от десятикратной до шестидесятикратной суммы взятки.

Примечание. Лицо, являющееся посредником во взяточничестве, освобождается от уголовной ответственности, если оно после совершения преступления активно способствовало раскрытию и (или) пресечению преступления и добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о посредничестве во взяточничестве»;

«Статья 304. Провокация взятки либо коммерческого подкупа

Провокация взятки либо коммерческого подкупа, то есть попытка передачи должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческих или иных организациях, без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа, -

наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

(в ред. Федеральных законов от 08.12.2003 № 162-ФЗ, от 07.12.2011 № 420-ФЗ)».

- антикоррупционное право – не отрасль права (см. мою статью)
- статистика коррупционной преступности
- особые формы судопроизводства по делам о коррупционных преступлениях

- уголовно-правовые санкции за коррупционные преступления, конфискация
- практика назначения наказаний за эти преступления
- законодательные инициативы (Бастрыкин; о криминализации посредничества – см. интернет)
- федеральный закон «О противодействии коррупции»

Антоненко А.П.

UDK 343.352:343.85

кандидат юридических наук

доцент кафедры уголовного права и процесса

филиала Российского государственного

социального университета в г. Минске

ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ КАК АНОМАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ЯВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЛАСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ.

Аннотация. Коррупция достигла уровня, угрожающего существованию современной цивилизации, но она не относится к объективным проявлениям властного управления и, потому, преодолима как явление общественной жизни. Универсальная причина коррупции – в доминировании в общественном сознании философии индивидуализма и корыстной мотивации поведения. Меры профилактики коррупции необходимо выработать исходя из понимания того, что только осознание бессмысленности поступка обеспечивает надежную гарантию добровольного отказа от его совершения.

Ключевые слова: коррупция, причины, условия, преодоление.

С древних времени, когда разрозненные человеческие группы достигли уровня общего развития, позволившего им перейти от решения задачи индивидуального физиологического выживания к задачам более сложным, требовавшим планирования совместных действий, постоянной организации, мотивации и контроля, люди столкнулись с проявлением такой присущей любому сообществу функции управления. Постепенное

численное укрупнение сообществ, усложнение внутренних и внешних общественных связей и задач привело к превращению управления в постоянный вид общественной деятельности. Во всех известных на сегодняшний день человеческих сообществах появляются группы людей, выполняющих функции руководства жизнью и деятельностью социума, то есть, управляющие им. В данном случае можно полностью согласиться с заключением доктора юридических наук, профессора А.Д. Керимова и кандидата юридических наук, доцента Г.Х. Нуриева, полагающих, что «внутренняя логика жизнедеятельности достаточно развитого общества (а именно таким является государственно-организованное общество) обуславливает необходимость, даже неизбежность, появления особой, довольно узкой и, как правило, замкнутой касты людей, которым большинство населения вынуждено доверять отправление властных функций».¹ Потребности управления, представляющего собой **имманентную** черту общественной организации, закономерно привели к развитию специфических инструментов отправления управленческих функций. Наиболее эффективным среди таких инструментов стал институт власти.

На уровне общего подхода к пониманию власти, можно согласиться с тем, что сущность власти проявляется в способности и возможности осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью различных средств, в том числе: авторитета, права, насилия.² Приведенное понимание власти отражает ее биосоциальную природу, проявляющуюся в необходимость и обусловленность существования власти, объясняемых внешними факторами, а также способностью личности «встроиться» в эти факторы и

¹ Керимов, А.Д., Нуриев Г.Х. О причинах властвования меньшинства в государственно-организованном социуме /Актуальные проблемы современного российского государственоведения: сб. научных трудов. Выпуск 2, 2009/ Под общ. ред. С.Н. Бабурина. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2009. – С.81.

² Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия / Гл. Редакция Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – 1983.

использовать их – обладание личностью необходимыми внутренними свойствами.

В отличие от понятия «возможность», относящейся в большей степени к обеспечивающим властвование внешним факторам, понятие «способность», также используемое в определении «власть», представляется именно той характеристикой, в которой обобщен целый ряд свойств, относящихся к личности субъекта, реализующего власть. Среди таких свойств называют: «авторитет необыденного личного дара (харизма) (Gnadengaben),³ качества, обеспечивающие материальное, интеллектуальное, моральное превосходство,⁴ твердость воли, решительность, здравомыслие, способность сохранять самообладание, душевное равновесие, вера в исключительную способность и призвание организовать жизнедеятельность общества на принципах справедливости,⁵ и другие.

Но перечисленными свойствами характеристика личности вообще и личности, осуществляющей власть, отнюдь не исчерпывается. Поэтому, став в следствие чего-либо обладателем властных полномочий, субъект властвования реализует их по собственному усмотрению сообразуя управленческие действия со своими представлениями о допустимом и правильном, в рамках тех границ, которые определяются возможностями, ограничивающими волю субъекта власти, действующего в конкретном месте и в конкретную историческую эпоху.

Несовершенство личности приводило во все известные времена, во всех государствах и у всех народов к использованию субъектами управления своего общественного положения в целях отклоняющихся или

³ Вебер Н. Избранные произведения: Пер. с нем. Сост., общ. ред. и послесловие Ю.Н. Давыдова; Предисл. П.П.Гайденко. – М.: Прогресс, 1990. – С. 646.

⁴ Моска Г. Правящий класс. Социологическое исследование. 1994. № 10. – С. 189.

⁵ Керимов, А.Д., Нуриев Г.Х. О причинах властвования меньшинства в государственно-организованном социуме /Актуальные проблемы современного российского государственного управления: сб. научных трудов. Выпуск 2, 2009/ Под общ. ред. С.Н. Бабурина. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2009. – С.93.

откровенно далеких от целей властного управления обществом. Вопрос о цели управленческой деятельности в государстве произведен от дискутируемой в науках теории государства и права, конституционного (государственного) права вопроса о назначении государства. Но, в любом случае, вне зависимости от того, какими функциями те или иные авторы наделяют государство, можно утверждать, что государство, являясь продуктом общественного развития, возникло в целях удовлетворения потребностей социума. Важнейшими из них представляются те, которые обеспечивают сохранение и развитие социума как субъекта исторического процесса. К ним можно отнести: создание условий, обеспечивающих эффективное этническое, духовное, культурное, нравственное, материальное развитие общества в целом и, сообразуясь с конституционно закрепляемыми общепризнанными представлениями о правах человека, создание условий для развития и совершенствования каждого индивида в отдельности. Таким образом, целью управления является, в современном его понимании, создание условий для реализации гражданами общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, сформулированных и закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и гражданина, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, принятых в 1966 году.

Тем не менее, отклонение управленческого процесса от целей управления констатировалось во все известные нам времена и эпохи. Такие несоответствия возникали в результате искаженного преломления действительных целей управления в призме субъективного мировоззрения личности, осуществляющей управленческий процесс. Использование управленческих властных полномочий в личных целях детерминируется, чаще всего, мотивом обогащения, но встречаются и иные мотивы (спесь,

«кумовство», «местничество» и другие), не связанные с получением материальной выгоды. В широком представлении любые действия, совершаемые с использованием служебного положения, властных полномочий в целях, отклоняющихся от интересов службы и управления, получили определение «коррупция». Именно такому (широкому) пониманию коррупции соответствует латинское *corrumpere*, переводимое как «растлевать».

Растлевающее действие коррупции на все сферы общественной жизни, а в современный исторический период и на всю человеческую цивилизацию, столь очевидно, что привело к пониманию необходимости консолидации в борьбе с ней усилий всего мирового сообщества. Результаты предпринимаемых в этом направлении усилия вызывают, к сожалению, скорее пессимизм, чем оптимизм. Коррупция процветает даже в таких благополучных странах с достаточно высоким уровнем жизни как страны Европейского Союза. В обнародованном в начале февраля 2014 года докладе Европейской комиссии по внутренней политике утверждается, что коррупция обходится Европе по меньшей мере в 120 млрд. евро ежегодно, что не на много меньше всего бюджета Европейского Союза. Более 75% граждан Европейского Союза считают, что в их странах коррупция широко распространена.⁶

Признание остроты проблемы нашло свое выражение в принятии в 2004 году Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Обосновывая необходимость принятия Конвенции, Генеральный секретарь ООН Кофи А. Аннен дал в Преамбуле к Конвенции весьма емкую и точную ее общую оценку. «Коррупция - это страшная чума, которая поражает общество самым различным образом. Она подрывает основы демократии и верховенства права, ведет к

⁶ Homme Affairs. 3 февраля 2014 (Электронный ресурс). Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/homme-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf
Дата доступа. 04.02.2014.

нарушению прав человека, препятствует работе рынков, ухудшает качество жизни и создает условия для процветания организованной преступности, терроризма и других явлений, угрожающих безопасности человека».⁷

Понятие коррупция используется и в более узком значении, сущность которого передается латинским *corruptio*, что переводится как «подкуп», «порча». В приведенном значении под коррупцией понимается использование должностным лицом властных полномочий, прав, статуса в целях получения личной выгоды, вопреки требованиям законодательства и морали. Впрочем, вариант перевода *corruption* как «порча», достаточно близок по своему смыслу с *corruptere*, имеющим значение в переводе с латинского как «растлевать».

Возникновение коррупции в системе властных и управленческих отношений обусловили, как представляется, во-первых складывавшееся и постепенно усиливавшееся в обществе доминирование представлений о приоритете материальных ценностей над духовными и, во-вторых, в большинстве случаев, временность, относительная непродолжительность обладания властью, зависимость обладания ею от различных внешних факторов. Осознание временности прикосновения к власти и мотивирует ее носителей к использованию своих возможностей для достижения максимального соответствия доминирующим в обществе ценностям представлений. Не случайно коррупция во все времена чаще всего и устойчиво ассоциировалась с тайным несправедным увеличением лицами, обладающими властными полномочиями, личных доходов. Такие стремления всегда осуждались и преследовались государством.

Пожалуй, первое достоверное свидетельство о коррупции и борьбе с ней относится ко времени правления шумерского царя Уруинимгина,

⁷ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Нью-Йорк, ООН, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, 2004.

жившего во второй половине XXIV века до н. э. В архивах Древнего Вавилона сохранились сведения о проводившихся им реформах государственного управления с целью пресечения злоупотреблений и вымогательств, получивших чрезмерное распространение среди чиновников аппарата царской администрации. В античные времена к проблемам коррупции обращался Аристотель, свидетельством чему служит, например, его известное сочинение «Политика». Упоминание о коррупции можно найти в римском праве – Законах двенадцати таблиц, в канонической религиозной литературе – Библии, Коране. О проявлениях коррупции в форме «посула» говорится в древнерусской Двинской уставной грамоте XIV века. Проблематика коррупции и ее преодоления как социально-правового явления довольно широко представлена в трудах европейских просветителей

Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Ф. Бэкона, Т. Гоббса.⁸

Тем не менее, несмотря на все прилагавшиеся усилия, коррупция продолжает существовать, а в общественном сознании сформировалось устойчивое представление об ее неотделимости от власти. Такого мнения в 2005 году в России придерживалось 53,8% обычных жителей страны, а 44% чиновников отмечали, что полностью от коррупции избавиться не удастся.⁹ За прошедшее время мнение респондентов по этому вопросу не изменилось. Результаты проведенного в 2010-2011 годах Торгово-промышленной палатой Нижнего Новгорода масштабного антикоррупционного мониторинга, в котором приняло участие 6,93 тысячи предпринимателей, показали, что 60% опрошенных воспринимают коррупцию как «неизбежное явление, сопровождающее любые отношения

⁸ Подробнее см. Богуш Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: дис.канд. юрид. наук. М., 2004. Гл. 1..

⁹ Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов. Аналитический доклад. М. 2005. (Электронный ресурс). Режим доступа: www.isras.ru>analytical_report_bureaucracy_10.html. Дата доступа. 27.01.2014.

в сфере бизнеса и исключая иные способы взаимодействия между предпринимателями и чиновниками».¹⁰

Доминирование в общественном сознании значительной части населения убеждения о неизбежности коррупции равносильно признанию закономерности ее существования и наделению признаком объективности. Подобные убеждения приводят к корректировке и общего отношения к ней как явлению общественной жизни: негативное его восприятие изменяется на нейтральное, терпимое, а у части населения на позитивное. Тот же опрос в Нижнем Новгороде показал, что 20% респондентов назвали коррупционные отношения чиновников и предпринимателей возможными, иногда полезными, хотя и не обязательными.

Признание или непризнание за коррупцией свойства объективности влияет не только на поведенческий выбор личности в условиях, провоцирующих коррупционное деяние, но и на определение концептуального подхода при формировании государственной политики в сфере борьбы с коррупцией: с объективным, закономерно существующим явлением бороться бессмысленно. К нему можно только приспособиться, а это уже совершенно иной подход, иная стратегия регулирования государством соответствующих общественных отношений. Поэтому вопрос о закономерности и неизбежности коррупции имеет определяющее значение не только для науки, но и для практики.

На уровне массового, обыденного сознания восприятие коррупции определяется личным опытом отношений в коррупционной сфере, историческими и относящимися к нашему времени примерами малоэффективной борьбы с ней. Именно они подталкивают, казалось бы, к очевидному выводу о закономерной связи общества, власти и коррупции, но такой выбор основывается более на интуиции.

¹⁰ Неизбежность коррупции. Коммерсант.ru, 06.04.2012. (Электронный ресурс). Режим доступа: www.kommersant.ru/doc/1909188. Дата доступа. 27.01.2014.

Важнейший аргумент – отсутствие исторических примеров устранения из жизни общества коррупции. На наш взгляд его убедительность не столь очевидна. Первое известное упоминание о коррупции относится ко второй половине XXIV века до н.э. Значит, история коррупции составляет менее четырех с половиной тысяч лет, что значительно меньше истории человечества. Философско-религиозные трактаты Индии, практически не исследуемое и не осмысленное древнее славянское литературное наследие, предания и легенды других народов, археологические находки в значительно отдаленных друг от друга частях Земли, дают обширный материал о высочайшем уровне цивилизаций людей, живших на Земле не менее, а по некоторым письменным источникам (Русские Веды, скандинавские «Старшая и Младшая Эдды»), значительно более сотни тысяч лет тому назад. Слишком краткий исторический период наблюдения, отсутствие систематизированной, научно осмысленной информации об жизни цивилизаций, предшествовавших нашей, и свидетельства их высочайшей духовности, позволяют предположить, что они могли и не знать такого порочного явления как коррупция.

Предположение о том, что коррупция объективно присуща власти опровергается и примерами жизни выдающихся политических деятелей нашего времени, обладавших высшей государственной властью, но не оставивших после себя свидетельств использования служебного положения в личных целях. Наиболее известны среди них: Мохандас Ганди, Джавахарлал Неру, Индира Ганди. Кроме того, несмотря на распространенность представленного взгляда на коррупцию как на явление неизбежное, далеко не все население его разделяет и, отнюдь, не все чиновники занимаются мздоимством и лихоимством.

Оценивая состояние борьбы с коррупцией, определяя стратегию и тактику борьбы с ней, представляется важным на уровне концептуального

понимания отличать собственно коррупцию как социальное явление и антиобщественные деяния, содержащие признаки и характеристики коррупции. В массовом сознании четкое понимание отличий одного от другого не просматривается, а их смешение приводит к нежелательным последствиям, среди которых неправильная оценка результатов, перспектив и необходимости борьбы с коррупцией. Без уяснения отличий коррупции от коррупционных проявлений невозможно определить управленческие средства, в том числе правовые, позволяющие максимально эффективно воздействовать на соответствующие сферы общественных отношений.

Рассматривая коррупцию как социальное явление необходимо, прежде всего, обратиться к общему определению понятия «явление». В диалектической философии категория «явление» означает то или иное обнаружение (выражение) предмета, внешнюю форму его существования, в отличие от сущности, понимаемой как внутреннее содержание предмета, выражающееся в единстве всех многообразных и противоречивых форм его бытия.¹¹ Таким образом, явление вообще представляет собой внешнюю форму, в которой объективируется сущность, а социальное явление - внешнюю форму проявления общественной сущности. Объективизация происходит в процессе проявления определенных признаков, во взаимодействии которых и обнаруживается предмет.

Признаки социального явления фиксируются в его научных определениях. В качестве рабочего определения социальной сущности можно принять определение, предложенное академиком С.И. Солнцевым, сформулированное им в 1922 году на основе исследования представлений о социальном, сложившихся в органистской, психологической, универсалистской социологических школах. «Социальное явление - объектированное гетерогенное отношение, возникающее между людьми

¹¹ Большая советская энциклопедия. В 30 т. Издание третье. - М.: «Советская энциклопедия». 1969-1978.

на основе общей взаимной обусловленности и развивающееся с исторической необходимостью и стихийной закономерностью».¹²

Из приведенного определения социального явления следует, что ему присущи такие проявления и признаки как массовое, устойчивое, продолжительное во времени воспроизведение в обществе. Они универсальны и не отличаются точностью, определенностью, носят оценочный характер, что открывает возможность учитывать специфику, традиции, сформировавшиеся культурно-исторические особенности восприятия тех или иных явлений в национальном сознании. Этим объясняется разное, всегда не совпадающее восприятие и отношение у разных народов, живущих в один и тот же исторический период, присутствующих в их жизни явлений, в частности, такого социального явления как коррупция. То, что для одной нации выглядит как трагедия, национальная катастрофа, общественным сознанием другой нации воспринимается менее болезненно, спокойнее. Приведенную особенность следовало бы учитывать, формируя собственное отношение к распространяемым рейтингам коррумпированности в том или ином государстве.

Отличия в оценках порога допустимости коррупции совершенно определенным образом отражается на процессах воздействия на нее, на отношении общества к государству и органам государственной власти. Внешняя оценка состояния борьбы с коррупцией должна, по возможности, учитывать особенности национального менталитета, поскольку любая внешняя оценка государства может вызывать болезненную реакцию национального сознания, вызывать чувство недоброжелательности к соответствующим странам и ассоциируемым с этими странами народам.

¹² Солнцев С.И. Введение в политическую экономию. Предмет и метод. – П. 1922. Гл. III. Социальное явление (Продолжение). (Электронный ресурс). Режим доступа: www.sbiblio.cjm>Каталог>.../solncev_polit/01.aspx. Дата доступа. 21.01.2014.

Ответная реакция, кроме того, препятствует объективному восприятию состояния коррупции в стране как институтами власти, так и частью населения. Оценивая состояние коррупции в государстве и принимаемые меры противодействия ей, правильнее опираться на мнение своего общества, на его собственную оценку.

Широкая распространенность, массовость, системность коррупционных проявлений образуют совокупность определяющих показатели, придающих коррупционным проявлениям социальное содержание. Следуя логике приведенного суждения, можно прийти к заключению о том, что утрата совокупностью коррупционных проявлений перечисленных признаков приведет к тому, что такие проявления перестанут восприниматься как социальное явление. Исчезнет общественное восприятие того, что коррупционные проявления имеют массовый характер – исчезнет и коррупция как социальное явление, хотя коррупционные проявления полностью изжить из общественной практики, скорее всего, не удастся.

Неотвратимость исчезновения коррупции как социального явления следует из философского диалектического метода познания социального, позволяющего рассматривать и изучать его как процесс, то есть в развитии, подразумевающим прохождение всех этапов бытия сущего от зарождения до исчезновения, совершающееся закономерно, с исторической неизбежностью. Историчность коррупции позволяет сформулировать, по крайней мере, два принципиально важных утверждения, обуславливающих отношение к перспективам борьбы с ней. Во-первых, коррупция не вечна. Следуя законам диалектической логики, необходимо признать существование в прошлом периода в истории человечества, когда в общественной жизни коррупция, как явление бытия, отсутствовала. Во-вторых, период существования коррупции, каким бы длительным он не представлялся, не бесконечен. Исчезновение коррупции

как историческая перспектива ее эволюции, подобно исчезновению любого объекта, предмета, явления объективной действительности, предрешено на заключительном этапе процесса эволюции этого социального явления. Управление же, как проявление формы общественного бытия, в каком бы виде оно не осуществлялось, неизбежно сохранится. Следовательно, управление и коррупция не имеют между собой объективной (закономерной) связи.

Коррупцию, таким образом, не следует относить к одному из закономерных проявлений формы общественной организации, в частности, ее государственной форме с присущим ей государственно-властным методом управления. Нет причин и к тому, чтобы воспринимать коррупцию как обязательный, неизбежный и неотделимый от власти ее атрибут. Она не обладает качеством объективности (закономерности) и, потому, принципиально преодолима.

Понимание преодолемости коррупции оправдывает цель ее устранения из общественной жизни, разработку и реализацию мер борьбы с ней.¹³ Важнейшей предпосылкой успешной борьбы является научное определение и обоснование действительных причин коррупции, а также важнейших условий, способствующих ее сохранению и достаточно массовому распространению практики коррупционного поведения.

Причины коррупции, ее возникновения и сохранения как социального явления следует искать в распространившихся среди людей негативных индивидуальных качествах, влияющих на поведение, в том числе, и лиц, обладающих властными полномочиями. Поскольку выбор поведения, в конечном счете, всегда зависит от личности, то природа коррупция имеет субъективное происхождение, хотя на выбор конкретного акта поведения,

¹³ Под борьбой с коррупцией мы понимаем не только действия, имеющие своей целью, как сказано в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ О противодействии коррупции, выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений, но и предупредительные, профилактические меры общесоциального и индивидуального характера.

конечно же, оказывает влияние вся система внешних по отношению к личности и ее внутренних факторов. В результате, выбор часто определяется конъюнктурными соображениями. Не случайно совершение любого поступка рассматривается в науке как результат взаимодействия причин и условий.

Причины коррупции как явления, складывающегося из системы деяний коррупционного содержания, в целом, субъективны, а условия, обеспечивающие возможность совершения коррупционных деяний, чаще всего (по отношению к личности коррупционера) – объективны.

Причинность коррупционных проявлений объясняется корыстным мотивом, хотя корысть понимается учеными, занимающимися коррупционной проблематикой, неоднозначно. Трактовка коррупции в «узком» понимании ограничивает корысть такими способами ее удовлетворения как подкуп и продажность. Сторонники «широкого» понимания коррупции полагают коррупционным любое корыстное злоупотребление служебным положением.¹⁴ Не анализируя доводы «узкого» и «широкого» подходов к пониманию коррупции, отметим лишь принципиально важное для определения отношения к причине коррупции единодушие в признании ее корыстной мотивации.

Сохранение корыстной мотивации в поведении людей объясняется, прежде всего, материальной физической составляющей природы человека, требующей создания и поддержания биологических условий его существования. Потребность в заботе об удовлетворении физических потребностей сохранялась постоянно, но не всегда человек мог гарантированно ее удовлетворить. В результате у людей сформировалась склонность к своеобразному мышлению и поведению, снижающему риски

¹⁴ Представителями «узкого» подхода к пониманию коррупции в России являются: А.И. Долгова, Н.А. Лопашенко, В.В. Астанин. К сторонниками «широкого» понимания коррупции относятся: проф. В.С. Комиссаров, проф. В.В. Лунев, П.А. Кабанов. К широкому пониманию коррупции склоняется Г.К. Мишин

(бережливость, рационализм потребления, создание запасов). Происходившее впоследствии в процессе исторического развития превращение имущества из предмета потребления в богатство, мерило ценности и значимости человека, постепенно привело к трансформации сознания и укреплению в нем материальной ценностной ориентации. Материальные блага стали восприниматься не как средство обеспечения жизни, а как ее цель. Происходившее изменение ценностных представлений способствовало межчеловеческому разобщению, формированию индивидуалистического мировоззрения, которое, по своей сути, противоположно общественной форме организации людей, основанной на принципе коллективизма. Философия индивидуализма, в наибольшей степени развитая сегодня на территории Западной Европы и в Северной Америки, разрушает общество и ее продукт - современную цивилизационную модель. Одним из эффективнейших средств разрушения и является коррупция, а следование эгоцентрической мировоззренческой модели, агрессивно навязываемой каждой личности с начала XIX века, формирует в людях эгоцентризм, оправдывающий корысть как важнейшую ценностную установку и мотив поведения. Эгоцентричное мировоззрение закономерно подталкивает людей к противоправному поведению, в том числе совершению коррупционных деяний как одному из доступных и быстрых способов удовлетворения корыстных устремлений. Коррупция как явление обеспечивается, таким образом, материальной ценностной ориентацией общества. В этом видится универсальная, высшего порядка причина коррупции.

Но человек никогда бы не стал в биологической цепи организмов тем, кто он есть, если бы не склонность и внутренне присущая ему потребность к духовному развитию, духовному мировосприятию, совершенствованию, которыми он и отличается от животных. Обращение устремлений человечества к ценностям духовного порядка, переосмысление их

значимости для каждой личности, общественная оценка человека по достигнутому им уровню духовной развитости - единственный путь устранения универсальной причины коррупции, следовательно, и самой коррупции как явления. Предлагаемый подход подразумевает ответственность за коррупцию не только государства и его властных институтов, но в равной мере и ответственность личности, поскольку каждый сам отвечает собственной судьбой за свой выбор, а государство может лишь создать благоприятные условия, способствующие желаемому для общества выбору. Влияние государства на коррупцию должна выражаться в опосредованном, косвенном (через ценностную переориентацию личности) воздействие на ее причину.

Борьба с коррупцией, имеющая целью исключение ее из общественной жизни как социального явления, должна вестись не только опосредованно, путем формирования у населения иных ценностных ориентаций, которые будут определять значение и действительное место в жизни человека доминирующих в современном обществе материальных ценностей. Этот основной метод преодоления коррупции, и не только ее, должен дополняться системой иных взаимодополняющих мер, в том числе мер правового характера, объектом воздействия которых должны быть явления и процессы, сопутствующие причине, способствующие ее проявлению в актах коррупционного поведения, то есть условия коррупции.

Противодействие коррупции на государственном уровне не может строиться преимущественно на манипулировании репрессивными, карательными мерами воздействия. Исторический опыт свидетельствует об их недостаточности, объясняемой естественной ограниченностью возможностей репрессии как средства управления общественными процессами.

Репрессия как метод воздействия не беспредельна, поскольку страх – преодолим, а бесконечное ужесточение наказания невозможно. Свидетельством тому служит современный опыт Китайской Народной Республики, практикующей даже смертную казнь для коррупционеров. Жестокость – впечатляющий, понятный и, к сожалению, одобряемый значительной массой населения (в силу своей элементарности) метод борьбы, эффективный, однако, скорее для политического эпатажа, но не для решения проблемы коррупции. Кроме того, жестокие репрессии (другие совершенно малоэффективны) невозможно применять массово. Из российской истории можно вспомнить по этому поводу известный эпизод, якобы, из жизни Пера Великого, когда император, распорядившись казнить всех мздоимцев и лихоимцев, вынужден был умерить свой гнев в ответ на резонное замечание о том, что тогда у него никого не останется.

Очевидно, правовая, законом установленная репрессия должна сохраняться, но не как основное средство борьбы с коррупционными проявлениями.

Детерминация коррупционности личными качествами морального, духовно-нравственного свойства и обусловленность наделением некоторой части граждан властно-распорядительными полномочиями, требует обращения к теме нормативного регулирования процесса замещения руководящих должностей государственной службы.

Практикуемые требования к подбору и замещению кадров в России ориентированы на отбор претендентов по профессиональным качествам. Не случайно законодательство Российской Федерации о государственной и муниципальной службе ориентировано на оценку соответствия претендента и служащего должности по таким критериям как возраст, знание государственного языка, наличие соответствующего образования, опыта работы. Например, в ст. 21 Федерального закона «О

государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁵ право поступления на гражданскую службу предоставлено гражданам Российской Федерации, достигшим 18 лет, владеющим государственным языком Российской Федерации и соответствующим квалификационным требованиям. К квалификационным требованиям, как следует из ст. 12 того же Федерального закона, отнесены: профессиональное образование, стаж службы или работы по специальности, профессиональные знания и навыки. Требования личностного характера в перечень квалификационных требований не включены.

Возможно, с точки зрения содержания понятия профессиональности, это и оправдано (на уровне сознания профессиональная деятельность и ее результаты остаются отделенными от духовно-нравственной составляющей любого созидательного процесса). Гораздо хуже то, что личные качества гражданского служащего или претендента на должность гражданского служащего вообще в расчет не принимаются. Поступление на гражданскую службу осуществляется по результатам конкурса, который, опять же, проводится для оценки исключительно профессионального уровня претендентов и их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы.

Даже на уровне принципов гражданской службы, сформулированных в ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», требования к личностным характеристикам служащих не сформулированы. Напротив, ст. 4 содержит предписание равного допуска к гражданской службе, не зависимо от обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданина.

¹⁵ Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ О государственной гражданской службе Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.04.2004, № 31, ст. 3215.

Ничего не меняет и ст. 18, содержащая перечень требований к служебному поведению и предусматривающая некоторые антикоррупционные положения. Убеждает в этом содержание ст. 33 Федерального закона, устанавливающей основания прекращения контракта с гражданским служащим. Ее норма не предусматривает такого основания прекращения контракта как нарушение требований к служебному поведению, сформулированных в ст. 18.

Аналогичные положения содержатся и в статьях 4, 9, 12, 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».¹⁶

Приведенный краткий анализ содержания статей Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», имеющих отношение к теме исследования, позволяет понять причины того, почему личные качества претендентов на должность и личные качества государственных служащих изучаются (если вообще изучаются) поверхностно и ограничиваются, чаще всего, характеристикой, подписанной руководителем прежнего места работы, либо отзывами тех, кто знаком с претендентом на должность. Объективность подобной информации вызывает сомнение, обоснованность которого подтверждается, в частности, достаточной распространенностью коррупционных проявлений.

Кроме того, не редко качества претендента оцениваются с точки зрения личной преданности руководителю. Честность, открытость, искренность, принципиальность и иные подобные качества в этом случае не всегда воспринимаются позитивно.

Формальные основания для предъявления претензий к порядку подбора кадров отсутствуют. Действующие законодательные акты

¹⁶ Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ О муниципальной службе в Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.03.2007, № 10, ст. 1152.

ориентированы на оценку профессиональных способностей и, потому, мотивируют претендентов на должность к совершенствованию именно профессиональных навыков. О требованиях к качествам личности претендента Законодатель только упоминает. Без законодательно определенных механизмов контроля и критериев отбора они остаются декларациями, общими пожеланиями и могут защитить от проникновения во власть в случаях, когда духовно-нравственный облик претендента откровенно не укладывается в рамки общественного представления о морали, при условии, что такие факты имеют формально-юридическое подтверждение или получают широкую общественную огласку.

Иначе как законодательным упущением определить сложившееся положение вещей трудно. Понятно, однако, и то, что оградить законодательными нормами сферу управления от проникновения в нее лиц, склонных к коррупции, не удастся. Законодательный механизм регулирования для этого слишком несовершенен. Тем не менее, признание в этом случае несовершенства закона как регулятора общественных отношений не означает отказа от его использования.

Представляется правильным, если закон, во-первых, будет закреплять обязательность оценки личных качеств претендентов как одного из критериев принятия решения о замещении руководящей должности на основе конкурса. В случае равенства претендентов по иным характеристикам, решающим критерием отбор на должность должны быть их личные (человеческие) качества. Хорошо известно, что необходимым профессионализмом можно овладеть, а «исправить» личность – практически невозможно. Изменение личности происходит только в случае пробуждения внутренней потребности к самосовершенствованию и самостоятельной духовной работе над собой. Во-вторых, закон должен предусматривать систему более объективных механизмов оценки духовно-

нравственных установок претендентов на должность, а несоответствие им – как одно из законных оснований отказа в замещении должности.

Смысл вносимых предложений заключается не в том, чтобы усложнить и формализовать работу по подбору руководящих кадров, хотя усложнение представляется оправданным, поскольку является дополнительным фактором, влияющим на самооценку претендента и принятие им решения о выдвижении своей кандидатуры на должность в условиях риска получения негативной внешней оценки его личности. Превентивное значение предлагаемых мер заключается в формировании у служащих внутренней мотивации к заботе о своей репутации как обязательному условию карьерного роста в сфере государственного управления.

Внесение изменений в законодательство, определяющее принципы подбора кадров и карьерного продвижения государственных служащих, представляется крайне актуальной составляющей системы государственных мер противодействия коррупции.

Если же попробовать определить общую концепцию государственного правового воздействия на коррупцию, то можно достаточно определенно утверждать, что она должна выстраиваться на основе понимания и учета психологических механизмов, формирующих поведение человека. Действия человека носят осмысленный, целенаправленный характер. Люди не склонны совершать бессмысленные поступки. В этом и заключается основной подход и принцип формирования государственной антикоррупционной политики. До тех пор, пока будет сохраняться возможность пользоваться материальными благами, приобретенными с использованием служебного положения вопреки интересам службы и общественным интересам, любые законодательные меры будут иметь ограниченный характер воздействия.

Усиление контроля, увеличение количества и видов контрольно-надзорных органов, численности их штатов, расширение их прав и компетенции, заметных результатов не дает. Доказательством тому может служить пример Белоруссии, выстроившей разветвленную систему контрольно-надзорных органов, ежегодно проводящих значительное количество проверок. Известнейшим орган среди них является Комитет государственного контроля Республики Беларусь, наиболее близким аналогом которому в Российской Федерации можно признать Счетную палату Российской Федерации. Согласно отчета о работе Комитета государственного контроля за 2012 год, им было проведено 2952 профилактических и упреждающих мероприятия. Его структурным подразделением – Департаментом финансового мониторинга выявлено 1033 преступления. При этом, как отмечено в отчете, в сравнении с 2011 годом, выявлено в 1,8 раза больше преступлений коррупционной направленности.¹⁷ Для сравнения отметим, что Счетная палата Российской Федерации за период с 2000 года по 2011 год провела 6029 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе контрольных – 5224 мероприятия.¹⁸

Несмотря на значительную разницу в интенсивности контрольно-надзорной работы в Белоруссии и России, в ежегодном рейтинге стран мира по показателю распространенности коррупции в государственном секторе за 2013 год оба государства оказались практически рядом: Белоруссия с рейтингом 29 занимает 123-е место, а Россия с рейтингом 28 отнесена на 127 место.¹⁹

¹⁷ Сайт Комитета государственного контроля Республики Беларусь (Электронный ресурс). Режим доступа: www.kgk.gov.by – Дата доступа. 30.01.2014.

¹⁸ Сайт Счетной палаты Российской Федерации (Электронный ресурс). Режим доступа: www.ach.gov.ru Дата доступа. 30.01.2014.

¹⁹ Рейтинг стран мира по показателю распространенности коррупции в государственном секторе за 2013 г. // Центр гуманитарных технологий. (Электронный ресурс). Режим доступа: URL.<http://gtmarket.ru/ratings/corruptions-perceptions-index/info/> Дата доступа. 29.01.2014.

Приоритет в борьбе с коррупцией следует перенести с затратного непосредственного контроля над государственными служащими, имеющим целью пресечение незаконной деятельности коррупционеров и возврат незаконно нажитого, на косвенный контроль, позволяющий по вторичным признакам (например, качеству жизни служащего) определять принадлежность государственного служащего к коррупционной среде.

Распространение косвенного контроля не только на период несения государственной службы, но и на последующий длительный период, позволит, в сочетании с установлением значительно увеличенного срока давности привлечения к ответственности, повысить для коррупционера риск ответственности за коррупционные преступления, что может стать эффективным средством коррупционной превенции.

Имея целью устранение коррупции из общественной жизни как явления, необходимо уточнить назначение косвенного и непосредственного контроля. Результаты косвенного контроля должны рассматриваться не столько как основание привлечения к уголовной ответственности, сколько в качестве основания отстранения государственного служащего от должности по причине недоверия к нему.

Важным элементом предлагаемой системы борьбы с коррупцией как общественным явлением представляется возвращение к практике «поражения в правах» как последствия увольнения от государственной службы по причинам недоверия или обязательного дополнительного вида ответственности за совершение преступлений и административных проступков, относящихся к группе деяний, определяемых общим понятием коррупционной преступности. Содержательно поражение в правах должно заключаться, прежде всего, в постоянном запрете (для лиц, совершивших соответствующие преступления) занимать какие-либо должности государственной и иной службы, выборные должности в

представительных органах власти, руководящие должности. Во-вторых, в запрете реализации пассивного избирательного права.

Внесение в законодательные акты, регулирующие вопросы статуса, организации и деятельности должностных лиц положение о поражении в правах должно создать дополнительный внутренний стимул, ограничивающий стремление к быстрому обогащению и использованию должности как средства извлечения дополнительных доходов.

Увольнения государственных служащих, фактически по основанию утраты доверия, а формально-юридически по иным причинам, используется и теперь. При этом уволенные зачастую устраиваются на высокооплачиваемую работу, в том числе и в коммерческие структуры, которым, используя служебное положение, оказывали в свое время услуги. Достаточно распространена практика, когда уволенные по подозрению в коррупции, через какое-то время вновь оказываются на государственной службе. Риск потери и должности, и перспектив государственной службы или иной престижной работы, а вместе с ними и репутации, должен создавать сильный дополнительный мотив сдерживания коррупционных настроений в среде государственных служащих.

Подводя краткий итог, можно сформулировать следующие выводы.

1). Коррупцию не следует рассматривать как одно из проявлений государственной власти, ее обязательный и неизбежный атрибут. Она не объективна и, потому, преодолима.

2). Содержащие признаки коррупции деяния – одно из возможных индивидуальных проявлений субъективных свойств конкретных личностей, свойств, детерминируемых индивидуалистической, эгоцентрической по сути доминирующей в общественном сознании материальной ценностной ориентацией.

3). Изменение в общественном сознании ценностных доминант - определяющий способ ликвидации коррупции как социального явления.

4). До тех пор, пока в условиях доминирования материальной ценностной ориентации совершение коррупционных действий позволяет реализовывать эту ценность, любые меры борьбы с коррупцией будут малоэффективны.

5). Меры профилактического правового предупреждения коррупционного поведения следует направлять на устранение условий ему способствующих. Их необходимо вырабатывать исходя из понимания того, что только очевидная бессмысленность поступка является надежной гарантией субъективного выбора в пользу отказа от его совершения. Коррупционное поведение должно стать бессмысленным для субъектов властвования и управления.

Список использованных источников

1. Богуш Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2004.
2. Большая советская энциклопедия. В 30 т. Издание третье. – М.: «Советская энциклопедия». 1969-1978.
3. Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов. Аналитический доклад. М. 2005. (Электронный ресурс). Режим доступа: www.isras.ru>analytical_report_bureaucrasy_10.html Дата доступа. 27.01.2014.
4. Вебер Н. Избранные произведения: Пер. с нем. Сост., общ. ред. и послесловие Ю.Н. Давыдова; Предисл. П.П.Гайденко. – М.: Прогресс, 1990.
5. Керимов, А.Д., Нуриев Г.Х. О причинах властвования меньшинства в государственно-организованном социуме /Актуальные проблемы современного российского государственоведения: сб. научных трудов. Выпуск 2, 2009/ Под общ. ред. С.Н. Бабурина. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2009.

6. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Нью-Йорк, ООН, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, 2004.
7. Комитет государственного контроля Республики Беларусь (Электронный ресурс). Режим доступа: www.kgk.gov.by – Дата доступа. 30.01.2014.
8. Моска Г. Правящий класс. Социологическое исследование. 1994. № 10.
9. Homme Affairs. 3 февраля 2014 (Электронный ресурс). Режим доступа: http://ec.europa.eu/dgs/homme-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf Дата доступа. 04.02.2014.
10. Неизбежность коррупции. Коммерсант.ru, 06.04.2012. (Электронный ресурс). Режим доступа: [www.kommersant.ru>doc/1909188](http://www.kommersant.ru/doc/1909188) - Дата доступа. [27.01.2014](http://www.kommersant.ru/doc/1909188).
11. Рейтинг стран мира по показателю распространенности коррупции в государственном секторе за 2013 г. // Центр гуманитарных технологий. (Электронный ресурс). Режим доступа: URL.<http://gtmarket.ru/ratings/corruptions-perceptions-index/info/> Дата доступа. 29.01.2014.
12. Солнцев С.И. Введение в политическую экономию. Предмет и метод. – П. 1922. Гл. III. Социальное явление (Продолжение). (Электронный ресурс). Режим доступа: www.sbiblio.cjm>Каталог>.../solncev_polit/ 01.aspx Дата доступа. 21.01.2014
13. Счетная палата Российской Федерации (Электронный ресурс). Режим доступа: www.ach.gov.ru Дата доступа. 30.01.2014.
14. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ О государственной гражданской службе Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.04.2004, № 31, ст. 3215.
15. Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ О муниципальной службе в Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.03.2007, № 10, ст. 1152.

16. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия / Гл. Редакция Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – 1983.

Korupcija u pravno/ekonomskom i politicko/socioloskom sistemu u Greckoj:**Η Διαφθορά στο δικαιο-οικονομικό και πολιτικο-κοινωνικό σύστημα στην Ελλάδα: του καθηγητή Δρ. Αλέξιου Παναγόπουλου**

Εισαγωγικά: Το ζήτημα της διαφθοράς αποτελεί επίκαιρο θέμα, ήδη από την ελληνική αρχαιότητα ο δήμος ή η πόλη κράτος, αλλά και αργότερα αφού ο δεσπότης είχε φέουδο αλλά και στην κρατική ασιατική δεσποτεία, μπορεί να πολιτεύονται εσφαλμένα, να είναι σπάταλοι κλπ, δεν είναι όμως υπόλογοι ιδιοποίησης ή διαφθοράς, αφού η πολιτική λειτουργία και το προϊόν της πολιτικής τους ανήκει εν είδη ιδιοκτησίας. Η έννοια της ιδιοποίησης ή, ειδικότερα, της διαφθοράς, προσιδιάζει στην δικαιο-οικονομική και πολιτική σχέση που εδράζεται στην αντιπροσωπευτική αρχή, που περιέχει μια γενική αναφορά σε ένα και όχι σε πραγματικό κάτοχο. Η ηθική προσέγγιση της διαφθοράς αναπέμπει το όλο ζήτημα σε ένα σύστημα κανόνων συμπεριφοράς, που έχουν ως συνισταμένη τη δυνατότητα της ηθικής λειτουργίας. Η ηθική προσέγγιση της διαφθοράς στην πολιτική που αντιβαίνει την ίδια τη λογική της, ως του φαινομένου που συγκροτεί την έννοια της ηθικά συνολικής κοινωνίας. Η ηθική προσέγγιση της πολιτικής λειτουργίας ευδοκμεί βασικά στις κοινωνίες, δηλαδή σε εποχές που η πολιτική είναι δομημένη με όρους εξουσιαστικής αυτονομίας. Ο πολιτικός σήμερα ασκεί λειτουργία εντολοδόχου, δεν είναι δικαιούχος της πολιτικής. Βλάβη η οποία μπορεί να προέλθει είτε από μια καταχρηστική ιδιοποίηση της θέσης του, είτε λόγω της εσφαλμένης πολιτικής, είναι θεμέλια της αντιπροσωπευτικής σχέσης που αποτελούν συγχρόνως του καταλύτη για τη συγκρότηση του πολιτικού συστήματος. Η μη αντιπροσωπευτική θεμελίωση του πολιτικού συστήματος της νέας τάξης ενισχύεται από την πρόταξη ως σκοπού της πολιτικής ρευστών εννοιών, όπως του γενικού ή του εθνικού συμφέροντος. Η δε έννοια του πολιτικού δικαίου είναι άγνωστη, αφορά ορισμένες πτυχές της δυναμικής αμφισβήτησης της πολιτικής κι όχι τον φορέα του πολιτικού συστήματος. Όταν η ασυλία καλύπτει και τα αδικήματα που αφορούν στο κοινό ή ιδιωτικό δίκαιο. Έτσι, ενώ στον ιδιωτικό ή κοινωνικό βίο αναγνωρίζεται ρητώς η υποχρέωση για την αποκατάσταση της βλάβης, που υφίσταται ο εντολέας από τον εντολοδόχο. Ο Αριστοτέλης δεν παραλείπει να υπογραμμίσει ότι πολιτικό έγκλημα είναι το έγκλημα του εντολοδόχου ή και του απλού ρήτορα που τιμωρείται αυστηρότερα, στη δημοκρατία, αφού προκαλεί συλλογική, άρα μεγαλύτερη βλάβη, απ' ότι το κοινό έγκλημα. Το πολιτειακό περιβάλλον επιβαρύνεται από το γεγονός ότι και οι ελάχιστες θεσμικές πρόνοιες με κύρια τη διάκριση των εξουσιών έχουν περιέλθει ουσιαστικά σε αχρησία, αφού με την ανθρωποκεντρική ενοποίηση της κοινωνίας, ο κάτοχος της πλειοψηφίας στις εκλογές, κατέχει αδιαίρετα το σύνολο των εξουσιών: ελέγχει τη Βουλή, την κυβέρνηση και φυσικά τον κρατικό μηχανισμό.

Το σπουδαιότερο είναι η αντιμετώπιση της πολιτικής ως δύναμης, που συνεπάγεται η έννοια της διαμεσολαβημένης κοινωνίας και δημιουργεί το κλίμα μιας εξωθεσμικής ή παρασκηνιακής λειτουργίας της πολιτικής διαδικασίας, η οποία στρώνει το έδαφος για την καταλυτική ομηρία του πολιτικού προσωπικού. Οι φορείς με απλούστερη διατύπωση οι ισχυροί της κοινωνίας καλούνται να στηρίξουν το κόμμα και τους πολιτικούς και είναι προφανές ότι οι χορηγοί χρήματος μεταβάλλουν τον πολιτικό και το κόμμα σε ένα προσωπικό πελάτη. Στο ισοζύγιο της πολιτικής η πελατειακή διαπλοκή του πολιτικού προσωπικού αποτελεί την καταλυτική προϋπόθεση όποιας φιλοδοξίας. Πόσο συμφυές με το σύστημα είναι το φαινόμενο φαίνεται αφού αντί θεραπείας, επιχειρείται γενικώς η νομιμοποίησή του, η ενσωμάτωση της διαφθοράς και της διαπλοκής. Η δε δημόσια χορηγία υπονοεί ότι το κόμμα και η πολιτική τάξη αναγνωρίζονται ως θεσμοί δημοσίου δικαίου. Ως εκ τούτου το δικαίωμα του χορηγού είναι να ελέγχει τους αποδέκτες, τόσο ως προς τον τρόπο της διαχείρισης, όσο και για την εκπλήρωση του σκοπού της πολιτικής. Εν τέλει γίνεται η δημοκρατική ανασυγκρότηση και λειτουργία του κόμματος ως δημόσιου θεσμού και όχι η λειτουργία του ως κλειστού χώρου.

Η διαφθορά του δημοσίου χώρου αφορά στο διοικητικό προσωπικό, στη διάχυση της διαφθοράς στον μη πολιτικό κρατικό μηχανισμό, η διαφθορά αυτή του κρατικού μηχανισμού θεωρείται γνώρισμα των χωρών της περιφέρειας της ΕΕ και αποδίδεται στη χαμηλή αμοιβή της εργασίας, στη σαθρότητα του πολιτικού συστήματος και του κρατικού μηχανισμού. Με δεδομένο ότι η οικονομική ανάπτυξη

συμβαδίζει εξ ορισμού με την πολιτική ανάπτυξη, η δε διαφθορά συνάδει με υπανάπτυξη. Αποσιωπώντας την ουσία του προβλήματος, λειτουργώντας απολογητικά προς τις σταθερές που συντηρούν τη διαπλοκή, αφήνει το πλαίσιο της διαφθοράς ανέπαφο και ίσως νομιμοποιημένο. Το στέλεχος του κρατικού μηχανισμού διακρίνει στη θέση που κατέχει ολοένα περισσότερο την προσωπική του ευδοκίμηση, καθώς η ιδέα μιας αποστολής, που συνέχεται με την κοινωνία, υποχωρεί υπέρ των συμφερόντων, τα οποία διακινεί η πολιτική τάξη.

Έτσι η ελληνική περίπτωση έχει πειραματική αξία ταυτόχρονα με εκμηδένιση των αξιών. Η ελληνική κοινωνία δεν βίωσε φεουδαρχία, δεν άφησε στις ιδεολογίες της πρόσφορο έδαφος να ευδοκιμήσουν στον χώρο της. Γιατί το νεοελληνικό κράτος λειτούργησε, εξαρχής, κυρίως ως πεδίο αναδιανομής του ηθικού, κοινωνικού και οικονομικού αγαθού σαν θερμοκήπιο για τη διαφθορά. Η ανάδειξη της πολιτικής πελατείας αποκαλύπτει ακριβώς τη δυσαρμονία της πολιτικής εξουσίας προς το πολιτικό ανάπτυγμα της κοινωνίας. Στον νέο ελληνικό πολιτικό πολιτισμό, παραμένει το κοινό, που διαφοροποιείται σαφώς από τον ασώματο δεσπότη, το κράτος. Μια σχέση, επομένως, η οποία συγκροτείται σε ένα κοινωνικό περιβάλλον, όπου η κοινωνία συμπεριφέρεται δίκη εντολέα με γνώμονα την πολιτική ατομικότητα, έτσι το σύστημα αυτό μεταλλάσσεται σε σκοπό της πολιτικής του κράτους. Η διαπλοκή και η διαφθορά συναποτελούν συμφυή στοιχεία του νέο ταξικού μοντέλου και πολιτικού συστήματος. Το σύστημα αυτό ανήκει στο απόμακρο μέλλον, οπότε μπορεί να υποθέσει κανείς ότι το ζήτημα της διαπλοκής και της διαφθοράς διαγράφεται στον ορίζοντα των νεότερων κοινωνιών.

Γενικό Μέρος: Γίνεται αποδεκτό από την έρευνα ότι ως βασική παθογένεια μιας οργάνωσης και αποτέλεσμα της ύπαρξης και συντήρησης αναποτελεσματικών οργανωτικών δομών, καθώς και η ανυπαρξία της αναποτελεσματικής λειτουργίας ελεγκτικών μηχανισμών είναι η διαφθορά. Το φαινόμενο αυτό της διαφθοράς από αρχαιότατων χρόνων είναι συνυφασμένο με την ανθρώπινη ύπαρξη, γι' αυτό και πρωτεύοντα ρόλο στον περιορισμό της διατηρεί η ύπαρξη της ηθικής υπόστασης του προσώπου. Το πρόσωπο και η ηθική του στις οργανώσεις του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα ορίζεται μέσα από τους κανόνες της εταιρικής ηθικής ή της επιχειρηματικής ηθικής ή της πολιτικής ηθικής, αφού ο άνθρωπος είναι πολιτικό όν κατά τον Αριστοτέλη. Όσον αφορά την εταιρική ηθική είναι προϊόν των ηθικών αξιών μιας κοινωνίας. Η εταιρική ηθική συντελεί στην ανάπτυξη, ενώ η απουσία της στη διαφθορά εκ των ηθών. Η καλή πίστη (*bona fides*) στην επιχειρηματική ηθική είναι μια απαραίτητη προϋπόθεση για την κανονική και κοινωνικο/οικονομική ανάπτυξη, ενώ η κακή επιχειρηματική ηθική, όπως είναι η διαφθορά, η σπατάλη, η κατάχρηση της εξουσίας και της ισχύος, καθώς και η εκμετάλλευση των δημοσίων πόρων για ιδιωτικό κέρδος, ωθεί στο να οδηγήσει μια οικονομία σε φαύλους κύκλους ύφεσης, αναταραχής και υποβάθμισης. Ως διαφθορά από μόνη της φθείρει και παρουσιάζεται τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα και έχει καταστροφικά αποτελέσματα στην οικονομική ανάπτυξη μιας Χώρας. Στον ιδιωτικό τομέα επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό τους κοινωνικούς εταίρους μιάς επιχείρησης, ενώ στο δημόσιο τομέα η ύπαρξη της διαφθοράς επιβαρύνει το κοινωνικό σύνολο για λογαριασμό του οποίου λειτουργεί ο δημόσιος τομέας, δηλαδή επιβαρύνει το σύνολο των πολιτών.

Η ηθική υπόσταση και η σχεσιοδυναμική συμπεριφορά των οργανισμών τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα, με την ηθική των ατόμων που απασχολούνται σε αυτούς, τις υφιστάμενες σ' αυτό οργανωτικές δομές, καθώς και η ηθική του κοινωνικού περιβάλλοντος μέσα στο οποίο δραστηριοποιούνται οι οργανισμοί, απασχολεί έντονα τις σύγχρονες επιστημονικές έρευνες και την ανθρώπινη κοινωνία. Αφού η εξελικτική συνέχεια των προβληματισμών περί ατομικής ηθικής που απασχόλησε τον άνθρωπο από τα χρόνια της κλασικής και ύστερης αρχαιότητας από τους σοφούς φιλοσόφους μας όπως: Σωκράτη, Πλάτωνα, Αριστοτέλη, Επικούρειους, Στωικούς, μέχρι και την Βιομηχανική επανάσταση έως και τις ημέρες μας της νέας εποχής. Μάλιστα η δράση των οργανισμών

του δημοσίου τομέα και των υπαλλήλων που τους αποτελούν, ως οργάνων της διαχείρισης της λαϊκής εξουσίας οφείλει να διέπεται από ηθικές αρχές, οι οποίες καθορίζονται από τους ορθούς κανόνες της εταιρικής ηθικής, ώστε οι δημόσιοι υπάλληλοι να λαμβάνουν ηθικές αποφάσεις αναπτύσσοντας κατάλληλη συμπεριφορά, έτσι να αποφεύγονται ή και να περιορίζονται τα φαινόμενα της μικρής ή μεγάλης διαφθοράς στο δημόσιο χώρο. Η ορθή διοίκηση εξασφαλίζεται με το σωστό παράγοντα των συντελεστών του Μάνατζμεντ, με σωστή διαμόρφωση της εταιρικής ηθικής που αποτέλεσε τον προβληματισμό τόσο των πρώτων θεωρητικών του Μάνατζμεντ και του Max Weber, όσο και των πιο σύγχρονων και νεωτέρων. Η μη ορθή χημική συγκρότηση του Μάνατζμεντ οδηγεί στην αναποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων της εταιρικής ηθικής, έτσι ώστε η διαφθορά στο δημόσιο να γίνεται άσχημη πραγματικότητα. Η διαφθορά είναι τόσο παλιά στην ιστορία όσο και η ηγεσία και η διακυβέρνηση στις ανθρώπινες κοινωνίες. Όπως παρατηρεί το ελληνικό τμήμα της διεθνούς διαφάνειας η διαφθορά βλέπει τον καθένα μας και περισσότερο από όλους τις φτωχότερες οικονομικά τάξεις. Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα αποτελεί το μοναδικό εμπόδιο στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.

Σύμφωνα με το άρθρο 2§1 του Ελληνικού Συντάγματος «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας» έτσι η διαφθορά λειτουργεί σε βάρος του σεβασμού, της προστασίας, της αξιοπρέπειας, της αξίας του ανθρώπου. Μια εμπειρική έρευνα που πραγματοποιήθηκε σε δείγμα 285 ατόμων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, η ελληνική κοινωνία εκτιμά ότι υφίσταται από πολύ έως πάρα πολύ διαφθορά στο ελληνικό δημόσιο σε ποσοστό 85,55% επιβεβαιώνοντας αντίστοιχη μια άλλη έρευνα της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάς.

Παρότι ένας μεγάλος αριθμός που συμμετείχαν στην έρευνα αυτή, αντιλαμβάνεται την ύπαρξη της διαφθοράς και ενώ δεν είναι διατεθειμένος να προβεί σε πράξεις διαφθοράς, εντούτοις επιβραβεύεται η διαπίστωση του ελληνικού τμήματος της Διεθνούς Διαφάνειας, ότι ο Έλληνας πολίτης αν και δεν αποδέχεται τις πράξεις οποιασδήποτε καταχρηστικής διαφθοράς στο δημόσιο, εντούτοις τις ανέχεται σιωπηρά, γιατί έτσι τουλάχιστον φανερή γίνεται η πράξη στο δημόσιο. Τα αίτια του φαινομένου της διαφθοράς στο δημόσιο μεταξύ μιας σειράς πηγών διαφθοράς όπως αυτές διατυπώνονται από τη διεθνή βιβλιογραφία, όπως και προέκυψε είναι ότι: η έλλειψη κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών, οι αδιαφανείς διαδικασίες και η μη απόδοση ευθυνών, κατά μεγάλο μέρος συμβάλλουν αρνητικά σε σημαντικό βαθμό στη γένεση και τη συντήρηση της διαφθοράς στο ελληνικό δημόσιο. Προκειμένου να εντοπιστούν οι βασικοί αποτελεσματικοί τρόποι αντιμετώπισης του φαινομένου της διαφθοράς προέκυψε ότι: οι κατάλληλοι μηχανισμοί ελέγχου, η άμεση απόδοση ευθυνών και οι νέες δομές οργάνωσης αποτέλεσαν τις βάσεις που συγκέντρωσαν την υψηλότερη βαθμολογία μεταξύ των πολιτών που ρωτήθηκαν. Στην προσπάθεια αυτή που έγινε, για να εκτιμηθεί το ποσοστό που η διαφθορά των ατόμων στο δημόσιο εξαρτάται από: την ατομική ηθική, τη δομή του οργανισμού και τις δομές της κοινωνίας, έγινε φανερό ότι, σε ποσοστό περίπου 50% εξαρτάται από την ατομική ηθική, σε ποσοστό περίπου 24% από τη δομή του οργανισμού και σε ποσοστό περίπου 26% από τις δομές της κοινωνίας. Ειδικότερα στην Ελλάδα ο πολίτης, είτε αποτελεί όργανο του κρατικού μηχανισμού, είτε αποδέκτη των υπηρεσιών αυτού, στην προσπάθειά του να εξυπηρετήσει τα συμφέροντά του λειτουργεί με σχέση αντιθετικότητας ως προς το κράτος και όχι με μια σχέση συνεργασίας. Αυτή η σχέση αντιπαλότητας ενισχύεται από την ελλιπή ανάπτυξη σύγχρονων οργανωτικών δομών στη δημόσια διοίκηση και την πλημμελή εκπαίδευση, που συντελούν με τη σειρά τους σε μια διαμόρφωση λανθασμένων αντιλήψεων και στην υιοθέτηση της αμφίβολης ποιότητας προτύπων ηθικής που οδηγούν μεταξύ των άλλων και στην διαφθορά. Στην προσπάθεια να αντιμετωπιστεί η παθογένεια αυτή πρέπει να δημιουργηθεί στην κοινωνία μια θετική διάθεση για το κράτος, έτσι ώστε να ελαχιστοποιηθεί η άρνηση συνεργασίας των πολιτών μέσα από τις συλλογικές δομές της διοικητικής δράσης, έστω και αν κάποιες από αυτές τις δομές καταφέρουν να λειτουργήσουν με αποτελεσματικότητα.

Το σκοπό αυτό θα εξυπηρετήσει το γεγονός ότι το κράτος οφείλει να βελτιώσει τις οργανωτικές του δομές του μέσα από ένα σύνολο πολιτικών του Μάνατζμεντ οι οποίες μεταξύ των άλλων θα διασφαλίζουν τη διαμόρφωση των αξιόπιστων μεθόδων στελέχωσης του δημοσίου και ταυτόχρονα την εφαρμογή αξιόπιστων συστημάτων συνεχούς αξιολόγησης και εξέλιξης του προσωπικού τους, ώστε να αναπτύξει αποτελεσματικούς ανεξάρτητους ελεγκτικούς μηχανισμούς που θα εξασφαλίζουν, τον συνεχή έλεγχο των οργανισμών του δημοσίου, από τα κατάλληλα εκπαιδευμένα πρόσωπα, ώστε να αναπτύξει ένα μηχανισμό διαδικασιών δημοσιότητας, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη και αποτελεσματική ενημέρωση των πολιτών για τις πράξεις των διοικητικών του οργάνων, συνάμα

να αναπτύξει ένα χώρο κανόνων ηθικής και κωδικών επαγγελματικής συμπεριφοράς, συνελόντι να εμπεδωθεί ένας κοινός τόπος ηθικών αξιών και αρχών που θα διασφαλίζει ένα κατώφλι ένα σκαλοπάτι ηθικής συμπεριφοράς για τους άφθαρτους υπαλλήλους του δημοσίου, αφού: εκπαιδεύσει τους πολίτες του, είτε είναι κρατικοί λειτουργοί, είτε είναι απλοί πολίτες, έτσι ώστε να αρχίσουν να λειτουργούν ως άτομα μιας ενιαίας ομάδας, αν όχι με κοινούς στόχους, αν μη τι άλλο με στόχους που δεν θα συντηρούν ένα περιβάλλον συγκρούσεων και επιπλέον που θα συντελούν στην εμπέδωση ενός βασικού συστήματος ηθικών αξιών κοινωνικής και κρατικής διαφάνειας. Η ανυπαρξία εκπαίδευσης στο δημόσιο ή η ύπαρξη εκπαίδευσης χωρίς στόχους που να συνδυάζονται με ένα σύστημα ανώτερων ηθικών αξιών δεν είναι δεδομένο ότι συντελεί στην ανάπτυξη εμπνευσμένης ηγεσίας, καθώς είναι να αναπτύξει κατάλληλα εμπνευσμένους ηγέτες οι οποίοι θα ενθαρρύνουν και θα διατηρούν εκείνα τα πρότυπα συμπεριφοράς που θα διασφαλίσουν τη δημόσια εμπιστοσύνη και την επιτυχημένη λειτουργία του δημόσιου τομέα, ώστε να συνεργαστεί ο πολίτης με το κράτος. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον η διαφθορά δεν θα βρίσκει πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης, ενώ θα περιορίζεται η ανάπτυξη και η δράση ομάδων με αντιτιθέμενα συστήματα αξιών που επιδιώκουν το ατομικό όφελος σε βάρος του κοινωνικού οφέλους, ώστε να οδηγηθούμε σε ένα μοντέλο κράτους που θα είναι συνεργάτης του πολίτη και όχι αντίδικός του. Όσο κι αν αυτό δείχνει άπιαστο όνειρο αξίζει την προσπάθεια και την αποτροπή από τα μοντέλα της νέας τάξης πραγμάτων.

Ειδικό Μέρος: Η οικονομική διαφθορά αλλά και γενικά η διαφθορά όπως προαναφέραμε είναι η κατάχρηση της εξουσίας από κυβερνητικούς συνήθως ανώτερους υπαλλήλους των κυβερνητικών δυνάμεων. Η κατάχρηση είναι στην παράνομη, συνήθως μυστική, απόκτηση ιδιωτικής περιουσίας ή η αποκόμιση άλλου ιδιωτικού οφέλους σε βάρος του κράτους. Η κατάχρηση της κυβερνητικής δύναμης για άλλους λόγους μη ιδιωτικούς, όπως είναι η καταστολή των πολιτικών αντιπάλων, η δε βιαιότητα της αστυνομίας δε θεωρείται διαφθορά. Όλες οι μορφές κυβερνήσεων είναι ευάλωτες στην διαφθορά και στην πολιτική δωροδοκία. Οι μορφές διαφθοράς ποικίλλουν αφού περιλαμβάνουν: τη δωροδοκία, τον εκβιασμό, το τεποτισμό, την υπεξαίρεση χρημάτων, την δωροληψία, την κατάχρηση. Η διαφθορά μπορεί να διευκολύνει την εγκληματική επιχειρηματικότητα όπως την εμπορία ναρκωτικών και το ξέπλυμα χρήματος, την παράνομη διακίνηση προϊόντων, δεν περιορίζεται μονάχα σε κυβερνητικούς υπαλλήλους, αλλά επεκτείνεται και σε οργανώσεις που πραγματοποιούν οικτρά εγκλήματα. Σε μερικά έθνη η διαφθορά είναι τόσο κοινή, που αναμένεται όταν αλληλεπιδρούν οι μικρές επιχειρήσεις και οι απλοί πολίτες με τους διεφθαρμένους κυβερνητικούς ανώτερους υπαλλήλους. Το αποτέλεσμα της πολιτικής διαφθοράς είναι η κλεπτομανία και η υπεξαίρεση κρατικών χρημάτων. Η διαφθορά διαφέρει ανάλογα με τη χώρα και την εξουσία. Ορισμένες πολιτικές πρακτικές χρηματοδότησης που είναι νόμιμες σε μια χώρα μπορούν να είναι παράνομες σε άλλη. Σε μερικές χώρες, οι κυβερνητικοί ανώτεροι υπάλληλοι έχουν τόσο ευρείες δυνάμεις, που τα όρια μεταξύ του νόμιμου και του παράνομου είναι πολλές φορές αρκετά δύσκολο να ορισθούν, τα αποτελέσματα στην πολιτική εξουσία, τη διοίκηση και τα όργανα. Η διαφθορά θέτει ένα σοβαρό πλήγμα στην υγεία ανάπτυξη. Επί παραδείγματι, έχει ειπωθεί από παρόχους υπηρεσιών Internet ότι ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος ΟΤΕ καθυστέρησε σκόπιμα τρία χρόνια την παροχή ADSL συνδέσεων Internet στην Ελλάδα, υποχρεώνοντας τους χρήστες να συνδέονται με dial - up συνδέσεις και να έχουν υψηλή χρέωση. Ο ΟΤΕ ισχυρίζεται ότι η καθυστέρηση οφειλόταν στην απουσία υποδομής, σε συνδυασμό με την ελληνική γραφειοκρατία. Μία άλλη σημαντικότερη συνέπεια της διαφθοράς είναι η καταστροφή του περιβάλλοντος. Υπάρχουν πλείστα παραδείγματα οικοπεδοποιήσεων καμμένων περιοχών, με παράλληλη αδιαφορία για την μόλυνση του περιβάλλοντος από βιομηχανίες, τεχνικές εταιρίες, κλπ. που οφείλονται στην απροθυμία ή στην σκόπιμη καθυστέρηση εφαρμογής του νόμου από τους κρατικούς φορείς. Επίσης, στην υγεία δεν είναι λίγες οι φορές που καθυστερείται η εξυπηρέτηση ατόμων που δεν έχουν οικονομική άνεση σε δημόσια νοσοκομεία. Στον πολιτικό βίο η διαφθορά υπονομεύει τη δημοκρατία και την καλή και σωστή διακυβέρνηση. Είναι πιθανό ακόμα να περιφρονούνται ή και να υπονομεύονται επίσημες διαδικασίες. Η δωροδοκία στις εκλογές και στους νομοθετικούς οργανισμούς μειώνει την υπευθυνότητα και διαστρέφει την αντιπροσώπευση στη χάραξη της πολιτικής. Η διαφθορά στο δικαστικό σύστημα συμβιβάζει το κράτος δικαίου και η διαφθορά στη δημόσια διοίκηση οδηγεί στην άδικη και άνιση παροχή υπηρεσιών. Γενικά η διαφθορά διαβρώνει τη θεσμική ικανότητα της κυβέρνησης καθώς οι διαδικασίες της δεν λαμβάνονται υπόψη, οι πόροι μειώνονται σταδιακά, και τα δημόσια γραφεία αγοράζονται ή πωλούνται. Συγχρόνως, η δωροδοκία υπονομεύει τη νομιμότητα της κυβέρνησης και τέτοιων δημοκρατικών αξιών όπως η

εμπιστοσύνη και η ανοχή. Ταυτόχρονα, ακόμη και σε μέρη όπου η διαφθορά δεν υπάρχει ή τουλάχιστον λέμε δεν υπάρχει, μερικά άτομα θα κάνουν τις ψεύτικες, τις αβάσιμες, τις ανεύθυνες δαπάνες της δωροδοκίας για να υποστηρίξουν τις πολιτικές ή προσωπικές προκαταλήψεις και τις ημερήσιες διατάξεις τους. Μερικοί, στην πραγματικότητα, θα υποστήριζαν ότι οι δαπάνες ή οι αντίθετες δαπάνες της διαφθοράς έχουν γίνει υποκατάστατο της ενδελεχούς πολιτικής ανάλυσης. Επομένως, ο πολίτης πρέπει να είναι άγρυπνος ώστε να μπορεί να ξεχωρίσει την αποδεδειγμένη διαφθορά από τα πολιτικά παρακινούμενα κίνητρα της Διαφθοράς.

Τα οικονομικά αποτελέσματα της διαφθοράς είναι: η δωροδοκία που υπονομεύει επίσης την οικονομική ανάπτυξη με την οικονομική ανεπάρκεια. Στον ιδιωτικό τομέα, η διαφθορά αυξάνει το κόστος της επιχείρησης μέσω της τιμής των παράνομων πληρωμών, το διοικητικό κόστος των ανωτέρων, καθώς και τον κίνδυνο αποκάλυψης παραβιασμένων συμφωνιών. Αν κάποια δωροδοκία αξίωσης μειώσει τις δαπάνες στην περιοχή της Σαχάρας τα αποτελέσματα είναι καταστροφικά πρβλ. οικονομολόγο Mancur Olson. Στην περίπτωση της Αφρικής, ένας από τους παράγοντες για αυτήν την συμπεριφορά ήταν η πολιτική αστάθεια, και το γεγονός ότι οι νέες κυβερνήσεις δήμευαν συχνά τα διεφθαρμένα, αποκτηθέντα προτερήματα της προηγούμενης κυβέρνησης. Αυτό έδωσε θάρρος στους ανώτερους υπαλλήλους στο να κρύψουν τον πλούτο τους στο εξωτερικό, εξασφαλίζοντας την απροσιτότητα οποιασδήποτε μελλοντικής απαλλοτρίωσης από το εκάστοτε κράτος. Αντίθετα, οι διεφθαρμένες υπηρεσίες στην Ασία, όπως αυτή του κυβερνήτη της Ινδονησίας Haji Mohammad Suharto έχουν πάρει συχνά την μορφή περικοπών παντού υπό την μορφή φιλοδωρημάτων, προβάλλοντας περισσότερους όρους για την ανάπτυξη μέσω μιας επενδυτικής υποδομής, του νόμου και της τάξης.

Οι προεκτάσεις της διαφθοράς και οι τρόποι της αντιμετώπισης βασίζονται στη συγκέντρωση της όλης κρατικής εξουσίας στην κυβέρνηση και, ειδικότερα, στο πρόσωπο του πρωθυπουργού αφού αυτός επιλέγει και αντικαθιστά τους υπουργούς και αποτελεί, για το κοινοβουλευτικό μας πολίτευμα, μια αντινομία. Η έλλειψη θεσμικών αντίβαρων που να ελέγχουν αλλά, παράλληλα, να νομιμοποιούν τις κυβερνητικές πρωτοβουλίες συνιστά αδυναμία που παραλύει την κυβερνητική δράση. Εξαιτίας της έλλειψης αυτής, η κυβέρνηση αναγκάζεται να αναζητά εξωθεσμικά ερείσματα στα ΜΜΕ, σε εκδότες, σε κεφαλαιούχους κ.λπ. Αυτοί απαιτούν, ως αντάλλαγμα, προνομιακές ευκαιρίες πλουτισμού, με την ανάθεση π.χ. δημοσίων έργων και προμηθειών ή την εξασφάλιση μονοπωλίων ή απαλλαγών από φορολογικά βάρη. Έτσι καταλύεται η ισονομία. Η διαφθορά εγκαθίσταται στον δημόσιο χώρο. Υπάρχει, επομένως, ανάγκη θεσμικών αντίβαρων κατά την αρχή των checks and balances, που θα ελέγχουν και θα αντισταθμίζουν την κυβερνητική εξουσία. Μόνον έτσι αυτή θα καταστεί ισόρροπη και δημοκρατικά νομιμοποιημένη, άρα ικανή να αντιμετωπίσει τα προβλήματα της εποχής μας, μεταξύ των οποίων και η κρατική διαφθορά. Το γενικό χαρακτηριστικό κάθε οικονομικής διαφθοράς είναι η παρεμβολή στις συναλλαγές, με στόχο την εξασφάλιση παράνομου και παρασιτικού πλουτισμού. Οι πράξεις οικονομικής διαφθοράς συνδέονται κατά κανόνα με εγκλήματα, όπως, ιδίως, απειλές, εκβιάσεις, δωροδοκίες, παράβαση του νόμου περί μεσαζόντων, απάτες, απιστίες, πλαστογραφίες, υπεξαυρέσεις, καταχρήσεις. Ωστόσο, χαρακτηρίσει διαφθοράς έχουν επίσης πράξεις που χωρίς να είναι εγκλήματα αποσκοπούν στην εξασφάλιση αθέμιτου πλουτισμού μέσω ευνοιών ή διευκολύνσεων ή εξυπηρετήσεων που παραβιάζουν την ισότητα. Στο δημόσιο χώρο η διαφθορά εμφανίζει κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά: σε αυτή μετέχουν κατά κανόνα πολιτικοί, κρατικοί ή δημόσιοι, γενικότερα, αξιωματούχοι ή και απλοί υπάλληλοι; δεν αφορά ιδιωτικές συναλλαγές αλλά ανάγεται στην κρατική δράση και στόχο έχει, συνήθως, την πρόσβαση σε ευκαιρίες πλουτισμού σε βάρος της δημόσιας περιουσίας; οφείλεται, συνήθως, σε κακή οργάνωση της διοίκησης που ευνοεί την ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων και την παρέμβαση πολιτικών παραγόντων και κομματάρχων; συνδυάζεται συχνά με την αφανή χρηματοδότηση κομμάτων για την αντιμετώπιση των εκλογικών, ιδίως, δαπανών και στοχεύει στην απόκτηση πολιτικής επιρροής που θα της επιτρέψει τον ευκολότερο, μεγαλύτερο και ασφαλέστερο πλουτισμό. Η οργανωμένη ενίοτε σε κυκλώματα και δίκτυα η διαφθορά στον δημόσιο χώρο μπορεί να διεισδύσει σε κρατικές υπηρεσίες και να φτάσει ακόμη και να επηρεάζει τομείς της κρατικής ή της δημόσιας, γενικότερα, δράσης, να ασκεί δηλαδή, μέσω αυτών, μια παραεξουσία. Πεδία διαφθοράς στον δημόσιο χώρο είναι οι δημόσιοι διαγωνισμοί, οι προμήθειες, τα δημόσια έργα, η βεβαίωση και είσπραξη φορολογικών εσόδων και ασφαλιστικών εισφορών, οι κρατικές επιδοτήσεις ιδίως των κομμάτων και ημικρατικών επιχειρηματικών φορέων οι κρατικές αποζημιώσεις, οι αναδασμοί, η εκποίηση ή παραχώρηση εθνικής γης και άλλων

περιοριστικών στοιχείων του δημοσίου, των (Δήμων κτλ) ΟΤΑ. Για την ανάπτυξη της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό οι πολιτικοί, που δεν μεριμνούν για τον θεσμικό και πραγματικό διαχωρισμό της διοίκησης από το κόμμα και από τους ποικιλώνυμους παράγοντες και κομματάρχες, επιφυλάσσοντας, αντίθετα, σε αυτούς ευκαιρίες επεμβάσεων, με ψηφοθηρικούς ή ανάλογους ευνοϊκούς κρατικούς στόχους. Η αίσθηση της ασυδοσίας που χαρακτηρίζει ορισμένους υπουργούς οφείλεται και στην ειδική ρύθμιση της, δήθεν της ευθύνης των υπουργών, η οποία στην πραγματικότητα τους εξασφαλίζει το ακαταδίωκτο. Έτσι προάγεται η πολιτική διαφθορά. Διότι, καλυπτόμενοι από την αιγίδα του ανεύθυνου, καλλιεργούν ή ανέχονται την κακοδιαχείριση και τη διαπλοκή του δημοσίου με δίκτυα διαφθοράς. Η ευθύνη τους εκδηλώνεται όχι μόνο στον χώρο του κράτους, αλλά και των ΟΤΑ, των οργανισμών, ιδρυμάτων ή επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα, αφού και στις περιοχές αυτές οφείλουν να ασκούν έλεγχο, αντ' αυτού δε συχνά έχουν συνεργήσει, με νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα ή με την ανοχή τους, στην ανάπτυξη της διαφθοράς. Φαύλες τοποθετήσεις στελεχών ή προαγωγές υπαλλήλων, με κομματικά ή ευνοιοκρατικά κριτήρια, είναι μέρος της διαφθοράς αλλά και προετοιμάζουν την περαιτέρω διαφθορά στον δημόσιο τομέα. Αν δεν καταπολεμηθεί στα πρώτα στάδια, η διαφθορά εγκαθίσταται και ριζώνει για τα καλά. Αυτή που αρχικά δίνει την εντύπωση της μικροδιαφθοράς, ασυντόνιστης και περιθωριακής, αν δεν παταχθεί, αναπτύσσεται, απλώνει σταδιακά τα πλοκάμια της και μεταλλάσσεται κατά κανόνα σε κυκλώματα και δίκτυα. Η δίψα για τον πλούτο και την ισχύ, αν δεν συναντήσει αποτελεσματική αντίσταση, γίνεται ακόρεστη. Όταν θα εξαπλωθεί, αυτοτροφοδοτείται. Διότι η διέυρση της παράνομης δράσης απαιτεί οργάνωση, συγκάλυψη, προσεταιρισμό συνενόχων και έτσι το κύκλωμα μεγαλώνει. Αυτοί που μετέχουν σε αυτό δεν θα μπορούν, και αν ακόμη το θελήσουν, να διακόψουν τη συνεργασία. Είναι δέσμοι της ανομίας και διαφθοράς στην οποία έχουν προσχωρήσει. Οι νομοταγείς πολίτες, ακόμη και τα άμεσα θύματα της εκμετάλλευσης και της απομύζησης, καταλήγει να θεωρούν τη διαφθορά δεδομένη. Οι συνέπειες της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο, ιδίως όταν αυτή γενικευτεί, είναι ολέθριες για τους θεσμούς, για την οικονομία και για την κοινωνική ζωή. Η νομιμότητα καταλύεται, οι θεσμοί υπονομεύονται, τα δικαιώματα του ανθρώπου περιφρονούνται, οι μεσάζοντες διεισδύουν στις κρατικές υπηρεσίες, ερεισμάτων, για να τα αποκτήσουν ή να τα διευρύνουν, καταφεύγουν σε δύο κυρίως μεθοδεύσεις δηλ. δέχονται ή και αναζητούν στήριξη από εξωθεσμικά κέντρα επιρροής, όπως είναι ιδίως τα Μέσα Ενημέρωσης, οι εκδότες, οι επιχειρηματίες ή ακόμα και οι κεφαλαιούχοι, τα συνδικάτα και η Εκκλησία ή οι Θρησκευτές στην Ελλάδα. Όλοι αυτοί, όμως, απαιτούν αθέμιτα ανταλλάγματα, όπως άδειες μονοπωλιακής εκμετάλλευσης, προτίμηση κατά την ανάθεση δημόσιων έργων ή προμηθειών ή άλλες ευκαιρίες πλουτισμού ή προώθηση των σκοπών τους με εύνοιες. Καμιά φορά δε, αυτοί γίνονται τόσο ισχυροί ώστε κινούν από τα παρασκήνια τα νήματα της εξουσίας και χρησιμοποιούν πλέον αυτοί τους πολιτικούς για τη διεκπεραίωση των δικών τους. Για να είναι αρεστοί στους ψηφοφόρους και να ενισχύσουν τη θέση τους, κάποιοι πολιτικοί καταφεύγουν σε φαύλα μέτρα, τάχα υπέρ του λαού ή για την αντιμετώπιση κοινωνικής τάχα ανάγκης. Τέτοια μέτρα είναι η αμνήστευση εγκλημάτων, η νομιμοποίηση παραβάσεων αυθαίρετων κτισμάτων, καταπάτησης δημόσιων εκτάσεων, κ.λπ., οι σκανδαλώδεις ευκολίες προς ασυνεπείς και συστηματικούς κακοπληρωτές προκειμένου να εξοφλήσουν οφειλόμενους φόρους ή κοινωνικοασφαλιστικές εισφορές. Με τις χαρακτηριστικές αυτές ρυθμίσεις η νομιμότητα και η ισονομία καταλύονται ενώ οι πολίτες που υπήρξαν συνεπείς αισθάνονται εμπαιζόμενοι. Η πρώτη μορφή της διαφθοράς είναι η συνήθης όπως στα αυταρχικά καθεστώτα όπου η έλλειψη λαϊκής νομιμοποιητικής βάσης τους ωθεί. Το σκάνδαλο του χρηματιστηρίου στην Ελλάδα του έτους 1999, είχε επιπτώσεις στην πολιτική, στην οικονομία, στην κοινωνία και ευρύτερα σε πολλές πτυχές της καθημερινότητας μας, μπλέκουμε σε όρους και την ανάλυση τους χάνοντας όμως το νόημα. Αν θέλουμε να μιλήσουμε επί της ουσίας, πρέπει αρχικά να απαντήσουμε στο ερώτημα το τι είναι φούσκα ή απάτη; Η δε χρηματιστηριακή εξαπάτηση είναι ένα επενδυτικό φαινόμενο το οποίον καταδεικνύει την αδυναμία των ανθρώπινων συναισθημάτων. Προκαλείται από τον ενθουσιασμό των επενδυτών που αυξάνουν υπερβολικά τη ζήτηση σε μία ή περισσότερες μετοχές, με αποτέλεσμα να αυξηθούν σημαντικά οι όγκοι συναλλαγών και να εκτοξευθεί η τιμή διαπραγμάτευσης των μετοχών πέραν από οποιαδήποτε λογική αντανάκλαση της πραγματικής τους αξίας και απόδοσης. Όταν παρατηρηθεί το φαινόμενο της φούσκας οι τιμές των κινητών αξιών, π.χ. μετοχών, ανεβαίνουν απότομα, καθιστώντας τις σημαντικά υπερεκτιμημένες με αποτέλεσμα, όταν η φούσκα σκάσει, οι τιμές να αρχίζουν να παρουσιάζουν πτώση. Στη συνέχεια οι πλειοψηφία των επενδυτών προσπαθούν να ξεφορτωθούν τις μετοχές που κατέχουν προκαλώντας κατακόρυφη μείωση των τιμών και μεγάλες ζημιές στο χαρτοφυλάκιο τους.

Στην προσπάθεια τους οι επενδυτές να αποφύγουν μεγαλύτερες ζημιές προβαίνουν σε πωλήσεις πανικού, με αποτέλεσμα η χρηματιστηριακή αγορά να καταρρεύσει. Στην Ελλάδα το καλοκαίρι του 1999 πολλοί Έλληνες ασχολούνταν με το χρηματιστήριο: ακόμα και σε μικρά χωριά υπήρχαν ΕΛΔΕ δηλ. γραφεία αγοράς και πώλησης μετοχών, πολλές μικρές εταιρίες εισήχθησαν στο Χρηματιστήριο. Οι ενεργοί κωδικοί επενδυτών στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών έφτασαν το 1,5 εκ., περίπου, όταν οι Έλληνες εργαζόμενοι είναι περίπου 4,5 εκ. Με το γενικό δείκτη να καταρρίπτει καθημερινά κάθε ρεκόρ πολλοί Έλληνες πίστευαν ότι έλυσαν το οικονομικό πρόβλημα της ζωής τους. Η πτώση που ξεκίνησε στις 23 Σεπτεμβρίου συνεχίστηκε για αρκετά χρόνια εξανεμίζοντας την αξία των μετοχών. Πολλές από τις μετοχές που είχαν εισαχθεί στο Χρηματιστήριο αποδείχθηκαν απάτη, δηλαδή άνευ αντικρίσματος μετοχές με εταιρείες χωρίς έργο αλλά μόνο σκοπό την ελκυστική εικόνα στο χρηματιστήριο. Έχει δημοσιευτεί και εκτιμηθεί ότι περίπου εκατό δισεκατομμύρια ευρώ άλλαξαν χέρια, μεγάλο μέρος από τα οποία έχασαν οι λεγόμενοι μικροεπενδυτές. Η απότομη πτώση του Χρηματιστηρίου ακολούθησε την άνοδο των προηγούμενων ετών που κορυφώθηκε το 1999 και συνδέθηκε με την ένταξη της Ελλάδας στην Οικονομική Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) και την προοπτική ανάληψης των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας του έτους 2004. Αναλογική πορεία ακολουθούσαν και τα χρηματιστήρια διεθνώς, λόγω της αισιοδοξίας περί νέας οικονομίας, δηλαδή μόνιμη και σημαντική άνοδος της παραγωγικότητας χάριν στις επαναστάσεις της πληροφορικής. Αποκύημα της κρίσης θεωρείται η οικονομική κρίση στην Ασία που προκάλεσε το μίνι Κράχ του έτους 1997. Η απάτη του Χρηματιστηρίου θεωρείται από πολλούς το μεγαλύτερο πολιτικοοικονομικό σκάνδαλο της μεταδικτατορικής Ελλάδας, καθώς αποτέλεσε την αφορμή για δυσανάλογη και σημαντικού μεγέθους αναδιανομή του πλούτου. Πιστεύεται ότι το χρηματιστήριο χειραγωγήθηκε αθέμιτα από διάφορους παράγοντες. Πολλοί επιρρίπτουν ευθύνες κυρίως στην τότε κυβέρνηση καθώς υπάρχουν καταγεγραμμένες δηλώσεις υψηλών στελεχών ότι οι ανοδικές τάσεις αντικατοπτρίζουν την κατάσταση της οικονομίας της. Πράγματι, οι πολίτες έχουν δικαίωμα να γνωρίζουν ότι τα χρήματά τους ξοδεύονται οικονομικά, αποδοτικά και αποτελεσματικά, και ότι σαν καταναλωτές των δημοσίων υπηρεσιών έχουν το δικαίωμα να ελέγχουν και να απαιτούν τα απαραίτητα πρότυπα της απόδοσης (standards of performance), όπως αυτά ενσωματώνονται στις Χάρτες Πολιτών. Μια ενδιαφέρουσα προσέγγιση ενός συστήματος ελέγχου (audit system) στη δημόσια διοίκηση είναι αυτό που ως γνωστόν εφαρμόζεται στην Κίνα, το οποίο συντίθεται από τρία μέρη: τον κυβερνητικό έλεγχο (government audit), τον εσωτερικό έλεγχο (internal audit), και τον δημόσιο έλεγχο (public audit). Παρόλα αυτά, σε σχέση με το νομικό πλαίσιο του εσωτερικού ελέγχου υπάρχει μια μακροχρόνια διαμάχη στους θεωρητικούς κύκλους. Υπάρχουν και οι παρακάτω τρεις θεωρίες: πρώτα η αποκαλούμενη θεωρία της βάσης ή η θεωρία των δύο ποδιών, η οποία προτείνει ότι ο κυβερνητικός έλεγχος παίζει τον κύριο ρόλο όπως το ένα πόδι και ο εσωτερικός έλεγχος είναι η βάση του κυβερνητικού ελέγχου ως το άλλο πόδι. Δεύτερον, η αποκαλούμενη θεωρία των δύο φτερών η οποία καθορίζει τον κυβερνητικό έλεγχο ως το κεφάλι τον εσωτερικό έλεγχο και τον δημόσιο έλεγχο ως δύο φτερά. Τρίτον, η θεωρία του συμπληρώματος η οποία υποστηρίζει ότι ο κυβερνητικός έλεγχος είναι το κύριο μέρος, ο εσωτερικός έλεγχος η βάση και ο δημόσιος έλεγχος το συμπλήρωμα.

Η κατάσταση στην Ελλάδα σήμερα: Στην Ελλάδα η όλη κρατική εξουσία ανήκει στην κυβέρνηση και, ειδικότερα, στον πρωθυπουργό, αφού τους υπουργούς αυτός τους επιλέγει και τους αντικαθιστά άρθρο 37 παρ.1 του Συντάγματος. Οι επιμέρους κρατικές λειτουργίες, η νομοθετική, η εκτελεστική και η δικαστική, μολοντί προβλέπονται στο Σύνταγμά μας ως χωριστές άρθρο 26, έχουν στην πραγματικότητα χάσει, σε μεγάλο βαθμό, την αυτοτέλειά τους. Ειδικότερα: ύστερα από την κατάργηση, με τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 1986, των ρυθμιστικών εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας άρθρο 35 του Ελλ. Συντάγματος, και την περιέλευσή τους στον πρωθυπουργό, το πολιτεύμα μας έγινε πρωθυπουργοκεντρικό. Η Βουλή, αφού δώσει στην κυβέρνηση ψήφο εμπιστοσύνης άρθρα 84 συνδ. 38 παρ.1 του Ελλ. Συντάγματος, διατηρεί μεν την αρμοδιότητα: να ψηφίζει τους νόμους άρθρα 26 παρ.1, 70 επ. και 76 και να ασκεί κοινοβουλευτικό έλεγχο άρθρο 70 παρ.6 επ. του Συντάγματος, καθώς και να αίρει την εμπιστοσύνη της από την κυβέρνηση άρθρα 84 συνδ. 38 παρ. 1 του Συντάγματος. Πάραυτα: Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει πρωτίστως στην Κυβέρνηση η οποία, κατά κανόνα, ετοιμάζει και προωθεί τα νομοσχέδια στη Βουλή, όπου και ψηφίζονται από τη συμπαγή κυβερνητική πλειοψηφία. Επίσης ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος σπανιότατα, ενόψει και των περιορισμών που προβλέπονται στο άρθρο 84 του Συντάγματος, καταλήγει σε πρόταση δυσπιστίας. Η τύχη άλλωστε μιας τέτοιας πρότασης είναι σχεδόν

πάντοτε προδιαγεγραμμένη, δεδομένου ότι, για να ευδοκιμήσει, πρέπει να υπερψηφιστεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών άρθρο 84 παρ.6 του Ελλ. Συντάγματος, πράγμα εξαιρετικά απίθανο αφού η κυβέρνηση, στο δικομματικό μας σύστημα, ελέγχει και επιτηρεί, με κομματικούς μηχανισμούς, τους βουλευτές της που είναι απρόθυμοι να οδηγήσουν τη Βουλή σε πρόωγη διάλυση και να αποδυθούν σε προεκλογικό αγώνα. Η διοίκηση υπόκειται, σύμφωνα και με το Σύνταγμα, στην κυβέρνηση, η οποία καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, ενώ ο πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών, για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής πρβλ. άρθρο 82 παρ. 1-2 του Ελλ. Συντάγματος. Έτσι η διοίκηση δεν είναι παρά προέκταση της κυβέρνησης, δηλαδή σε τελευταία ανάλυση, του εκάστοτε πρωθυπουργού. Σε άλλα κοινοβουλευτικά συστήματα, με παράδοση και υψηλότερο πολιτικό φρόνημα, η διοίκηση, χάρη και στο πάγιο status των στελεχών της και την κατάρτιση και ειδικευση των υπαλλήλων της, διαθέτει πρωτοβουλία, ανθίσταται στις κυβερνητικές επιλογές, όπου αυτό επιβάλλεται, συχνά μάλιστα επηρεάζει καίρια τις πολιτικές αποφάσεις. Πλην όμως στη χώρα μας οι πρωθυπουργοί και υπουργοί επεμβαίνουν, με κομματικά, συχνά, κριτήρια στο κάθε τι, δεν υπάρχει σταθερότητα ούτε πάγιο νομικό πλαίσιο των στελεχών, η δε κατάρτιση και υπευθυνότητα των υπαλλήλων, δεν αποτελεί τον κανόνα, με αποτέλεσμα οι αντιστάσεις της διοίκησης να είναι μικρές. Η συνταγματική διάταξη, σύμφωνα με την οποία η κυβερνητική πολιτική εφαρμόζεται μέσα στο πλαίσιο των νόμων, δεν μεταβάλλει τα πράγματα, αφού, όπως είδαμε, οι νόμοι συντάσσονται από την κυβέρνηση και ψηφίζονται από την κυβερνητική πλειοψηφία.

Στην Ελλάδα παρατηρείται μια συνένωση των κρατικών λειτουργιών που εκφράζουν την κρατική βούληση, σε μια ενιαία εξουσία: την κυβερνητική. Η δικαστική λειτουργία διατηρεί, βέβαια, κατά βάση, την εγγυημένη και κατοχυρωμένη από το Σύνταγμα ανεξαρτησία της πρβλ. άρθρα 87 παρ.1-2, 90 παρ. 1-4, 88 παρ.1 εδ. τελ. και 4-5, 90 παρ.5 εδ. τελ., 87 παρ.3 και 91 και 99. Όμως τα δικαστήρια δεν εκφράζουν την δική τους πολιτική βούληση. Εφαρμόζουν απλώς, με κάποια βέβαια περιθώρια ερμηνείας, τους νόμους που έχουν ψηφιστεί με κυβερνητική πρωτοβουλία. Επιπλέον, η εκάστοτε παντοδύναμη κυβέρνηση δύσκολα ανέχεται την ελεγκτική και κυρωτική λειτουργία της Δικαιοσύνης. Και με διάφορες μεθοδεύσεις προσπαθεί να την περιορίσει ή να την κατευθύνει. Συνήθεις πρακτικές είναι: οι ευκαιριακές νομοθετικές επεμβάσεις στη σύνθεση και στις αρμοδιότητες των οργάνων αυτοδιοίκησης της Δικαιοσύνης του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου, της υπηρεσίας Επιθεώρησης, των προϊσταμένων των μεγάλων δικαστηρίων. Η προαγωγή, όταν γίνεται χωρίς καμιά αιτιολόγηση και με κομματικά κατά κανόνα κριτήρια, των προέδρων και αντιπροέδρων των τριών ανώτατων δικαστηρίων, του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου και των γενικών επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των Διοικητικών Δικαστηρίων, σύμφωνα με το άρθρο 90 παρ. 5 του Συντάγματος, αρμοδιότητα δια της οποίας είναι δυνατός ο επηρεασμός των εκάστοτε υποψηφίων, που ανέρχονται σε αρκετές δεκάδες ανώτατων δικαστικών λειτουργών, οι οποίοι και στελεχώνουν τα κορυφαία δικαστικά όργανα. Επίσης η εξασφάλιση διάφορων ευνοιών υπέρ εκείνων που εμφανίζονται ως συνεργάσιμοι. Όταν η νομοθετική επίλυση εκκρεμών υποθέσεων παρά τις καταδίκες της Ελλάδας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Στρασβούργου για την πρακτική αυτή της Βουλής. Όταν η δημόσια μειωτική και περιφρονητική κριτική των μη αρεστών δικαστικών αποφάσεων. Καθώς η αυθαίρετη ενέργεια στην μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων, καίτοι δεσμευτικών για το δημόσιο επιφέρει ανατρεπτικά ηθικά αξιώματα. Επιπλέον η διατήρηση των δικαστηρίων υπό απόλυτη οικονομική εξάρτηση από το υπουργείο Δικαιοσύνης. Αυτα τα δεδομένα, μολοντί οι δικαστικοί λειτουργοί παραμένουν σταθερά αφοσιωμένοι στο έργο τους, ανεπηρέαστοι και αληθινά ανεξάρτητοι, η δικαστική λειτουργία, που θα μπορούσε να αποτελέσει τον αποτελεσματικότερο φραγμό κατά της διαφθοράς, τελεί υπό διαρκή σχεδόν υπονόμευση, με αποτέλεσμα να βρίσκεται κάποιες φορές σε αδυναμία, κυρίως σε κρίσιμες ιδίως υποθέσεις, να εκπληρώσει με επάρκεια και αποτελεσματικότητα την αποστολή της. Άλλα όργανα, όπως οι, κατά τα άρθρα 19 παρ.2, 103 παρ.7, 9 Α εδ. β, 15 παρ.2 και 103 παρ.9 συνδ. 101Α του Ελληνικού Συντάγματος, ανεξάρτητες αρχές και η τοπική αυτοδιοίκηση, ελέγχονται βασικά από την κυβέρνηση, υπόκεινται σε νομοθετικούς περιορισμούς οι ενίοτε, επιρροές, οι δε αρμοδιότητές τους είναι περιορισμένες. Ούτε αντισταθμίζουν, έστω εν μέρει, ούτε ελέγχουν την κυβερνητική δράση. Εδώ θα προστεθεί και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, που, υπό το καθεστώς εναλλαγής των δύο πλειοψηφικών κομμάτων στην εξουσία, συνιστά ανασχετικό παράγοντα, ιδίως όταν συνδυάζεται

με υποστήριξη της αντιπολίτευσης από ΜΜΕ με σημαντική επιρροή, αποτελεί μηχανισμό απλής πολιτικής πίεσης, χωρίς ελεγκτική εξουσία και δεν μπορεί, δηλαδή, να εμποδίσει κυβερνητικές ενέργειες, έστω και τις παράνομες.

Αλλά, όταν η κρατική εξουσία είναι συγκεντρωμένη σε ένα πρόσωπο, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος συχνά επιτείνει το φάσμα του πολιτικού κόστους και οδηγεί σε αναζήτηση εξωθεσμικών ερεισμάτων. Έτσι, υποθηκεύει την ελευθερία της αντιπολίτευσης, ως αυριανής κυβέρνησης, στα ΜΜΕ και στις άλλες εξωθεσμικές δυνάμεις που την ενίσχυαν. Εδώ προστίθεται το συνδικαλιστικό και το φοιτητικό κίνημα, οι επαγγελματικοί σύλλογοι των δημοσιογράφων, των πανεπιστημιακών, των δικηγόρων, καθώς και η Εκκλησία της Ελλάδος και άλλοι παράγοντες δεν διαθέτουν δημοκρατική νομιμοποίηση, άρα δεν μπορούν να λειτουργήσουν ως αντίρροποι ή ελεγκτικοί θεσμοί στην διαφθορά που συντελείται. Οι περιορισμοί στη μονοκρατορία του πρωθυπουργού που απορρέουν από την Κοινοτική νομοθεσία, ή από τις αποφάσεις των δικαστηρίων και άλλων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και από καταδικαστικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Στρασβούργου (ΕΔΔΑ), που δεσμεύουν τη χώρα μας. Οι περιορισμοί αυτοί είναι ασφαλώς χρήσιμοι για την πάταξη της διαφθοράς. Αφορούν, όμως, ορισμένα μόνο πεδία από εκείνα στα οποία η διαφθορά εμφανίζεται, και όχι τα σπουδαιότερα. Επίσης, δεν επηρεάζουν τη δομή του πολιτικού ελληνικού συστήματος, εξαιτίας της οποίας κυρίως, όπως είδαμε, ευνοείται η ανάπτυξη της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο. Η περιδιάβαση αυτή μάς οδηγεί στο συμπέρασμα ότι από το πρωθυπουργοκεντρικό κοινοβουλευτικό μας σύστημα λείπουν θεσμικά αντίβαρα που να ελέγχουν αλλά και να νομιμοποιούν την κρατική δράση.

Έτσι, στην Ελλάδα όχι μόνο η αντιμετώπιση των μεγάλων οργανωτικών προβλημάτων όπως η αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, το ασφαλιστικό, το μεταναστευτικό, η εκπαίδευση, η αυθαίρετη δόμηση, κωλυσιεργούν, αλλά επιπλέον η εξουσία αναγκάζεται να καταφεύγει σε εξωθεσμικά κέντρα ζιτώντας πολιτική στήριξη, έναντι ανταλλαγμάτων, ενώ, παράλληλα, νομιμοποιεί τη διαφθορά, προωθώντας στη Βουλή διατάξεις για την αμνηστευση και κάλυψη κάθε παρανομίας καθώς και για την παροχή στους κακοπληρωτές αλληπάλληλων και σκανδαλωδών διευκολύνσεων, σε βάρος των πολιτών και των συνεπών φορολογουμένων. Η αντιμετώπιση της διαφθοράς, μπορεί να γίνει με διακομματική συναίνεση, μέτρα νομοθετικά και διοικητικά ώστε να προστατευθεί αποτελεσματικά η δημόσια εν γένει περιουσία, οι δασικές εκτάσεις και ο αγιαλός, να συνταχθεί πλήρες κτηματολόγιο, για τις δημόσιες τουλάχιστον γαίες και για τις δασικές εκτάσεις, αφού κατοχυρωθεί το αδιάβλητο των δημόσιων διαγωνισμών και να αποκλειστεί κάθε αθέμιτη μεθόδεση ή εύνοια κατά τη διακήρυξη και την ανάθεση κρατικών προμηθειών, μελετών και δημόσιων έργων και κατά τις προσλήψεις και προαγωγές σε όλο τον δημόσιο τομέα. Οι ισχύουσες διαδικασίες, έλεγχοι και άλλες διασφαλίσεις όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού ΑΣΕΠ, οι υπηρεσίες αγορανομικού και φορολογικού ελέγχου, όπως το Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, κινούνται μεν προς τη σωστή κατεύθυνση αλλά έχουν περιορισμένο πεδίο δράσης και, σε κάποιες περιπτώσεις, είναι ανεπαρκείς.

Πρέπει οπωσδήποτε να γίνει αναδιάρθρωση εκείνων των υπηρεσιών στις οποίες παρατηρούνται σήμερα κρούσματα διαφθοράς. Αυτό σημαίνει να οργανωθεί συστηματική παρακολούθηση και διασταύρωση στοιχείων στις ευαίσθητες υπηρεσίες σχετικά με τις οικονομικές συναλλαγές και άδειες. Να περιοριστούν δραστικά οι περιπτώσεις ευρείας διακριτικής ευχέρειας, να διασφαλιστεί ο ελεύθερος και με ίσους όρους ανταγωνισμός υποψηφίων, να καθιερωθεί η διαφάνεια, για να περιοριστούν οι συμπαιγνίες και αθέμιτες συμπράξεις ή συνεννοήσεις, να προχωρήσει η ιδιωτικοποίηση, ιδίως στους τομείς όπου παρατηρείται σπατάλη, όπου γίνονται κομματικοί διορισμοί και όπου η διαχείριση προϋποθέτει επιχειρηματικές πρωτοβουλίες και επιχειρηματική ευελιξία. Οφείλουμε να ενταθεί και να επιταχυνθεί ο πειθαρχικός έλεγχος σε όλους τους τομείς με τον περιορισμό των παρελκυστικών μεθοδεύσεων και υπεκφυγών. Όμως αυτά θα προξενούσαν τόσες αντιδράσεις και θα συνεπάγονταν τέτοιο πολιτικό κόστος ώστε γρήγορα η κυβέρνηση, μη μπορώντας, στο συγκεντρωτικό μας σύστημα, να τις απορροφήσει, θα εγκατέλειπε την προσπάθεια. Για να παταχθεί η διαφθορά επιβάλλεται, επίσης, να επιχειρηθεί μια αποφασιστική εκστρατεία κατά της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο, με ενημέρωση της κοινής γνώμης. Να αντιληφθούν όλοι τη

σοβαρότητα και την έκταση του προβλήματος, με επισήμανση των κινδύνων, τόσο για την οικονομία και τις συναλλαγές, όσο και για τα δικαιώματα του ανθρώπου και τους θεσμούς στους οποίους στηρίζεται η νομιμότητα και η δημοκρατία. Η ενημέρωση αυτή πρέπει να γίνει με εγκυκλίους της κυβέρνησης και των εισαγγελικών αρχών, που να αποσταλούν προς όλες τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, οικονομικές, πολεοδομικές, κοινωνικοασφαλιστικές, σώματα ασφαλείας, υπουργεία, υπηρεσίες δημόσιες, με δημοσιότητα, μέσω και του Τύπου και των ΜΜΕ και με την ειλικρινή και κατηγορηματική διακήρυξη ότι τα φαινόμενα διαφθοράς θα πατάσσονται συστηματικά, χωρίς καμιά εκ των υστέρων νομιμοποίηση, και με πρόσκληση προς τις αρχές και τους πολίτες να μην τα ανέχονται και να τα καταγγέλλουν. Όμως μια τέτοια εκστρατεία θα ξεσήκωνε τέτοιες αντιστάσεις και ιδίως θα προκαλούσε τόσο πολιτικό κόστος ώστε είναι αδύνατο να επιχειρηθεί όσο το πολιτικό μας σύστημα στερείται νομιμοποιητικών ερεισμάτων. Το καλό παράδειγμα πρέπει να δοθεί από την κυβέρνηση και τα κόμματα. Οι πολιτικοί οφείλουν πρώτοι να απαρνηθούν τα αδικαιολόγητα προνόμια που σήμερα όχι απλώς απολαμβάνουν αλλά ολοένα επαυξάνουν. Οφείλουν να τηρούν απαρέγκλιτα τη νομιμότητα, να σέβονται και να εφαρμόζουν τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των λοιπών δικαστηρίων. Αποφάσεις τις οποίες σήμερα συχνά ονειδίζουν και αφήνουν ανεφάρμοστες, να κάνουν πράξη την κατά το άρθρο 16 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος για την ακαδημαϊκή ελευθερία των πανεπιστημιακών και την αυτοδιοίκηση των πανεπιστημίων και άλλων ΑΕΙ. Να αφήσουν τη διοίκηση απερίσπαστη στο έργο της, χωρίς κομματικές ή μεροληπτικές επεμβάσεις, διότι η πρωταρχική προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι ο αποκομματισμός της. Να απέχουν από κάθε, οποιαδήποτε, παρέμβαση στις ανεξάρτητες αρχές και στον χώρο της Δικαιοσύνης. Να πάψει η ανοχή και η εκ των υστέρων νομιμοποίηση της ανομίας. Πρωτίστως, πρέπει να αλλάξει ο νόμος περί ευθύνης υπουργών και, κατά την προσηχή συνταγματική αναθεώρηση, να τροποποιηθεί ριζικά θα λέγαμε το συναφές άρθρο 86 του Συντάγματος που, μετά την πρόσφατη αναθεώρηση του 2001, αποτελεί ασπίδα ακαταδίωκτου, ως διαβατήριο για τη διαφθορά. Πάντως η λήψη των νομοθετικών αυτών μέτρων, εκτός του ότι είναι ανέφικτη με τη σημερινή δομή της εξουσίας, δεν αρκεί. Διότι δεν θα την αλλάξει, δεν θα ενισχύσει το πολίτευμά μας με τους απαραίτητους θεσμούς, δεν θα το καταστεί λειτουργικό και αποτελεσματικό. Για να γίνουν αυτά επιβάλλεται να εισαχθούν στο πολίτευμά μας τα θεσμικά αντίβαρα που θα είναι αναγκαία σύμφωνα με την αρχή των checks and balances. Ο ρόλος θα είναι να αντισταθμίζουν την κυβερνητική εξουσία είτε μετέχοντας στη λήψη ορισμένων κυβερνητικών αποφάσεων είτε ασκώντας επ' αυτών έλεγχο νομιμότητας και να νομιμοποιούν, έτσι, την κυβερνητική εξουσία και τη δράση της, ώστε αυτή να γίνει αδιάβλητη και αποτελεσματική. Με γνώμονα το παραπάνω σκεπτικό, θα ήταν χρήσιμο να αποκατασταθούν ορισμένες από τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αυτό θα αποκομματικοποιήσει τη λειτουργία του κοινοβουλευτισμού και θα απαλύνει κάποιες πολιτειακές εντάσεις που δεν συμβάλλουν στην ομαλότητα. Επίσης, να ενισχυθεί το Ελεγκτικό Συνέδριο. Να γίνει σεβαστός ο έλεγχός του, τόσο ο προληπτικός επί των δαπανών και των συμβάσεων όσο και ο κατασταλτικός επί της διαχείρισης. Επιβάλλεται να διευρυνθούν και ουσιαστικοποιηθούν ορισμένες ελεγκτικές αρμοδιότητές του, όπως να συσταθούν νέα ανεξάρτητα όργανα για να μετέχουν στη νομοθετική λειτουργία και να ελέγχουν κατά τρόπο προληπτικό και συγκεντρωτικό τη συνταγματικότητα ορισμένων νομοσχεδίων και τη συμβατότητα τους προς τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας. Τέτοια όργανα είναι, κυρίως, ένα δεύτερο νομοθετικό σώμα και ένα Συνταγματικό Δικαστήριο. Η ύπαρξη του δεύτερου νομοθετικού σώματος θα εξαλείψει κάποιες άτοπες πρακτικές, ασυμβίβαστες προς τη συνταγματική τάξη, όπως η ψήφιση νομοσχεδίων χωρίς απαρτία στη Βουλή, η σώρευση ετερόκλητων και άσχετων διατάξεων στο ίδιο νομοσχέδιο, η προσθήκη τροπολογιών της τελευταίας στιγμής, συχνά αιφνιδιαστικών. Τέτοιες πρακτικές, μολοντί υποβαθμίζουν το κοινοβούλιο και την κρατική αξιοπιστία επιτρέποντας νομοθετικές λαθροχειρίες υπέρ ορισμένων ισχυρών, καθώς και εξαίρεσεις ή κενά από τα οποία επωφελούνται οργανωμένα συμφέροντα, δεν ελέγχονται σήμερα δικαστικά. Θα ελέγχονται, όμως, από το δεύτερο νομοθετικό σώμα. Επιπλέον αυτό, επανεξετάζοντας, μετά την ψήφισή του από τη Βουλή και πριν από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το σχετικό νομοθετικό κείμενο, θα επανασταθμίσει τη σκοπιμότητα των προτεινόμενων διατάξεων συνεκτιμώντας και την κριτική που θα έχει στο μεταξύ ασκηθεί από δημοσιολόγους, από τους δημοσιογράφους και άλλους εκφραστές της κοινής γνώμης, και θα αποτρέπει την επιψήφιση νομοσχεδίων παρορμητικών, κομματικών, πρόχειρων ή ασυμβίβαστων με το Σύνταγμα, το κοινοτικό δίκαιο ή τις διεθνείς συμβάσεις που μας δεσμεύουν. Θα συμπληρώνει τυχόν ελλείψεις,

θα αποσαφηνίζει και θα βελτιώνει νομοτεχνικά το κείμενο των διατάξεων, το οποίο σήμερα συχνά δίνει λαβή σε αμφιβολίες και παρερμηνείες που ενθαρρύνουν τη διαφθορά. Θα αποτελεί φραγμό στην πολυνομία, σε μικρορυθμίσεις, στις νομοθετικές ασυνέπειες και παγίδες, από τις οποίες επίσης επωφελείται η διαφθορά. Παρομοίως, χωρίς Συνταγματικό Δικαστήριο, ο σεβασμός της ιεραρχίας των κανόνων του δικαίου της όλης έννομης τάξης, είναι προβληματικός. Μόνο ένα τέτοιο όργανο, υψηλού κύρους και απαλλαγμένο από το φάσμα του πολιτικού κόστους, θα μπορεί να εξασφαλίσει αμερόληπτη συνταγματική δικαιοσύνη και συνταγματική νομιμότητα. Μπορεί, επίσης, να εγγυηθεί τα δικαιώματα του ανθρώπου και την προστασία του περιβάλλοντος, την κατανομή των συνταγματικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων οργάνων της πολιτείας και την εύρυθμη λειτουργία των οργάνων αυτών. Θα μπορεί να επιλαμβάνεται είτε κυρίως είτε παρεμπιπτόντως μέσα στα όρια της αρμοδιότητάς του των επίμαχων πολιτικών αποφάσεων, επιλύοντας τις αμφισβητήσεις της συνταγματικότητας, έτσι θα παρέχει στην κυβέρνηση το αναγκαίο εκάστοτε νομικό έρεισμα και θα την απαλλάσσει από το φάσμα του πολιτικού κόστους. Η ύπαρξη Συνταγματικού Δικαστηρίου θα αναδεικνυόταν σε πολύτιμο βήμα και εργαλείο για την καταπολέμηση της ασυδοσίας, της διαπλοκής και, γενικότερα, της διαφθοράς, ιδίως με τον προληπτικό και, πάντως, συγκεντρωτικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Αυτή ελέγχεται σήμερα μόνο εκ των υστέρων και παρεμπιπτόντως και ευκαιριακά, από το δικαστήριο οποιουδήποτε βαθμού, ενώπιον του οποίου συμβεί να ανακύψει η αμφισβήτηση της συνταγματικότητας. Και, εαν το δικαστήριο αυτό δεχθεί την αντισυνταγματικότητα, οφείλει να αποκορδίζει την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης μόνο στην εκδικαζόμενη διαφορά της υπόθεσης, χωρίς να την ακυρώνει. Η διάταξη δηλαδή παραμένει στην έννομη τάξη μας και κατά κανόνα οδηγεί σε νομολογιακές διακυμάνσεις. Έτσι το κρίσιμο για την ασφάλεια των συναλλαγών ζήτημα της συνταγματικότητας του νόμου παραμένει για χρόνια εκκρεμές, αμφισβητούμενο, δίνοντας λαβή στην ανάπτυξη αβεβαιότητας και διαφθοράς. Επιπλέον, σήμερα το ζήτημα της συνταγματικότητας εγείρεται συνήθως ύστερα από μακρό χρονικό διάστημα, αφού έχουν διαμορφωθεί καταστάσεις που δυσχερώς ανατρέπονται και των οποίων η ανατροπή διαψεύδει την εμπιστοσύνη των πολιτών και συχνά προκαλεί οδυνηρές εκπλήξεις. Ο εσωτερικός ελεγκτής προσλαμβάνεται από τη διεύθυνση και την επιτροπή ελέγχου, αναφέρεται σε αυτές, ενώ τις βοηθά σε θέματα αξιολόγησης κινδύνων, τη διεξαγωγή ερευνών. Ταυτόχρονα συνεργάζεται με τον εξωτερικό ελεγκτή. Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου έχει σκοπό την πληρέστερη εννοιολογική προσέγγιση του εσωτερικού ελέγχου, παρατίθεται η διάκριση των όρων «Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου» και «Εσωτερικός Έλεγχος». Στα πλαίσια της παραπάνω διάκρισης, ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου μπορεί να προσομοιωθεί με το ανθρώπινο νευρικό σύστημα το οποίο απλώνεται στην οικονομική μονάδα μεταφέροντας εντολές και αντιδράσεις από και προς τη Διοίκησή της. Με τη λογική αυτή, το σύστημα εσωτερικού ελέγχου μιας οικονομικής μονάδας συνδέεται άμεσα με την οργανωτική της δομή και τους γενικούς κανόνες λειτουργίας της.

Σύμφωνα με έναν ευρύτερο ορισμό, το Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου ορίζεται ως το πλάνο της επιχείρησης και το σύνολο των μεθόδων και διαδικασιών που ακολουθεί η Διοίκηση για να διασφαλίσει την αποδοτική συνεργασία με τη διεύθυνση της επιχείρησης, την πρόληψη και τον εντοπισμό της απάτης και του λάθους, την ακρίβεια και την ολοκλήρωση των λογιστικών αρχείων και την έγκαιρη προετοιμασία όλων των χρήσιμων οικονομικών πληροφοριών. Ο εσωτερικός έλεγχος (internal audit) αποτελεί ένα ιδιαίτερα δημοφιλές ερευνητικό πεδίο, το οποίο κεντρίζει το ενδιαφέρον ερευνητών και μελετητών τα τελευταία χρόνια. Η σημαντικότητά του επιβεβαιώνεται από το μεγάλο όγκο της σχετικής διεθνούς αρθρογραφίας και βιβλιογραφίας, ενώ η ένταση αναζήτησης ενός αξιόπιστου εννοιολογικού πλαισίου οδήγησε τους μελετητές στην υιοθέτηση ενός ικανού αριθμού εναλλακτικών προσεγγίσεων. Ενδεικτικό της σημασίας του για την επιβίωση και ανάπτυξη των οικονομικών μονάδων αποτελεί το πλήθος των ορισμών που του έχουν αποδοθεί από ερευνητές και μελετητές, παγκοσμίως. Το Δεκέμβριο του 1994, εκδόθηκε το μοντέλο «CADBURY» από το Συμβούλιο «Financial Aspects of Corporate Governance» του Ινστιτούτου Ορκωτών Ελεγκτών της Αγγλίας και Ουαλίας. Το μοντέλο όριζε τον εσωτερικό έλεγχο σαν «ένα συνολικό σύστημα ελέγχων, χρηματοοικονομικών και άλλων με σκοπό την παροχή ασφάλειας αναφορικά με: αποτελεσματικές και αποδοτικές λειτουργίες, εσωτερικούς χρηματοοικονομικούς ελέγχους και συμμόρφωση με νόμους, διατάξεις και πολιτικές κάθε εταιρείας». Ακολουθώντας την ίδια λογική, στην Ελλάδα, το Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών Ελληνικό Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών, 2008, όρισε τον εσωτερικό έλεγχο ως μία

ανεξάρτητη, αντικειμενική, διαβεβαιωτική και συμβουλευτική δραστηριότητα, επαρκώς σχεδιασμένη και οργανωμένη, που μέσω των τεχνικών και επιστημονικών προσεγγίσεων, αξιολογεί την επάρκεια λειτουργίας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου, δηλ. λειτουργίες εφαρμογή διαδικασιών. Ο εσωτερικός έλεγχος σήμερα θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μία αναγκαία λειτουργία του σύγχρονου management. Στην Ελλάδα η υπηρεσία βρίσκει εφαρμογή σε οργανισμούς του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, κυρίως οι υποχρεούμενοι από το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας των επιχειρήσεων π.χ. εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αθηνών επιχειρήσεις, αλλά και κάποιοι που αντιλαμβάνονται τα οφέλη που απορρέουν από την σύσταση, στελέχωση και δραστηριοποίηση τμημάτων Εσωτερικού Ελέγχου π.χ. τράπεζες και πολυεθνικές επιχειρήσεις. Έτσι, για να χαρακτηριστεί ένα σύστημα εσωτερικού ελέγχου ως αποτελεσματικό θα πρέπει να πληροί τα εξής κριτήρια. Η ανεξαρτησία είναι πρωταρχικό στοιχείο κατά την διενέργεια του εσωτερικού ελέγχου, αν και ο εσωτερικός ελεγκτής δεν δύναται να είναι τόσο ανεξάρτητος όσο ένας εξωτερικός ελεγκτής, που εκφράζει απόψεις προερχόμενες από τα αποτελέσματα του ελέγχου. Επιπλέον, το τμήμα του εσωτερικού ελέγχου δεν θα πρέπει να βρίσκεται κάτω από την ίδια διεύθυνση με κανένα άλλο τμήμα. Η δημιουργία ενός τμήματος εσωτερικού ελέγχου αποσκοπεί στην παραγωγή άμεσου ή έμμεσου κέρδους για την επιχείρηση. Για τον λόγο αυτό η εταιρία θα πρέπει να επικεντρωθεί στη βελτίωση της διοίκησης και αποφυγής σφαλμάτων. Ανώτερος σκοπός της αξιολόγησης των διαδικασιών είναι η αναγνώριση της πιθανής ανεπαρκούς λειτουργίας των σημείων ελέγχου ή των δυνατοτήτων βελτίωσής τους και η παροχή εισήγησης προς τη διοίκηση του οργανισμού για βελτίωση αυτών των διαδικασιών. Με αυτό τον τρόπο η εργασία του εσωτερικού ελεγκτή προσθέτει αξία και θωρακίζει έτσι την αποτελεσματικότητα του οργανισμού στην επίτευξη των στόχων του. Εύκολα αντιλαμβάνεται κανείς, ότι ανάλογα με την φύση και τις δραστηριότητες του οργανισμού που καλείται να υπηρετήσει ο υποψήφιος εσωτερικός ελεγκτής, θα πρέπει να διαθέτει και τα κατάλληλα προσόντα, δεξιότητες και εμπειρίες. Τα στελέχη μιας σύγχρονης δραστηριότητας Εσωτερικού Ελέγχου, μπορεί και επιβάλλεται να έχουν διαφορετικό ακαδημαϊκό και επαγγελματικό υπόβαθρο, λόγω των διαφορετικών δραστηριοτήτων και διαδικασιών που ελέγχουν στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, δηλ. να έχουν γνώσεις πάνω σε μεγάλη ποικιλία θεμάτων, ανώτατη μόρφωση και σημαντική εργασιακή εμπειρία. Για παράδειγμα στην Εταιρική Διακυβέρνηση σύμφωνα με τον La Porta (2000) η Εταιρική Διακυβέρνηση ασχολείται με τους μηχανισμούς, οι οποίοι προστατεύουν τα συμφέροντα των εξωτερικών επενδυτών, μέτοχοι και πιστωτές, ενάντια στις ατασθαλίες των εσωτερικών δηλ. Διοίκηση / μάνατζερ, βλέπε www.hcmc.org.

Σύνοψη και συμπεράσματα: Η παρούσα εργασία αναλύθηκε με την περιγραφή του δικαϊκού και οικονομικού συστήματος και του πολιτικο/κοινωνικού συστήματος της Ελλάδας όσον αφορά την Διαφθορά, των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και με στόχο την αποφυγή/εξάλειψη των οικονομικών σκανδάλων και διαφθοράς κυρίως στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Προς τούτο, περιγράφηκε η έννοια της κοινωνικής και οικονομικής διαφθοράς και τα σχετιζόμενα με αυτή οικονομικά σκάνδαλα που ταλανίζουν έναν οργανισμό. Περιγράφηκαν οι πολιτικές προεκτάσεις της διαφθοράς, φαινόμενο το οποίο σχετίζεται άμεσα με οικονομικά σκάνδαλα στην Ελλάδα. Κατόπιν, αναλύθηκε ως έννοια το κοινωνικο/πολιτικό και οικονομικό σκάνδαλο, οι παράγοντες που το διευκολύνουν και το πώς μπορεί να καταπολεμηθεί, κυρίως στη βάση χρήσης συστημάτων εσωτερικού ελέγχου. Εισήχθη και η έννοια του εσωτερικού ελέγχου και περιγράφηκαν όλες οι σχετικές με αυτόν διαδικασίες που θα πρέπει να πραγματοποιούνται κυρίως σε κρατικούς, αλλά και σε ιδιωτικούς οργανισμούς, κυρίως σε συνδυασμό και με στόχο την εξάλειψη των οικονομικών σκανδάλων. Σε γενικές γραμμές, δεν έχει αναπτυχθεί επαρκώς ο εσωτερικός έλεγχος στην Ελληνική δημόσια διοίκηση, είτε λειτουργεί υποτονικά και σε κάθε περίπτωση μη αποτελεσματικά. Αυτό διότι ο εσωτερικός έλεγχος δεν έχει διαρθρωθεί με έναν ενιαίο λειτουργικό τρόπο, που να αφορά το σύνολο της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης, δεν έχει καταφέρει να ανταπεξέλθει στις προκλήσεις μιας σύγχρονης διακυβέρνησης, έτσι τα αποτελέσματα από την εφαρμογή ενός συστήματος εσωτερικού ελέγχου δεν είναι αυτά τα οποία μπορούν να χαρακτηριστούν ως ικανοποιητικά. Συγκεκριμένα, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε τα πάμπολλα φαινόμενα των οικονομικών σκανδάλων, της διαφθοράς, της κακοδιοίκησης, της απάτης, των λαθών, της γραφειοκρατίας και της έλλειψης

αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, όπως και αναφέρθηκαν στο πλαίσιο της παρούσης εργασίας. Προς τούτο, θα κρινόταν σκόπιμο να υιοθετηθούν στην δημόσια διοίκηση τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα. Ήδη το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών έχει ετοιμάσει σχετικό πλαίσιο προτύπων με τον τίτλο “Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector”. Το παραπάνω πλαίσιο αναπτύχθηκε με την συνεργασία του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου της Παγκόσμιας Τράπεζας, του Γραφείου Γενικού Επιθεωρητή της Επιτροπής Περιβάλλοντος της Πολιτείας του Texas την εθελοντική συμμετοχή Εθνικών Επιτροπών του Ινστιτούτου Εσωτερικών Ελεγκτών από δέκα χώρες και την συμμετοχή του Ινστιτούτου Μηχανικής Λογισμικού του Πανεπιστημίου Carnegie Mellon, Pittsburg, Pennsylvania, U.S.A.

Η υιοθέτηση τέτοιων προτύπων από την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση θα έχει ευνοϊκά αποτελέσματα, θα βελτιώσει την κατάταξη της χώρας στις λίστες των χωρών με τα φαινόμενα διαφθοράς. Είναι πρότυπα που αναπτύχθηκαν με την συμμετοχή του μεγαλύτερου χρηματοοικονομικού Διεθνούς Οργανισμού, της Παγκόσμιας Τράπεζας. Η υιοθέτηση τους θα συμβάλει στην βελτίωση της διεθνούς εικόνας και αξιοπιστίας της χώρας στους τραπεζικούς και επενδυτικούς κύκλους (Moody's, Standard and Poors). Θα είναι η πύλη επικοινωνίας της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης με αξιόπιστους διεθνείς οργανισμούς και θα συμβάλει στην μεταφορά τεχνογνωσίας και άριστων πρακτικών τόσο από την ιδιωτική οπτική όσο και από την δημόσια σε παγκόσμιο επίπεδο. Οι προϋποθέσεις για την πραγματοποίηση ενός τόσο στρατηγικού και μακροπρόθεσμου στόχου είναι ποικιλόμορφες και απαιτούν την σύνεση και την δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας της χώρας η οποία οφείλει να μην γίνει υποχείριο της νέας τάξης πραγμάτων. Στη συνθήκη του Μάαστριχ όπου έχουμε την ίδρυση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης εν τούτοις δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη για αποπομπή μιας χώρας από την Οικονομική Νομισματική Ένωση ONE αλλά είναι δικαίωμα της Χώρας η αποχώρησή της.

Πράγματι, η παραοικονομία αποτελεί οικονομική δραστηριότητα που δημιουργεί προστιθεμένη αξία, έτσι δημιουργούνται οι στρεβλώσεις και η διαφθορά έτσι βιώνουμε καθημερινά την παραοικονομία ή υπόγεια οικονομία ή σκιώδη ή μαύρη οικονομία. Ενίοτε η παραοικονομία είναι και η μόνη διέξοδος για ορισμένους.

Βιβλιογραφία:

-Για την ηθική προσέγγιση της πολιτικής διαφθοράς βλέπε, μεταξύ άλλων, Yves Meny, *La corruption de la République*, Paris, 1992.

-Βλέπε σχετικά, τις μελέτες μου, «Μέσα επικοινωνίας και δημοκρατία», Λ.Βάσση (επιμ.), *Μέσα επικοινωνίας και πολιτισμός*, Αθήνα, 2004. «Μέσα επικοινωνίας και πολιτική», *Επικοινωνία*, Αθήνα, 1996, σελ.30 επ. «Η τηλεόραση στο πολιτικό σύστημα», Για μια δημοκρατική ραδιοτηλεόραση (συλλογικό), Αθήνα, 1986, σελ. 17-28. « *Système de communication et système d'échange. La télévision* », P.Claeys, André Frogner (eds), *L'échange politique*, Bruxelles, 1995, σελ. 147-161.

-Βλέπε σχετικά, Γ.Κοντογιώργη, «Η κοινοκρατία ως πολιτικό σύστημα», στο Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης, Πανεπιστήμιο Κρήτης, 4/2004

-Βουλή των Ελλήνων (1997). Έκθεση της ειδικής μόνιμης επιτροπής θεσμών και διαφάνειας. Αθήνα : Βουλή των Ελλήνων.

-Δημόπουλος, Χ. (2005). *Η Διαφθορά*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

-Girling, J. (1997). *Corruption, Capitalism and Democracy*. London :Routledge.

-Heywood, P ., επιμ. (1997). *Political Corruption*. Political Studies Association and Blackwell .5.

-Hoddes, R., Inowlocki, T. & Wolfe , T., επιμ., *Global Corruption Report 2003*. Berlin : Transparency International.

- Κασιμάτης, Γ. (1999). Συνταγματική Δικαιοσύνη. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21 ου αιώνα και Νικολοπούλου, Αλ., επιμ., (1998), Κράτος και Διαφθορά. Πρόλογος:Στ. Μάνος. Αθήνα:Ι. Σιδέρης.
- Λάζος, Γ. (2005). Διαφθορά και Αντιδιαφθορά. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη. 78.
- Μακροδημήτρης, Α. (2002). ‘Το Σύνταγμα και το κράτος: Ποιο κράτος χρειαζόμαστε σήμερα’ στο Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας. 10.
- Ματθίας, Στ. (2003α). ‘Δεύτερο Νομοθετικό Σώμα και Συνταγματικό Δικαστήριο’. ανάτυπο από τον υπό έκδοση τόμο προς τιμήν Γεωργίου Κασιμάτη. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Ματθίας, Στ. (2003β). ‘Συνταγματική δικαιοσύνη στην Ελλάδα’, Επιστήμη και Κοινωνία, τχ. 11 (φθινόπωρο 2003) σελ. 171 επ., ιδίως 182-185.
- Οικονόμου, Κλ. (XXXX). Παθολογία της πολιτικής. Όψεις της διαφθοράς στο νεοελληνικό κράτος. Αθήνα:Παπαζήσης.
- Pope, J. (2002). Confronting Corruption:The elements of a national Integrity System. Transparency International.
- Vincke, Fr. & Heimann, Fr. (2003). Fighting Corruption. A corporatePractices Manual. France: ICC Publishings.
- Transparency International (2005). Annual reports 2001-2005. Berlin: Transparency International .
- http://www.media.uoa.gr/sas/issues/15_issue/mathias.html
- www.imerisia.gr/article.asp?catid=12476&subid=2&pubid=35115148, άρθρο του Δρ. Ανδρέα Γ. Κουτούπη, Ανεξάρτητου Συμβούλου Εσωτερικού Ελέγχου 79
- www.euro2day.gr/article/531158/ArticleDetails.aspx, άρθρο της Φρόσως Νικολάου Καπιρή, Εσωτερικής Ελεγκτού του ΧΑΚ
- www.oecd.org, πρόσβαση Ιούλιος 2012.
- Enterprise Risk Management–Risk Intelligence and Anti-Fraud Controls, Foley & Lardner LLP, 2007
- The Cost of Being Public in the Era of Sarbanes–Oxley, Foley & Lardner LLP, August 2007
- Corporate Governance in Europe : Competition versus Harmonization, Marco Becht, Universite Libre de Bruxelles & Colin Mayer, Saïd Business School
- OECD Principles of Corporate Governnace, Organization for Economic CoOperation and Development
- Μπαθρέλλου Ε (2007), «Ο ρόλος του εσωτερικού ελέγχου στην ελληνική φορολογική διοίκηση», διπλωματική εργασία, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- “The role of auditing in the Public Sector governance” November 2006, pp.10, The Institute of Internal Auditing, www.theiia.org
- Carhill, K.M. και Kincaid, J.K. (1989), “Applying the standards in governmental internal auditing”, The Internal Auditor, Vol. 46 No. 5,pp 50-55.

-Goodwin J. (2004), "A comparison of internal audit in the private and public sectors" *Managerial Auditing Journal* Vol. 19 No. 5, pp 640

-Lapsley I. (1988), "Research in Public Sector Accounting: An Appraisal", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Volume 1, Number 1, 1988, pp. 30

-Malan, R.M. (1991), "Internal auditing in government", *The Internal Auditor* Vol.48, No. 3, pp 90-5

-Coupland D. (1993), "The internal auditor's role in public service orientation" *Managerial Auditing Journal* Vol. 8 No. 3, pp 3-13

-Hawkes L.C. Adams M.B., (1994), "Total Quality Management: Implications for Internal Audit" *Managerial Auditing Journal*, Volume 9, Number 4, 1994, pp. 11-18

-Hopkins R.N., (1997), "The nature of audit quality-a conflict of paradigms? An empirical study of internal audit quality throughout the United Kingdom Public Sector", *International Journal of Auditing*, Volume 1, Issue 2, p.145

-Sterck, Miekatrien; Bouckaert, Geert, (2006), "The International Audit Trends in the public sector" *The Internal Auditor* v.63 no. 4 p.49,53

-Power M., "The Audit Society", Oxford University Press, pp.44

-Xiangdong W. (1997) "Development trends and future prospects of internal audit" *Managerial Auditing Journal* Vol. 12 No. 4,5 pp 200

-Selim G., Yiannakas A., (2000), "Outsourcing the Internal Audit Function: A Survey of the UK Public and Private Sectors", *International Journal of Auditing*, Volume 4, Number 3, pp. 213, 225

-Arghyrou M. Tsoukalas J. (2010) *The Greek Debt Crisis: Likely Causes, Mechanics and Outcomes*, Cardiff Business School Working Papers Series, E2010/3. Διαθέσιμο στο: http://business.cardiff.ac.uk/sites/default/files/E2010_3.pdf

-<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2011/ShadEconWE.pdf> Ημερομηνία πρόσβασης 17-12-2012

-Schrader K., Laaser C-F. (2010), *Den Anschluss nie gefunden: Die Ursachen der griechischen Tragodie*, in *Wirtschaftsdienst*, pp. 540-547 Διαθέσιμο στο : <http://www.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=2415> Πρόσβαση στις 26-12-2012 - Tanzi V. and H. Davoodi (1997), "Corruption, Public Investment, and Growth", IMF Working Paper Series WP/97/139. Διαθέσιμο στο : <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/FlagshipCourse2003/TanziDavoodi.pdf> Ημερομηνία πρόσβασης 5-12-2012 Tanzi V. (2000), «Policies, Institutions and the Dark Side of Economics», Edward Elgar, Cheltenham, U.K. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Tax Haven Criteria* Διαθέσιμο στο : <http://www.oecd.org/ctp/harmfultaxpractices/taxhavencriteria.htm> Ημερομηνία πρόσβασης 18-12-2012 The World Bank (2012) *Corruption* Διαθέσιμο στο : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:23272490~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html> Ημερομηνία πρόσβασης 5-12-2012 Torgler B, Schneider F. (2006) «What shapes Attitudes Toward Paying Taxes? Evidence from Multicultural European Countries» Working Paper Series, Berkeley Programme in Law and Economics, UC Berkeley Torgler B. (2007), «Tax Compliance and Tax Morale. A Theoretical and Empirical Analysis», Edward Elgar Publishing Inc Wei S.-J. (1997), «How Taxing is Corruption on International Investors», National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 6030, Cambridge MA. Διαθέσιμο στο : http://www.nber.org/papers/w6030.pdf?new_window=1 Ημερομηνία πρόσβασης 5-12-2012 Wei S.-J. (2000), "Natural Openness and Good Government", National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 7765, Cambridge MA. Διαθέσιμο στο : <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2000/6/01globalization%20wei/20000601> Ημερομηνία πρόσβασης 5-12-2012

Prof. dr Nedo Danilović,
prodekan za nauku Fakulteta za pravo, javnu
upravu i bezbednost, Megatrend univerziteta u Beogradu¹
Doc. dr Srđan Blagojević,
profesor na Univerzitetu odbrane Republike Srbije²

UDK 343.352:373.23/.24(497)

KORUPCIJA U OBRAZOVANJU U BALKANSKIM ZEMLJAMA

Abstract

The subject of this paper is corruption in education with a focus on corruption of education in the Balkan countries. This paper mainly identifies possible forms of corruption at various levels of education: national ministries of education, education institutions (universities, colleges, high schools, primary and secondary schools), the level of academic staff (professors, assistants, teachers and teachers) and at the level of students and their parents. Also, this paper, on the basis of research conducted by Balkan countries and some international organizations (transparency International, UNDP and others) offers the main directions of activities for the main social participants in the fight against corruption in education.

Keywords: corruption, education, university, college, professor, student, parent.

UVOD

Korupcija u obrazovanju je jedan specifičan oblika manifestacije ove negativne društvene pojave i razlikuje se od drugih oblika korupcije u javnom sektoru.

Ona je tek u poslednjih 20-30 godina počela zaokupljati pažnju akademske i šire društvene javnosti. Problemima korupcije u obrazovanju u zemljama Balkana do sada su se uglavnom bavile nevladine organizacije. Otuda je malo dostupne literature koja na celovit i metodološki prihvatljiv način obrađuje specifične aspekte korupcije u obrazovanju.

Korupcija u obrazovanju grubo narušava i devalvira, kaoko ugled, tako i integritet akademske i obrazovne zajednice i time na direktan način utiče na kvalitet obrazovnih usluga, efikasnost sistema obrazovanja i na ekonomski, politički i društveni razvoj zemalja u celini.

Polazeći od toga saznanja, ovaj rad nastao je kao plod dugogodišnjeg istraživanja i ličnih posmatranja iznutra fenomena korupcije u obrazovanju u posebnoj grupi zemalja u regionu Balkana. U radu se osim teorijskog određenja korupcije uopšte, posebno definiše

¹ Megatrend univerzitet, Beograd, redovni profesor za uže naučne oblasti Metodologije društvenih nauka, Političko-pravnih nauka i Bezbednosno-pravnih nauka, zamenik predsednika Međunarodnog udruženja metodologa društvenih nauka, ndanilovic@megatrend.edu.rs / daniclovic.nedjo@gmail.com

² Doc. dr Srđan Blagojevoć je profesor metodologije NIR-a i načelnik Odeljenja za NID u Rektoratu Univerziteta odbrane, Republike Srbije.

korupcija u obrazovanju i identifikuju kriminalna ponašanja po nivoima obrazovanja koja se mogu smatrati korupcijom.

U zaključnim razmatranjima daju se predlozi i preporuke glavnim akterima nacionalnih zemalja za borbu protiv korupcije u obrazovanju.

POJMOVNO ODREĐENJE KORUPCIJE UOPŠTE

U istraživanju društvenih pojava (prošlih, sadašnjih i budućih) prva i najvažnija aktivnost je određenje značenja osnovnih pojmova. Određenje značenja osnovnih pojmova utoliko je značajnije ukoliko se teži istraživanju aktuelnih društvenih realiteta kao predmeta sociološko-kriminoloških, političkih, ekonomskih, pravnih i bezbednosnih nauka, odnosno ukoliko se prilazi definisanju pojma „korupcije u visokom obrazovanju“ s aspekta kontinuiteta i perspektive razvoja tog pojma.

Pojam „korupcija u visokom obrazovanju“ je definisan u novijoj istoriji, na osnovu različitih pristupa, s različitim ciljevima i svrhama, te otuda u savremenoj sociološko-kriminološkoj, političkoj, ekonomskoj, pravnoj i bezbednosnoj teoriji postoji mnoštvo definicija koje se odnose na korupciju uopšte i korupciju u visokom obrazovanju, posebno. U tom mnoštvu značenja pojma „korupcije“ uvek se postavlja pitanje od koje definicije treba poći. U iznalaženju valjanog odgovora na tako postavljeno pitanje nije moguće na malom prostoru identifikovati sve definicije korupcije, već je neophodno poći od *tzv. karakteristične definicije* ovoga pojma.

To podrazumeva da definicija, shvatanje i značenje pojma „korupcije u visokom obrazovanju“ zavisi od definicije pojma *korupcije* uopšte. Dakle, mora se prvo formulirati, mada to nije jednostavno, jedna sintetička, ili usvojiti jedna važeća definicija korupcije uopšte i iz nje izvesti definicija pojma „korupcije u visokom obrazovanju“.

U svetskoj sociološko-kriminološkoj, političko-pravnoj, ekonomskoj i bezbednosnoj literaturi pod pojmom korupcija podrazumevaju se različita značenja. Sinteza svih značenja ovoga pojma može se izraziti jednim zajedničkim imeniteljem koji ukazuje da je korupcija u svojoj osnovi zloupotreba službenog položaja ili javnih ovlašćenja radi ostvarivanja lične koristi za sebe ili drugoga³.

³ Prema definiciji *Transparency International*, korupcija je zloupotreba poverenih ovlašćenja za privatne svrhe. Po ovome shvatanju, korupcija se ne ograničava na zloupotrebu poverenih ovlašćenja u javnom sektoru i u vršenju javnih poslova, nego se odnosi na sve poslove na kojima je moguće s obzirom na radno mjesto zloupotrebiti ovlašćenja i tako pribaviti za sebe materijalnu ili neku drugu korist.

U užem smislu, pod korupcijom se podrazumevaju dela aktivnog i pasivnog podmićivanja, trgovine uticajem i zloupotrebe javnih ovlašćenja odgovornog službenog lica ili lica koja vrše poslove od javnog interesa⁴.

U širem smislu, korupcija obuhvata ponudu ili prihvatanje bilo kakve nezaslužene pogodnosti za sebe ili za drugo fizičko ili pravno lice, čime se proširuje inkriminacija ovog koruptivnog dela i na privatni sektor⁵.

Zbog povećane svesti o korupciji i efektima njene štetnosti u poslednjih trideset godina, organizovan je veliki broj međunarodnih konferencija. Hitnost potrebe za organizovanom borbom protiv korupcije i za većom međunarodnom saradnjom u toj oblasti, primorali su najviše međunarodne organizacije i institucije da se više bave ovom štetnom društvenom pojavom. Suštinskim problemima korupcije u nacionalnim i internacionalnim razmerama bavile su se: Organizacija ujedinjenih nacija, OECD⁶, Evropski savet, Evropska unija i druge regionalne međunarodne organizacije. Zajednički imenitelj svih tih rasprava jeste da najveće prepreke u borbi protiv korupcije potiču zbog:

- a) Nepostojanja precizne i jedinstvene međunarodno priznate definicije korupcije;
- b) nepostojanja anti-korupcijske usmerenosti političkog faktora i institucija državne vlasti u nacionalnim zemljama;
- c) nepostojanja konzistentne preventivne strategije u borbi protiv korupcije koja sadrži jasnu identifikaciju kriminalnih ponašanja koja se smatraju korupcijom;
- č) nepostojanja kodeksa profesionalne etike u različitim oblastima društvenog života u nacionalnim zemljama u kojima se promovira antikorupтивna kultura;
- ć) nemogućnosti da se utvrdi odgovornost podmićivanja stranih službenika u međunarodnim razmerama, i
- d) nejednakosti tretiranja odgovornosti za korupciju u privatnom sektoru, itd.

⁴ Svetska banka korupciju definiše kao zloupotrebu javnih ovlašćenja za privatne svrhe. Ova definicije se razlikuje od definicije Transparency International u području delovanja u kojem dolazi do vršenja dela korupcije, jer prema definiciji Svetske banke korupcijom se ne smatraju radnje počinjene izvan javne sfere. Prema tome, korupcija ne bi mogla postojati u privatnom sektoru.

⁵ Mnogi autori pod širim značenjem korupcije smatraju, osim podmićivanja, i: a) zaštitu (patronat nad nekim); b) sukob interesa; c) zadovoljavanje privatnih poslovnih interesa preko javne službe i sticanje prihoda na osnovu vršenja funkcije u javnoj službi; č) sticanje koristi na odgovornoj funkciji u državnom preduzeću zadovoljenjem privatnih poslovnih interesa i krađom; ć) sticanje materijalne dobiti zloupotrebom položaja; d) krađa službenika u državnom sektoru; održavanje neetičkih kontakata sa privatnim sektorom (npr. uzimanje provizije da bi se zaključio neki komercijalni ugovor); Dž) podmićivanje u slučaju da država odlučuje o pojedinim pravima nekog pravnom i fizičkog lica; đ) zloupotreba informacija koje su važne za trgovinska i poslovna pitanja (a do kojih je javni službenik došao preko svoje funkcije ili položaja), i e) sprečavanje konkurencije ili neke druge aktivnosti.

⁶ Savet OECD-a, shodno svojim preporukama o podmićivanju, pod podmićivanjem smatra „direktno ili indirektno nudenje ili obezbeđivanje bilo kakve materijalne koristi ili neke druge vrednosti date stranom javnom službeniku, koji krši svoje zakonite dužnosti, s ciljem da se dobije ili zadrži neki posao.“

Zbog izuzetne opasnosti od korupcije za savremena društva, Ujedinjene nacije⁷ i druge međunarodne regionalne organizacije⁸ su bile primorane da kroz niz međunarodnih pravnih akata donesu početnu pravnu osnovu i instrumentarijume za organizovanu zajedničku akciju u otkrivanju, krivičnom progonu, procesuiranju i suzbijanju koruptivnih ponašanja⁹.

Analizirajući postojeće stanje međunarodnih odnosa, može se reći da je korupcija jedan od najvećih političkopavnih problema savremenih država¹⁰. Ona je direktno zavisna od karaktera plitičkog sistema i političkih odnosa, te stepena demokratičnosti savremenog društva, razvijenosti stepena kontrole grana državne vlasti od strane građana, slobodnih izbora i medija, snage političke opozicije i stepena razvijenosti vladavine prava.

Upravo, zbog ovih i drugih slabosti u konstituisanju demokratskih i pravnih država, posebno u zemljama u tranziciji, korupcija je u poslednjih dvadeset godina veoma raširena. Na probleme korupcije u savremenim državama neprekidno ukazuju predstavnici domaćih i međunarodnih organizacija i institucija, koji putem različitih oblika i formi pozivaju nacionalne države i međunarodne organizacije na stalnu i sistematsku borbu protiv korupcije.

Polazeći od hipotetičke pretpostavke o raširenosti korupcije u Balkanskim zemljama, mnoge nacionalne i međunarodne organizacije kao što su *Transparency International*, *UNDP* i druge kontinuirano realizuju istraživanja koja pokazuju da je korupcija veoma raširena društvena pojava u ovim zemljama i da se teško otkriva, evidentira i dokazuje.

Gledajući indeks percepcije korupcije u zemljama jugoistočne Evrope u 2012. godini, koji je objavljen u godišnjem Izveštaju međunarodne organizacije *Transparency International* (Global Corruption Barometer: Report 2012)¹¹, jasno se vidi da je korupcija glavna pretnja sa

⁷ Član 1 Konvencije Ujedinjenih nacija ukazuje da svaka zemlja članica preuzima obavezu da sledeća dela učini kažnjivim: 1) nuđenje, obećavanje ili davanje bilo kakvog novčanog iznosa, poklona ili neke druge vrednosti od strane bilo kog pravnog ili fizičkog lica, nekom javnom službeniku ili njemu u korist, kao nezakonit uticaj na izvršenje ili uzdržavanje od izvršenja njegovih dužnosti; 2) direktno ili indirektno iznuđivanje, zahtevanje, prihvatanje ili primanje bilo kakvog novčanog iznosa, poklona ili neke druge vrednosti od strane javnog službenika u svrhu nezakonitog izvršenja ili uzdržavanja od izvršenja svojih dužnosti.

⁸ Građanskopravna konvencija protiv korupcije Savjeta Evrope, u članu 2. pod korupcijom podrazumeva „zahtevanje, nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili svake druge nezasluzene koristi ili stavljanje u izgled iste, koje remeti pravilno obavljanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od primaoca mita, nezasluzene koristi ili koristi koja se u tom smislu stavlja u izgled.

⁹ Na sličan način kao i u Konvenciji UN protiv korupcije (UNCAC) postupilo se i u Krivičnompravnoj konvenciji o korupciji Veća Evrope (http://www.ohr.int/ohr-dept/afd/int-ref-ef/coe-crim-lcc/default.asp?content_id=5257).

¹⁰ Pod savremenom državom u politikološko-pravnoj teoriji podrazumevaju se one države u kojima je: 1) izražen stepen razvoja stvarne demokratije u društvu; 2) stepen razvoja ljudskih sloboda i prava jednako dostižnih za sve građane; 3) stepen izgrađenosti materijalne osnove društva na takvom nivou da svi članovi društva imaju jednake šanse da demonstriraju svoje sposobnosti slobodno; 4) stepen razvoja nauke, kulture i obrazovanja koji obezbeđuje svim članovima društva da imaju široko, neograničeno, polje stvaranja i korišćenja kulturnih tvorevina, bez siromašnih i obespravljenih pojedinaca i društvenih grupa.

¹¹ Međunarodna organizacija *Transparency International* vrši redovna istraživanja indeksa korupcije koje saopštava u *Global Corruption Report*. Prema ovom globalnom Izveštaju *Transparency International* u 2012.

kojom se suočavaju ove zemlje, kao i celokupno čovečanstvo. Postojeći stepen korupcije u ovim i drugim zemljama uništava živote ljudi i društvenih zajednica i podriva same temelje tih zemalja i njihovih institucija. Ona generiše opšte nezadovoljstvo naroda koje pretili da dodatno destabilizuje ionako krhka društva i pogorša ukupnu političku, ekonomsku, socijalnu i bezbednosnu situaciju u njima, koja u krajnjem može da dovede do sukoba na različitim nivoima.

Korupcija je, dakle, veoma složena društvena pojava koja se odigrava „iza zatvornih vrata“, pa je zbog toga njeno detektovanje, identifikovanje i dokazivanje težak i mukotrpan posao, kako nadležnih organa, naučnih institucija, medija i civilnog društva u nacionalnim zemljama, tako i međunarodnih organizacija i institucija. Nacionalne i međunarodne institucije su se bavile mnogim aspektima korupcije po različitim oblastima društvenog života.

KORUPCIJA U OBRAZOVANJU

Prema dostupnim rezultatima istraživanja vršenih u nacionalnim zemljama i međunarodnim organizacijama (Transparency International, UNDP i druge organizacije), čini se da se najmanja pažnja posvećivala korupciji u sektoru obrazovanja. Otuda je glavni predmet istraživanja u ovom naučnom radu, upravo, korupcija u obrazovanju, sa težištem na zemljama u regionu Balkana.

Pod korupcijom u obrazovanju podrazumeva se sistematsko korišćenje javne obrazovne službe i javnih ovlašćenja u sistemu obrazovanja za ličnu korist pojedinaca koji imaju pristup i uticaj na kvalitet obrazovnog procesa.¹²

U svetskoj literaturi danas postoji potpuni konsenzus oko toga da je korupcija najštetnija društvena pojava baš u obrazovanju. Korupcija podriva ugled sektora obrazovanja u mnogim zemljama i predstavlja opasnu prepreku za dalji socijalni i ekonomski razvoj zemalja u kojima je prisutna. Prema Globalnom barometru korupcije 2013 (Global

godini, od 176 zemalja u kojima je meren indeks korupcije: Slovenija je na 37. mestu po rangui, sa skorom korupcije od 61; Mađarska je na 46. mestu po rangui, sa indeksom korupcije od 55; Hrvatska je na 62. mestu po rangui, sa indeksom korupcije od 46; Rumunija je na 66. mestu po rangui, sa indeksom korupcije od 44; Bosna i Hercegovina je na 72. mestu po rangui, sa indeksom korupcije od 42; Bugarska je na 75. mestu po rangui, sa indeksom korupcije od 41; Crna Gora je takođe na 75. mestu po rangui kao i Bugarska, sa indeksom korupcije od 41; Srbija je na 80. mestu po rangui, sa indeksom korupcije od 39; Grčka je na 94. mestu po rangui, sa indeksom korupcije od 36, i Albanija je na 113. mestu po rangui, sa indeksom korupcije od 33.

¹² Videti šire: Jacques Hallak & Muriel Poisson, *Etika i korupcija u obrazovanju*, Seminar „Etika, transparentnost i anti-korupcijske mjere u obrazovanju“, Budva, 22-25. oktobar 2006. (http://195.66.163.162/download/jh_mp_cg1.pdf)

Corruption Barometer: Riport 2013), skoro jedna petina ljudi širom sveta podmićivali su dobijanje raznih usluga obrazovanja u 2012. i 2013. godini, što je ogroman procenat koji mora da zabrine sve aktere obrazovanja u nacionalnim zemljama i međunarodnim organizacijama.

Korupcija u obrazovanju je izrazito štetna društvena pojava koja generiše korupciju i u ostalim sektorima društva i otvara prostor za veliku društvenu štetu koja se nanosi savremenim državama. Praktično, ne postoji korupcija koja je opasnija od one u obrazovnom sistemu jer pojedinci koji su stekli diplomu o visokoj stručnoj spremi, zahvaljujući korupciji, obično, pre ili kasnije, zauzimaju važna mesta u organima i telima javne i državne vlasti, a nakon toga nastoje da osiguraju povrat uložениh sredstava na sve zakonite i nezakonite načine.

Ako sistem obrazovanja nije postavljen na zdrave noge onda je teško očekivati da će i vrednosti koje proizilaze iz njega biti zdrave. Na taj način se seme korupcije seje u sve većem obimu u javni, državni i privatni sektora. Ljudi koji su kupovali diplome o visokom, srednjem i osnovnom obrazovanju i plaćali ocene tokom školovanja, zbog porođajnih muka sa razvojem demokratije, tržišne privrede i pravne države u Balkanskim zemljama, više se odlučuju da rade u javnom sektoru gde je važnija forma od suštine, nego u privatnom sektoru, gde je poslodavac zainteresovaniji da zapošljava obrazovane ljude koji pokazuju zavidna znanja iz delokruga rad kojim se kompanija bavi.

U sistemima obrazovanja Balkanskih zemalja, odvijaju se mnogobrojni oblici korupcije koji se ostvaruju na različitim nivoima odgovornim za planiranje, programiranje, budžetiranje, organizaciju i realizaciju obrazovanja.

Prvi i najviši nivo korupcije u obrazovanju u ovim zemljama odvija se u entitetskim, kantonalnim i federalnim ministarstvima prosvete i nauke¹³.

Korupcija u entitetskim, kantonalnim i federalnim ministarstvima prosvete i nauke

Glavni vidovi korupcije u ministarstvima prosvete i nauke gotovo svih zemalja u regionu Balkana, prema rezultatima provedenih istraživanja ogledaju se u:

- uzimanju mita pri akreditaciji i davanju odobrenja za rad obrazovnih ustanova, bez obzira na ispunjenost uslova propisanih od strane nadležnih državnih organa;
- traženju i uzimanju mita u procesu sprovođenja javnih nabavki za potrebe obrazovnih ustanova;

¹³ Danilović Neđo, Nogo Sreto. *Corruption in higher education in transitional countries*, The fifth session of the international forum on crime and criminal law in the global era, in: Thread Proceedings of the Leading International Importance, Beijing, China, 2013.

- traženju i uzimanju mita u izvođenju investicionih i tekućih radova na izgradnji i održavanju objekata i opreme za potrebe obrazovanja;
- favorizovanju pojedinih ustanova prilikom odabira i kupovine udžbenika i ostalih nastavnih sredstava koja će se koristiti u vaspitno-obrazovnom procesu;
- stalnim „kozmetičkim promenama“ u nastavnim programima i udžbenicima koje primoravaju studente i učenike da kupuju nove knjige (*korupcija od strane izdavačkih zavoda i kuća*);
- neadekvatnoj upisnoj politici i inflaciji novih zanimanja koja ne postoje u standardizovanoj nomenklaturi i klasifikaciji zanimanja zbog čega dolazi do stalnih probleme i nesporazuma na tržištu rada;
- traženju i uzimanju mita u procesu licenciranja univerzitetskih profesora, nastavnika i učitelja;
- traženju i uzimanju mita za nostrifikaciju stranih diploma osnovnih i srednjih škola, kao i diploma za prvi, drugi i treći nivo studija;
- traženju i uzimanju mita pri dodeljivanju naučnih projekata obrazovnim ustanovama;
- traženju i uzimanju mita pri kategorizaciji naučnih i stručnih časopisa;
- čistoj komercijalizaciji pri objavljivanju naučnih radova u naučnim časopisima međunarodnog i nacionalnog značaja, važnih za napredovanje profesora i predavača u viša nastavna i naučna zvanja, itd.

Korupcija u obrazovnim ustanovama

Drugi, značajan nivo korupcije u obrazovanju u zemljama balkana odvija se u visokoškolskim ustanovama. Osnovni vidovi korupcije u obrazovnim ustanovama ispoljavaju se u¹⁴:

- komercijalizaciji i zloupotrebi korišćenja školske imovine i opreme;
- podmićivanju revizora za neobjavljivanje različitih nalaza o propustima u radu i trošenju finansijskih sredstava sa kojima raspolaže obrazovna ustanova;
- traženju i uzimanju mita prilikom zapošljavanja u obrazovnu ustanovu;

¹⁴ Danilović Neđo, Nogo Sreto. *Corruption in higher education in transitional countries*, The fifth session of the international forum on crime and criminal law in the global era, in: Thread Proceedings of the Leading International Importance, Beijing, China, 2013.

- nepoštovanju upisne politike u obrazovnoj ustanovi i upis većeg broja studenata i učenika od odobrene upisne kvote;
- organizovanju i komercijalizaciji obrazovnih aktivnosti (izleta, ekskurzija, sportskih manifestacija studenata, itd);
- zloupotrebi namenskih finansijskih sredstava za održavanje objekata obrazovne ustanove i pri kupovini nastavne opreme i materijala;
- neleganom upisu studenata i učenika van odobrenih kvota na teret državnog budžeta;
- propisivanju određenih standarda za plaćanje usluga koje se daju studentima i učenicima svih nivoa školovawa, mimo važećih propisa;
- primanju u radni odnos iz rodbinskih, političkih, nacionalnih, religijskih i prijateljskih veza i traženju novca za radno mjesto u obrazovnoj ustanovi;
- prikazivanju „nepostojećih profesora, nastavnika i učiteqa“ koji utiču na nemogućnost zapošljavanja mladih učitelja, nastavnika i profesora, ali i na količinu nepripadajućih finansijskih sredstava dobijenih iz budžeta na osnovu broja zaposlenih.

Korupcija od strane profesora, predavača, nastavnika i učitelja

Treći nivo korupcije u obrazovanju potiče od profesora, predavača, nastavnika i učiteqa. Istraživanja međunarodne organizacije Transparency International vršena u poslednjih 10 godina su pokazala da profesori, nastavnici i učitelji koji učestvuju u nastavnom procesu čine korupciju ukoliko¹⁵:

- prodaju ispitna pitanja, traže ili primaju novac, nenovčane poklone ili usluge ili traže bilo koje druge materijalne i finansijske koristi od studenata/učenika/roditelja, radi boljeg uspijeha na fakultetu ili školi;
- daju privatne časove svojim studentima i učenicima, a u redovnom nastavnom procesu predaju isti predmet;
- iskorištavaju i zlostavljaju studenata i učenike (fizički, seksualno, mobing i bilo koji drugi oblik zlostavljanja);
- neopravdano odsustvuju sa radnog mjesta u obrazovnim ustanovama na kojima su zaposleni sa punim radnim vremenom u cilju obavljanja poslova u drugim ustanovama (*dvostruka praksa*);

¹⁵ Danilović Neđo, Nogo Sreto. *Corruption in higher education in transitional countries*, The fifth session of the international forum on crime and criminal law in the global era, in: Thread Proceedings of the Leading International Importance, Beijing, China, 2013., str. 210-221.

- samovoljno realizuju nastavni plan i program, koji je u suprotnosti sa obrazovnim načelima, radi sticanja lične koristi;
- primoravaju studente, učenike i đake na kupovinu udžbenika i kwiga čiji su autori, a u skriptarnicama i bibliotekama ima knjiga drugih autora za isti nastavni predmet;
- prodaju knjige direktno studentima, učenicima i đacima za gotovinu u učionicama, kabinetima i drugim prostorijama u obrazovnim ustanovama, mimo propisanih akata ustanove;
- fiktivno se vode da predaju na univerzitetu/fakultetu/školi („fiktivni predavači“), radi dobijanja statusa i zvanja, mimo zakonskih propisa o radu;
- napreduju u obrazovnoj zajednici na način koji nije u skladu sa zakonskim propisima;
- zloupotrebljavaju i/ili uslovljavaju, odnosno primoravaju studenate, asistenate, učenike, đake, wihove roditelje i administrativno osoblje da prikupljaju informacije i daju druge usluge, protiv njihove volje, koji se kasnije koriste i objavljuju u naučnim radovima, knjigama i istraživanjima. Zloupotrebe i/ili uslovljavanja su moguća na svim relacijama odnosa:
 - a) studenata/učenika od strane profesora/nastavnika/učitelja;
 - b) profesora/nastavnika/učitelja od strane studenata/učenika;
 - c) asistenata od strane profesora;
 - č) profesora od strane asistenata;
 - ć) asistenata od strane asistenate;
 - d) profesora/nastavnika/učitelja od strane profesora/nastavnika/učitelja;
 - đ) drugih zaposlenih u obrazovnoj ustanovi od strane profesora/nastavnika/učitelja;
 - e) drugih zaposlenih u obrazovnoj ustanovi od studenta/učenika/đaka;
 - f) profesora/nastavnika/učitelja od strane drugih zaposlenih u obrazovnoj ustanovi;
- preuzimaju tuđu intelektualnu svojinu i prisvajaju je kao svoju, bez navođenja autora originalnog dela (*tzv. plagiranje tuđih naučnih i stručnih radova*, koje je veoma rašireno u zemljama Balkana);
- seksualno uznemiravaju, nude seksualne usluge ili nagovještaju seksualne aktivnosti članovima obrazovne ustanove;
- izvode ispite i oceljivanja u kabinetima/zbornicama bez prisustva javnosti, odnosno, bez prisustva najmanje tri studenata/učenika/đaka;
- odstupaju od moralnih načela ponašanja i/ili nagovještavaju, uslovljavaju, traže i/ili zahtevaju izvršenje nemoralnih dela.

Korupcija od strane roditelja/studenata/učenika/đaka

Četvrti nivo korupcije u obrazovanju u balkanskim zemljama potiče od roditelja/studenata/učenika/đaka. Prema rezultatima istraživanja vršenim u balkanskim zemljama, korupciju u obrazovanju čine i studenti/učenici/đaci i roditelji studenata/učenika/đaka ukoliko:

- kupuju mesta za školovanje u obrazovnoj ustanovi, odnosno daju novčane ili nenovčane usluge kako bi se obezbedilo mjesto u obrazovnoj ustanovi, a da se pri tome ne ispunjavaju uslovi konkursa za upis na fakultet/visoku i srednju školu;
- kupuju ocene, diplome ili nude mito profesorima/nastavnicima/učenicima/đacima, odnosno, daju novac, nenovčani poklon ili čine druge usluge s ciljem da se obezbede bolje ocene, siguran prolaz u obrazovnoj ustanovi, kao i nezakonito dobijanje diploma i svedočanstava;
- nezakonito se zapošljavaju i upisuju na fakultete, visoke i srednje na osnovu rodbinskih, političkih, nacionalnih, religijskih ili prijateljskih veza, bez ispunjavanja uslova konkursa za zaposlenje ili upis na obrazovnu ustanovu.
- seksualno uznemiravaju, nude seksualne usluge ili nagovještavaju seksualne aktivnosti profesorima, predavačima, nastavnicima, asistentima i učiteljima.

Rezultati istraživanja provedenih u poslednjih 10 godina u nacionalnim zemljama i međunarodnim organizacijama pokazali su da je najvažniji uzrok korupcije u zemljama Balkana, ustvari, moralna kriza, a tek na drugom, trećem, četvrtom i petom mestu uzroka korupcije nalaze se *istorijski uzroci* (istorijska ukorijenjenost raznih oblika koruptivnog ponašanja, tzv. koruptivni mentalitet); *strukturalni uzroci* (ukorijenjenost koruptivnog ponašanja uslijed nepostojanja odgovarajućih sistemskih mehanizama); *ekonomski uzroci* (loša primanja zaposlenih u obrazovanju, loša ekonomska situacija u državi, visok stepen nezaposlenosti, gdje je jedino obrazovanje način da se pobjegne od siromaštva); *politički uzroci* (loš nadzorni sistem države, a pre svega, pravosudni sistem, nepostojanje adekvatne normative sankcionisanja koruptivnog ponašanja), itd.

Efikasna borba protiv korupcije u Balkanskim zemljama nije moguća bez precizne identifikacije oblika kriminalnog ponašanja u obrazovanju koja se mogu smatrati korupcijom. Identifikovanje oblika kriminalnog ponašanja koji se mogu smatrati korupcijom na različitim nivoima obrazovanja je veoma kompleksno i osetljivo društveno pitanje u ovim pravno nedovršenim državama. Otuda se u borbi protiv korupcije u obrazovanju moraju uvažavati

dva koncepta. Prvi, koji je težišno usmeren na borbu protiv korupciju u sistemu upravljanja obrazovanjem (*korupcija u sistemu obrazovanju*), a drugi, koji je usmeren na samo obrazovanje kao sredstvo za suzbijanje korupcije (*univerzitetski/školski planovi i programi, metodologija i mobilizacija aktera obrazovnog sistema, itd*).

U „korumpiranom okruženju,” obrazovanje ne može samo da promoviše etičke vrijednosti i etička ponašanja aktera obrazovanja, već to mora da rade nadležni organi države uz pomoć međunarodnih organizacija. Da bi se stvorilo povoljno okruženje za poštovanje temeljnih društvenih vrednosti i pozitivnih kodeksa ponašanja u obrazovanju, od suštinske je važnosti obezbediti integritet obrazovnih ustanova i svesti neetička ponašanja aktera unutar sistema obrazovanja na najmanju moguću meru.

U borbi protiv korupcije veoma je značajno fokusirati pozitivnu društvenu energiju na institucije obrazovanja, procedure i mehanizme koji stoje na raspolaganju, pre svega, u oblasti upravljanja, transparentnosti i odgovornost aktera za korupciju u obrazovanju, a ne samo na krivična dela pojedinaca i njihovo sudsko gonjenje.

Takođe, od velike je važnosti da se jasno identifikuju mogućnosti koje za korupciju pruža sektor obrazovanja, što bi umnogome pomoglo utvrđivanju realnog stanja i osmišljanju efikasnih mera i akcija u borbi protiv korupcije u ovom osetljivom sektoru savremenog društva.

Osim toga neophodno je u političkom, ekonomskom, kulturnom, bezbednosnom i obrazovnom sistemu stalno razvijati antikoruptivnu klimu da je korupcija kažnjivo ponašanje u svakom pravnom sistemu, te da je preventiva jedan od najboljih lekova za suzbijanje patoloških društvenih pojava, a korupcija je svakako jedna od njih.

Takođe, nužno je jačati poverenje studenata/učenika/đaka obrazovnih ustanova da o korupciji govore javno, a univerzitete/fakultete/visoke škole/ srednje i osnovne škole ohrabrivati i stimulisati da procesuiraju slučajeve korupcije koji se otkrivaju. Bez ove vrste poverenja i podsticanja nadležnih u obrazovnim ustanovama da se bave korupcijom, nestaje bilo kakav entuzijazam i spremnost studenata/učenika/đaka da se interesuju i da se i sami bave ovom štetnom društvenom pojavom.

ZAKLJUČAK

Obrazovanje je osnovno ljudsko pravo i glavni pokretač razvoja savremenog društva. Ono je ključ za dostizanje bolje budućnosti, kako pojedinaca, tako i društva i globalne zajednice u celini. Istovremeno, obrazovanje je podsistem globalnog društva koji koristi značajna sredstva od kojih se izdržava veliki broj korisnika na više nivoa. U toj činjenici leži najveća opasnost da sredstva iz javnih fondova namenjena obrazovanju, prolazeći kroz ruke niza neodgovornih aktera u obrazovnom procesu, postanu meta korupcije različitog opsega i spektra.

Upravo, to je je karakteristika mnogih sistema obrazovanja u Balkanskim zemljama u kojima se rashodi za obrazovanje u malim iznosima distribuiraju na veliki broj međusobno udaljenih i raširenih lokacija sa relativno slabo razvijenim sistemom kontrole. Otuda se rizici korupcije u ovim zemljama nalaze na svim nivoima organizovanja obrazovnog sistema i kreću se u dijapazonu od korupcije u izgradnji i nabavci obrazovnih resursa, nepotizma u angažovanju nastavnog i vannastavnog osoblja, do izvrtnja rezultata istraživanja radi ostvarivanja lične korist.

Rezultati naučnih istraživanja provedenih u poslednjih 10 godina u nacionalnim zemljama i međunarodnim organizacijama pokazali su da je najvažniji činilac za izazivanje korupcije u Balkanskim zemljama, ustvari, moralna kriza. Tek na drugom, trećem, četvrtom i petom mestu uzroka korupcije nalaze se *istorijski, strukturalni, ekonomski i politički* faktori.

U politikološko-pravnoj teoriji i praksi postoji opšta saglasnost da korupcija u obrazovanju potkopava temelje obrazovnog sistema i celokupni proces edukacije budućih građana društva. Autonomni karakter obrazovanja u Balkanskim zemljama često dovodi do različitih oblika korupcije od klasičnih oblika karakterističnih za sistem visokog obrazovanja, nepotizma u zapošljavanju, zloupotebe instituta prijemnih ispita i akademskih i školskih standarda, do činjenja povoljnosti u akademskom i školskom napredovanju kadra u obrazovnim ustanovama. Sa stanovišta društvenog razvoja, ovaj vid korupcije je štetniji od korupcije u drugim sektorima savremenog društva, jer pogađa uglavnom mlade ljudi u punoj obrazovnoj zrelosti.

To su dovoljni razlozi za obrazovne institucije da izgrađuju jake obrazovne potencijale i da igraju ključnu ulogu u promovisanju integriteta obrazovnih ustanova, te da u kontinuitetu podučavanju studente, profesore, predavače, nastavnike, učitelje, asistente i druge saradnike u nastavi da se otvoreno i transparentno bore protiv korupcije u obrazovanju. S toga stanovišta, obrazovanje treba da bude važno sredstvo za jačanje ličnog integriteta svih aktera u

obrazovnom procesu u borbi protiv korupcije, jer dugoročno gledano, korupcija u obrazovanju ima izrazito negativne implikacije na kvalitet obrazovanja i razvoj savremenog društva uopšte.

Otuda, težište društvene akcije u borbi protiv korupcije u obrazovanju u Balkanskim zemljama treba da se usmerava u sledećih nekoliko pravaca:

1. Donošenje kvalitetnih zakona po nivoima obrazovanja i njihovo usklađivanje s relevantnim međunarodnim konvencijama o korupciji.

2. Donošenje i implementacijae zajedničke strategije za borbu protiv korupcije u obrazovanju na nivou nacionalnih zemalja i internih akata na nivou obrazovnih ustanova (uključujući i poseban pravilnik) koji će detaljnije regulisati korupciju odnosno mere za prevenciju i borbu protiv korupcije u obrazovanju;

3. Uvođenje sistema osiguranja kvaliteta u obrazovanje sa razvijenim procedurama kontrole rada i poslovanja obrazovnih ustanova i jasnim definisanjem odgovornosti obrazovnih institucija i drugih subjekata koji učestvuju u procesu sprečavanja korupcije u obrazovnom sistemu.

4. Uvođenje etičkih komiteta i komisija u obrazovnim ustanovama i usvajanje etičkih kodeksa koji se odnose samo na pojedine nivoe obrazovanja (etički kodeks profesora, etički kodeks nastavnika u školama, etički kodeks učitelja, etički kodeks studenata/učenika/đaka, itd).

5. Na nivou svih obrazovnih ustanova u nacionalnim zemljama značajno je uspostaviti zajednički efikasan sistema za borbu protiv korupcije, čvršće povezivanje akademske zajednice i produblјivanje saradnje sa drugim subjektima (policija, tužilaštvo, sudovi, i sl.).

6. Permanentno edukovanje svih učesnika u obrazovnom sistemu o korupciji;

7. Stimulacisanje studenata/učenika/đaka i administrativnog osoblja na prijavljivanje slučajeva koruptivnog ponašanja i pružanje zaštite licima koja prijave korupciju, uz uspostavljanje jedinstvenog broja telefona za prijavljivanje dela korupcije.

8. Oštro sankcionisanje korupcije u obrazovnim ustanovama kako se ne bi ponovo pojavljivala;

9. Kontinuirano sprovođenje anketnog upitnika u vezi sa korupcijom na univerzitetima/fakultetima/visokim školama/srednjim i osnovnim školama i javno objavljivanje rezultata ankete i drugih publikacija o dosadašnjim i budućim aktivnostima u borbi protiv korupcije;

10. Podizanje svesti i redovno informisanje javnosti Balkanskih zemalja o štetnosti i posledicama dela korupcije.

LITERATURA

1. Danilović Neđo, Nogo Sreto. *Corruption in higher education in transitional countries*, The fifth session of the international forum on crime and criminal law in the global era, in: Thread Proceedings of the Leading International Importance, Beijing, China, 2013.
2. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, usvojena od strane Generalne skupštine, rezolucija 58/4 od 31. 10.2003, stupila na snagu 14. decembra 2005.
3. Krivičnopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, od 27.01.1999. godine, potpisana 01.03.2000., stavljena u primenu 01.07.2002. godine (http://www.ohr.int/ohr-dept/afd/int-ref-ef/coe-crim-lcc/default.asp?content_id=5257 (05.06.2013).);
4. Građanskopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, od 04.11.1994. godine, potpisana 01.03.2000., stavljena u primenu 01.11.2003. godine (http://www.apik.ba/acms_documents%5Cgradjansko_pravna_konvencija_saveta_evrope_o_korupciji.pdf. (accessed 10.10.2013.).
5. Corruption Perceptions Index 2012, *Transparency International, International Sekretariat*, Berlin, 2012. Sekretariat
6. Neđo Danilović, Slavomir milosavljević, *Osnove bezbednosne analitike*“, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
7. David Chapman, *Corruption and the Education Sector* (Washington, DC: USAID, 2002), available at http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACT874.pdf (accessed 15 Oktober 2013).
8. Jacques Hallak & Muriel Poisson, *Etika i korupcija u obrazovanju*, Seminar „Etika, transparentnost i anti-korupcijske mjere u obrazovanju, Budva, 22-25. oktobar 2006. (http://195.66.163.162/download/jh_mp_cg1.pdf)ny International Secretariat Transparency
9. Protecting Education Sector Resources from Corruption, *Transparency International the global corruptior*, Berlin, 2013.
10. *Pravni aspekti borbe protiv korupcije u visokom obrazovanju (de lege lata i de lege ferenda, univerzitet)*, studija, Pravni fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci - Bosna i Hercegovina.
11. Stephen Heyneman, Kathryn Anderson and Nazym Nuraliyeva, The Cost of Corruption in Higher Education, *Comparative Education Review*, vol. 52 (2008).

Rezime

Predmet ovog rada jeste korupcija u obrazovanju sa posebnim osvrtom na korupciji u obrazovanju u zemljama Balkana. U radu se težišno identifikuju mogući oblici korupcije na različitim nivoima obrazovanja – nacionalnim ministarstvima za obrazovanje, obrazovnim ustanovama (univerzitetima, fakultetima, visokom, srednjim i osnovnim školama), na nivou nastavnog osoblja (profesori, asistenti, saradnici u nastavi, nastavnici i učitelji) i na nivou studenata, učenika i njihovih roditelja. Takođe, u radu se, na osnovu rezultata istraživanja provedenih u zemljama Balkana i nekim međunarodnim organizacijama (transparency International, UNDP i drugim), nude pravci aktivnosti glavnih aktera društva u borbi protiv korupcije u obrazovanju

Ključne reči: korupcija, obrazovanje, univerzitet, fakultet, škola, profesor, nastavnik, student, učenik i roditelj.

Prof. dr Branko Vučković,

Predsjednik Osnovnog suda u Kotoru,

Predsjednik Udruženja za krivično pravo i kriminalnu politiku Crne Gore

profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta „Mediteran“ u Podgorici i

Fakultetu za mediteranske poslovne studije u Tivtu

e-mail: bvvuckovic@t-com.me

UDK 343.352:165.62

Prof. dr Vesna Vučković,

Sudija Upravnog suda Crne Gore

profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta „Mediteran“ u Podgorici i

Fakultetu za mediteranske poslovne studije u Tivtu

e-mail: bvvuckovic@t-com.me

Crna Gora, Kotor, januar 2014. godine

FENOMENOLOŠKA OBILJEŽJA KORUPCIJE

Abstract: Corruption represents following activity of criminal organisations as such threatens modern states, and states in transition in particular, where democracy has to be developed, expanded market economy and developed basic human rights and freedom. The task of state is to be “faster” than corruption by passing and adopting a law, by building institutions which would fight against this negative social phenomenon, creating anti-corruption politics in which all institutions in society should have their own role in their fight. The biggest danger is investing criminal acquired money in legal flows, through laundering of money and corruption. The most important forms of corruption, that is known in society since ancient times, are giving and accepting bribe, abuse of position in private purposes. Corruption appears in the area of public, political and private sector, and its main feature is concealment.

This paper will point out some forms of manifestation, causes of occurrence, attestations, undertaking preventive measures in its repression, and compatibility of national legislation with international standards and action plans on its repression.

Key words: Corruption, causes, prevention and repression, international and national legal frame work.

Abstrakt: Korupcija predstavlja prateću djelatnost kriminalnih organizacija i kao takva ugrožava savremene države, a posebno države u tranziciji, u kojima treba da se razvija demokratija, širi tržišna ekonomija i razvijaju osnovna ljudska prava i slobode. Zadatak je države da bude „brža“ od korupcije, donošenjem i usvajanjem zakona, izgradnjom institucija koje bi se borile protiv ove negativne društvene pojave, kreiranjem antikorupcijske politike u kojoj bi sve institucije društva trebale da imaju svoju ulogu u njenoj borbi. Najveća opasnost je investiranje kriminalno stečenog novca u legalne tokove, kroz pranje novca i korupciju. Najznačajniji oblici korupcije, koja je poznata u društvu od davnina, su davanje i primanje mita, zloupotreba položaja u privatne svrhe. Korupcija se javlja na području javnog, političkog i privatnog sektora, a njena osnovna karakteristika je prikriivenost.

U radu će se ukazati na pojedine pojavne oblike ispoljavanja, uzroke nastanka, dokazivanja, preduzimanja preventivnih mjera u njenom suzbijanju, kao i o usaglašenosti

nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i akcionim planovima za suzbijanje ove negativne pojave, za bobu protiv korupcije.

Ključne riječi: *korupcija, uzroci, spriječavanje i suzbijanje, međunarodni i nacionalni pravni okvir.*

1. Uvod

Korupcija, u opštem smislu, kao negativna društvena pojava podrazumjeva sticanje materijalne koristi ili privilegija, bez pravnog osnova.

Kao negativna društvena pojava, korupcija nije nov fenomen. Njeno porjeklo potiče iz antičkog doba, kada je Aristotel govorio da „najveći zločini nijesu izvršeni radi pribavljanja nužnog nego suvišnog“. Kao negativna društvena pojava bila je definisana u Rimskom pravu (*Lex Julija Reputandae*). Korupcija je definisana kao davanje, primanje ili traženje koristi sa namjerom da se utiče na činovnika u vezi sa njegovim poslom. Prema Aristotelu, Machiavelliju i Montesquieu, korupcija je znak krvarenja moralnih vrijednosti društva.¹

Prvi krivični zakonik koji je inkriminisao primanje novca ili druge vrijednosti da bi se službena dužnost obavila na nezakonit način je Napoleonov *Code Penal* iz 1810. godine.² U Persiji, staroj Grčkoj, Rimu, zbog postojanja korupcije primjenjivala se čak i smrtna kazna, mada to nije pomoglo da se ona iskorijeni, odnosno suzbije.³

Posmatrano istorijski, korupcija je imala različite oblike ispoljavanja, ali i pored toga ona je jedan od najtežih oblika organizovanog kriminaliteta, a karakteriše je promjenljivost, različiti pojavni oblici, rasprostranjenost i veoma složeno i teško dokazivanje.

U moralnom smislu ova negativna društvena pojava ugrožava osnovne ljudske vrijednosti, slobodu, dostojanstvo čovjeka. U pravnom smislu, ona je najteži vid kriminaliteta jer je u najtežnjoj vezi sa organizovanim kriminalitetom, karakteriše je sprega sa organima vlasti i drugim organima, a ispoljava se u obliku podmićivanja pojedinih ljudi iz strukture organa vlasti ili drugih centara političke i ekonomske moći u cilju sticanja kriminalnog profita.

Danas se korupcija, u odnosu na raniji istorijski razvoj, vrši na drugčiji način, upotrebom posebnih metoda i sredstava u cilju prikrivanja kriminalne djelatnosti. Na ovaj način grubo se narušava pravni poredak jedne države, ugrožavaju se osnovna ljudska prava i slobode.

2. Definicija korupcije

Postavlja se pitanje šta je korupcija?

¹ B. Dobovšek, Fenomenološka obeležja korupcije kroz prizmu delatnosti organizovanog kriminala, Organizovani kriminalitet – izazov XXI veka, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2012.g., str. 334.

² M. Simić, Krivična dela korupcije, Bilten sudske prakse, Beograd, br. 3/2002, str. 440.

³ J. Piechota, Counteracting corruption in Poland, Seventh International Anti – corruption Conference, Peking, 1995. g., str. 3.

U svom osnovnom značenju, korupcija (*corruptio*) označava pokvarenost, ali najveći problem je, nepostojanje opšteprihvaćene definicije korupcije, kako u međunarodnoj, tako ni u domaćoj literaturi. Mnoge države pokušale su da definišu korupciju u svoje nacionalno zakonodavstvo, koristeći međunarodne standarde, organizacije i akta. Ipak, ne postoji saglasnost u određivanju njenog sadržaja.

Definicije korupcije su neujednačene i mnogobrojne. I u teoriji i u praksi. Izložićemo neke od njih.

V. Tanci, je dao najobuhvatniju definiciju korupcije, da „ona postoji ukoliko dođe do namjernog narušavanja principa nepristrasnosti pri donošenju odluka u cilju prisvajanja neke pogodnosti“.⁴

U kriminološkom smislu, korupcija se definiše kao najopasniji vid privrednog kriminala, kojeg karakteriše prikrivenost, promjenljivost, visok stepen društvene opasnosti, veliki broj pojava oblika, rasprostranjenost, teško dokazivanje, koristoljubivost, perfidnost i sl.⁵

Korupcija se definiše kao pokvarenost, raspadanje, podmićivanje, potkupljivost službenih lica, razvrat.⁶

U kriminologiji, definiše se kao skup kažnjivih radnji kojima nosilac državne ili druge javne funkcije, zloupotrebljava svoj položaj i instituciju u kojoj radi, a u interesu, i u tolikoj mjeri, i na takav način, da potkopava povjerenje građana i javnosti u društvu i državi.⁷

Bez obzira na različite definicije, ipak svima njima je zajedničko, da je korupcija zloupotreba javne službe radi pribavljanja lične ili grupne koristi. Mogu se razvrstati, u zavisnosti od kriterijuma: prema sferi interesovanja društva na - pravnu, ekonomsku i moralnu; prema vremenu na - istorijsku, klasičnu i modernu; prema društvenoj reakciji na - unutrašnju i međunarodnu; prema oblastima ispoljavanja na - korupciju u državnoj sužbi i njenim segmentima, i drugo.⁸

Shvatanja korupcije možemo razvrstati u tri grupe:

- korupcija kao oblik zloupotrebe moći;
- korupcija kao metod podmićivanja i
- mješoviti pristup – zloupotreba moći i podmićivanje i drugi vidovi protivpravnog ponašanja.⁹

2.1. Korupcija kao oblik zloupotrebe moći

Korupcija se od strane većine autora, definiše i svodi na „zloupotrebu javnih ovlašćenja, političke i ekonomske (finansijske) moći kako bi se na ilegalan način stekla

⁴ D. Antonić i dr. Korupcija u Srbiji, CLDS, Beograd, 2001.g., str. 10.

⁵ M. Jelačić, Korupcija, društveno – pravni aspekt i metodi suzbijanja, Beograd, 1996.g., str. 12.

⁶ Mala enciklopedija, Prosveta, Beograd, 1996.g., str. 363.

⁷ M. Milutinović, Metode kriminologije u metodologiji društvenih nauka, Savremena administracija, Beograd, 1972.g., str. 702-703.

⁸ M. Simić, *op. cit.*, str. 440.

⁹ M. Bošković, Z. Skakkavac, Organizovani kriminalitet – karakteristike i pojavni oblici, Prometej, Novi Sad, 2009.g., str. 351.

materijalna dobit, kao i politička statusna pozicija za sebe ili drugo lice (fizičko ili pravno) lice“.¹⁰ Korist koja se stiče može biti – sticanje političke moći ili ekonomske – sticanje materijalne dobiti.¹¹

Korupcija se definiše kao društveni, ali i lični problem i predstavlja skup svih kažnjivih radnji kojima nosilac određene državne ili druge javne funkcije, zloupotrebljava svoj položaj i instituciju u kojoj radi.¹²

Postoji mišljenje da je korupcija kvarenje institucija sistema na način da se javno ovlašćenje koje ima neki subjekt (nosilac javnog ovlašćenja) zloupotrebi, odnosno da taj subjekt privatizuje svoju javnu funkciju u nelegitimne i nelegalne profitabilne svrhe.¹³

Korupcija je zloupotreba moći koju ima određena funkcija radi nezakonitog sticanja materijalnog bogatstva ili statusa.¹⁴

2.2. Korupcija kao metod podmićivanja

Pored autora koji korupciju definišu kao oblik zloupotrebe moći, postoje autori koji je definišu kao podmićivanje, a isključuju zloupotrebu. Ovakav pristup nalazi se i u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije¹⁵ koja sadrži odredbe koje predstavljaju inicijativu da se pojam korupcije odredi deliktnom radnjom podmićivanja, kroz odredbe:

„Svaka zemlja članica preuzima obavezu da sljedeća djela učini kažnjivim putem odgovarajućih kazni:

- nuđenje, obećanje ili davanje bilo kakvog novčanog iznosa, poklona ili kakve druge vrijednosti od strane bilo kog privatnog lica, u njegovo ime, ili u ime bilo kog preduzeća, ili od strane bilo kog pravnog ili privatnog lica, nekom javnom službeniku, ili njemu u korist, kao i nezakonit uticaj na izvršenje ili uzdržavanje od izvršenja njegovih dužnosti;
- direktno ili indirektno iznuđivanje, zahtijevanje, prihvatanje ili primanje bilo kakvog novčanog iznosa, poklona ili neke druge vrijednosti od strane javnog službenika u svrhu nezakonitog izvršenja ili uzdržavanja od izvršenja njegovih dužnosti“.¹⁶

2.3. Korupcija – zloupotreba moći i podmićivanje i drugi vidovi protivpravnog ponašanja

Pored navedenih definicija, postoje autori koji korupciju definišu kao kombinaciju oblika zloupotrebe moći i podmićivanja, uz dodavanje novih pojava oblika.

Tako, L. Hudek, korupciju identifikuje sa podmićivanjem, koje predstavlja kažnjivo djelo, ali pored toga ona obuhvata zaštitu, sukob interesa, vršenje funkcije u javnoj službi,

¹⁰ D. Cotič, Međunarodne preporuke i nacionalna iskustva u borbi protiv korupcije“, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2001.g., str. 301.

¹¹ M. Manojlović, Osvrt na korupciju u Jugoslaviji, Bezbednost, br. 3/2001, Beograd, str. 343.

¹² M. Milutinović, Kriminologija sa osnovama kriminalne politike i penologije, Savremena administracija, beograd, 1976.g., str. 34.

¹³ S. Pihler, Sloboda medija kao faktor borbe protiv korupcije, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2001.g., str. 196-197.

¹⁴ M. Bošković, Socijalna patologija, Pravni fakultet, Novi Sad, 2002.g., str. 123.

¹⁵ UN Convention against corruption, 2003.

¹⁶ M. Bošković, Aktuelni problemi suzbijanja korupcije, Policijska akademija, Beograd, 2002.g., str. 5.

sticanje koristi na odgovornoj funkciji u državnom preduzeću putem zadovoljenja privatnih poslovnih interesa i krađe.¹⁷

N. Kveloz, definiše korupciju kao proces protivpravne razmjene između učinilaca iz javne sfere i učinilaca iz privatne, privredne sfere u korist ličnih interesa.¹⁸

M. Bošković, definiše korupciju kao protivzakonito i nemoralno djelovanje lica koji su nosioci državne, političke, privredne, finansijske i druge javne funkcije, s ciljem bogaćenja i sticanja privatnog profita, ostvarivanja ličnih interesa, stvaranja ličnih interesa, stvaranja političke, finansijske ili neke druge moći.¹⁹

3. Pojavni oblici korupcije

Korupcija je, u zemljama u tranziciji, prisutna u različitim oblastima društvenog života. U istraživanjima koja su provedena u Crnoj Gori, u 2010. godini, ispitanici su se izjasnili da je korupcija prisutna u društvu, u određenim segmentima i to: u carini – 59%; sudstvu – 50%; zdravstvu – 49%; policiji – 47%; u političkim partijama – 45%; u lokalnoj samoupravi – 42%.²⁰

3.1. Carina

Carinski organi obavljaju poslove carinskog nadzora, carinjenja robe, kontrolu u međunarodnom i graničnom putničkom saobraćaju, kontrolu uvoza i izvoza roba čiji je promet posebno regulisan i kroz svoju redovnu djelatnost spriječavaju i otkrivaju krivična djela kao i carinske prekršaje. Obzirom na nadležnost koju imaju, carinski službenici izloženi su uticaju kriminalnih grupa ili kriminalaca, da ih korumpiraju i na taj način omoguće sebi izbjegavanje u potpunosti ili djelimično carinske kontrole, vršenje nesmetanog transporta određene vrste roba, odnosno, izbjegavanje plaćanja carina i akciza, a pojavljuje se i kao lažno deklarisanje robe, njenog porijekla, kvaliteta i kvantiteta.

Kao oblik korupcije u carini, pojavljuje se i ilegalan granični prelaz, koji se, prije svega, koristi za krijumčarenje roba preko granice, ali je prilikom ovakvog prenosa roba moguće korumpiranje ne samo carinika, već i policajaca. Na ovaj način smanjuju se troškovi koji bi se obračunavali u prodajnu cijenu robe, što uvećava „kapital“ lica koja na ovaj način pronose robu.

Pored ilegalnog prelaza granice, kao jedan od oblika korupcije u carini, jeste i lažni tranzit – kada uvoznik na granici ne plaća carinu već mu se ovjerava propratnica, na osnovu robe koju isporučuje drugoj susjednoj zemlji, pa davanjem mita cariniku na graničnom prelazu susjedne države, obezbjeđuje ovjeru propratnice kojom dokazuje da je robu izveo preko granice, iako je ona stvarno i faktički ostala u zemlji tranzita i dalje se prodaje na „crnom tržištu“, bez plaćenih carinskih dažbina, akciza, poreza a što sve utiče na smanjenje prihoda u budžetu. Moguće je da se ovaj oblik „plaćanja“ cariniku vrši na licu mjesta, ili preko posrednika, prije „prenošenja“ robe ili nakon, uplatom na tekući račun, a uz prethodno dogovoreni iznos ili procenat, jednokratnom uplatom ili u naturi.

¹⁷ L. Hudek, The measures of legislation countering corruption in the Slovak Republic, Seventh International Anti – corruption Conference, Peking, 1995.g., str.1.

¹⁸ N. Queloz, Kriza vrijednosti i proces korupcije, vankazna strategija, referat, Atina, Međunarodno udruženje kriminalista, 1996.g., str. 1.

¹⁹ M. Bošković, *op. cit.*, (f.n.15), str.5.

²⁰ Istraživanje proveo Transparency International, dnevni list „Vijesti“ od 25.11.2010. godine.

3. 2. Sudstvo

Korupcija u sudstvu predstavlja jedan od najopasnijih njenih vidova, jer negativno djeluje na funkcionisanje pravosudnog sistema, a izgradnju pravne države nemoguće je zamisliti bez nezavisnosti, nepristrasnosti, efikasnosti i poštovanja zakonitosti rada pravosudnih organa.

Pored sudija, državnih tužilaca, u korupciji u pravosuđu učestvuju advokati, prevodioci, tumači, vještaci kao i drugo osoblje zaposleno u sudu i državnom tužilaštvu.

Oblici ispoljavanja ove vrste korupcije, svode se uglavnom na: mogućnost odustanka državnog tužioca od krivičnog gonjenja određenih lica za određena krivična djela ili gonjenje za krivična djela za koje je zapriječena manja kazna, dok sudije, zloupotrebom ovlašćenja mogu donijeti nezakonitu odluku, odugovlačiti postupak pred prvostepenim sudom, u žalbenom postupku, povređivati pravila postupka, zbog kojih postupak duže traje, tako da može doći i do zastarjelosti krivičnog gonjenja. Motivi za ovakvo ponašanje često su lične prirode, odnosno ne mora biti materijalna dobit, već može da se ispolji kao zadovoljenje određenog interesa (bolji status, veća plata, određene usluge članovima porodice i sl.).

3. 3. Zdravstvo

Zdravstvo kao oblast javnog sektora, jedno je od siromašnijih oblasti, posmatrajući lična primanja medicinskih radnika – ljekara, medicinskog osoblja uopšte, zbog čega i predstavlja podložno tlo za razvoj korupcije. Smatra se da su nosioci korupcije u zdravstvu uglavnom ljekari, ali i pomoćno medicinsko osoblje, kao i komisije koje odlučuju o pravima osiguranika. Oblici u kojima se pojavljuje korupcija u zdravstvu su različiti, od prijema na liječenje u zdravstvenu ustanovu, preko izbora ljekara, davanja deficitarnih i skupih lijekova, terapija i upućivanja na dalja liječenja, kao i u nabavljanju medicinske opreme. Prisutni su slučajevi traženja novca za pružanje usluga, izvođenje medicinskih intervencija, za bolju njegu pacijenta i sl. Kao oblik korupcije, pojavljuje se i bolovanje koje nije u skladu sa medicinskim kriterijumima (za takvu uslugu dobija se novac ili poklon), ali i obavljanje privatne prakse (ilegalno, neprijavljeno) i usmjeravanje pacijenata u privatne ordinacije u kojima van radnog vremena u ustanovi ordinira ljekar zaposlen u javnoj ustanovi.

3. 4. Policija

Korupcija u policiji negativno utiče na otkrivanje, suprotstavljanje i borbu protiv ove negativne pojave. Nije nepoznato da određene kriminalne grupe (naročito one iz domena organizovanog kriminala) koriste korupciju za uspostavljanje kriminalnih veza. Posmatrajući korupciju u policiji, smatra se da postoji deset oblika korupcije: svakodnevni tip korupcije (najbliži oblik korupcije u policiji, tzv. sitna korupcija); korupcija saobraćajne policije; korupcija pozornika; korupcija u vezi sa krivičnim djelima opšteg kriminaliteta; korupcija u vezi sa krivičnim djelima organizovanog kriminaliteta; selektivnost u krivičnom progonu; volontarizam u primjeni zakona; politička korupcija u policiji (članstvo policajaca u partijama, podložnost političarima i dobijanje odgovarajućih protivusluga); ideološka korupcija u policiji (poslušnost, selektivnost gonjenja iz ličnih, političkih ubjedenja) i korupcija u vezi sa obrazovanjem i napredovanjem u policiji.²¹

²¹ D. Radovanović, Kako smo postali korumpirano društvo, Otvoreno o politici, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2002.g., str. 11-12.

Korupcija u policiji dolazila je najviše do izražaja u sprezi policije i dilera deviza (u vrijeme kada je to bilo aktuelno, i kada je na ulici vršena razmjena), u raznim oblicima šverca koji se otkriva redovnom kontrolom ali se ne preduzimaju mjere kod otkrivanja npr. nedozvoljene trgovine raznom robom; ali je isto tako prisutna i na graničnim prelazima, individualno ili u dogovoru sa carinikom. Pored ovih oblika, moguće je da se korupcija pojavi i kroz neke druge oblike - veza policije sa vlasnicima trgovinskih radnji, ugostiteljskih objekata, ali i raznim drugim preduzetnicima.

3. 5. Političke stranke

Politički sistem zauzima posebno značajno mjesto u suzbijanju i spriječavanju korupcije, jer je politička volja za usvajanje i donošenje određenih zakonskih propisa bitan preduslov za efikasnije suprotstavljanje korupciji. Značaj političkih stranaka posebno je došao do izražaja u zemljama tranzicije, zbog promjene vlasti, njene smjene i tada su mnogi pripadnici političkih stranaka iskoristili takav položaj za poboljšanje svog materijalnog stanja.

Političke stranke bitan su subjekt političkog sistema, njihovom politikom je uslovljen sistem, one ostvaruju najjači uticaj na sadržaj i razvoj političkog sistema. Građani svojom voljom biraju političke stranke na vlasti, ali su bez uticaja na djelatnost političke stranke. Političke stranke postoje u svakoj strukturi vlasti ali je njihovo učešće u vlasti različito.

Njihov uticaj u korupciji jednog društva je različit, široka je lepeza oblika kroz koje se može ispoljavati. Međutim, korupcija i politika su dvije pojave koje su ušle u sve pore društvenog života, one mogu da se usaglase ali i da budu na različitim stranama.

3. 6. Lokalna samouprava

Korupciju na lokalnom nivou karakterišu specifičnosti koje proizilaze iz nadležnosti organa lokalne samouprave. U okviru nadležnosti i funkcija koje obavlja lokalna vlast mogu se uočiti sljedeći oblici korupcije: dodjela lokacija za privremene objekte; dodjela poslovnog prostora na korišćenje; dodjela placeva za gradnju i građevinskih objekata i javne nabavke.²²

U okviru lokalne zajednice građani obavljaju svakodnevne privatne i poslovne djelatnosti, a službenici lokalne samouprave dužni su građanima pružati usluge iz svoje nadležnosti koje su neophodne za funkcionisanje života i rada u toj lokalnoj zajednici. Građani u ostvarivanju svojih zahtjeva, često pribjegavaju korupciji, odnosno to čine da bi u kraćem vremenskom roku ostvarili svoja prava i zahtjeve. Najviše je prisutna korupcija u domenu urbanizacije i izdavanja građevinskih dozvola, ali nije zanemarljiva ni u oblastima dodijele placeva za gradnju, dobijanja privremenih lokacija, objekata i sl.

4. Uzroci i posljedica korupcije

Korupcija kao globalni fenomen je odlika svakog društva, s tim što je moguće da postoji razlika u njenoj razmjeri. Ona je posebno izražena u društvu gdje ne postoje razvijeni demokratski principi, institucije sistema, kao i u državama u kojima postoji nedostatak uticaja

²² Korupcija u Srbiji, Centar za demokratsko – liberalne studije, Beograd, 2001.g., str. 118.

slobodnih medija. Takođe, izražena je u zemljama u tranziciji, jer u njima pravni sistem, uglavnom, nije u potpunosti regulisao imovinska prava.

Kao najčešći uzroci korupcije pojavljuju se:

- odsustvo neophodnih uslova za funkcionisanje pravne države;
- ekonomska kriza;
- nestabilnost u društvu;
- nepostojanje povjerenja u rad državnih organa.

Ekonomska tranzicija podriva razlike između društvenih i privatnih interesa, što dovodi do ekonomske konkurencije, a usljed toga može doći do inflacije koja je takođe razlog za pojavu korupcije, obzirom da službenici i privatna lica žele da povećaju svoje sve manje dohotke i da zaštite povlašćene položaje. Korupcija i inflacija, međusobno se uslovljavaju – rastuća korupcija donosi nove troškove ekonomskim djelatnostima, a što doprinosi pojavi inflacije.

Korupcija negativno djeluje na razvoj zemalja u tranziciji, otežava i umanjuje ekonomski rast, smanjuje proizvodnu aktivnost i usmjerava ljudsku djelatnost na „lakšu“ zaradu putem korupcijske djelatnosti, čime se onemogućava zdrava konkurencija i otežava aktivnost na iskorjenjivanju siromaštva. Na ovaj način korupcija djeluje destruktivno na ekonomsku i političku tranziciju zemalja u razvoju.

Posljedice korupcije su raznovrsne i mogu se svrstati u tri osnovne grupe: političke, privredne i društvene. No bez obzira na ovu podjelu, pojavni oblici korupcije ukazuju da najširi sloj građana osjeća negativne posljedice korupcije kroz: povećane troškove života, inostrani dug, nedovoljno inostrano ulaganje, opadanje kvaliteta roba i usluga, slabljenje kredibiliteta banaka i trošenje sredstava na neproduktivne sektore.

Posljedice korupcije, uopšteno posmatrano, se ispoljavaju u narušavanju osnovnih demokratskih načela – jednakost građana pred institucijama u ostvarivanju njihovih prava, otvorenost procesa donošenja odluka i javna odgovornost, a njome se ugrožava pravni, ekonomski i institucionalni sistem zemlje.

5. Sprječavanje korupcije

Sprječavanje korupcije nije bazirano isključivo na primjeni represivnih mjera. Veoma su važne preventivne mjere koje uključuju saznanje o bezbjedonosnim faktorima na osnovu studija o borbi protiv organizovanog kriminala, terorizma, korupcije i drugih oblika kriminala. Posebnu ulogu u sprječavanju korupcije treba da imaju državne institucije, lokalne zajednice i pojedinci. Mjere prevencije su:

- povećanje transparentnosti, provjeravanje i kontrola;
- podsticanje konkurencije i ukidanje monopola;
- informisanje javnosti;
- kreiranje primjerene ekonomske i socijalne politike;
- pojednostavljenje i veća preglednost različitih postupaka;
- kontrola finansijskih transakcija;
- podsticanje transparentnosti i kompetitivnosti u političkim procesima i

- uvođenje slobode štampe i slobodnih medija.²³

U spriječavanju korupcije važnu ulogu imaju državni organi (u donošenju zakona, podzakonskih akata, kroz promjenu profesionalnih kodeksa, osnivanje nezavisnih organa, podsticanje rada nevladinih organizacija i sl), kao i civilno društvo koje ovu funkciju ostvaruje kroz različite vidove (naučni skupovi, rasprave u medijima, javne diskusije, polemike i sl).

U suprotstavljanju korupciji, treba imati u vidu da je korupcija posljedica neefikasnog funkcionisanja mnogih institucija sistema, pa i cijelog pravnog sistema, zbog čega je borba protiv nje istovremeno i borba za samostalne, nezavisne, efikasnije institucije sistema. Ovo spriječavanje mora da bude dugoročno, zasnovano na strategiji borbe protiv korupcije u cilju postizanja što većeg stepena efikasnosti.

6. Međunarodnopravna regulativa

Međunarodna tijela krajem XX i početkom XXI vijeka, intenzivirala su aktivnosti na planu poboljšanja i usvajanja savremenih pravnih standarda u borbi protiv korupcije. Brojne međunarodne konferencije bile su posvećene ovom problemu i na njima su usvojeni značajni dokumenti, čije su odredbe unijete u nacionalno zakonodavstvo država.

Savjet Evrope je usvojio dvije konvencije tokom 1999. godine: Krivičnopravnu konvenciju o korupciji²⁴ i Građanskopravnu konvenciju o korupciji.²⁵ U radu ćemo se osvrnuti samo na Krivičnopravnu konvenciju o korupciji.

Krivičnopravna konvencija o korupciji bavi se radnjama koje čine krivično biće korupcije, jurisdikcijom, sankcijama i mjerama protiv prestupnika, kao i međunarodnom saradnjom koja uključuje i ekstradiciju učinilaca. Najvažniji cilj konvencije jeste poboljšanje međunarodne saradnje i usavršavanje antikorupcijskih standarda u zemljama potpisnicama konvencije. Konvencija obavezuje države potpisnice da u nacionalni zakonodavni okvir propišu krivična djela i to: aktivno i pasivno podmićivanje domaćih državnih službenika; podmićivanje stranih državnih službenika; podmićivanje članova domaćih i stranih skupština; aktivno i pasivno podmićivanje u privatnom sektoru; podmićivanje službenika međunarodnih organizacija; podmićivanje članova međunarodnih parlamentarnih skupština; podmićivanje sudija i službenika međunarodnih sudova; obavezu kažnjavanja trgovine uticajem; pranje novca dobijenog izvršenjem krivičnih djela korupcije. Konvencija insistira da se formiraju specijalizovane ustanove, specijalizovan kadar za borbu protiv korupcije, uz korišćenje specijalnih istražnih tehnika neophodnih za otkrivanje krivičnih djela korupcije.

Konvencija o pranju, traženju, zaplijeni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom²⁶ usvojena je od strane Savjeta Evrope 1990. godine. Cilj ove konvencije je da precizira savremene i efikasne metode u cilju oduzimanja prihoda stečenih kriminalom, kroz međudržavnu saradnju. Ova konvencija obavezuje bankarske i druge finansijske organizacije

²³ B. Dobovšek, *op. cit.*, str. 338.

²⁴ Criminal Law Convention on Corruption concluded at Strasbourg on 27 January 1999.g. („Sl. list SRJ“ – Međunarodni ugovori, br. 2/2002)

²⁵ Civil Law Convention on Corruption concluded at Strasbourg on 4 November 1999.g.

²⁶ Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime („Sl. list SRJ“ – Međunarodni ugovori, br. 7/2002)

da ukažu na sumnjive transakcije novca, uz davanje, po potrebi, ovlaštenja za sprovođenje finansijskih istraga, vršenja pretresa i preduzimanja specijalnih tehnika.

Savjet Evrope je 1998. godine osnovao Grupu država za borbu protiv korupcije (GRECO), sa ciljem sprovođenja Akcionog plana za borbu protiv korupcije i za sprovođenje odgovarajućih međunarodnopravnih instrumenata.

U okviru Ujedinjenih nacija stvorena je Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koja je ukazala na podmićivanje u međunarodnim poslovnim transakcijama, a što je bio osnov za donošenje Konvencije o borbi protiv podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama,²⁷ 1997. godine. Ovom konvencijom predviđa se odgovornost fizičkih i pravnih lica za podmićivanje i njena važnost je u tome što sadrži odredbe o jurisdikciji, sudskom gonjenju i ekstradiciji učinilaca krivičnih djela i o zastarjelosti krivičnog gonjenja.

Ujedinjene nacije su 2003. godine usvojile Konvenciju protiv korupcije²⁸, koja je na snazi od 14. decembra 2005. godine. Konvencija polazi od toga da je korupcija međunarodni problem, da predstavlja prijetnju stabilnosti i bezbjednosti društva, da podriva institucije sistema i vrijednosti demokratije, etičke vrijednosti i da ugrožava vladavinu prava. Ukazuje na sve veću povezanost korupcije sa ostalim oblicima kriminaliteta na međunarodnom planu. Sadrži mjere i aktivnosti za sistematsko smanjenje rizika korupcije – mjere prevencije i insistira na dugoročnoj strategijskoj borbi, formiranju tijela i službi pravne pomoći radi identifikovanja i vraćanja imovine stečene korupcijom, ali istovremeno zahtjeva i ujednačavanje standarda kriminalizacije koruptivnih djela, međunarodnu pomoć u prikupljanju činjenica i podataka važnih za efikasno kažnjavanje.

Najznačajniji međunarodni pravni dokument je Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala²⁹, donijeta u Palermu 2000. godine, kojom su definisani najznačajniji međunarodni standardi protiv svih oblika organizovanog kriminala, pa i korupcije.

7. Koruptivna krivična djela u Krivičnom zakoniku Crne Gore

U Krivičnom zakoniku Crne Gore³⁰ koruptivna krivična djela obuhvataju krivična djela protiv službene dužnosti, krivična djela protiv privrede, i krivična djela protiv slobode i prava građana. U narednim izlaganjima ukazaćemo na karakteristike nekih krivičnih djela u Krivičnom zakoniku Crne Gore:

7. 1. Povreda ravnopravnosti

Krivično djelo povreda ravnopravnosti (član 159), povezano je sa ustavnim principom jednakosti i ravnopravnosti građana. Njime je inkriminisano ponašanje koje predstavlja diskriminaciju po osnovu nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovjesti, razlike u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, imovnog

²⁷ Convention on combating bribery of foreign officials in international business transactions

²⁸ United Nations Convention against Corruption („Sl. list SRJ“ – međunarodni ugovori, br. 11/2005)

²⁹ „Sl. list SRJ“ – međunarodni ugovori, br. 6/201

³⁰ „Sl. list Republike Crne Gore“, br. 70/03, 13/04, 47/06, „Sl. list Crne Gore“, br. 40/08, 25/10, 32/11, 64/11, 40/13

stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, a sastoji se u uskraćivanju ili ograničavanju ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima.

7. 2. Dogovaranje ishoda takmičenja

Dogovaranje ishoda takmičenja (član 244a), vrši onaj ko u namjeri da sebi ili drugom pribavi korist, dogovara ishod sportskog ili drugog takmičenja. Krivično djelo ima dva kvalifikatorna oblika, ako je izvršenjem djela pribavljena imovinska korist čija vrijednost prelazi iznos od deset hiljada eura, odnosno, četrdeset hiljada eura.

7. 3. Zloupotreba monopolističkog položaja

Krivično djelo zloupotreba monopolističkog položaja (član 270), čini odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja, koje zloupotrebom monopolističkog ili dominantnog položaja na tržištu ili zaključivanjem monopolističkog sporazuma izazove poremećaj na tržištu ili taj subjekt dovede u povlašćen položaj u odnosu na druge, tako da ostvari imovinsku korist za taj subjekt ili za drugi subjekt ili nanese štetu drugim subjektima privrednog poslovanja, potrošačima ili korisnicima usluga.

7. 4. Prouzrokovanje lažnog stečaja

Krivično djelo prouzrokovanje lažnog stečaja (član 274), čini odgovorno lice u privrednom društvu ili u drugom subjektu privrednog poslovanja, koje u namjeri da taj subjekt izbjegne plaćanje obaveze prouzrokuje stečaj tog subjekta prividnim ili stvarnim umanjnjem njegove imovine i to na način što cijelu ili dio imovine subjekta privrednog poslovanja prikrije, prividno proda, proda ispod tržišne vrijednosti ili besplatno ustupi; zaključi fiktivne ugovore o dugu ili prizna nepostojeća potraživanja; poslovne knjige koje je subjekt privrednog poslovanja obavezan da vodi po zakonu prikrije, uništi ili tako preinači da se iz njih ne mogu sagledati poslovni rezultati ili stanje sredstava ili obaveza ili to stanje sačinjavanjem lažnih isprava ili na drugi način prikaže takvim da se na osnovu njega može otvoriti stečaj.

7. 5. Zloupotreba ovlašćenja u privredi

Krivično djelo zloupotreba ovlašćenja u privredi (član 276), čini subjekt koji stvara ili drži nedozvoljene novčane, robne ili druge vrijednosne fondove u zemlji ili inostranstvu; sastavljanjem isprave neistinite sadržine, procjenama ili inventarisanjem odnosno lažnim prikazivanjem ili prikriivanjem činjenica, neistinitim prikazivanjem stanja ili kretanja sredstava ili rezultata poslovanja; sredstva kojima raspolaže koristi protivno njihovoj namjeni ili na drugi način grubo povrijedi ovlašćenja u pogledu upravljanja, raspolaganja i korišćenja imovinom.

7. 6. Primanje mita u privrednom poslovanju

Primanje mita u privrednom poslovanju (član 276a), vrši odgovorno ili drugo lice koje radi za ili u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje za sebe ili drugog, neposredno ili posredno, zahtijeva ili primi mito ili prihvati obećanje mita da zaključi ugovor ili postigne poslovni dogovor ili pruži uslugu ili da se uzdrži od takvog djelovanja na štetu ili u korist privrednog društva za koje ili u kojem radi ili drugog lica, ili koje poslije zaključenog ugovora ili postizanja poslovnog dogovora ili poslije pružene usluge ili

uzdržavanja od takvog djelovanja za sebe ili drugog zahtijeva ili primi mito ili prihvati obećanje mita.

7. 7. Davanje mita u privrednom poslovanju

Krivično djelo davanje mita u privrednom poslovanju (član 276b), čini lice koje ponudi ili obeća mito odgovornom ili drugom licu koje radi za ili u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja da, za sebe ili drugog zaključi ugovor ili postigne poslovni dogovor ili pruži uslugu na štetu ili u korist privrednog društva za koje ili u kojem radi ili drugog lica ili ko posreduje pri ovakvom davanju mita.

7. 8. Manipulacija na tržištu hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata

Ovo krivično djelo (član 281a), čini onaj ko u namjeri da sebi ili drugom pribavi imovinsku korist ili nanese štetu drugom postupajući suprotno propisima o tržištu hartija od vrijednosti, na način što: zaključuje transakciju ili da nalog za trgovanje kojim se daju ili mogu dati netačne ili obmanjujuće informacije o ponudi, tražnji ili cijeni hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata ili kojima lice ili lica koja djeluju zajednički održavaju cijenu jedne ili više hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata na nerealnom nivou; prilikom zaključivanja transakcije ili davanja naloga za trgovanje zadrži, poveća, smanji ili izazove promjene u tržišnoj cijeni hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata putem kupovine ili prodaje ili fiktivnom transakcijom kojom se ne izvrši promjena vlasništva nad tom hartijom od vrijednosti ili drugim finansijskim instrumentom; putem medija, interneta ili na drugi način širi ili prenosi netačne ili obmanjujuće informacije koje mogu izazvati zabludu o hartijama od vrijednosti ili drugim finansijskim instrumentima, a znao je da su te informacije netačne ili obmanjujuće i da mogu dovesti u zabludu korisnika informacije.

7. 9. Zloupotreba službenog položaja

Zloupotrebu službenog položaja (član 416), čini službeno lice koje protivpravnim iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granica svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom korist, drugom nanese štetu ili teže povrijedi prava drugog. Kvalifikovani oblici postoje, ako je izvršenjem djela pribavljena imovinska korist u iznosu preko tri hiljade eura, odnosno, trideset hiljada eura.

7. 10. Protivzakoniti uticaj

Krivično djelo protivzakoniti uticaj (član 422), čini lice koje neposredno ili preko trećeg lica zahtijeva ili primi mito ili prihvati obećanje mita za sebe ili drugog, da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, odnosno, ko koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili stvarni ili pretpostavljeni uticaj posreduje ili se obaveže da će posredovati da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti.

7. 11. Navođenje na protivzakoniti uticaj

Krivično djelo navođenje na protivzakoniti uticaj (član 422a), čini onaj ko neposredno ili preko trećeg lica službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća mito za sebe ili drugog da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili stvarnog ili pretpostavljenog uticaja

posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, odnosno, ko neposredno ili preko trećeg lica službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća mito za sebe ili drugog da korišćenjem svog službenog ili pretpostavljenog uticaja posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti.

7. 12. Primanje mita

Primanje mita (član 423), kao krivično djelo, vid je pasivnog podmićivanja, i ima nekoliko osnovnih obilježja, a sastoji se u neposrednom ili posrednom zahtijevanju ili primanju mita, u prihvatanju obećanja mita za sebe ili drugog da se izvrši službena radnja ili druga radnja koju ne bi smjelo izvršiti službeno lice, ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju bi morao izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti. Najteži oblik ovog krivičnog djela postoji kad se aktivno ili pasivno podmićivanje vrši u vezi sa otkrivanjem krivičnog djela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka, izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije.

7. 13. Davanje mita

Davanje mita (član 424), smatra se aktivnim podmićivanjem i sastoji se u neposrednom ili posrednom obećanju mita službenom licu, ili ponudi, da to lice izvrši službenu radnju ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti, ili da ponudi ili obeća mito za njega ili drugog da službeno lice izvrši službenu ili drugu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu ili drugu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili ko posreduje u ovakvom davanju mita službenom licu.

8. Zaključak

Korupcija kao negativna društvena pojava, prisutna je gotovo u svim sferama društva, a njeni pojavni oblici stari su koliko i društvena zajednica, s tim što su se oblici mijenjali i prilagođavali društveno – ekonomskom uređenju. Kada govorimo o korupciji, možemo je podijeliti na mikro i makro korupciju. Mikro korupcija prisutna je u zdravstvu, lokalnoj upravi, policiji, pravosuđu, dok je makro korupcija prisutna u carinama, različitim djelatnostima vlade, u gradnji, telekomunikacijama i sl.

U cilju spriječavanja korupcije, potrebno je široko, planski, kontinuirano i koordinirano provoditi aktivnosti čitave međunarodne zajednice i svake države posebno. Međunarodna zajednica učinila je maksimalan napor u izgradnji standarda na planu identifikacije, etiološkog i fenomenološkog sagledavanja problema korupcije, ali i modela u cilju njenog spriječavanja i suzbijanja, donošenjem konvencija, dokumenata, preporuka, održavanjem međunarodnih konferencija, skupova i formiranjem radnih tijela u cilju njenog suzbijanja.

Za razvoj korupcije koja je, kako je već istaknuto, prisutna u gotovo svim sferama društva, odgovorna je neaktivnost državnih subjekata. Njeni pojavni oblici su različiti, stalno se mijenjaju i na određen način „preskaču“ oblike propisane u raznim zakonodavnim okvirima. Zato je teško iskorijeniti, ali u dosadašnjim zakonodavnim rješenjima postoji dobra podloga za njeno suzbijanje, spriječavanje i otkrivanje, a uz to treba da postoji i politička volja, odnosno volja svih državnih subjekata.

K O R U P C I J A - Indeks percepcije korupcije

U raznim kulturama postoji i različit odnos prema korupciji. U nekim državama je toliko rasprostranjena da se smatra sasvim normalnim, uobičajenim, a ponekad i prihvatljivim načinom života i poslovanja.

Indeks percepcije korupcije je metoda merenja prisutnosti korupcije koju izvodi Transparency International od 1993. godine i danas predstavlja najčešće korišteni indikator percepcije o prisutnosti administrativne i političke korupcije u pojedinoj zemlji. Temelji se na ukupno 13 istraživanja i procjena iz područja ekonomije, politike i prava. Indeks percepcije korupcije skala uključuje raspon od 0 do 100, gdje 0 označava visok stepen korupcije, a 100 njenu odsutnost.

Indeks percepcije korupcije za 2013. Transparency Internationala¹ upozorava da će zloupotreba moći, tajni dogovori i podmićivanje i dalje harati društvom širom svijeta. U 177 zemalja, više od dvije trećine u registru za 2013. godinu biljeze manje od 50 bodova, na skali od 0 (koja predstavlja visoku korumpiranost) do 100 (predstavlja korupcijski čistu državu).

Važno je napomenuti da se od 2012. godine primjenjuje nova metodologija izračuna Indeksa percepcije korupcije, neposrednije vezana uz izvorne ocjene podataka, koja će omogućiti bolje praćenje indeksa tijekom više godina i ocjenu stanja u pojedinoj državi učiniti neovisnom o kretanju drugih država na rang ljestvici.

Indeks percepcije korupcije ili CPI (corruption perception index) 2013 pokazuje da se sve zemlje i dalje suočavaju sa prijetnjom korupcije na svim nivoima vlasti, od izdavanja dozvola na lokalnom nivou, do provođenja zakona i drugih propisa.

¹ Transparency International (TI) međunarodna je nevladina organizacija sa sjedištem u Berlinu. Bavi se suzbijanjem i istraživanjem korupcije.

Transparency International 1993. je osnovao Peter Eugen, bivši direktor Svjetske banke za istočnu Afriku. TI ima više od 90 nacionalnih podružnica.

Osnovni koncept TI je promoviranje transparentnosti kao glavni pristup protiv korupcije.

U Indeksu percepcije korupcije 2013, Danska i Novi Zeland su na prvom mjestu sa 91 bodom. Afganistan, Sjeverna Koreja i Somalija ove godine čine najlošije rangirane države, sa svega 8 poena.

U regionu, za 2013, Srbija je pribilježila svoj indeksni porast na 42 poena, u odnosu na prošlogodišnji rezultat od 39, a uznapredovala je nekoliko mjesta na globalnoj rang listi, sa 80. do 72. mjesta. Transparency Srbije napominje da je indeks, ipak, i dalje nizak i svrstava Srbiju među zemlje sa veoma raširenom korupcijom, ali da ovaj napredak treba da se koristi kao impuls daljim reformama za sistemsku borbu protiv korupcije. TI za Srbiju kaže da sve jača antikorupcijska retorika i nekoliko akcija organa za sprovođenje zakona jesu rezultirali smanjenjem korupcije u javnim službama. Međutim, taj napredak, da bi bio održiv, ne može se oslanjati isključivo na strahu od sankcija i mora uključiti napore u cilju otklanjanja samog uzroka korupcije. Dakle, Srbija mora da sprovede značajne reforme u javnom sektoru, pokazati veću posvećenost prevenciji, i obezbijediti aktivnije i odgovornije tužilaštvo i pravosudne institucije.

Hrvatska dijeli 57. mjesto u ovogodišnjem CPI sa rezultatom od 48 bodova, sa dva poena rasta u odnosu na 2012 i rezultatom 46.

Iako CPI 2013 rezultat potvrđuje da se Hrvatska bori protiv korupcije, borba nije dovoljno intenzivna. Povećanje od dva boda u rezultatu, i pet mjesta na listi ne bi trebalo zadovoljiti Vladu.

U CPI 2013, Bosna i Hercegovina je rangirana na 77. mjestu, sa bodovnim rezultatom od 42, a poziciju dijeli sa Sao Tome i Principe, Brazilom, Srbijom i Južnoafričkom Republikom. Indeks, kao i prethodnih godina, pokazuje da borba protiv korupcije stagnira i da nijedno značajno nastojanje nije napravljeno od strane vlasti da promijene percepciju korupcije.

Makedonski rezultat u CPI 2013 je skoro identičan sa rezultatima iz 2012 - 43 i 44 poena, što ukazuje da korupcija ostaje problem visokog prioriteta za Republiku Makedoniju. Makedonski TI dodaje da rezultat pokazuje da su akcije preduzete od strane vlade nedovoljne.

CPI 2013 rangira Kosovo na 111. mjestu, sa rezultatom od 33 indeksna poena, što je lošiji rezultati nego prošle godine, kada je Kosovo rangirano na 105. mjestu sa rezultatom od 34 poena. Kosovski demokratski institut (KDI) primjetio je na prezentaciji nalaza CIP2013, da se pogoršava situacija zbog nedostatka posvećenosti kosovskih institucija za borbu protiv korupcije. KDI je iskoristio priliku da se pozove na Skupštinu Kosova da ojača svoj nadzor Vlade.

Crna Gora, koja je postigla 44 poena i 67. mjesto dijeli sa Makedonijom i Albanijom, najniže rangiranom zemljom zapadnog Balkana sa rezultatom od 31 boda i 116-im mjestom.

Indeks percepcije korupcije se zasniva na mišljenju stručnjaka za korupciju u javnom sektoru. Rezultati zemalja mogu biti poboljšani snažnim pristupom informacionim sistemima i pravilima ponašanja koji regulišu ponašanje onih na javnim pozicijama, dok pogoršanju tih percepcija doprinosi nedostatak odgovornosti u javnom sektoru u kombinaciji sa neefikasnim javnim institucijama.

Korupcija u javnom sektoru ostaje jedan od najvećih svjetskih izazova, naročito u oblastima kao što su političke stranke, policije i pravosudni sistemi. Javne institucije treba da budu otvorenije u svom radu i zvaničnici moraju biti transparentniji u svom odlučivanju. Korupciju je i dalje izuzetno teško istražiti i krivično goniti.

Transparency International je upozorio da će se budući napori da se reaguje na klimatske promjene, ekonomske krize i ekstremno siromaštvo suočiti sa ogromnom barikadom u obliku korupcije. Međunarodna tijela poput G20 moraju da stanu u kraj pranju novca, da korporacije učine transparentnijim i da uspostavljaju povratak ukradenih dobara.

Najmanje korumpirane zemlje jasno otkrivaju kako transparentnost podržava odgovornost i može zaustaviti korupciju. Međutim, i one su suočene s pitanjima poput pogodovanja privatnim interesima, financiranja kampanja i nadzora velikih javnih ugovora, što ostaju glavni rizici korupcije.

Merenje korupcije je, u stvari, jedan ogroman metodološki problem. Korupcija sama po sebi nije stvaranje i uvećanje vrednosti, već preraspodela postojećeg.

Ona je skrivena, kažnjiva pojava, čiji akteri svoje učešće ne priznaju da ne bi snosili posledice. Postavlja se pitanje da li je korupcija u nekoj zemlji velika ili mala. U odnosu na šta? Šta nam je reper: Finska ili Bangladeš. Da li je sigurno korupcija manja u zemlji koja je na 34. nego u onoj koja je na 38. mestu?

Stoga je najpouzdanije merenje korupcije u vremenu: kad imamo jednu zemlju i istu metodologiju, onda možemo da govorimo da li je korupcija u njoj veća ili manja ove u odnosu na prethodne godine. Bitno je i istraživanje mehanizama, uzroka i efekata korupcije i izrada studija po sektorima. Nepouzdana su odgovori na opšte pitanje "šta mislite koliki je nivo korupcije u vašoj zemlji", a mnogo pouzdaniji kad uvoznike pitate za korupciju na carini ili pacijente za stanje u zdravstvu.

Ključne reči: korupcija, percepcija, indeks, demokratija, vlada, koruptivno ponašanje

Abstract

Corruption within the public sector remains one of the world's biggest challenges, particularly in areas such as political parties, police, and justice systems. Public institutions need to be more open about their work and officials must be more

transparent in their decision-making. Corruption remains notoriously difficult to investigate and prosecute.

Future efforts to respond to climate change, economic crisis and extreme poverty will face a massive roadblock in the shape of corruption.

International bodies like the G20 must crack down on money laundering, make corporations more transparent and pursue the return of stolen assets.

Corruption as a social pathological phenomenon is not only exclusive for some states. On the contrary, it occurs on all continents and in all countries. Regarding this, the Republic of Macedonia is no exception as well, being confirmed by a number of measures for fight against corruption, which became and is still part of the criteria for Macedonia's Euro-Atlantic integration.

In Republic of Macedonia, issue of corruption from scientific aspect is treated within the scientific research of NGOs, scientific and professional associates in the field of security, criminal law, criminology and sociology.

The legal aspect dominates in the study of corruption, while criminology dominantly examines the phenomenology of corruption. What lacks in the professional, scientific database, when we talk about research and investigation of corruption, is sociological approach that will put emphasis on the etiology, i.e. the study of the causes, practices and tolerance of corrupt behavior.

The Corruption Perceptions Index is based on experts' opinions of public sector corruption. Countries' scores can be helped by strong access to information systems and rules governing the behaviour of those in public positions, while a lack of accountability across the public sector coupled with ineffective public institutions hurts these perceptions.

The Corruption Perceptions Index 2013 demonstrates that all countries still face the threat of corruption at all levels of government, from the issuing of local permits to the enforcement of laws and regulations.

Key words: corruption, perception, index, democracy, government, corrupt behavior

BIBLIOGRAFIJA

Anticorruption in Transition – A contribution to the Policy Debate” (Anti-korupcija u tranziciji – Prilog raspravi o politici), izd. The World Bank, Washington, 2000

Kambovski, Vlado. 2002, Korupcijata najgolemo opstestveno zlo i zakana za pravната држава, Скопје

Kaminski, A., Kaminski, B. 2001, Governance and Corruption in Transition, The Challenge of Subverting Corruption

UN Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transaction

United Nations Development Programme, 1997, “Corruption and Good Governance“, United Nations

Стојановски, Н. & Сулејманов, З. 2002. Социјална патологија, Скопје

Сулејманов, З. 2000, Македонска криминологија, Скопје, Графохартија

Тасева, С., Мирчевска, С., Јаневски, В. Мерки за борба против корупцијата во РМ, списание “Безбедност” 1-2/98

<http://www.pravda.gov.mk/resursi.asp?lang=mak&id=01>

<http://cpi.transparency.org/cpi2013/>

- **Definisanje korupcije u postojećem naučnom fondu i shvatanje nekih medija o korupciji u Evroskoj uniji**

Apstrakt: U radu su data osnovna shvatanja realiteta i pojma korupcije, u skladu sa pravilima naučnog definisanja. Analitički okvir bio je usmeren prema etimološkom određenju, kao i prema definicijama koje su date od strane Svetske banke, Evropskog saveta, međunarodne konferencije o korupciji u Pekingu, Nacionalnoj strategiji Srbije, kao i prema definicijama koje su date od strane pojedinaca – naučnih radnika koji su se bavili i bave ovom problematikom. Autori su izdvojili i nekoliko priloga o korupciji u Evropskoj uniji iz kojih se uočava stanovište, da se zbog korupcije u Evropskoj uniji godišnje gubi oko 150 milijardi era godišnje, što inače odgovara ukupnom godišnjem budžetu Evropske unije.

Ključne reči: korupcija, mediji, Evropska unija, pojava, realitet, pojam, definicija.

Osnovni problemi sa kojim se suočavaju svi naučni radnici, kada se izučavaju problemi korupcije, odnosi se na određenje kategorija i pojmova. To je nužan uslov od kog se mora poći. Naime, nesporno je da je korupcija, s jedne strane, pojava, realitet koja se opaža u ljudskoj praksi, a s druge strane, da je to i pojam koji je nužno definisati u skladu sa naučnim osnovama i pravilima definisanja. Dr Nedeljko Stanković, dr Dragan Tančić i dr Milena Jakšić, u tom kontekstu su istakli veoma bitnu odredbu kada se naučno razmatraju problemi određenja kategorija i pojmova: „Naime, opšteprihvatljivi su iskazi da je pojam bitan činilac ljudskog mišljenja, do kog se dolazi poimanjem i shvatanjem, od intuitivnog prema saznavnom i intelektualnom mišljenju“.³ Stoga, prvi deo rada biće usmeren prema naučnom definisanju pojma korupcije.

Pojam "korupcija" u postojećem naučnom fondu ima raznovrsna značenja. Prema većini autora, što možemo istaći kao opštu saglasnost u naučnom fondu, smatra se da ovaj pojam vodi poreklo od latinskog izraza "corruptio"⁴ što znači pokvarenost, izopačenost,

¹ Docent na Fakultetu političkih nauka Evropskog univerziteta iz Brčko distrikta, i, naučni saradnik na Institutu za srpsku kulturu iz Prištine, sa privremenim sedištem u Leposaviću.

² Univerzitet Singidunum iz Beograda, Departman za posle diplomске studije i međunarodnu saradnju, doktorske studije.

³ Dr Nedeljko Stanković, dr Dragan Tančić, dr Milena Jakšić, Osnovne kategorije i pojmovi u pravnoj i političkoj teoriji, Evropski univerzitet Brčko Distrikta, Bosna i Hercegovina, Brčko, 2013, str. 1.

⁴ Vujaklija Milan, 1980., Leksikon stranih reči i izraza, Prosveta, Beograd, korupcija - lat. corruptio - pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat, potkupljivanje, podmićivanje, kvarenje, ukvarivanje, truljenje, raspadanje, krivotvorenje (spisa, mere, tega i sl.).

The New Encyclopaedia: Vol.2. Britannica, Chicago, 1994, p. 509/corruptio, corruptio, coruptela, corruptus

podmitljivost. Kao pojava i realitet korupcija postoji u ljudskom društvu od nastanka države, kako na prostoru Evrope, tako i na drugim prostorima.⁵ Neki autori smatraju, da na skali najstarijih profesija na svetu, na prvom mestu je prostitucija, sledi špijunaža, a potom, na treće mesto svrstavaju korupciju.⁶ U predmodernoj državi, smatralo se za opravdano kupovanje javnih položaja, biranje službenika prema poreklu ili stranačkom kriterijumu.⁷

U postojećoj i dostupnoj naučnoj i stručnoj literaturi postoji mnoštvo definicija korupcije, pri čemu ćemo, imajući u vidu predmet ovog rada, kao i ograničen prostor, izdvojiti karakteristične definicije korupcije.

Prema definiciji Svetske banke, korupcija predstavlja zloupotrebu javnog položaja radi ostvarivanja privatne koristi, pri čemu se korupcije usmerava prema državi i njenim izvršnim organima, a zbog posledica koje su daleko štetnije u javnom sektoru, nego u privatnom, sa čime se, generalno uzev ne možemo složiti.⁸

Na VII međunarodnoj konferenciji o borbi protiv korupcije u Pekingu (1995), korupcija je definisana kao „čin podmićivanja i drugi postupak koji se povezuje sa izvršenjem dužnosti od strane lica zaposlenih u društvenom i privatnom sektoru, kada takav postupak predstavlja kršenje njihovih dužnosti, što proističe iz položaja državnog službenika, zaposlenog u privatnom sektoru, ili nezavisnog službenika, a s ciljem sticanja nezakonite koristi za sebe ili drugo lice“.

Evropski savet je 1994. godine u svojoj radnoj definiciju korupciju odredio kao „ponašanje osoba koje na službenim ili privatnom položaju zloupotrebljavaju svoje dužnosti na način da ostvare nelegalne zarade ili dobitke bilo koje vrste“.

Prema Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije Republike Srbije,⁹ korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.

Poznata nevladina organizacija za borbu protiv korupcije Transparency International (TI) pod korupcijom shvata „zloupotreba poverenja javnog ovlašćenja za privatnu korist“, gde postoje tri bitne odredbe: prvo, zloupotreba ovlašćenja; drugo, neko ovlašćenje je povereno nekom

Mala enciklopedija, (1975) Beograd, Prosveta, Corruption ili Venalite (francuski), bribing, briberu (engleski), mito, podmićivanje, brib-a-ble podmitljiv.

⁵ Siptomatično je da prve krivične prijave koje sankcionišu podmićivanje javnih službenika u Evropi potiču tek od 1810. godine, kada su po prvi put unete u francuski Napoleonov zakon (Code Panel).

⁶ Sladana Aras, Korupcija, (2007), Pravnik 41, 1 (84) str. 25

⁷ Carlo Alberto Briochi, (2007), Kratka povijest korupcije. Od starog vijeka do naših dana, Zagreb.

⁸ Grupa autora - Zbornik radova, (2001), Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, str. 10-13.

⁹ Službeni glasnik RS, br.109/05.

subjektu u privatnom ili javnom sektoru; treće, privatna korist se stiže za lica koja zloupotrebljavaju vlast, ili za članove porodice ili prijatelje.¹⁰

Prema Tanciju (Vito Tanci) korupcija postoji ukoliko dođe do namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri donošenju odluka, radi prisvajanja neke pogodnosti.¹¹ Prema navedenoj definiciji uočavamo dva nužna uslova, kako bi narušavanje nepristrasnosti bilo određeno kao korupcija. Prvi uslov, postojanje namere, i drugo, nužno je da se kao posledica navedene nepristrasnosti javlja prisvajanje neke pogodnosti, sticanje lične koristi.

Jedan od poznatih istraživača korupcije Klitgaard¹² ističe da je korupcija kao pojava veoma jednostavna, za koju je karakteristično nekoliko bitnih činilaca: korupcija = monopol (vlasti) + diskreciono pravo odlučivanja organa vlasti – odgovornost (neodgovornost) tog organa.

Prema Vodineliću, korupcija obuhvata društvenu, državnu, privrednu i pravnu sferu, u kojoj određeni subjekti tzv. "beli okovratnici", i drugi, zloupotrebljavaju svoj položaj, pozicije. Subjekti korupcije su nosioci određenih funkcija u državnim, političkim, privrednim i drugim strukturama, tzv.. „lica na položajima i od ugleda“. Kao pojava i realitet korupcija je usmerena na razbijanje poverenja u institucije države i društva.¹³

Prema Milutinoviću, korupcija je društveni i lični problem, te stoga predstavlja skup svih kažnjivih radnji kojima nosilac određene državne ili druge javne funkcije, zloupotrebljavajući svoj položaj i instituciju u kojoj radi, škodi javnom interesu tako da potkopava ukupno poverenje građana i javnosti u društvo i državu.¹⁴

Prema Jelačiću, korupcija je negativna društvena pojava, koja se javlja nastankom ljudskog društva i prvih država, koja je imala i ima različite pojavne oblike, u zavisnosti od ukupnih uslova (istorijskih, političkih, ekonomskih, i dr.), koja je imala i ima štetne posledice po društva u njihovom razvoju. Za korupciju je karakteristično da se odlikuje prikrivenošću, promenljivošću, rasprostranjenošću, koristoljubivošću, lukavstvom učinilaca, i dr.¹⁵

Posebno je društveno, politički i pravno opasno ugrožavanje države(a) po osnovu sprege korupcije i organizovanog kriminala, kako na unutrašnjem tako i na međunarodnom planu. Prema mnogim autorima, korupcija je „kamen temeljac“ aktivnosti kriminalnih organizacija.

Korupcija se često manifestuje preko raznovrsnih formi i sadržaja, počev od uspostavljanja i održavanja kriminalnih veza sa značajnim pojedincima iz političkog, državnog i privrednog

¹⁰ Poup Dž.(2004), Antikorupcijski priručnik - suprostavljanje korupciji ili sistem društvenog integriteta, Transparetnost-Srbija, Beograd, str.3.

¹¹ Antonić D. i dr. (2001), Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, str. 10-12.

¹² Klitgaard, R.(1998) "International Cooperation against Corruption", Finance & Development, vol.35(1),pp.3-6.

¹³ Vodinelić, V. (1992), Metodika otkrivanja, dokazivanja i razjašnjavanja krivičnih dela korupcije, Bezbednost, MUP Republike Srbije, br. 2/92, str.171.

¹⁴ Milutinović M. (1976), Kriminologija sa osnovama kriminalne politike i penologije, Savremena administracija, Beograd, str. 34.

¹⁵ Jelačić, M. (1996), Korupcija - društveno pravni aspekti", MUP R Srbije, Beograd, str. 42.

života i njihovih struktura, kao i drugim sferama društva, pri čemu vrše uticaje posebno na političke i državne organe (predstavnike političkih stranaka, državne organe, policiju, pravosuđe, carinu i dr.), te time obezbeđuju nelegalnu aktivnost kriminalnih organizacija. U tim odnosima, dolazi do toga na napred navedeni predstavnici i druga lica, postaju klijenti kriminalnih organizacija, koji podržavaju i štite kriminalne organizacije. Koristeći korupciju kao metod i sredstvo delovanja, kriminalne organizacije preko masmedija se predstavljaju kao sposobni poslovni i poštenu građani ili kao „biznismeni“, „tajkuni“, „oligarsi“, „biznismeni“, i sl. U tom kontekstu, posebno je značajna politička korupcija, koja podrazumeva da najviši politički i državni službenici zloupotrebljavaju poverena im ovlašćenja, kako bi, npr. unutrašnju politiku i zakone oblikovali u korist sopstvenih interesa i njima bliskih pojedinaca. U političkoj sferi, za korupciju su posebno značajne političke partije i njihovi najviši predstavnici, lideri, posebno u vreme predizbornih aktivnosti, kada su u vreme izbornog procesa, izborne kampanje partijama potrebna veoma velika finansijska sredstva. Tada dolazi do „povezivanja“ tzv. „poslovnih ljudi“, „biznismena“ koji koriste takve političke situacije, te pod vidom legalnih donacija vrše potkupljivanje političara, koji, normalno, kada dođu na vlast imaju obavezu da im se „zahvale“, npr. kroz stečaje uspešnih preduzeća, povoljnih privatizacija, zakupa poslovnog prostora, zemljišta, izdavanje građevinskih dozvola, i dr.

Prema većini autora u društvenim naukama, svaka vlast i njihovi predstavnici su korumpirani, pa u skladu sa tim, polazi se i od stanovišta, da je najviša vlast i najviše korumpirana, o čemu svedoče i mnoge državne i političke afere u mas medijima. Posebno su opasni oblici korupcije koji se odnose na organizovani kriminal i podmićivanje političara, članova vlada, tužioca, sudija, radi njihove zaštite, podrške, nederanja, i sl.

- B 92 o korupciji prema godišnjem izveštaju Evropske komisije o korupciji u 2013. – gubitak oko 150. milijardi evra godišnje

Prema pisanju B 92. korupcija u EU nagriza demokratiju. U prilogu se navodi da „Evropska komesarka za unutrašnje poslove Sesilija Malmstrem upozorila je da korupcija u EU nagriza osnove demokratije i privrednog sistema. Korupcija podriiva poverenje u osnovne demokratske institucije i izvlači novac iz džepova građana“, rekla je Malmstremova predstavljajući godišnji izveštaj Evropske komisije o korupciji u 28 članica EU. Komesarka je navela da se zbog korupcije godišnje gubi oko 150 milijardi evra godišnje, što odgovara ukupnom godišnjem budžetu EU. „Ne radimo dovoljno i ne radimo sistematski“, upozorila je komesarka i dodala da se antikorupcijski zakoni često ne sprovode. Izveštaj, koji je sačinila grupa eksperata iz evropskih agencija kao što su OLAF Evrostat, prvi je ove vrste i daje detaljan pregled rasprostranjenosti korupcije u svakoj zemlji članici i daje preporuke o merama za njeno suzbijanje. „Ovo je prvi korak, tako da sad imamo dobar uvid u stanje u svakoj pojedinačnoj zemlji“, rekla je Malmstremova i dodala da cilj izveštaja nije da rangira zemlje po stepenu korupcije ili da ih kažnjava, nego da postavi dijagnozu i predloži terapiju. Komesarka je ukazala da se vidovi korupcije razlikuju od zemlje do zemlje, pa su tako u nekim zemljama glavni problem javne nabavke, a u drugim finansiranje političkih partija ili građevinski projekti. „Nema zona bez korupcije u EU“, upozorila je ona. Najnovije istraživanje evropske statističke agencije Evrobarometar potvrđuje da preko tri četvrtine

građana EU smatra da je korupcija u njihovim zemljama široko rasprostranjena, a u deset članica, među kojima su Slovenija i Hrvatska, taj procenat prelazi 90 odsto. Samo u Švedskoj, Danskoj i Norveškoj manje od polovine građana kaže da poznaje nekog ko je dao ili primio mito, pokazuje anketa Evrobarometra, koja je danas objavljena naporedo sa izveštajem Komisije¹⁶.

- Glas Amerike o korupciji u Evropskoj uniji

Prema Glasu Amerike ističe se da je „široko rasprostranjena korupcija u EU“, a što je izraženo kroz sam naslov priloga. U navedenom prilogu dalje se navodi: „I, gotovo po pravilu, korupcija je svoj dom našla mnogo više na jugu nego na sjeveru Evrope - Hrvatska, Češka, Bugarska, Rumunija, Grčka, zemlje su gdje je gotovo trećina upitanih odgovarala da su tokom proteklih 12 mjeseci bili prisiljeni da daju mito ili se to od njih očekivalo. Više od polovine Evropljana misli da je tokom posljednjih godina nivo korupcije u njihovoj zemlji porastao,“ kaže evropska komesarka za unutrašnje poslove, Cecilija Malmstrom. Ako je i postojao mit o tome da u EU nema korupcije, on je danas srušen. Prvi ikada napravljen detaljan izvještaj o korupciji, potpisan od strane Evropske komisije, govori o tome da ona ne samo da postoji, već da njene dimenzije oduzimaju dah. Uz sve instrumente koji joj stoje na raspolaganju, sva dostignuća demokratije, Evropa se davi u korupciji- zvanične procjene kažu da korupcija godišnje odnosi 120 milijardi eura, dok nezvanične, koje su po pravilu tačnije, barataju sa mnogo višim ciframa...A čak i zvanična je jednaka ukupnom godišnjem budžetu EU."Izvještaj ukazuje da nivo korupcije varira od države do države, ali takodje pokazuje da korupcija postoji svuda - nema evrpske zemlje koja je potpuno bez korupcije. Evropski građani su svjesni toga i zabrinuti jer tek objavljeno istraživanje pokazuje da ogromna većina građana, njih 76 posto vjeruje da je korupcija široko rasprostranjena u njihovoj državi. A više od polovine Evropljana misli da je tokom posljednjih godina nivo korupcije u njihovoj zemlji porastao,“ kaže evropska komesarka za unutrašnje poslove, Cecilija Malmstrom.

Jedan od 12 Evropljana je tokom proteklih 12 mjeseci osjetio korupciju na vlastitoj koži, dok, kada je riječ o biznisu, četiri od deset evropskih kompanija smatra da je korupcija smetnja u njihovom poslovanju. Gdje je najasnažnije uporište korupcije? Negdje su to javne nabavke, na drugoj strani finansiranje političkih partija, na trećoj lokalne vlasti su ogrezle u korupciju, ili, što je česta pojava, a i nama lako prepoznatljiva, moraju se podmazati doktori kako bi pacijent dobio odgovarajuću medicinsku uslugu. Zbog toga je Evropska komisija načinila set uputstava, krojen po mjeri svake od 28 evropskih članica, o tome kako se uspješno boriti protiv korupcije, koja guta ne samo novac, već i povjerenje građana u institucije države". Mi ćemo sada da u dijalog uključimo države članice, nacionalne parlamente, Evropski parlament o tome kako da idemo dalje od ovih smjernica , a nakon dvije godine ćemo načiniti novi presjek stanja da vidimo gdje smo tada i koliko uspješno smo se borili protiv korupcije," navodi evropska komesarka za unutrašnje poslove, Cecilia Malmstrom. Danas je potvrđeno -

¹⁶ B 92, od 03.02.2014 | 13:29.

korupcija nije samo specijalnost za društava koja prolaze kroz bolne tranzicije. Ona uspeva na bilo kojem tlu, u bilo kakvim klimatskim uslovima. Razlikuju se samo načini borbe, kojoj treba da prethodi politička volja za to, što, ruku na srce, nije uvijek i svuda slučaj¹⁷.

- Intermagazin o korupciji u Evropskoj uniji i Rusiji

Prema Intermagazinu „U Evropskoj uniji ima tri puta više korupcije nego u Rusiji”. Korupcija pogađa svih 28 zemalja članica Evropske unije i košta njihove privrede oko 120 milijardi evra godišnje, pokazao je upravo objavljeni prvi izveštaj Evropske komisije o korupciji i upozorio da je za najveću brigu situacija sa korupcijom u Bugarskoj i Rumuniji.

Zemlje članice su preduzele mnoge inicijative proteklih godina, ali su rezultati neujednačeni i treba učiniti više da se iskoreni i kazni korupcija, navedeno je u izveštaju koji je predstavila evropska komesarka Sesilija Malmstrem. Ona je upozorila da „korupcija podriiva poverenje građanja u demokratske institucije i učinak pravde, škodi evropskoj privredi i uskraćuje državama preko potreban poreski prihod”. „Zemlje članice su učinile mnogo proteklih godina u borbi protiv korupcije ali ovaj izveštaj pokazuje da je to daleko od dovoljnog”, izjavila je ona. Na prisustvo korupcije najviše ukazuju građani Grčke i Italije. Kada je reč o poslovnom sektoru, firme iz EU žale se da bez političkih veza ne mogu uspešno da posluju i da zbog korupcije ostaju bez poslova na tenderima. U izveštaju se članicama EU preporučuje da spreče osptrukiju krivičnih procesa sa optužbom za korupciju, da štite uzbunjivače, umanju rizike za mito iz inostranstva i preduzmu odlučne mere da osiguraju transparentnost lobiranja.

Prema anketi evropske statističke agencije „Evrobarometar” – čak 76 odsto građana EU smatra da je korupcija u Uniji „široko rasprostranjena”, a 56 odsto veruje da je nivo koruptivnosti u njihovom zemljama tokom tri poslednje godine dodatno porastao. Ispostavilo se i da se svaki 12-ti stanovnik EU sam suočavao sa korupcijom ili bio „njen svedok”.

Prema podacima ruskog MUP, korupcija u RF je za deset meseci 2013. godine dostigla 440,8 miliona evra. A to znači: da se u EU vrti koruptivnog novca 272 puta više nego u Ruskoj Federaciji! Ako se ima u vidu da je BDP cele Evropske unije samo devet puta veći od ruskog – i ako se zbog te razlike izvede čista računica – opet je obim korupcije u EU čak tri puta veći nego u RF¹⁸.

Zaključna razmatranja

Na osnovu napred navedenih iskaza, nesporno je da u postojećem naučnom fondu ne postoji opšteprihvaćena definicija korupcije. Definicije, kako kolektivne, tako i pojedinačne, su u bitnoj meri određene teorijsko – metodološkim pristupima i pravcima odn. pripadnošću određenoj paradigmi. Kada se izučavaju problemi korupcije, uvek se moraju imati u vidu i raznovrsni aspekti primene u političkom i pravnom životu države ili saveza država, na određenim prostorima i vremenima. Posebno je značajno imati i vidu i odnos masovnih medija prema problemima korupcije. Primer je odnos prema korupciji u Evropskoj uniji u

¹⁷ Glas Amerike, 12.III 2014.

¹⁸ Intermagazin, rs, 04.02.2014.- www.intermagazin.rs/u-evropskoj-uniji-triput-vise-korupcije-nego-u-rusiji/

medijima, koja se kreće oko 150. milijardi era godišnje, a što inače odgovara ukupnom godišnjem budžetu EU. Obzirom na značaj i uticaj medija u savremenim uslovima, a posebno u EU, onda je veoma jasno da je ovo jedan od bitnih problema sa kojima se EU neuspešno, kao i mnoge države neuspešno nose.

Literatura

- Antonić D. i dr. (2001), Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd.
- Carlo Alberto Briochi, (2007), Kratka povijest korupcije. Od starog vijeka do naših dana, Zagreb.
- Grupa autora - Zbornik radova, (2001), Korupcija u Srbiji, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd.
- Jelačić, M. (1996), Korupcija - društveno pravni aspekti", MUP R Srbije, Beograd.
- Klitgaard, R.(1998) "International Cooperation against Corruption", Finance & Development, vol.35(1).
- Mala enciklopedija, (1975) Beograd, Prosveta.
- Milutinović M. (1976), Kriminologija sa osnovama kriminalne politike i penologije, Savremena administracija, Beograd.
- Poup Dž.(2004), Antikorupcijski priručnik - suprostavljanje korupciji ili sistem društvenog integriteta, Transparentnost-Srbija, Beograd.
- Slađana Aras, Korupcija, (2007), Pravnik 41.
- Službeni glasnik RS,br.109/05.
- The New Encyclopaedia: Vol.2. Britannica, Chicago, 1994.
- Vodinelić, V. (1992), Metodika otkrivanja, dokazivanja i razjašnjavanja krivičnih dela korupcije, Bezbednost, MUP Republike Srbije, br. 2/92.
- Vujaklija Milan, 1980., Leksikon stranih reči i izraza, Prosveta, Beograd.
- B 92, 03.02.2014.
- Glas Amerike, 12.III 2014.
- Intermagazin, rs, 04.02.2014.- www.intermagazin.rs/u-evropskoj-uniji-triput-vise-korupcije-nego-u-rusiji/

Korupcija kao savremeni kriminalnopolitički fenomen*

Sažetak:

Korupcija je jedan od najvećih izazova našeg vremena, globalno prepoznata kao osnovna prepreka razvoju društva i demokratije. Zemlje u tranziciji, kao što je Bosna i Hercegovina, posebno su podložne fenomenu korupcije s obzirom na slabo razvijene institucionalne kapacitete za provođenje zakona, te općenito nedovoljan stepen demokratske kulture u cjelokupnom društvu. Korupcija je u Bosni i Hercegovini postala, nažalost, toliko uobičajenom, da se niko posebno ne uzbuđuje ukoliko se pojavi novi skandal sa zloupotrebom funkcija ili se sazna da se javni resursi koriste za ostvarivanje privatnih interesa potpuno van legalnih procedura, a posebno legitimnih interesa zajednice. Postalo je, na primjer, sasvim normalno da ministar koristi službeni automobil u privatne svrhe, javne nabavke vrše van svih zakonskih procedura ili valjanih kriterija ili zakoni donose uz totalno ignoriranje mišljenja i potreba građana, što je u bosanskohercegovačkim postratnim demokratskim i tranzicijskim prilikama krajnje prihvatljivo. Stoga ćemo se u ovom radu pozabaviti pitanjem korupcije, kao problema, prisutnog u svim sferama i tokovima bosanskohercegovačkog društva.

Ključne riječi: korupcija, kriminal, štetne radnje, zakon, strategija, akcioni plan.

1. Uvod:

Korupcija u Bosni i Hercegovini je veoma izražen problem. U regiji bivše Jugoslavije, Bosna i Hercegovina je uz, Srbiju, Kosovo i Albaniju, u najtežem položaju u pogledu korupcije, koja predstavlja jednu od ključnih prepreka u procesu napretka ka Evropskoj Uniji.¹ U situaciji podijeljenog društva, lošeg međunarodnog položaja, izrazito nerazvijene ekonomije i odsustva perspektiva za budućnost, korupcija za Bosnu i Hercegovinu već ima kobne posljedice,² čiji građani postaju sve više svjesni, da je stanje korupcije i kriminala

* Autori: doc.dr. Muharem Selimović i dr.sc. Nermina Zulfikarpašić, zaposlenici Vlade Brčko distrikta BiH.

¹ Međunarodni institut za bliskoistočne i balkanske studije (IFIMES) iz Ljubljane redovno analizira događanja na Bliskom istoku i Balkanu, a analizirao je i prisutni organizovani kriminal i korupciju u Bosni i Hercegovini, te ozbiljnost namjera vlasti u borbi proti organizovanog kriminala i korupcije. U analizi "Bosna i Hercegovina: Korupcija – pošast koja uništava BiH" istaknuto je da je korupcija zasigurno svoj puni oblik dobila upravo u Bosni i Hercegovini, jednoj od najkorumpiranijih država Evrope. Prema Indeksu percepcije korupcije kojeg je objavila nevladina organizacija Transparency International, Bosna i Hercegovina zauzima 72. mjesto od ukupno 175 zemalja svijeta koje su obuhvaćene istraživanjem i nalazi se u grupi evropskih zemalja s najvišom korupcijom. Po istom Indexu, Bosna i Hercegovina to mjesto dijeli sa Srbijom, ali je bolja od Bugarske i Grčke koje su na 77., odnosno 80. mjestu, a u lošijem položaju je od Makedonije i Crne Gore koje su na 67. mjestu, Hrvatske na 57. i Slovenije na 43. mjestu. U uvjerljivo najgorem položaju u regiji su Albanija na 116. i Kosovo na 111. mjestu.

² Prema istraživanju Transparency Internationala, koja pokazuju da korupcija kroz obrazovni sistem u Bosni i Hercegovini, kao i u Srbiji, ima utrt put, a u kojem je anketirano 2.000 studenata i 500 uposlenika svih javnih i dijela privatnih sveučilišta u Bosni i Hercegovini, svaki četvrti student bio je u dodiru s korupcijom, odnosno, platio je za pozitivnu ocjenu ili mu je bio tražen novac za polaganje ispita. Cijena pojedinih ispita dostiže i do 2.000 KM (oko 1000 EUR). Korupcija je gotovo uobičajena i u bosanskohercegovačkom zdravstvu. Zabilježeni su slučajevi u kojima se i najtežim bolesnicima ili pacijentima koji su bili na samrti nije ukazala liječnička pomoć, jer nisu bili u mogućnosti ponuditi mito.

dostiglo toliki nivo da je situacija u zemlji gora od bilo koje službene ocjene i analize, jer su suočeni s realnošću, koja društveni, politički i ekonomski život zemlje gotovo u potpunosti podređuje korupciji, odnosno bez koje jednostavno ne funkcioniše nijedna društvena sfera.³ Značajan broj studija međunarodnih organizacija, ali i akademskih radova, identifikuje korupciju kao jedan od dominantnih uzroka neuspjeha u građenju postkonfliktne države i institucija. Brojne činjenice i nalazi ovih istraživanja nedvosmisleno su potkrepljivali ovakav zaključak. Institucije koje su uspostavljene ili reformisane pod pritiskom međunarodne zajednice uglavnom su potpuno lišene svakog sadržaja. Stvarna moć i dalje je koncentrisana u rukama uske političke elite, personifikovane u šest ili sedam lidera političkih partija, koji imaju apsolutnu kontrolu nad svim procesima u zemlji. Političke partije nikada nisu pretrpile značajnije reforme u pravcu jačanja unutrašnje demokratije. Organizovane na principu stvaranja mafije, bez elementarne demokratičnosti, predstavljaju jednu od najvećih prepreka provođenju reformi. Distribucija moći u političkim partijama vrši se sa samog vrha, od lidera ka dole, dok su partijski kadrovi postavljeni na sve ključne pozicije u institucijama i javnim preduzećima. Na taj način se obezbjeđuje paralelni sistem upravljanja institucijama i ilegalnog izvlačenja sredstava iz budžeta mimo onog institucionalnog i zakonski definisanog načina. Iako su u posljednjih deset godina kreirana posebna tijela posvećena borbi protiv korupcije i usvojene dvije antikoruptivne strategije, Bosna i Hercegovina još uvijek ima nedovoljnu političku volju i malo dokaza o kažnjavanju korupcijskih djela.⁴

Bosna i Hercegovina prema relevantnim istraživanjima indeksa korupcije već niz godina zauzima najlošiju poziciju u poređenju sa zemljama regiona.⁵ Ono što dodatno otežava cjelokupnu situaciju, jeste i činjenica da se zakoni i drugi akti usmjereni ka borbi protiv korupcije usvajaju samo deklarativno. Prema podacima Transparency Internationala⁶, najveći stepen korupcije se mjerenjem ustanovljava u tranzicijskim zemljama kakve su i zemlje Zapadnog Balkana. Razlog tome je potpuna nesprenost stanovništva tih zemalja, kako stručna tako i mentalna, na tako kompleksan poduhvat, kao što je tranzicija iz realosocijalizma u kapitalizam i odsustvo kvalitetne, istinske i dobronamjerne pomoći od

Pojedini liječnici uzimaju sve, pa i suhomesnate proizvode. Mito se u Bosni i Hercegovini daje i u slučajevima kada su bolešću pogođeni i najmlađi pacijenti.

³ Istraživanje Svjetske banke o korupciji u tranzicijskim zemljama identifikovalo je Bosnu i Hercegovinu kao zemlju sa najizraženijim efektom zarobljene države (*captured state*) među svim tranzicijskim zemljama Istočne Evrope i Centralne Azije. Efekat zarobljene države u praksi označava situaciju u kojoj uska politička elita zarobljava državu na način da kreira zakonski okvir i prakse podređene isključivo partikularnim interesima političke elite na vrhu piramide vlasti.

⁴ „Sedam je neuvjerljivih izgovora za izbjegavanje borbe sa korupcijom: 1. „Korupcije ima svuda. Ima je u Japanu, ima je u Nizozemskoj, ima je u Sjedinjenim Američkim državama. Ništa se ne može učiniti s jednom tako endemskom pojavom.“ 2. „Korupcija postoji oduvijek. Poput grijeha, ona je u ljudskoj prirodi i tu se ništa ne može učiniti.“ 3. „Poimanje korupcije je nejasno i kulturno je određeno. U nekim kulturama, postupci koji nama smetaju ne smatraju se korupcijom. Borba protiv korupcije miriše na kulturni imperijalizam.“ 4. „Čišćenje našeg društva od korupcije zahtijevalo bi sveukupnu promjenu stavova i vrijednosti. To se može dogoditi tek nakon...???” 5. „U mnogim državama korupcija ne nanosi nikakvu štetu. Ona „podmazuje kotače“ napretka ekonomije i održava politički sistem.“ 6. „Ne može se ništa učiniti ako su neki ljudi na vrhu korumpirani, ili ako je korupcija sistemska.“ 7. „Briga zbog korupcije je nepotrebna. Sa slobodnim tržištem i višestranačkom demokracijom, korupcije će postepeno nestati.“ Preuzeto iz: Klitgaard R., MacLean-Abaroa R., Parris L.: Korumpirani gradovi, 2007.

Više o tome dostupno na: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=490>.

⁵ Prema izvještaju Transparency Internationala za 2011. godinu, Bosna i Hercegovina se nalazi u istom rangu sa Liberijom, Zambijom i Trinidadom i Tobagom. Kao glavni razlozi ovako lošeg stanja, navode se neefikasnost institucija, nepostojanje jasnih akcija i struktura, koje bi u kontinuitetu radile na suzbijanju korupcije.

⁶ Transparency International je međunarodna nevladina, neprofitna, nepolitička organizacija osnovana 1993. godine, koja se bori za suzbijanje korupcije. zajedno s nekim drugim udrugama (*International Chamber of Commerce*) i udrugama poslodavaca potiče različite mjere za suzbijanje korupcije. objavljuje izvještaj (rang-listu zemalja) o raširenosti korupcije i modelske akte ugovora i zakonodavstva. Više o organizaciji dostupno na: <http://www.ti-bih.org/>.

strane onih koji glume dušebrižnike i navodne pomagače u tim procesima. Obzirom da korupcija danas nanosi ogromnu štetu razvoju društava, te da ima značajan uticaj na kršenja ljudskih prava, poremećaje u tržištu i pogoršanje kvalitete života, Bosna i Hercegovina svakog 9. decembra obilježava Međunarodni dan borbe protiv korupcije, i to od 2004. godine, kada je usvojena Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije.

2. Pojmovno određenje korupcije

Korupcija je riječ koja dolazi od latinske riječi *corruptio*⁷, što znači pokvarenost, uništavanje, kvarnost, izopačenost, razvrat, potkupljivanje, podmićivanje, truljenje, raspadanje, krivotvorenje, te u osnovi predstavlja štetnu i negativnu pojavu koja narušava temeljne društvene vrijednosti, podriva državu kao društvenu zajednicu i zasigurno je svoj puni oblik dobila upravo u Bosni i Hercegovini, jednoj od najkorumpiranijih država Evrope. Korupcija (lat. *corruptus* – potplaćen) je u najširem smislu svaki oblik zloupotrebe ovlaštenja radi lične ili grupne koristi bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru. Pojavljuje se gotovo u svim područjima života i djelovanja, od javnih institucija, preko politike, do privrede i poslovanja s inostranstvu. Korumpiranom osobom se smatra svaka službena ili odgovorna osoba koja radi lične koristi ili koristi grupe kojoj pripada zanemari opći interes koji je dužna štitiiti s obzirom na položaj i ovlaštenja koja su joj povjerena.⁸ Korumpiranim se smatra i kada građanin nudi ili pristaje na davanje zatraženog mita.⁹ Po definiciji, korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlasti u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja osobne koristi ili koristi za nekog svog.¹⁰

Korupcija kao pojam izvan nacionalnog zakonodavstva obuhvata nečije preduzimanje ili propuštanje preduzimanja određenih radnji pri ili u sklopu obavljanja njegovih dužnosti i to kao odgovor na primljene ili zahtjevane poklone, obećanja ili poticaje ili usljed nezakonitih primanja istih nakon obavljanja ili propuštanja obavljanja takve radnje.

⁷ Naziv ove pojave potiče od latinske riječi *corruptare* (slomiti, razbiti) i ukazuje na razbijanje određene cjeline ili nekog reda, te se u tom smislu odnosi na narušavanje odnosa između građanina i javne vlasti, ali i odnosa između samih građana. Preuzeto iz: Dr.sc. Radojka Praštalo. Predavanje: „Općenito o korupciji i zašto je važno da se sa ovom pojavom upoznaju srednjoškolci“. NGO „Osmijeh“, Bjelovar 2010./2011.

⁸ Kao učinioci krivičnih djela podmićivanja najčešće se pojavljuju službene ili odgovorne osobe povredom svojih službenih dužnosti ili posebnih ovlaštenja. Prema članu 2 st. (3) i (6) Krivičnog zakona Federacije BiH pojam „službena osoba“ predstavlja izabranog ili imenovanog službenika ili drugu službenu osobu u organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti i u drugim organima uprave i službama za upravu Federacije, kantona, gradova i općina koje obavljaju određene upravne, stručne i druge poslove u okviru prava i dužnosti vlasti koja ih je osnovala; osoba koja stalno ili povremeno vrši službenu dužnost u navedenim organima i tijelima, pojam ovlašćene osobe u privrednom društvu ili u drugoj pravnoj osobi kojoj je zakonom ili drugim propisom donesenim na osnovu zakona povjereno obavljanje javnih ovlašćenja, a koja u okviru tih ovlasti obavlja određenu funkcija, te druga osoba koja obavlja određenu službenu funkcija na osnovu ovlašćenja iz zakona ili drugog propisa donesenog na osnovu zakona, dok je „odgovorna osoba“ osoba u privrednom društvu ili u drugoj pravnoj osobi kojoj je s obzirom na njenu dužnost ili na osnovu posebne ovlasti povjeren određeni krug poslova koji se odnose na primjenu zakona ili propisa donesenih na osnovu zakona, ili općeg akta privrednog društva ili druge pravne osobe u upravljanju i rukovanju imovinom, ili se odnose na rukovođenje proizvodnjom ili nekom drugom privrednom djelatnošću ili na nadzor nad njima. Pod pojmom „odgovorne osobe“ smatra se i službena osoba u smislu stava 3. ovog člana kad su u pitanju radnje čijim je učiniteljem označena odgovorna osoba, a nisu propisane kao krivično djelo odredbama glave o krivičnim djelima protiv službene i druge odgovorne funkcije ili odredbama o krivičnim djelima čiji je učinitelj službena osoba propisanim u nekoj drugoj glavi ovog zakona ili drugim zakonom Federacije ili kantona.

⁹ Mito je najčešći oblik korupcije koji znači plaćanje fiksnog iznosa, postotka ugovora ili druge materijalne ili novčane vrijednosti djelatniku javne uprave koji je nadležan za sklapanje ugovora od strane države ili na bilo koji način ovlašten za raspodjelu benefita pravnim i fizičkim osobama.

¹⁰ Ivanović, M.: „Mito i korupcija“ – esej, Fakultet organizacije i informatike Varaždin, Sveučilište u Zagrebu, travanj 2012. Sisak.

Korupcija i mito, kao negativne društvene pojave, javljaju se praktično od formiranja prvih država i od pojave lica koja obavljaju poslove državne vlasti. Sa razvojem države, korupcija i mito dobijaju karakteristične pojavne oblike za pojedina društva i države, pri čemu se mijenjaju oblici ispoljavanja i prilagođavaju se novim uslovima, involvirajući se u sve pore državne vlasti. Korupcija ugrožava ekonomsku, političku i društvenu moć države, utiče na stvaranje i razvoj siromaštva, ali i siromaštvo povratno djeluje na korupciju, jer u određenim situacijama i siromaštvo može biti uzrok vršenja korupcijskih krivičnih djela. Korupcija kao generalni fenomen u svijetu, a posebno u zemljama u tranziciji i postkonfliktnim periodima, postala je izuzetno aktuelan problem u Bosni i Hercegovini. Tranzicijski procesi, privatizacija i sam proces stvaranja države na potpuno novim osnovama pogodovali su bržem širenju korupcije na svim nivoima i u svim oblastima društvenog života u Bosni i Hercegovini.¹¹

Pojam korupcije se danas izjednačava sa pojmom kriminala. Pravne definicije su one koje kao kriterij razgraničenja korupcije od drugih pojava u društvu uzimaju određene pravne propise i pravila ponašanja, za koje je bitno da ih je donijela legitimna vlast; vanpravne se fokusiraju na materijalne elemente u manifestaciji korupcije, najčešće ih povezujući sa povredom društvenog nauštrb privatnog interesa. Klasično shvatanje korupcije u političkoj nauci polazi od ideje o tome da je korupcija izraz kvarenja moralnih vrijednosti društva (Aristotel, Machiavelli, Montesquieu).¹² Korupcija je patološka pojava u kojoj vladajuća politička klasa lični interes stavlja iznad interesa političke zajednice. U takvom pristupu korupcija se osuđuje kao nemoralna i štetna po političku konstituciju društva. Politička legitimizacija zasniva se na činjenici da nositelji političkih funkcija zastupaju interese cjeline političke zajednice, te da ne preferiraju osobni ili grupni interes stranke ili kompanije.¹³ Posebno se naglašava ekonomska analiza fenomena i posljedica korupcije, koja korupcijom smatra nastojanje da se radi lične koristi maksimizira prihod od službe, što za posljedicu ima poremećaj u uslovima tržišne utakmice i ukupnu racionalnost ekonomskog ponašanja. Korupcija je dodatni transakcijski trošak jer unosi neizvjesnost kod izbora alternativa, te zato izaziva neizmjerne štete po efikasnost privrede. Etimološki¹⁴, korupcija podrazumijeva „pokvarenost, podmitljivost, potkupljivost“¹⁵, pa je prema tome nepravilnost u radu i iskorištavanje kakvog položaja radi vlastite koristi njezina bitna odrednica. Korupcija je proces u kojem najmanje dvije osobe nedopuštenom razmjenom u cilju ostvarivanja vlastitih prednosti postupaju na štetu javnog interesa i kršeći moralnu i pravnu normu povrjeđuju temelje demokratskoga razvoja, pravnu državu i vladavinu prava.¹⁶ Korupcija je omniprezentna pojava, u pravom smislu te riječi.¹⁷ U pravnom smislu, korupcija je ponašanje kojim se „krši neki formalni standard ili pravilo ponašanja ustanovljeno od strane političke vlasti i koje je namijenjeno reguliranju postupaka javnih službenika“.¹⁸ Korupcija označava svaku zloupotrebu moći povjerene javnom službeniku ili licu na političkom položaju na državnom, entitetskom, kantonalnom nivou, nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, gradskom ili općinskom nivou, koja može dovesti do privatne koristi. Korupcija posebno može uključivati direktno ili indirektno zahtjevanje, nuđenje, davanje ili prihvatanje mita ili neke druge nedopuštene prednosti ili njenu mogućnost, kojima se narušava odgovarajuće vršenje bilo kakve dužnosti ili ponašanja očekivanih od primaoca mita. Korupcija je jedna od formi socijalne patologije, ali i kriminaliteta i kao takva u fokusu je interesovanja više disciplina, posebno sociološke, psihološke, kriminološke, itd., dakle, vanpravne prirode, a tek

¹¹ Barašin, M.: Organizovani kriminal i korupcija u BiH. Izbor sudske prakse 6/2013.

¹² Pojmovnik javnih financija. Institut za javne financije. Zaklada prof. dr. Marijan Hanžeković. Dostupno na: <http://www.ijf.hr>.

¹³ Kregar, J.: Korupcija. Financijska praksa, 1997, 21 (5-6), 893-898.

¹⁴ Etimološki riječ "korupcija" ima korijen u latinskom jeziku (*corumpo*) i znači pokvarenost, izopačenost, podmićivanje, potkupljivanje službenog lica, razvrat. Preuzeto iz: Leksikon kriminalistike. Ž. Aleksić, M. Škulić i M. Žarković, Beograd, 2004, str. 134.

¹⁵ Preuzeto iz: Rječnik stranih riječi. Klaić, 1974, s. 708.

¹⁶ Derenčinović, D. (2001): Mit(o) korupciji, Zagreb, Nocci.

¹⁷ Maljević, A., Datzler, D., Muratbegović, E., Budimlić, M. (2006): Otvoreno o korupciji u policiji, Sarajevo, Udruženje diplomiranih kriminalista u BiH.

¹⁸ Derenčinović, D.: op. cit. u bilj. 16.

a posteriori i prava, posebno krivičnog.¹⁹ Važno je, također, napomenuti da korupcija izaziva nepovjerenje građana u vlast, nepredvidivost u političkom i ekonomskom odlučivanju, sprečava strane investicije i razvoj privatnog sektora, šteti državnom budžetu, ugrožava ostvarenje načela pravne države.²⁰

3. Uzroci i posljedice korupcije

Korupcija se može posmatrati u barem tri dimenzije: korupcija kao simboličko određenje nemoralnoga, konflikt hijerarhije normi, te oblik kriminaliteta.²¹ Uzroci korupcije mogu biti historijski, politički, pravni, institucionalni ili ekonomski.²² Historijska uslovljenost korupcije ima svoje korijene u čestoj pojavi ratova koji ruše moral, sistem društvenih vrijednosti, institucije države, profesionalizam i dovode do siromaštva, bijede, apatije i sveopćeg haosa. Dokazano je da su zemlje koje su izašle iz ratnih sukoba i one koje prolaze kroz proces tranzicije korumpiranije nego ostale, kao i da je korupcija jedan od glavnih problema koji pritišću lokalno stanovništvo u takvim zemljama. Korupcija omogućava strankama koje su stekle ili ojačale pozicije tokom rata da ih zadrže, posebno ukoliko se uspije integrisati u policijske i pravosudne strukture. Korupcije je dakako bilo i prije rata. No, ono što današnje prilike jasno razlikuje od navedenih jesu sistematičnost i razmjere ove pojave. Politički uzroci su neizvjestan državnopravni status, način funkcionisanja i finansiranja političkih stranaka, postojanje neformalnih centara moći, nerad inspekcijских službi, raspoređivanje velikog dijela društvenog proizvoda od strane države i nepostojanje mehanizama odgovornosti. Za početak bi barem trebalo vezati plate svih dužnosnika, zastupnika, sudija i tužilaca za stvarno obavljen rad, ali se ovdje opravdano postavlja pitanje kako to postići kad oni sami sebi određuju plate. Pravni uzroci leže u odsustvu adekvatnog ili potpunog funkcionisanja sektora pravde, odnosno sudova i tužilaštava i objektivnog mjerenja i nadzora njihovog rada te nekonzistentnost zakonskih propisa.²³ Institucionalni uzroci korupcije su u nekompetentnosti institucija koje su sačinjene od neadekvatnih i deprofesionalizovanih javnih službi u kojima se zapošljavanje obavlja još uvijek po kriterijumu nepotizma, podobnosti, poslušnosti i stranačke pripadnosti, umjesto po kriterijumu profesionalizma. Nažalost, takve nebulozne pojave imaju prolaz u našem društvu i građani se putem javnog mnijenja uopće ne bune protiv toga što je posljedica činjenica da su izgubili svaki smisao za pravednost i dostojanstvo. U međuvremenu je došlo do potpuno novog postavljanja sistema društvenih vrijednosti, pa se danas naprosto ismijavaju svi oni koji imaju razvijen osjećaj za pravednost i ravnopravnost, koji cijene poštenje, znanje, hrabrost, opće dobro, volonterstvo i toleranciju. Ekonomski uzroci za pojavu korupcije u prvom redu leže u netransparentnoj transformaciji vlasništva, odnosno privatizaciji, u pretjeranoj, neadekvatnoj i nedobronamjernoj intervenciji države u sferu privrede, nepoštivanju zakonitosti tržišta i sl. Iz navedenog je vidljivo da je korupcija društvena pojava uzrokovana slabošću sistema i javlja se i razvija u za nju povoljnim društvenim okolnostima. Uzrok joj je u sveopćoj sebičnosti koja se njeguje u uslovima važenja izmjenjenog sistema vrijednosti, koji guši osjećaj za opće i zajedničke interese i dobrobit svih građana, čemu se niko organizovano, sistematski i snažno ne suprotstavlja. Političke posljedice su uništavanje

¹⁹ Prema članu 2 stav (1) tačka b) Nacrta zakona o suzbijanju korupcije i organiziranog kriminala u Federaciji BiH korupcija se odnosi na krivična djela iz Glave XXXI Krivičnog zakona Federacije BiH: primanje i davanje dara i drugih oblika koristi, protuzakonito posredovanje, zloupotreba položaja ili ovlaštenja, pronevjera, prijevara ili posluga u službi, nesavjestan rad u službi, odavanje službene tajne, krivotvorenje službene isprave, protuzakonita naplata i isplata itd., za koja je Posebni odjel tužiteljstva preuzeo kazneni progon.

²⁰ Preambula UNCAC (2003): "korupcija je transnacionalna pojava povezana sa drugim oblicima kriminaliteta, koja predstavlja prijetnju za stabilnost i sigurnost društava, te ugrožava održiv razvitak i vladavinu prava".

²¹ Maljević, A., Datzler, D., Muratbegović, E., Budimlić, M.: op. cit. u bilj. 17.

²² Ivanović, M.: op. cit. u bilj. 10.

²³ Jelačić, M.: Korupcija – društveno pravni aspekti metodi suprotstavljanja, MUP Republike Srbije, Beograd, 1996, str. 50-51.

ugleda politike kao borbe za dobro građanina i rušenje povjerenja između političara i građana što urušava kredibilitet demokratskih institucija i općenito demokratije kao sistema vladavine. Korupcija potpuno obesmišljava demokratiju kao vladavinu naroda i u potpunosti je minira. Ekonomske posljedice su ugrožavanje tržišne ekonomije, smanjenje društvenog proizvoda, umanjene investicije, što vodi ka izostanku razvoja i zapošljavanja, povećanju zaduženosti zemlje, godišnjih rata otplate duga, pa tako i sveopćem siromaštvu. Društvene posljedice su nerad demokratskih institucija, što uzrokuje nesigurnost građana, povećanje troškova funkcionisanja države, obespravljenost i marginalizacija građana, drastično i ničim opravdano enormno povećanje imovinskih razlika, siromaštvo, širenje organizovanog kriminala, razaranje moralnih vrijednosti društva. Sve to vodi u besperspektivnost, beznađe i apatiju građana.

4. Oblici ispoljavanja korupcije

Korupcija nije samo ono što poznajemo pod nazivom mito. Da bismo je prepoznali, uvijek i svuda, važno je znati da se korupcija odavno „njeguje“, tj. gotovo ništa se ne radi na njenom suzbijanju i sprečavanju. Tako su nastali različiti oblici korupcije.²⁴ Sitna, tzv. *petty* ili administrativna korupcija je ona koja je najočiglednija i gotovo svi smo se sa njom susreli. Ona se dešava pri kontaktu građanina sa neprofesionalnom birokratizovanom administracijom i naprosto je prisiljen podleći joj kako bi odradio neku svoju obavezu, tj. da bi uopće „preživio“. Ona je najmanje značajna i poznata je još pod nazivom mito. Smatra se da bi automatski bila istrijebljena kada bi se istrijebile one ostale, za društvo mnogo pogubnije vrste korupcije. Krupna ili visoka korupcija je ona koja utiče na osmišljavanje i provođenje politike. Veoma je opasna i može imati dalekosežne posljedice koje mogu urušiti i državu ako se na njenom čelu nađu takvi beskurpulozni tipovi koji su još i obnevidjeli od lakomosti. Naime, takvi smatraju da su, sticajem raznih sumnjivih kriterijuma i okolnosti dolaska na te funkcije, postali neprikosnoveni vlasnici i naroda i države te je kao takvi mogu i „prodati“ za svoju ličnu korist. Politička korupcija predstavlja zloupotrebu povjerenih ovlaštenja od strane dužnosnika na svim nivoima što se manifestuje na razne načine, a naročito na izbor kadrova na bazi negativne kadrovske selekcije, poslušnosti i sl. U to spada i zloupotreba na izborima kupovinom glasova novcem iz budžeta i sličnih izvora. Sistematska korupcija je ona koja je kod nas već instalirana. Naime, to je situacija u kojoj je korupcija osnovni način funkcionisanja ekonomskog, socijalnog i političkog sistema, jer su glavne institucije i procesi u državi potčinjeni praksi podmičivanja i ne postoji mogućnost drugačijeg odnosa između države i građana. Najgore je kad se čitavo društvo pomiri s činjenicom da se bez korupcije ništa ne može postići. Kontrolisana korupcija je takvo stanje korupcije u kojem vladajuće strukture i državni organi imaju izvjesnu kontrolu nad stepenom korupcije i njenim procesuiranjem koje se sastoji u tome da procesuiraju nekoliko „žrtvenih jaraca“, kako bi oni veliki korupcionaši s vrha piramide vlasti ostali netaknuti. Tako se baca prašina u oči građanima i stvara se privid da država i njene institucije „rade“ svoj posao, a u suštini „love se muhe dok slonovi prolaze“.²⁵ Nekontrolisana korupcija je predominantan oblik odnosa na svim nivoima pa je više ne mogu kontrolisati niti vladajuće elite u kojim slučajevima se kaže da su stvari izmakle svakoj kontroli. Takva korupcija i takvo stanje u državi ima ozbiljne i dugoročne posljedice na razvoj zemlje, na mir i sigurnost građana, perspektivu društva, pa čak i na opstanak same države.²⁶ Kleptokratska korupcija (beskurpulozna grabež i otimačina društvene, državne ali i privatne imovine), klijentelizam (trgovanje pozicijom moći zaostalo iz realsocijalizma), nepotizam²⁷ (potiče od latinske riječi „*nepos*“ što znači potomak i grčke riječi

²⁴ Ivanović, A. (2009): Prevencija korupcije u lokalnoj zajednici, treća naučna konferencija sa međunarodnim učešćem – Korupcija i pranje novca (uzroci, otkrivanje, sprečavanje), ISBN 978-99938-874-4-7, Internacionalna asocijacija kriminalista, str. 139-150. Sarajevo (BIH).

²⁵ Praštalo, R.: op. cit. u bilj. 7.

²⁶ Ivanović, M.: op. cit. u bilj. 10.

²⁷ Nepotizam je posebna vrsta sukoba interesa. To je situacija u kojoj neko lice koristi svoja ovlaštenja kako bi ostvarilo neko prednost, najčešće pri zapošljavanju člana svoje porodice. U javnom sektoru

“tizmus” što znači uvaliti, progurati, briga za pozicije i blagostanje bližih i daljnjih rođaka, a sve na račun države i ostalih građana), kronizam²⁸, sukob interesa (situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom, tj. iste osobe obavljaju funkcije iz tri međusobno nezavisna stupa vlasti (izvršnog, zakonodavnog i sudskog), mobbing²⁹ i teroriziranje „zviždača“, odnosno onih građana koji pokušavaju spriječiti sunovrat društva ukazujući na negativne pojave koje vode ka tome (potkupljivanje svjedoka, sudija, vještaka u sudskom postupku, itd.) su sve forme korupcije involvirane u sve prethodno nabrojane oblike korupcije, a što opet sve zajedno vodi u potpunu deprofesionalizaciju institucija i stanju tzv. zarobljene države (*captured state*), u kojoj su sve vrste korupcije objedinjene i kojima se upravlja iz jednog centra tj. centara oligarha, koji zbog svojih ličnih interesa manipulišu kreiranjem politika, oblikujući čak i pravila i zakone u svoju korist. Građanin u ovakvoj državi nema nikakvih prava i tretira se kao nužno zlo ili rob.

5. Rasprostranjenost korupcije kao problema društvene zajednice

Česta je tvdnja da je korupcija i kulturološki problem, obzirom da je, u pojedinim dijelovima svijeta, darivanje državnih službenika dio dobrih odnosa, ukoliko se želi obaviti neki posao iz njegove nadležnosti. Ona može postati toliko rasprostranjena, da je uobičajena, koja, međutim, nema veze sa normalnošću.³⁰ Uprkos njenoj širokoj rasprostranjenosti, korupcija nije najopćenitiji oblik interakcije javni službenik-građanin, a još je manje korisna za napredak društva. Stoga ona može biti samo uobičajenom, a nikako normalnom pojavom. Neovisno o ovoj kratkoj naznaci o razlici između uobičajenog i normalnog, jasno je da što je pojava rasprostranjenija, to se ona više smatra dijelom svakodnevnice, pa se pribjegava racionalizaciji i neutralizaciji vlastitog ponašanja.³¹ Ova postavka kasnije je primjenjivana i u objašnjavanju svih drugih oblika kriminaliteta i socijalne patologije.³² Prema ovoj teoriji, jedan dio onih koji manifestuju devijantno ponašanje pravda se za svoje grijehе upravo pozivanjem na rasprostranjenost pojave i ukazivanjem na druge slučajeve koji su slični, a koji su ostali nesankcionisani. Tako oni koji u svoju odbranu navode rasprostranjenost korupcije, zapravo, u negiranju da su počinili nepravu, traže izgovor za vlastito devijantno ponašanje. Visoke stope podmićivanja u Bosni i Hercegovini mogu imati veze ne samo sa uobičajenošću te pojave, nego i sa naslijeđenom neefikasnošću sistema uprave. Moguće je da se korupciji pribjegava upravo zbog toga što

nepotizam uništava javni interes. Nepotizam znači da najbolji kandidat neće biti zaposlen ili unaprijeđen i da će zbog toga društvo trpjeti posljedice, a da ne spominjemo posljedice koje trpi oštećena osoba. Nepotizam može da dovede i do toga da slabiji ponuđač dobije priliku da sklopi posao sa državom, a sve na štetu poreskih obaveznika. Ivanović, A.: op. cit. u bilj. 24.

²⁸ Kronizam je širi pojam od nepotizma i obuhvata situacije u kojima se prednost daje prijateljima, bez obzira na to koliko su podobni. Najvjerovatnija je pojava kronizma pri zapošljavanju ili postavljanju na funkcije, sli do njega može doći i u situacijama kad god se odlučuje na osnovu diskrecionih ovlaštenja. Ibidem.

²⁹ Uzrok mobinga može biti i ukazivanje na nezakonitost poslovanja/rada poslodavca, odnosno ukazivanje na korupciju, odnosno obraćanje zaposlenog nadležnom /državnom/ organu, što izaziva reakciju poslodavca u vidu mobinga. Preuzeto iz: Mobing/Buling na radu, Zlostavljanje/zastrašivanje na radu - pravni aspekti, uz osvrt na medicinske, psiho-socijalne i ekonomske aspekte – Profesor dr Branko A. Lubarda, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2008.

³⁰ Još je Durkheim krajem XIX vijeka u svojim znamenitim *Pravilima sociološke metode* ustanovio kriterije društveno normalnog i patološkog, nazivajući normalnim ne samo ono što je prosječna vrijednost, nego prevashodno ono što doprinosi boljitku društva. Preuzeto iz: Durkheim, E. (1999): *Pravila sociološke metode* (prijevod Popović, G.). Zagreb, Naklada Jesenski i Turk: Hrvatsko sociološko društvo. (Izvorno objavljen 1897).

³¹ Tako građani BiH u istraživanju Transparency Internationala iz 2004. godine izražavaju stav da je korupcija nešto što je oduvijek postojalo (20%) ili da je nužno zlo (10%), odnosno da je potrebna da bi se problemi brže riješili (2-3%). Svaki deseti ispitanik u okviru navedene studije je stanovišta da korupciju svi upražnjavaju i da nema ništa loše u pribjegavanju ovakvom načinu rješavanju problema.

³² Ovo su tipični primjeri neutralizacije, koju su svojedobno američki kriminolozi Sykes i Matza (1964) primijenili kako bi objasnili delinkvenciju mladih. Kregar, J.: op. cit. u bilj. 13.

se očekuju problemi sa ostvarivanjem nekih svojih prava.³³ Ova teza je u skladu sa funkcionalističkim stavom o korupciji, gdje ona u uslovima rigidne i spore planske privrede i centraliziranog društva ima ulogu instrumenta društvene regulacije.³⁴ Bojazan o naslijeđenoj neefikasnosti državne uprave, dakle, može dovesti do pribjegavanja alternativnim načinima rješavanja situacije. No, i ovo je samo izgovor za vlastito protuzakonito ponašanje i pristajanje na „igru u kojoj nema pravila“. Relevantna istraživanja stručnjaka u ovoj oblasti pružaju i neke druge interesantne nalaze o uticaju kulture na korupciju, a koji imaju značaj i za bosanskohercegovačko društvo.³⁵ Drugim riječima, tradicionalni, hijerarhijski oblici religije doprinose da građani „očekuju i prihvaćaju da se moć nejednako raspoređuje“, te da tolerišu koruptivno ponašanje kao datost koju se ne može izmijeniti. Isti nalaz vrijedi i u pogledu prihvatanja hijerarhije općenito: što građani manje prihvataju hijerarhiju, to su manje podložni korupciji.³⁶ Dodatni faktor u sistemu korupcije može biti odanost porodici. Što su, naime, građani više vezani za porodicu i okrenuti njenim interesima, veća je mogućnost da rade suprotno javnom interesu i zloupotrijebe svoj položaj. U uslovima nesređenog društva i velike brige za opstanak porodice, jasno je da se moralna sumnja u pogledu prihvatanja korupcijskih praksi rješava nauštrb javnih interesa.³⁷

Iako građane Bosne i Hercegovine krasi deklarativna osuda koruptivnog ponašanja, i sami često ne libe posegnuti za „kraticama u administrativnim procedurama“ ili tolerisati nečije koruptivno ponašanje. Pri tom, činjenica je da nisu svi jednako sposobni i uticajni, i da u takvoj tržišnoj utakmici u kojoj je jasno da samo novac i veze imaju ulogu regulatora, a da samo mali broj profitira, najveći broj ostavlja na marginama „sistema“, kojem je najbolji dokaz gotovo petina stanovništva koja živi u siromaštvu, te narednih nekoliko desetina procenata koji su na njegovu rubu. Interesantno je pogledati rezultate anketa provedenih u Bosni i Hercegovini o zadovoljstvu radom institucija.³⁸ Dakle, građani Bosne i Hercegovine su nezadovoljni policijom i smatraju je korumpiranom, ali su sami iskusili

³³ Tako Huntington (1968), te Lui (1985) govore o podmićivanju kao o oportunitetnom trošku vremena (citirano u Fisman & Gatti, 2008), odnosno o načinu da se animira inače spora administracija (Manzetti & Wilson, 2007). Ibidem.

³⁴ I studija Transparency Internationala BiH iz 2007. godine pruža empirijsku podršku ovoj tvrdnji. Ispitanici u ovoj studiji drže da je podmićivanje sasvim opravdano da bi se dobila liječnička usluga, da se ostvari pravo na povrat imovine, da se dobije sudski spor i slično.

³⁵ Tako, primjerice, Lambsdorff (2008) navodi da je utvrđeno da su društva u kojima dominiraju tradicionalne vjerske vrijednosti više korumpirana nego ona bazirana na sekularno-racionalnim principima tj. ona u kojima se vrijednosti ne vezuju za jednu ličnost. Kregar, J.: op. cit. u bilj. 13.

³⁶ Također, evidentirana je i spoznaja (Rose, Mishler & Haerpfer, 1998, citirano u Manzetti & Wilson, 2007) da visok stupanj korupcije negativno utječe na podršku liberalnim i demokratskim stavovima, a podupire autoritarnost. Korupcija, naime, potkopava povjerenje među građanima, ali i povećava nepovjerenje u demokratsku vlast. Ibidem.

³⁷ Najzad, zbog činjenice da su fokusirani na kratkoročnu korist koju mogu očekivati od stranaka za koje glasuju na izborima, siromašni i needucirani građani podložniji su korupciji nego oni obrazovaniji i višeg ekonomskog statusa, koji primat daju dugoročnim efektima politike i jasnim programskim ciljevima (Manzetti & Wilson, 2007). Ibid.

³⁸ Nešto starija UNDP-ova anketa (2003) o dobroj vladavini ukazuje da građani među najvećim vrijednostima dobre vladavine smatraju nepristranost, odnosno tretiranje svih jednako. Drugo istraživanje (Maljević, Datzer, Muratbegović, Budimlić, 2006) je ukazalo na visoku stopu nezadovoljstva građana radom institucija države, posebice sudstvom i policijom. Građani i policijski službenici su, naime, bili populacijama čiji su stavovi ispitivani u vezi sa korupcijom. Prema nalazima studije, pokazalo se da građani ocjenjuju policijsku organizaciju poprilično korumpiranom i u ovome se stavu značajno razlikuju od samih policijskih službenika. U većoj mjeri nego policijski službenici sa kojima su komparirani, građani drže da je korupcija široko raspostranjena u sudstvu i policiji, i to u svim njezinim segmentima (policajci pozornici, administracija, rukovodstvo, itd.). Međutim, iako ovakvog pesimističnog stava, pokazalo se da su sami skloniji uplitanju u korupcijske interakcije od samih državnih službenika koje načelno osuđuju. Tako neki od nalaza sugeriraju da su građani u poređenju sa policijskim službenicima skloniji dati mito i općenito promatrati davanje poklona ili gratis usluga prirodnom, tj. normalnom i redovitom pojavom. Normalnim smatraju i „iskorištavanje“ pozicije, iako se time krše zakonski propisi.

koruptivno ponašanje ili su skloniji pravdati ga u većoj mjeri nego oni koje osuđuju.³⁹ Dvije trećine ispitanika drži da je korupcija štetna pojava, a u samo koruptivno ponašanje pravilno ubrajaju različite manifestacije, od podmićivanja policijskog službenika do davanja poklona liječniku. Ovakvi rezultati ukazuju na to da popriličan broj građana Bosne i Hercegovine zna prepoznati šta je korupcija, ima predstavu o tome koliko je štetna, pa se ne može tvrditi da su neupućeni.⁴⁰ No, interesantno je primijetiti da, iako je načelno osuđuju, istovremeno pristaju biti involvirani u korupcijske transakcije.⁴¹

6. Okvirni plan aktivnosti na suzbijanju i sprečavanju korupcije u Bosni i Hercegovini

Korupcija i u javnom i u privatnom sektoru ugrožava stabilnost i prosperitet Bosne i Hercegovine.⁴² Ona potkopava povjerenje u institucije vlasti, ometa ekonomski razvoj i ravnopravno tržišno natjecanje, ugrožava vladavinu zakona, demokratiju i ljudska prava, podriva dobro upravljanje, pravičnost i socijalnu pravdu, omogućava rast organizovanog kriminala i terorizma, ugrožava stabilnost demokratskih institucija i moralnih osnova društva. Da bi se korupcija suzbijala i da bi se osiguralo da ona ne uništi osnovne društvene vrijednosti u Bosni i Hercegovini⁴³, javlja se potreba za primjenom konzistentnih, učinkovitih

³⁹ Globalni barometar korupcije znamenitog Transparency Internationala iz 2007. godine, koji se bavi iskustvima građana, odnosno tzv. običnog čovjeka sa korupcijom, ukazuje da građani Bosne i Hercegovine ocjenjuju političke partije u zemlji kao najkorumpiranije, te da poprilično sumorno vide i sadašnjost i budućnost. Gotovo dva od tri ispitanika ocjenjuju aktivnosti vlasti na suzbijanju korupcije neefikasnim, a gotovo 70 posto njih predviđa povećanje obujma ove negativne pojave u naredne tri godine dok za 2011. godinu ukazuje da je sektor obrazovanja u Bosni i Hercegovini za tu godinu ocijenjen jako korumpiranim i zauzima četvrto mjesto prema percipiranom prisustvu korupcije iza političkih stranaka, parlamenta i zakonodavstva, te javnih zvaničnika i civilnih službenika ispred policije i pravosuđa.

⁴⁰ Građani Bosne i Hercegovine smatraju da je korupcija četvrti najveći problem države iza nezaposlenosti, rada vlade i siromaštva, a čak 20 posto stanovništva dalo je mito, navedeno je u izvještaju "Biznis, korupcija i kriminal u Bosni i Hercegovini: Uticaj mita i drugih kriminalnih aktivnosti na privatno poduzetništvo", koji je izradio Ured Ujedinjenih naroda za borbu protiv droge i kriminala (UNODC) uz finansijsku podršku Evropske unija kao dio regionalnog projekta procjene korupcije u zemljama zapadnog Balkana. Na temelju intervjua koji su obavljani s predstavnicima 2.000 preduzeća, izvještaj otkriva da su korupcija i druge vrste kriminala velike prepreke za privatno preduzetništvo i da imaju negativne učinke na privatne investicije u BiH.

⁴¹ Prema studiji Transparency Internationala BiH, u prosjeku svaki četvrti građanin bio bi spreman nekoga podmititi ukoliko bi kao protuuslugu mogao očekivati kakav povlašten status ili ostvarenje nekog neprava. Svaki peti ispitanik bi prihvatio mito ako bi mu se ponudilo. U pogledu odgovornosti i krivice, tek polovica građana drži da treba kažnjavati i koruptore i korumpirane, a više od trećine smatra da treba kažnjavati samo one koji primaju mito.

⁴² Najznačajniji međunarodni instrumenti koje je Bosna i Hercegovina ratifikovala u oblasti borbe protiv korupcije su sljedeći: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (http://www.apik.ba/acms_documents%5Ckonvencija_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.pdf), Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organiziranog kriminala (<http://www.unhcr.rs/media/Konvencija%20UN-a%20protiv%20transnacionalnog%20organizovanog%20krimina.pdf>), Krivičnopravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope (http://www.apik.ba/acms_documents%5Ckrivicno_pravna_konvencija_savjeta_evrope_o_korupciji.pdf), Građanskopravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope (http://www.apik.ba/acms_documents%5Cgradjansko_pravna_konvencija_savjeta_evrope_o_korupcij_i.pdf), Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom (http://www.coe.ba/pdf/EC_Money_laundering_croat.pdf).

⁴³ Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH na 69. sjednici, održanoj 30. decembra 2009. godine, i na 40. sjednici Doma naroda, održanoj istog dana usvojio je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije („Službeni glasnik BiH“, broj: 103/09). Zakon je donesen s ciljem prevencije uticaja korupcije na razvoj demokratije i poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i uticaja na podrivanje ekonomskog i privrednog razvoja Bosne i Hercegovine, te svih ostalih oblika uticaja na društvene vrijednosti, kao i za koordinaciju borbe protiv korupcije. Prema

mjera za sprečavanje korupcije, a sve s ciljem da se utiče na javno mnijenje i podizanje javne svijesti, te da se korumpirane osobe sankcionišu pred nadležnim organima.⁴⁴ Strategija za borbu protiv korupcije ima za cilj da smanji mogućnosti za korupciju putem uspostavljanja savremenog i učinkovitog administrativnog i pravnog okvira za javni sektor. Značajan element ove strategije je upravljački i organizacijski razvoj i jasno regulisanje odnosa između institucija vlasti i privatnog sektora te građana.⁴⁵ Jedan od glavnih ciljeva strategije je povećanje učinkovitosti postojećih institucija, sa zadatkom prevencije i borbe protiv korupcije.⁴⁶ Javna služba u Bosni i Hercegovini, privreda i društvo u cjelini, zahtijevaju predvidljivost, pouzdanost, poštenje i integritet. Povjerenje u institucije vlasti direktno je povezano sa nivoima korupcije.⁴⁷ Stoga je potrebna sveobuhvatna strategija, zasnovana na

Zakonu, Agencija je nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Agencija je nadležna za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama javnog i privatnog sektora kod: a) nosilaca funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti na svim nivoima; b) javnih službenika, zaposlenika i policijskih službenika u institucijama vlasti na svim nivoima; c) članova uprave, ovlaštenih i drugih lica u privrednim društvima, javnim preduzećima, javnim ustanovama i privatnim preduzećima; d) članova organa i drugih ovlaštenih lica u političkim partijama; e) ovlaštenih lica u kulturnim i sportskim ustanovama, fondacijama, udruženjima i nevladinim organizacijama.

Tekst zakona dostupan na:

http://www.apik.ba/acms_documents%5Czakon%20o%20agenciji%20za%20prevenciju%20korupcije%20i%20koordinaciju%20borbe%20protiv%20korupcije%201.pdf.

⁴⁴ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine, kojim se uređuje status lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine i pravnim licima koja osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, postupak prijavljivanja, obaveze institucija u vezi s prijavljivanjem korupcije, postupak zaštite osoba koja prijavljuju korupciju te propisuje sankcije za povrede odredbi ovog zakona. Zakon je usvojen u Predstavničkom domu 7.10.2013. godine, u Domu naroda 16.12.2013. godine, a objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj: 100/13. Tekst usvojenog zakona dostupan na:

<https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/default.aspx?id=44508&langTag=bs-BA&pril=b>.

⁴⁵ ACCOUNT je mreža nevladinih organizacija, institucija, pojedinaca koji žele zajednički i sistematski raditi na borbi protiv korupcije u Bosni i Hercegovini. Mreža ACCOUNT će svojim zagovaračkim i konkretnim akcijama kreirati pritisak na bosanskohercegovačke vlasti na svim nivoima da ubrzaju antikorupcijske reforme, koje su uostalom i obavezujuće za proces evropskih integracija. ACCOUNT i sve njene članice dat će svoj doprinos sistemskom i održivom procesu borbe protiv korupcije i odati priznanje onima koji se javno i beskompromisno bore protiv korupcije. Među članovima mreže ACCOUNT nalaze se i APIK, SIPA, ministarstva i tužilaštva na različitim nivoima vlasti te opštinske vlasti širom Bosne i Hercegovine. CRMA i INFOHOUSE potpisali su u ime mreže sa Ministarstvom sigurnosti BiH te Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Memorandum o saradnji i pružanju međusobne pomoći kojim je regulisana oblast saradnje i zajedničke aktivnosti na prevenciji korupcije i koordinaciji borbe protiv korupcije sa posebnom pažnjom na provedbi Strategije za borbu protiv korupcije. Jedan od bitnih aspekata kojima se članice mreže bave jeste i pružanje besplatne pravne pomoći građanima koji se suočavaju sa slučajevima korupcije (u toku prve godine rada, mreža je obezbijedila besplatnu pravnu pomoć za prijavitelja 22 slučaja korupcije). Više o radu ove mreže dostupno na: <http://www.account.ba/>.

⁴⁶ Opći cilj Strategije za borbu protiv korupcije (2009.-2014.) je smanjenje nivoa korupcije, izrada strateškog okvira i zajedničkih standarda koji će se koristiti u Bosni i Hercegovini, te jačanje povjerenja u institucije vlasti na svim nivoima. Korupcija se mora iskorijeniti kako ne bi predstavljala prepreku dobrom upravljanju i slobodnom tržištu u zemlji. Tekst strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije (2009.-2014.), dostupni su na: <http://www.msb.gov.ba/docs/strategija1.pdf> i <http://www.msb.gov.ba/docs/Akcioni%20plan%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%20%282009.-2014.%29.pdf>.

⁴⁷ Donošenjem Općeg plana borbe protiv korupcije, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine pokazuje odlučnost da nastavi aktivnosti na odgovornijoj i efikasnijoj vladi i evropskim standardima. Opći plan borbe protiv korupcije odnosi se na period 2012.-2014. godina i sastoji se od 5 komponenti, koje, između ostalog, zagovaraju i Ujedinjene Nacije. One se tiču normativnog okvira, aktivnosti koje treba implementirati javni sektor, aktivnosti pravosudnih i organa za provođenje zakona, učešća društva u suprotstavljanju korupciji, te monitoringa nad provedbom Plana. Jasno je da se neke komponente

zdravim principima, za suzbijanje i sprečavanje korupcije u Bosni i Hercegovini, koja će jačati svoj položaj među zemljama Evrope i biti modelom dobrog upravljanja, integriteta, odgovornosti i transparentnosti, a bosanskohercegovačko društvo neće tolerisati korupciju čija djela neće proći nekažnjeno, te će, tako, građani Bosne i Hercegovine imati povjerenja u vladavinu zakona i vladine institucije, koje će biti učinkovite, efikasne i pouzdane.⁴⁸

7. Zaključak

Mada je svaka zemlja u tranziciji zrela za korupciju, u Bosni i Hercegovini je rizik veći, jer istodobno prolazi kroz tranziciju iz ratnog u mirno okruženje, iz centralizovane privrede u privredu slobodnog tržišta, te iz socijalističkog tipa vlasti u demokratiju. Novac se daje portirima na ulazima u različite ustanove ukoliko građani ispred iste žele nedozvoljeno parkirati automobil ili „preko veze“ posjetiti porodilje ili bolesnika, daje se novac i medicinskim sestrama, službenicima za „ubrzavanje“ procedura prilikom izdavanja najrazličitijih dokumenata, posebno u oblasti imovinsko-pravnih odnosa, carinicima na granici, policiji za oprost prekršaja. Uprkos činjenici da su zdravstvo i obrazovanje evidentirani kao oblasti u kojim građani često učestvuju u davanjima mita, korupcija, i to politička, u Bosni i Hercegovini je ona koja se označava kao najveća prijetnja i kao takva razdire bosanskohercegovačko društvo. Korupcija je na jedan bolestan način postala sastavni dio tradicije u Bosni i Hercegovini, koja naprosto guši sve poštene građane. Uobičajeni su slučajevi u kojima se bukvalno kupuju radna mjesta. Konkursne procedure postaju formalnosti, a sposobnost kandidata nebitna, što je posebno pogubno za društveni sistem, jer takvi pojedinci kasnije uglavnom slabo doprinose društvenoj zajednici. Stoga se smatra da je korupcija u Bosni i Hercegovini sistematska, duboko ukorjenjena u svim segmentima društva i vrlo malo se radi na procesuiranju tih krivičnih djela. Obzirom da ni jedan segment društva u Bosni i Hercegovini nije imun na korupciju, ona postaje uobičajen način života, što pokazuje i istraživanje kancelarije Ujedinjenih nacija za borbu protiv kriminala u čijem se izvještaju, između ostalog, navodi da je gotovo svaki peti stanovnik Bosne i Hercegovine podmitio nekog od državnih službenika. Mito najčešće traže i primaju, doktori, medicinske sestre i policijaci, a ankete pokazuju da se značajan broj bosanskohercegovačkih građana uz pomoć mita zaposlio u javnom sektoru.

Evidentno je da korupcija narušava osnovne vrijednosti društvenih odnosa svakog društva, jer ugrožava vladavinu prava, povjerenje u javne institucije i državu, a time i pravdu, poštenje, ravnopravnost i sigurnost građana. Korupcija potiče nastojanja moralno nestabilnih pojedinaca da nepoštenim načinima osiguraju sebi život iznad svojih objektivnih mogućnosti čime omalovažavaju vrijednost strpljivoga rada, štednje i poštenja koji predstavljaju temelj društvenih vrijednosti. Na taj način korupcija proizvodi i povećava neopravdane i neosnovane društvene razlike, što širu populaciju dovodi u apatiju. Zbog takvih djelovanja korupcija sputava uspostavljanje preduzetničke klime i političke kulture, rastače moral i tradicionalne vrijednosti kao temelj svakog stabilnog društva i vodi društvo u siromaštvo i propadanje, jer se stiče dojam da se ništa ne isplati pošteno raditi, što vodi ka tome da korupcija obeshrabruje stvaralaštvo i potiče mlade i talentirane ljude na iseljavanje iz zemlje. Osim toga takva situacija odbija i potencijalne investitore, jer oni su svjesni da u zemljama sistematske korupcije svaka investicija košta najmanje 20 % više zbog potrebe korumpiranja vlasti radi čega korumpirane države uspijevaju privući samo špekulativni

podudaraju, no ovakav je koncept ipak dovoljno precizan da osigura smislen i koherentan okvir djelovanja. Ukupni cilj Plana je smanjenje korupcije putem kvalitetnijeg normativnog okvira, efikasne uprave i osnaživanja civilnog sektora. Tekst dostupan na:

http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/opci_plan.pdf

⁴⁸ Vlada Federacije BiH je, u oktobru 2013. godine, jednoglasno usvojila i uputila u parlamentarnu proceduru Zakon o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala u Federaciji BiH. Tekst prijedloga zakona dostupan je na:

http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali/Zakon%20o%20suzbijanju%20korupcije%20oktobar_2013.pdf

kapital, često prljavi novac koji treba „oprati“ i prljave tehnologije koje niko drugi neće. Ističemo da su iz navedenih razloga okolina i prirodna bogatstva u zemljama sistematske korupcije često nepovratna žrtva korumpirane vlasti koja misli samo na sebe i svoju kratkoročnu korist, a ne mari za međugeneracijsku solidarnost i očuvanje prirodnih dobara. Na kraju, zaključujemo da korupcija ulaskom u gotovo sve pore, predstavlja rak-ranu svakog društva.

Literatura:

1. Akcioni plan za borbu protiv korupcije (2009.-2014.).
2. Barašin, M.: Organizovani kriminal i korupcija u BiH. Izbor sudske prakse 6/2013.
3. Derenčinović, D. (2001): Mit(o) korupciji, Zagreb, Nocci.
4. Durkheim, E. (1999): Pravila sociološke metode (prijevod Popović, G.). Zagreb, Naklada Jesenski i Turk: Hrvatsko sociološko društvo. (Izvorno objavljen 1897).
5. Ivanović, A. (2009): Prevencija korupcije u lokalnoj zajednici, treća naučna konferencija sa međunarodnim učešćem – Korupcija i pranje novca (uzroci, otkrivanje, sprečavanje), ISBN 978-99938-874-4-7, Internacionalna asocijacija kriminalista. Sarajevo (BiH).
6. Ivanović, M.: „Mito i korupcija“ – esej, Fakultet organizacije i informatike Varaždin, Sveučilište u Zagrebu, travanj 2012. Sisak.
7. Jelačić, M.: Korupcija – društveno pravni aspekti i metodi suprotstavljanja, MUP Republike Srbije, Beograd, 1996.
8. Klaić: Rječnik stranih riječi. 1974.
9. Klitgaard R., MacLean-Abaroa R., Parris L, Korumpirani gradovi, 2007.
10. Kregar, J.: Korupcija. Financijska praksa, 1997, 21 (5-6).
11. Krivični zakon Federacije BiH.
12. Leksikon kriminalistike. Ž. Aleksić, M. Škulić i M. Žarković, Beograd, 2004.
13. Lubarda, B.: Mobing/Buling na radu, Zlostavljanje/zastrašivanje na radu - pravni aspekti, uz osvrt na medicinske, psiho-socijalne i ekonomske aspekte, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2008.
14. Maljević, A., Datzer, D., Muratbegović, E., Budimlić, M. (2006): Otvoreno o korupciji u policiji, Sarajevo, Udruženje diplomiranih kriminalista u BiH.
15. Opći plan borbe protiv korupcije Vlade Federacije BiH (2012.-2014.).
16. Pojmovnik javnih financija. Institut za javne financije. Zaklada prof. dr. Marijan Hanžeković.
17. Praštalo, R.: Predavanje: „Općenito o korupciji i zašto je važno da se sa ovom pojavom upoznaju srednjoškolci“. NGO „Osmijeh“, Bjelovar 2010./2011.
18. Prijedlog Zakona o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala u Federaciji BiH
19. Strategija za borbu protiv korupcije (2009.-2014.).
20. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.
21. Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine.

Corruption as a modern criminal and political phenomenon

Abstract:

Corruption is one of the greatest challenges of our time, globally recognized as the main obstacle to the development of society and democracy. Countries in transition, such as Bosnia and Herzegovina, in particular are subject to the phenomenon of corruption due to poorly developed institutional capacity for law enforcement and generally inadequate level of democratic culture in the society as a whole. Corruption in Bosnia and Herzegovina has become, unfortunately, so common that no one especially excited when there is a new scandal to the abuse of functions or find out that public resources are used for the exercise of private interests completely outside legal procedures, especially the legitimate interests of the community. It became, for example, quite normal that the minister used the official car for private use, public procurement carried out all the legal procedures or valid criteria or laws

adopted by the totally ignoring the opinions and needs of the citizens, as in the Bosnian post-war democratic and transitional situations extremely friendly. Therefore, in this paper we will address the issue of corruption as a problem present in all fields and streams of Bosnian and Herzegovina society.

Keywords: corruption, crime, adverse action, law, strategy, action plan.

Zlatan Mehikić,

Benjamin Hadžić

BRČKO, MART, 2014. godine**Značenje riječi**

Sama riječ potiče od latinske riječi “corruptus“, particip perfekta riječi “corrumpere“ što znači “uništiti“ ili “pokvariti“, i kada se koristi kao pridjev doslovno znači “potpuno uništen(o) / pokvaren(o)“.

Samom ovom definicijom, riječ korupcija u modernom engleskom jeziku, na primjer, ne može se svesti samo na pravu definiciju, već se mora odnositi i na druge oblasti, na primjer etiku (moralnu korupciju – takozvana moralna iskvarena djela ili moralno iskvarena osoba – “corrupt person“), informatičku tehnologiju (“data corruption“ –kvar ili greška u podacima), jezička korupcija (jezička greška) itd. Upravo zato se engleska riječ “corrupt“ i prevodi na bosanski jezik kao “pokvaren/loš/izopačen/nepošten...“. Uprkos navedenom prijevodu, ovako šire i potpunije poimanje riječi “korupcija“ čini se ne postoji u svakodnevnoj upotrebi u južnoslavenskim jezicima, gdje je ovaj pojam sveden gotovo isključivo na pravnu oblast. [1]

Uvodno razmatranje

Od kako je svijet nastao od tada se zna i govori o pojmu i pojavi korupcije. Shodno sredinama i okruženju ljudi u kojem žive, zavisi i zastupljenost korupcije u društvu. Tako da je korupcija u različitim mjerama i prostranjena u društvima.

Razmatrajući daleke prošlosti i ulazeći u historijat naših predaka, sa raznih strana svijeta ostavljani su pisani tragovi vidova korupcija tadašnjih vremena. Tako u Egiptu, za korupciju se strogo kažnjavalo – od 1300 prije K svećenici su ubijani ukoliko su prilikom izvršavanja svoje sudske funkcije bili skloni podmićivanju. U Kini za vrijeme klasičnog carstva ideal službenika o nepodmitljivosti, bila je praksa i to dugo vremena. Sasvim drugačije je bilo u Rimu. Korupcija je bila dio svakodnevnog života, do kupovine glasova na izborima. Republika je tada podlegla Imperium Romanum-u, kada je korupcija od privatne stvari postala dio javnog sistema. Autoritet za prikupljanje poreza u dijelovima carstva dodjeljivano je, kao pravo na iskorištavanje. Zakonom krivičnog prava starovjekovne Kine, pojava korupcije se tumačila kao nužna sporedna posljedica temeljne ljudske i građanske vrline – službenička briga za porodicu, a čije prenamaglašavanje, službenike može učiniti korumpiranim, zbog primarne želje udovoljenja vlastitoj porodici. Filozofija budizma, u to vrijeme na teritorijama Indije su imali krivično pravne kazne za izvršavanje koruptivnog akta i maksimalno su uticali na suzbijanju istog.[2]

Gledajući unazad i posmatrajući pojavu korupcije vidimo kako su društva na razne načine tumačile pojavu korupcije ali stroga srž pojave korupcije jeste njena negativnost.

Definicija korupcije i zajednički elementi

“Korupcija je devijantno ponašanje zaposlenih u javnoj upravi (izabranih ili imenovanih lica) koje nije u skladu sa njihovim zadacima po službenoj dužnosti, radi privatnog bogaćenja ili u korist pojedinca, bliskih rođaka ili povezane grupe ljudi“. (Joseph Nye 1967)

“Korupcija je namjerno nepridržavanje načela nepristranosti kod odlučivanja, s ciljem ostvarivanja koristi za počinitelja ili povezano lice kroz takve postupke “. (Vito Tanzi) (www.zajednoprotyvkorupcije.org/definicija-korupcije/)

Najjednostavnija, pa i naprihvaćenija definicija korupcije jeste ona koju je dala međunarodna organizacija Transparency International: “Korupcija je zloupotreba povjerene moći u vlastitu korist“ [3], odnosno Svjetska banka je dala definiciju –

“Korupcija je zloupotreba javne službe u svrhu sticanja lične koristi“ [4]

Na temelju svih datih definicija i shvatanja pojma korupcije, mogu se izvući neki zajednički elementi koji karakterišu taj pojam:

- Korupcija je stara kao i prve civilizacije,
- Korupcija je moralno nedopustiva,
- Korupcija je protivna društvenom interesu,
- Korupcija je odraz zloupotrebe vlasti / ovlaštenja,
- Korupcija je umišljajno djelo,
- Korupcija je kažnjivo djelo / skup kažnjivih djela,
- Neophodno je postojanje najmanje dvije strane da bi postojala korupcija,
- Korupcija postoji samo u javnom sektoru

Posmatrajući sve navedeno, ne treba isključivati činjenicu postojanja korupcije i u privatnom sektoru. Korupcija postoji ukoliko dođe do namjernog narušavanja principa nepristrasnosti prilikom donošenja odluka, a s ciljem pribavljanja neke pogodnosti. [5]

Vrste i najčešći oblici korupcija

Korupcija se pojavljuje u raznim vrstama, oblicima i sferama, može se podijeliti na različite načine. U vezi s tim, također imaju različite vrste i oblici korupcije. Posmatrajući po veličini zahvata korupcije dijelimo je na :

- Malu (sitna)
- Srednju
- Veliku

Mala ili takozvana „Sitna korupcija“ predstavlja prekršaje i manje ozbiljne prekršaje, koji su prvenstveno motivirani željom pojedinaca kako bi povećao prihode i zloupotrijebio položaj. Ovaj oblik je najviše prisutan u nižim službama i čiji posao zahtijeva interakciju između klijenta i njih.

Srednja korupcija često uključuje zloupotrebu povlaštenih informacija i poslovnih tajni, i trgovinu s njima od strane korumpiranih službenika. Posmatrajući ovaj vid korupcije ne smijemo doći u razmišljanje da manji i sitniji vidovi korupcije su lakše za otkriti, naprotiv tome, takozvani srednje koruptivni vidovi su teški za otkriti jer svaki vid korupcije se mora posmatrati iz perspektive pojedinca, kako bi se uspjela spriječiti.

Velika korupcija je zloupotreba službenog položaja na visokim stepenima vlasti s ciljem pribavljanja razne materijalne koristi . To su pretežno velike privatizacijske transakcije, administracijska koncesija, krediti bez pokrića, pokriće velikim krijumčarskim lancima i slično. Obično visokopozicionirani službenici su u poziciji raspodjele ključnih resursa, u pokriću takvih krivičnih djela, te su izloženi mogućnosti izvršenja koruptivnog akta.[6]

S druge strane posmatrajmo malo složenije slučajeve korupcije, gledano sa složenog aspekta podjelu ćemo napraviti na visoku (političku), sitnu (administrativnu) i na one teške slučajeve korupcije takozvane “privatne države“.

Visoka ili politička korupcija iskazuje se u zloupotrebi ovlasti, položaja ili moći na najvišim političkim stepencima. Visoka korupcija obuhvata zloupotrebu političkih procesa, zaobilaznje pravnih normi, te zakona koji reguliše političko djelovanje i nanosi štetu političkim oponentima zbog ilegalnog sticanja novca, kapitala i moći.

Administrativna korupcija je u pravilu ona sa kojom se građani najviše susreću. To su oblici korupcije u kojima građani osjećaju određenu potrebu da plate uslugu na koju ionako imaju prava. Pretežno se tu radi o manjim iznosima, koji se daju službenicima kao poklon, da bi se zaobišao konfuzni birokratski sistem ili izbjeglo plaćanje manjih kazni policiji ili u sudstvu.

Posebno su teški slučajevi korupcije koje označavamo pojmom 'privatna država'. To su oblici korupcije visokoorganizovanog karaktera, koji su u tolikoj mjeri obuzele javne institucije, da one prestaju raditi i funkcionisati u službi javnog interesa. Kada visoka korupcija u službi privatnih ekonomskih interesa pojedinih grupa, koje naprimjer nezakonito finansiraju stranke, uzimaju mito, trguju utjecajem i u tolikoj mjeri oslabe funkcionisanje pravne države to nazivamo “privatnom državom“.

Po organizovanosti korupcije, dijelimo je na:

1. Organizovanu korupciju u kojoj postoji jasna predodžba:

- koga podmiti
- s kolikim iznosom
- garancija da će usluga biti izvršena

2. Kaotičnu korupciju koja je neorganizovana u tolikoj mjeri da je isplata bilo kakvoga mita, bačena kocka koja ne garantuje da još isplata neće biti tražena, niti da će usluga biti izvršena. [7]

Najčešći oblici korupcije :

Podmićivanje - obećanje, ponuda ili davanje bilo koje povlastice koja neprimjereno utiče na rad vlasti ili javnih službenika

Pronevjera - krađa javnih sredstava od strane osobe kojoj su povjerena ovlaštenja i kontrola nad njima

Nepotizam - dodjeljivanje poslova ili beneficija članovima porodice

Sukob interesa – “predvorje korupcije”, situacija u kojoj su privatni interesi nosilaca vlasti ili činovnika u suprotnosti s javnim interesom.

Uzroci pojave i nastanak korupcije

Korupcija gledana kao negativna društvena pojava svakodnevno se pojavljuje sa strane lica državne vlasti i sve više i drugih osoba, te se prilagođavala uslovima i sredinama i dobivala svoje karakteristične pojavne oblike. Svjesno tome da korupcija slabi ekonomsku, društvenu i političku moć svake države, utiče na razvoj siromaštva, a i siromaštvo povratno djeluje na korupciju jer i ono može biti razlog vršenja te koruptivne radnje.

Uzroke korupcije moguće je tražiti u različitim sferama društvenog sistema, ali u osnovi oni se nalaze u prirodi i načinu funkcionisanja ekonomskog, političkog i društvenog područja. Korupcija će se najprije pojaviti tamo gdje joj se ukaže “povoljna prilika” gdje nema mehanizma kontrole, tamo gdje ne postoje standardi osobnog integriteta i profesionalne etike. Društva koja naročito prolaze kroz fazu privatizacije izložena su korupciji, jer ekonomska moć je koncentrisana na osobe koje su sklone finansiranju političkih stranaka, tj. vrši se suvlasništvo nad privatnim kapitalom, tako što će njihovim učešćima u dobiti i upravljanjem kompanijama činiti usluge dok su na vlasti. [8]

Neke tvrdnje ukazuju da je korupcija određena moralom – posmatrajući da se društva razlikuju jedna od drugih. S druge strane gledano, korupciju posmatrajmo i zaključit ćemo da, naprosto, ima zemalja u kojima se mito oduvijek davalo i uvijek će se davati. Prema trećem, ona ovisi o strukturi i načinu funkcionisanja državne uprave – o tome je li rad državne uprave zasnovan na principima poput profesionalnog razvoja i ličnih kvaliteta zaposlenika ili, njihovo zapošljavanje, otpuštanje i hijerarhijski položaj ovise o stranačkoj, zavičajnoj ili nekoj drugoj pripadnosti.

U nekim slučajevima korupcija može biti historijski i kulturalno određena. To ipak, puno ne pomaže u njezinom suzbijanju, budući da nije moguće promijeniti kulturalne određene stavove u nekoliko mjeseci, pa ni godina.

Treći uzrok korupcije zaslužuje posebnu pažnju. Krenemo li od tvrdnje da je korupcija u državnoj upravi uvjetovana strukturom te državne uprave i administrativnim procesima povezanim s pitanjima odgovornosti, transparentnosti i monopola na odlučivanje o prihvatljivosti integriteta – onda se stvari mogu mijenjati. Tada postoje mogućnosti poboljšanja rada državne uprave. Ukloniti korupciju, te se pozabaviti unutrašnjom strukturom državnih tijela kako ona ne bi stvarala “uska grla”. Da bismo se na praktičan način suprotstavili korupciji trebamo ispitati njene uzroke na institucionalnom i osobnom stepenu. Kod institucija, korupcija predstavlja simptom bolesti – bolest od koje pate slabije djelotvorne institucije, koje ne mogu doći do izražaja u radu koliko bi trebale. Široko se prihvata mišljenje da institucije nestabilnog karaktera i nepredvidive budućnosti, tj. tamo gdje postoji nesigurnost službenika u svoju budućnost, postoji veći rizik od korupcije i uzimanja mita. Zbog toga treba nastojati da se ojačavaju institucije, kako bi se ojačao odziv potrebama građana.

Jedan od modernih uzroka pojave korupcije jeste i sam izgovor zbog čega je koruptivni čin izvršen. Česte izjave poput ovih :

- “zakon me na to natjerao“
 - “ako to ja ne uradim, onda će neko drugi“ ili
 - “ovo nije ništa, kad čovjek samo pogleda političare koji kradu milione“,
- sve su to samo neki od izgovora koji su bili povod za izvršenjem koruptivnog akta.

Veliku ulogu u svemu ima i moral tj. nedostatak moralnih vrijednosti igra veliku ulogu. Moral nije nešto realno opipljivo, niti je moguća pojava dviju istih moralnih osobina, već je to lični izbor i lična izgradnja osobine čovjeka. Pozitivan moral ima ulogu da društvo drži na okupu. Uvijek postoji članova u društvu, koji se po moralu razlikuju i krše moralna pravila, te bi oni zbog toga trebali biti kažnjeni. Zato članovi društva imaju pravo i obavezu, aktivno se suprotstavljati onima, koji korupcijom žele zloupotrijebiti javni položaj na kojem se nalaze.

Neki od posebnih uzroka korupcije uključuju:

- kulturu, vrijednosti i tradiciju društva,
- organizacijsku strukturu institucija, proces odlučivanja i sistem odgovornosti i kontrole (odnosno njihov izostanak),
- slabosti u sistemu nacionalnog integriteta zemlje,
- postojanje nepotrebnih prepreka u poslovnom okruženju, koje stvaraju finansijske poticaje za korupciju,
- kvalitetu institucija u državi – njihov administrativni kapacitet odnosno sposobnost za formulisanje, sprovedbu, praćenje, ocjenu i preformulisanje politika. [9]

Štete prouzrokovane korupcijom

Koruptivno iskustvo je veoma nisko, ali percepcija raširenosti je vrlo visoka. Zbog takvog slabog iskustva u društvu, što ostavlja veoma velike tragove i posljedice, najčešće dolazi do finansijske i gospodarske krize. Ne shvatajući korupciju ozbiljnim problemom i ne pokušavajući zaustavljati taj problem, društvo se dovodi u propast, te se broje ogromne štete.

Opšti oblici šteta:

Politička - uništava se osnovni odnos povjerenja između političara i građana, narušava se kredibilitet demokratskih institucija, gubi se povjerenje javnosti u državne institucije

Privredna – sprečava se sigurno i racionalno investiranje, pošteno ekonomsko tržište, dolazi do rasipanja javnih sredstava, gomilanja troškova...

Društvena - povećava se siromaštvo, najviše pogađa najslabije i nezaštićene, povećava nejednakost građana, doprinosi opštem osjećanju nesigurnosti i nezadovoljstva.[10]

Otkrivanje krivičnih djela korupcije (saznanje i dokazivanje)

Nizom međusobno povezanih faktora može se uspješno boriti, suzbijati i otkrivati korupcija. Glavni čin otkrivanja jeste dobar strateški monitoring i dobro organizovana pojava unutar društva koja potencijalno može dovesti do nastanka krivičnog djela korupcije.

Otkrivanje i suzbijanje korupcije je radno djelo nadležnih tužilaštava, SIPA-e, policijskih organa i drugih institucija.

Primarno zaduženje imaju policijske uprave i lokalni MUP za saznavanje, otkrivanje i prevenciju korupcije. Najčešći izvori su: prijave svjedoka, samoprijave učesnika u koruptivnom odnosu, anonimne prijave, prijave oštećenih lica, prijave državnih subjekata i dr.

Relativne činjenice kojima bi se moglo dokazati krivično djelo moraju se kompleksno analizirati, jer prikupljeni podaci moraju proći strogo određenu kriminalističku proceduru. Akcije povremenog opažanja, organizovane akcije, intervencije, nadzori nad počiniocima krivičnog djela ili nad onima za koje postoji sumnja, neke su od mjera otkrivanja ovih delikata. Pored ovih djela, za otkrivanje, često se koriste službena lica u civilu, takozvani prikriveni istraživači, koji su zaduženi da uđu u putanje davanja mita i da kao dokaz davanja mita, oni lično korumpiranoj osobi uruče mito.

Ne treba isključiti izuzetno važnu ulogu u otkrivanju korupcije, sam nadzor nad radom službenika i lica koja rade u institucijama. Mehanizam za suzbijanje, koje sprovode kontrole rada, bitno ukazuju svim potencijalnim počiniocima, kako se radi na suzbijanju korupcije i nečasnog ponašanja.

Na kraju, neizostavnu ulogu u otkrivanju korupcije i drugih koruptivnih pojava u društvu, u praksi imaju mediji, koji svojim izvještavanjem usmjeravaju policiju i tužilaštva na provođenje istrage i suzbijanje ovog oblika kriminala. [11]

ZAKLJUČAK

Istraživajući i obrađivajući temu ovog rada, može se zaključiti, kako je korupcija jedan težak i složen vid bezmoralnosti i lošeg karaktera čovjeka, a sa pravnog aspekta težak prekršaj koji spada u složen oblik kriminala. Zastupljenost u društvu joj je sve veća, pridaje joj se pažnja, te postaje sve normalnija pojava društva, kao oblik izvršenja svojih prava. Korupcija stvara sistem pojedinca, tačnije sistem “dubljeg džepa“ – pojedinaca koji imaju privilegije u svim oblastima. Nesvjesnost društva da korupcija uzima sve veći mah, a sa druge strane zapitamo li se, kako onda da se spriječi a čak što više iskorijeni ta pojava. U svim oblastima gdje se pojavila korupcija, ona ostavlja negativne posljedice, te ostavlja jake ožiljke na odraz društva i stvara prepreke za dalji razvoj zajednice.

IZVORI I LITERATURA

- [1] (wikipedija)
- [2] (P.Barth “Korruption“- ein rechtliches oder moralisches Problem?
<http://www.peterbarth.de/korruption.htm>)
- [3](Transparency International Bosna i Hercegovina,Promocija etike i borba protiv korupcije, Banja Luka 2005.godina)
- [4](<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35970/mod03.pdf>)
- [5] (V.Tanci i D.Antonić, Korupcija u Srbiji,Beograd,2001.,str.17.)
- [6](<http://www.dossierkorupcija.com/wiki/index.php/vrste-korupcije>)
- [7] (<http://www.mito.ba/index.php/vijesti/sto-je-korupcija/103-vrste-i-uzroci-korupcije>)
- [8](www.hereticos.org/arhiva/2006-3-4/ekonomski-i-politicki-uzroci-korupcije-u-modernom-drustvu.html)
- [9] (Constantin Palicarsky, Korupcija – uzroci, posljedice, prevencija, Ministarstvo pravosuđa RH,2011., str.6)
- [10] (http://www.zajednoprotyvkorupcije.org/wp-content/uploads/2013/03/PPT2-Pojam_i_definicije_korupcije.pdf)
- [11](CENTAR ZA SIGURNOSNE STUDIJE, Krivično djelo korupcije: Slabosti i nedorečenosti postojećih zakonskih rješenja na nivou Bosne i Hercegovine, Jasmin Hasić,Sarajevo)

TOPIC: THE SOURCE OF CORUPTION IN THE MODERN SOCIETY

AUTHORS:

Emir Mešić, Zlatan Mehikić, Benjamim Hadžić

BRČKO, MARCH, 2014.

The meaning of the word “Corruption”

The word itself comes from the Latin word “corruptus“, perfect participle of the word “corrumpere“, which in translation means to destroy or to corrupt. When used as adjective, it literally means “complete destruction/corruption”.

In modern English, however, this definition of the word corruption can also apply to ethics (moral corruption- refers to morally corrupt deed or morally corrupt person), information technology (data corruption- data error or malfunction), and language corruption (deliberate or unintentional misuse of language) etc. Because of this, the word “corrupt” has different meanings in the Bosnian language, including broken, disreputable or dishonest. Despite of numerous translations, this word, in the Slavic language community, is mainly used in the institutions of law and justice. [1]

Introduction

Corruption was present in the world’s history since its beginnings. Its presence in society greatly depended on the environment and conditions in which people lived and worked. From this we can conclude that corruption is spread differently in different societies.

Reviewing the history from all over the world, we can find a lot of written traces about the spread of corruption in the past. For example, in Egypt, corruption was severely punished. Since 1300 B.C, priests were killed if they were easily bribed while performing their courtly duties. In China, in the era of the classical empire, the ideal public servant was not easily corrupted. Rome was, however, was different. Corruption was a part of everyday life, including the buying of votes for the elections. Republics succumbed to the Imperium Romanum, when the corruption, which used to be a part of a private sphere, became a public matter. Collecting taxes, in some parts of the empire, was considered to be exploitation. According to the law in the ancient China, the appearance of corruption was seen as a necessary consequence of citizenship- concern for the wealth and prosperity of one’s family can lead a person to turn to corruption. At that time, Buddhists in India conducted a

punishment fit for criminals if someone was caught in the act of corruption. They also tried maximally to eradicate it from their society. [2]

Looking back through history, we can see that different societies differently interpreted and reacted to the appearance of corruption, but they all agreed that the core of the corruption was its negativity.

Definition of “Corruption” and its common characteristics

“Corruption is a deviant behavior of employees in a public service (voted or named individuals) that is not in accordance with their official duties, all in purpose of acquiring wealth or helping other individuals, family members or groups of people”. (Joseph Nye 1967)

“Corruption represents a deliberate ignoring of principles of impartiality, with the aim of acquiring some personal gain or gain for somebody else. “(Vito Tanzi)
(www.zajednoproktivkorupcije.org/definicija-korupcije/)

By far, the simplest definition of corruption was provided by the Transparency International: “Corruption is a deliberate misuse of the given power in favor of the personal gain. “[3]. The World Bank gave another simple definition: “Corruption is a misuse of public service in purpose of acquiring personal gain. “ [4]

Seeing all the provided definitions of the “corruption”, we can draw several common elements which characterize this term:

- Corruption is old almost as the civilization,
- Corruption is morally inadmissible,
- Corruption is against the common good,
- Corruption is an example of government malversation,
- Corruption is a criminal act,
- For its existence corruption needs at least two participants
- Corruption exists only in the public sector

Considering all the facts, there is also a possibility of corruption in a private sector. Corruption comes into existence, when main principles of impartiality in decisions making are deliberately violated, which results in personal gain. [5]

Forms of corruption

Corruption appears in many different forms and in many different spheres of life. That’s why we divide it on:

- minor
- middle
- major

So called, minor corruption represents less serious offences, caused by individuals, whose only purpose was to abuse his position and increase his income. This shape of corruption is mostly present in public service.

Middle corruption includes the abuse of business information and secrets, as well as trading with acquired data’s. This form of corruption is lest detectable, because every form of

corruption must be observed from the individual perspective so that it could be efficiently prevented.

Major corruption is an abuse of the official position in authority, with the purpose of acquiring personal wealth. It includes privatization transactions, different concessions, credits without coverage, involvement with the smugglers chains etc. Usually the officials in the highest places share the key resources needed to cover those criminal acts, what makes them the participants in the same. [6]

From the other side, more complex cases of corruption can be divided to higher (political), lower (administrative) and the case of the “private state”.

High or political corruption is evident in the abuse of authority or power in politics. High corruption involves the obstruction of political processes, braking of the jurisdiction norms, law that regulates the political act and punishes the political opponents for the illegal acquirement of money, capital and power.

Administrative corruption is the most common in our society. That is the form of corruption which forces the citizens to pay for the service that is, by right, free. People usually pay small amounts of money or give presents to public servants, so they could avoid the confusing bureaucratic system or paying of small fines to police or court.

The term “private state” denotes the hardest form of corruption. It is a highly-organized system that took over public institutions, causing them to stop functioning in the service of citizens. When the highly corrupted individuals or groups illegally finance political factions, take bribe and trade with influence in such measure, that they weaken the functioning of the juridical state, than we call it the “private state”.

According to organization, the corruption is divided to:

1. Organized corruption with a clear goal:
 - who to bribe
 - how much money to pay
 - guarantee that the service will be completed

2. Chaotic corruption, which is disorganized in such measure, characterizes uncertain payment and the inability of completing the asked favor. [7]

The most common forms of corruption

Bribing- promising, offering or giving any privileges that influences the work of authorities or public servants.

Malversation – when a person in power steals the public means that were under his/hers control

Nepotism – employing or giving benefactions to the members of one’s

Conflict of interests- “the lobby of corruption” situations in which the interest of the members of authority is put above the interest of common citizens.

The source of corruption

Corruption is seen as a negative phenomenon in society. It appears daily in the acts of individuals, it adjusts to the environment and takes characteristic forms. Corruption weakens the economic, social and political power of a certain country, causes poverty, which also influences corruption and is one of the reasons for conducting such criminal act. Causes of corruption can be found in different spheres of society, but in reality they are found in the nature of functioning of economy, politics and society. Corruption first appears where the chance strikes, where there are no mechanisms of control, where there is no personal integrity and professional ethics. Society, which is faced with privatization, is commonly exposed to corruption, mainly because the economic power is concentrated on individuals with tendency to finance political factions. In other words, individuals transfer the ownership over private capital, making sure that they will have gain and different favors while they are in high position. [8]

Some claims show that the corruption is determined by ethics – since societies differ from one another. On the other hand, there are countries in which corruption was always and will be always present. Third conclusion is, that corruption depends on structure and functioning of the state management-whether the functioning of the state management is based on principles, like professional development and quality of the employees or whether it depends on the employment, lay-off or hierarchical position, that again depends on the political factions, origin or some other condition. In some cases corruption can be determined by cultural and historical legacy. However, these elements are not helpful in its eradication, because it is not possible to change certain attitudes in a couple of months, let alone years.

Third cause for corruption demands a special attention. If we consider the fact that the corruption in the state management is conditioned by the structure of that same management and administrative processes related to the question of responsibility, transparency and monopole on the decision of integrity acceptance, than things could be improved. In order to face corruption in a successful way, we first have to determine its cause in the institutionalized and on personal level. In institutions, the corruption is like a disease symptom-disease to which the weaker functioning institutions have succumbed and are unable to recover. There is a wide assumption that in the unstable institutions, with uncertain future, i.e. where the workers are rightly concerned for their future, the risk of corruption and taking brine is much higher. The strengthening of the state institutions is necessary, so that the needs of citizens could be answered.

One of the causes of corruption is the “excuse” which individuals use to justify their criminal act:

- “law made me do it“
- “if I don’t do it, somebody else will“ or
- “this is nothing when you know that politicians have stolen millions“,

Morality plays a big role in all this, i.e. the lack of moral plays the big role. Morality is not something real or touchable. It is a personal conviction or choice. Moral, if it is positive, has a role of keeping the society whole. There are always members whose moral values differ and who break the moral norms. They should be punished for their acts. Members of the

society have the right and obligation to confront those, who want to misuse the position they are on, by using corruption.

Some of the special causes of corruption are:

- culture, values and tradition in society,
- structure of the institutions, process of decision-making and system of responsibility and control (i.e. the lack of it),
- weaknesses in the system of country's integrity,
- the existence of useless obstructions in the business environment, which create the perfect conditions for corruption,
- quality of the state institutions- their administrative system, i.e. the ability to phrase, implement, track, evaluate and paraphrase politics.[9]

Damage caused by corruption

The experience in corruption is very low, but perception of the same is extremely high. Such experience, which leaves big traces and consequences, causes financial and economic crisis. If we don't perceive the corruption as a serious problem and if we do nothing to stop it, our society can be brought to the brink of ruin and suffer an irreparable damage.

The form of damage caused by corruption:

Political-the source of trust between the politicians and the citizens is destroyed, the credibility of the democratic institutions is undermined and there is a loss of trust in the efficiency of the state institutions

Economic – prevents safe and rational investments, fair economical market, causes the dispersing of the public means, amassing of debts....

Social – increases poverty, usually targets the weak and unprotected, increases the inequality of the citizens, contributes the mutual feeling of insecurity and dissatisfaction.[10]

The detection of corruption as a criminal act

We can fight, repress and discover corruption with the array of related factors. The main source of discovery is a good strategical monitoring and good insider organization. Detection and repression of corruption fall under jurisdiction of the court, SIPA, police and other institutions.

Primarily, the detection, discovery and prevention are the job of local the police and MUP. The most common sources include: informants, reports of those involved in corruption, reports of those who were requested to pay the bribe, anonymous reports and the reports of the public official.

Relative facts, that could prove the criminal act, must be thoroughly analyzed because the collected data's must pass through strictly determined investigation. Detection, organized action, intervention, surveillance of those involved or suspected to be involved in the criminal act, are just some of the measures used to discover corruption. For the discovery of corruption sometimes there is a need for the undercover police, which has a job to trace the source of bribery and provides proof for it.

The important role in detection of corruption has the surveillance of the employees in the public institutions. Mechanisms of corruption repressing, conducted by the regulatory commissions, efficiently show that everything is done to prevent corruption and dishonorable behavior.

In the end, we must not forget the role of media in the detection of corruption and other illegal trends in our society. With their detailed reports they direct the police and court of law to conduct investigation and eradicate this form of criminal act. [11]

CONCLUSION

By investigating and arranging the main topic of this work, it can be concluded that, the corruption is extremely hard and complex form of immorality and bad human behavior. From the juridical point, it is a criminal offence which is considered a serious crime. Its presence in society grows on daily basis. Big attention is dedicated to corruption and without any doubt it became a normal phenomenon in society as means of obtaining one's rights. Corruption creates the system of individuals, i.e. a system of "deep pocket"- individuals that have privileges in all areas of society. If society is oblivious to the spread of corruption, the question imposes how to stop its progress and eradicate it from the system. Wherever it appears, corruption leaves negative consequence, irreparable scars on society, and creates obstacles to the further development of the community.

REFERENCE

- [1] (wikipedija)
- [2] (P.Barth “Korruption“- ein rechtliches oder moralisches Problem?
<http://www.peterbarth.de/korruption.htm>)
- [3](Transparency International Bosna i Hercegovina,Promocija etike i borba protiv korupcije, Banja Luka 2005.godina)
- [4](<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35970/mod03.pdf>)
- [5] (V.Tanci i D.Antonić, Korupcija u Srbiji,Beograd,2001.,str.17.)
- [6](<http://www.dossierkorupcija.com/wiki/index.php/vrste-korupcije>)
- [7] (<http://www.mito.ba/index.php/vijesti/sto-je-korupcija/103-vrste-i-uzroci-korupcije>)
- [8](www.hereticos.org/arhiva/2006-3-4/ekonomski-i-politicki-uzroci-korupcije-u-modernom-drustvu.html)
- [9] (Constantin Palicarsky, Korupcija – uzroci, posljedice, prevencija, Ministarstvo pravosuđa RH,2011., str.6)
- [10] (http://www.zajednoprotyvkorupcije.org/wp-content/uploads/2013/03/PPT2-Pojam_i_definicije_korupcije.pdf)
- [11](CENTAR ZA SIGURNOSNE STUDIJE, Krivično djelo korupcije: Slabosti i nedorečenosti postojećih zakonskih rješenja na nivou Bosne i Hercegovine, Jasmin Hasić,Sarajevo)

KORUPCIJA U PRAVOSUĐU

Rezime

Predmet ovog rada je korupcija u pravosuđu sa težištem na sudstvu. Prostorno, predmet rada obuhvata korupciju u pravosuđu Republike Srbije, a vremenski se odnosi na period od 2000. do 2014. godine. To je period kada je korupcija u sudstvu u sprezi sa kriminogenim strukturama doživela svoj vrhunac i urušila same temelje pravosudnog sistema u Republici Srbiji. Pokušaj reforme pravosudnog sistema između 2008. i 2010. godine je očajnički pokušaj neuspelih nastojanja političke vlasti da se poboljša pravosuđe u Srbiji, da se povрати poverenje građana u njega i da se uspostavi vladavina prava nad politikom u najbitnijim segmentima pravosudne vlasti, kao što su izbor sudija i javnih tužilaca. Nova pravosudna vlast u Srbiji mora da prikaže rezultate neuspele reforme, da istraži pravne i političke uzroke neuspeha, javno saopšti ko je odgovoran za neuspeh reforme i da u skladu sa evropskim standardima pravosuđa, postavi na zdrave temelje posrnuli pravosudni sistem u Srbiji.

Ključne reči: korupcija, sudije, pravosuđe i pravosudni sistem

Uvodna razmatranja o korupciji

Svedoci smo da se u poslednje vreme stalno govori o korupciji, što na televiziji, što u štampanim medijima, što uopšte u društvu. Da bi smo pokušali da objasnimo ovu veoma opasnu pojavu poćićemo od reči koorupcija (lat. corruptio) znači: pokvarenost, izopaćenost, zavedenost, okaljanost, potuljenost³... Sva ta značenja odnose se na onog ko u vršenju funkcije, službe ili

¹ Dipl. pravnik Blagojević - Danilović Aleksandra je advokat iz Beograda, student treće godine doktorskih akademskih studija na Fakultetu za pravo, javnu upravu i bezbednost, Megatrend univerziteta u Beogradu.

² Dipl. pravnik Bojan Petrović je bivši sudija i zamenik načelnika Opštine uprave Opštine Žabari.

³ Videti šire: Mala enciklopedija, Prosveta, Beograd, 1986., str. 363.

posla, učini što ne sme ili ne učini što mora, da bi ostvario kakvu korist za sebe ili njemu bliska lica.

Ujedinjene nacije korupciju vide kao „ponašanje koje se, prema pravnim i društvenim standardima, smatra zloupotrebom javnog položaja i sredstava, radi postizanja privatne koristi. Moglo bi se, stoga, reći da korupcija nastaje iz zloupotrebe javnog položaja radi sticanja imovinske ili neimovinske koristi. Korumpiranje se ne vrši samo novcem i drugim materijalnim dobrima, nego i zadovoljavanjem raznih potreba i interesa, kao što su: zapošljavanje, sticanje zvanja ili titula, napredovanje u karijeri, društveni status, statusna pozicija, staleški red ili kakva privilegija.

Korupcija je kriminalna pojava koja prati svako društvo. U savremenim društvima koruptivnog ponašanja ima u svim oblastima društvenog života i u svim granama državne vlasti. U nekima je samo više ili manje rasprostranjenija od drugih.

Raspoloživa saznanja pokazuju da u dosadašnjoj literaturi nema posebnog i konkretnog određenja definicije korupcije ni u jednoj oblasti društvenog života, pa ni u pravosuđu, kao značajnoj trećoj grani vlasti u svakoj državi. To u mnogome otežava rad sudija, sudova i tužilaštava. Radi lakšeg shvatanja korupcije u pravosuđu, za potrebe ovog rada, navodimo radne definicije korupcije, koje su dostupne u domaćoj i inostranoj literaturi.

U svetskoj sociološko-kriminološkoj, političko-pravnoj, ekonomskoj i bezbednosnoj literaturi pod pojmom korupcija podrazumevaju se različita značenja. Sinteza svih značenja ovoga pojma može se izraziti jednim zajedničkim imeniteljem koji ukazuje da je korupcija u svojoj osnovi zloupotreba službenog položaja ili javnih ovlašćenja radi ostvarivanja lične koristi za sebe ili drugoga⁴.

Danas se pod pojmom korupcije uglavnom podrazumeva zloupotreba javne, društvene ili ekonomske funkcije, odnosno stvarnog ili pretpostavljenog uticaja zasnovanog na poziciji vlasti, s ciljem da se za sebe ili drugog protivpravno stekne materijalna ili neka druga korist, odnosno, politička, statusna ili ekonomska prednost. Prema užem određenju ovog pojma, pod korupcijom se označava odnos najmanje dva lica u kojem oni nedopuštenim i zabranjenim postupanjem,

⁴ Videti šire: Danilović, Nedo i Sreto, Nogo: *Corruption in higher education in transitional countries*, The fifth session of the international forum on crime and criminal law in the global era, in: *Thread Proceedings of the Leading International Importance*, Beijing, China, 2013., str. 210-221.,

kršeći pravne i moralne norme, povređuju javni interes i uzrokuju destrukciju poverenja u funkcionisanje pravne države i njenih organa.⁵

U inostranoj stručnoj literaturi pod korupcijom se podrazumeva deformacija javnih dužnosti određenih javnim poslom pod uticajem ličnih interesa... u cilju ostvarivanja materijalnih ili statusnih interesa, kao i kršenje pravila koja zabranjuju realizaciju ličnih interesa...ili ponašanje koje je devijantno iz razloga ličnih interesa (kao što su bogaćenje, moć i status) u odnosu na ponašanja koja su određena od strane državne uprave kao formalna pravila kojima je svako ko se nalazi na funkciji u javnoj vlasti dužan da se ponaša u skladu sa tim pravilima.⁶

Polazeći od opasnosti koje koruptivno ponašanje ljudi, naročito u javnom sektoru nosi sa sobom, Savet Evrope je u svom izveštaju na zasedanju 1994. godine postavio tzv. radnu definiciju korupcije, kao ponašanja ljudi koja na službenom ili privatnom položaju zloupotrebljavaju svoje dužnosti, na način da ostvare nelegalne zarade ili dobitke bilo koje vrste.⁷

U pravnoj literaturi u Srbiji i zemljama u njenom okruženju prisutno je nekoliko definicija korupcije u kojima se ona shvata kao „sticanje koristi zloupotrebom javnih ovlašćenja“.⁸

Korupcija se često identifikuje sa podmićivanjem koje predstavlja krivično delo kažnjivo zakonom. Međutim, korupcija pored toga obuhvata i sukob interesa, zadovoljavanje privatnih poslovnih interesa preko javne službe i sticanje prihoda vršenjem funkcije u javnoj službi, sticanje koristi na odgovornoj funkciji u državnom preduzeću preko zadovoljenja privatnih poslovnih interesa i krađe.⁹

Korupcija u svojoj osnovi predstavlja protivzakonito i nemoralno delovanje lica koja su nosioci državne, političke, privredne, finansijske i druge javne funkcije, s ciljem bogaćenja i sticanja privatnog profita, ostvarivanja ličnih interesa, stvaranja političke, finansijske ili neke druge moći.¹⁰

⁵ Marković, Ivanka: Primanje i davanje mita kao oblici korupcije, u: Zbornik radova sa tematskog međunarodnog naučnog skupa „Korupcija i ljudske slobode“, Tara 2009. Godine, strana 203.

⁶ Jončić, Vladan: Korupcija i ugrožavanje ljudskih prava, u: Zbornik radova sa tematskog međunarodnog naučnog skupa „Korupcija i ljudske slobode“, Tara 2009. godine, strana 320.

⁷ Knežević, Saša, Lukić, Tatjana: Međunarodno pravni standardi primene raster potrage u rasvetljavanju krivičnih dela korupcije, u: Zbornik radova sa tematskog međunarodnog naučnog skupa „Korupcija i ljudske slobode“, Tara 2009. godine, strana 390.

⁸ Nenadić, Nemanja: Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, u: Pojam i uzroci korupcije, Pravni fakultet, Beograd, 2007., str. 17.

⁹ Hudek, Ludovit: The measures of legislation countering corruption in the Slovak Republic, Seventh International Anticorruption Conference, Peking, 1995. godine, strana 1

¹⁰ Bošković, Mićo: Aktuelni problemi suzbijanja korupcije, Policijska akademija, Beograd 2000. godina, strana 5

Korupcija u najopštijem smislu reči se klasifikuje na sitnu, srednju i krupnu korupciju.

Sitna korupcija obuhvata male poklone, manje usluge, pogodnosti ili privilegije, ali i ručkove, večere, izlete i druga čulna zadovoljstva.

Srednju korupciju čine radnje koje se mogu kvalifikovati kao krivična dela primanje ili davanje mita.

Krupna korupcija obuhvata: novčane transakcije velike vrednosti, nameštanje velikih poslova, privatizaciju velikih sistema, sivu trgovinu ljudima, oružjem, drogom i duvanom, kao i druge oblike organizovanog kriminala na visokom nivou.

Korupcija u pravosuđu

Korupcija u sudstvu znači traženje, nuđenje, davanje ili prihvatanje, direktno ili indirektno, mita ili neke druge nedopustive koristi ili mogućnosti koja izobličava valjano vršenje sudske dužnosti ili ponašanje onoga koji prima mito ili ima nedopustivu korist od toga.¹¹

Korupcija u sudstvu, u osnovi, predstavlja ostvarivanje nelegalne prednosti preko službenih lica u sudovima i tužilaštvima nezakonitim i nemoralnim sredstvima, i kao takva predstavlja širi pojam od podmićivanja sa kojim se često poistovećuje. U najopštijem smislu ona podrazumeva zloupotrebu, javne sudske službe radi postizanja lične koristi.

Korupcija u sudstvu može se definisati kao proces u kojem učestvuju najmanje dve osobe, sjedne strane, sudija i službenici suda, i s druge strane, klijent – optuženi, njegov branilac, član porodice ili drugo lice, koji pravno nedopuštenom razmenom u cilju ostvarivanja sopstvenih prihoda postupaju na štetu javnog interesa i kršeći moralnu i pravnu normu, povređujući temelje prava na pravično suđenje i vladavinu prava.

U teoriji pod korupcijom u sudstvu najčešće se smatra kršenje zakona od strane sudije ili sudije porotnika koji u sudskom postupku, u nameri da drugom pribavi kakvu korist ili da mu nanese kakvu štetu, donese nezakonit akt ili na drugi način prekrši zakon.

Pod sudstvom se u ovom radu podrazumevaju sudovi i kadrovi koji su zaposleni u njima i koji posredstvom svojih ovlašćenja obavljaju poverene sudske poslove. Korupcija u sudstvu narušava temeljni princip nepristrasnosti sudske funkcije u tretiranju stranaka pred sudom.

¹¹ Građansko pravna konvencija o korupciji Saveta Evrope
(http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_gradjanskopravne_konvencije_o_korupciji.html)

Korupcija u sudstvu u svojoj osnovi znači da da sudija, sudija porotnik, predsednik suda ili sudski službenik učine nešto u korist ili na štetu stranke, ili da ne učine ništa, a zakonom i sudskom zakletvom su obavezni da učine pravedno delo, s ciljem da nekome obezbede nezaslužene pogodnosti.

Korupcija u pravosuđu predstavlja povredu procesnih i materijalnih pravila, kao i zloupotrebu diskrecionih ovlašćenja koja stoje na raspolaganju nosiocima pravosudnih funkcija u upravljanju sudskim postupkom, odlučivanju i donošenju sudskih presuda.

U pravosudnom sistemu, korupciju čine sudska administracija, sudije, sudija porotnik, predsednik suda, javni tužilac ili zamenik javnog tužioca koji su u vezi sa donošenjem sudske odluke ili drugim postupanjem u vršenju dužnosti pribavili kakvu korist za sebe ili drugoga.¹² Korupcija postoji ukoliko dođe do namernog narušavanja principa nepristrasnosti suda i tužilaštva pri odlučivanju u cilju prisvajanja neke pogodnosti i sl.¹³

U Srbiji korupcija još uvek nije definisana nijednim zakonskim aktom. U periodu od 2001. do 2006. godine Krivični zakon Republike Srbije je sadržao grupu krivičnih dela izvedenih iz krivičnog dela „zloupotrebe službenog položaja“ koja su bila uneta u zakon pod zajedničkim naslovom „krivična dela korupcije“¹⁴. Ova krivična dela su bila vezana za zloupotrebe u pojedinim oblastima društvenog života. Iako opšta defincija korupcije u zakonu nije postojala, termin korupcija se javljao samo u nazivu pojedinih krivičnih dela, što svakako nije dovoljno.

Krivični zakonik Republike Srbije propisuje više krivičnih dela koja u sebi mogu sadržati elemente korupcije, kao što su: Zloupotreba službenog položaja, protivzakonito posredovanje, primanje mita, davanje mita, kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika, nesavestan rad u službi, prevara u službi, falsifikovanje službene isprave, odavanje službene tajne, pronevera i dr.

¹² Krivični zakon Republike Srbije, Prečišćen tekst sa komentarima antikorupcijskih odredbi, Centar za menadžment, član 255d, stav 1., Beograd, 2002 godina, strana 180

¹³ Tanci, Vito: Corruption, Arm's – Length Relationships and Markets, 1995.godina

¹⁴ Krivični zakonik (Sl. Glasnik RS broj 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005- ispr. 72/2009 i 111/2009).

Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji među 12 koruptivnih krivičnih dela navodi i krivično delo podmićivanje sudija i službenika međunarodnih sudova sa preporukom da se na ugrade u krivične zakone nacionalnih država¹⁵.

Pravosudna korupcija u okviru pravosudnog sistema pre 1990. godine je bila obavijena velom tajne i vrlo se teško dolazilo do toga da li je bilo otvorene korupcije ili ne. Sve se to počelo otkrivati posle 1990. godin Tako imamo hrabre pisce koje su posle ovog vremena počeli da govore i pišu kako se sudilo u periodu od 1945. do 1990. godine. U knjizi „Vesela Udba“ autora Gorana Petrovića, bivšeg prvog čoveka Državne Bezbednost Republike Srbije objašnjava se kako su u jednom postupku pred sudom izdejstvovali kod sudije presudu koja im odgovara. Radnja ovog događaja je u vremenu pre 90-ih godina. Na tom primeru vidimo da je sudija direktno razgovarao sa radnicima DB i rekao im kakvu će presudu doneti. Ovakvih primera ima više i sasvim je sigurno da bi otvaranjem tajnih arhiva došlo do egzaktnih podataka o korupciji u to vreme.

Posle 1990. godine i prvog višestranačja u Srbiji, dolazi do sve većeg otkrića korupcije u sudovima. Dovoljan primer za to je Gonzalesov *Lex Specialis*, prilikom izbora 1996. godine kada su sudovi i sudije koje rade u njima više puta donosile odluke o poništavanju izbora u višim instancima, da bo očuvali sopstvene funkcije. Posle ovih izbora pojedine „dobre“ sudije su napredovale i postajale starešine organa. Na tom primeru vidljiv je školski primer koruptivnog ponašanja sudija da bi napredovali u sudskoj hijerarhiji.

U anketi koju je 1998. godine sprovelo Društvo sudija Srbije, same sudije su potvrdile postojanje pravosudne korupcije. Od 95 beogradskih sudija: 21 se izjasnio da korupcije ima u szdstvu; 39 je odgovorilo da ima pritisaka na sud; 33 sudije misle da se može uticati na sudsku odluku; 54 sudije su smatrale da će korupcija dostići zabrinjavajuće razmere ako se ne poboljša materijalni položaj sudija i zaposlenih u sudu; 45 sudija je smatralo da se predmeti posebnog značaja poveravaju određenim sudijama mimo rasporeda rada suda; 40 sudija je tada ocenjivalo da tadašnja organizacija sudova i njihovog rada izrazito pogoduje korupciji, itd.

Iako je sudska korupcija (kao i svaka druga) diskretna, najčešći znaci da ona postoji su: obrazovanje ad hoc veća za suđenje u određenim predmetima; dodeljivanje predmeta u rad

¹⁵ http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_krivicnopravne_konvencije_o_korupciji.html posećeno dana 09.05.2012.

mimo utvrđenog rasporeda, oduzimanje predmeta od jednog sudije i poveravanje drugom „podobnom“ sudiji, razvlačenje postupka u određenim predmetima do zastarelosti krivičnog gonjenja i donošenje oslobađajućih presuda zbog tobožnjeg nedostatka dokaza.

Korupcija nije zahvatila samo sudije nego i zaposlene u sudu, naročito ako su radili na zavođenju predmeta i bili u prilici da slučajeve nameštaju određenom sudiji ili sudije određenim slučajevima. Poored zaposlenih u sudu i sudija, korupcija je zahvatila i sudije porotnike, pojedine predsednike sudova i tužioce, kao i više sudske instance koje su odlučivale po žalbama i advokate koji su bili u sprezi sa sudijama i tužiocima. Samo neki od tih ekstremnijih slučajeva su otkriveni i procesuirani, dok su drugi na različite načine zataškali svoju koruptivnu delatnost.

Prema Ustavu iz 1992. godine, sudovi su bili samostalni i nezavisni u svom radu a sudska funkcija – stalna. Iako je princip podele vlasti već bio ustanovljen, sudije i predsednike sudova birala je zakonodavna vlast (parlament) na predlog njenog odbora za poslove pravosuđa. Ministar pravde je dostavljao predlagaču svoje mišljenje o kandidatima za sudije, a izvršna vlast je imala značajan uticaj na sam izbor sudija. Zakonodavna i izvršna vlast imale su spregnut uticaj i na razrešenje sudija, jer je inicijativa mogla doći i od resornog ministra i od skupštinskog odbora za poslove pravosuđa. Predlog za razrešenje bio je u rukama predsednika Vrhovnog suda, a opšta sednica tog suda je utvrđivala postojanje razloga za razrešenje sudije, dok je parlament donosio samo formalnu odluku o razrešenju pojedinih sudija.

Javno tužilaštvo je bilo samostalni državni organ a funkcionisalo je kao hijerarhijski ustrojena organizacija sa Republičkim javnim tužiocem na čelu. Njega je birala Narodna skupština na predlog Odbora za poslove pravosuđa, dok je zamenike javnih tužilaca, na svim nivoima, birala Narodna skupština na predlog Republičkog javnog tužioca. Republički javni tužilac je za svoj rad odgovarao Narodnoj skupštini, dok su svi niži tužioci odgovarali njemu. Republičkog javnog tužioca razrešavala je Narodna skupština na predlog nadležnog skupštinskog odbora, dok je zamenike javnih tužilaca razrešavala Narodna skupština na predlog Republičkog javnog tužioca. Viši, odnosno najviši tužilac, mogao je preuzeti predmet od nižeg ili ga poveriti drugom tužiocu i bio je zakonom ovlašćen da daje obavezna uputstva nižim tužiocima.

Prevelika ovlašćenja izvršne i zakonodavne vlasti u postupku izbora i razrešenja nosilaca pravosudnih funkcija, kao i zavisnost nižih tužilaca od viših, odnosno, zavisnost zamenika tužilaca od javnog tužioca imali su negativan uticaj na vršenje sudijske i

javnotužilačke funkcije., koje su bile sastavni deo sudske nezavisnosti, što je pogodovalo korupciji u pravosuđu. Praktično, posle demokratskih promena u Srbiji, 2000. godine, pravosudna korupcija je dostigla svoj vrhunac, naročito u procesu privatizacije javnih preduzeća i u njenoj sprezi sa nosiocima organizovanog kriminala, uključujući Zemunski klan i narko klan Darka Šarića, kao i druge kriminalne grupe, koje su u nekom periodu pretile, čak, i da u sprezi sa otrgnutim delovima obaveštajno-bezbednosnih službi preuzmu i vlast u Srbiji.

Naime, posle promena političkog i ekonomskog sistema u Srbiji 2000. godine, otpočeo je i proces promena pravnog sistema, u kojem je nekritički donet čitav niz zakona, i to: Zakona o sudovima, Zakona o sudijama, Zakona o Visokom savetu pravosuđa, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.

Prema Zakonu o sudovima, sudove opšte nadležnosti činili su: opštinski sudovi, okružni sudovi, i Vrhovni sud koji se nalazio iznad svih sudova. Posebne sudove činili su: trgovinski sudovi i Viši trgovinski sud¹⁶.

Zakonom o Visokom savetu pravosuđa osnovan je ovaj važan institut u pravosudnom sistemu Srbije. Njega su činili stalni i pozivni članovi. Stalni članovi bili su: predsednik Vrhovnog suda, Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe (po dužnosti), član iz reda advokata, koga je birala Advokatska komora Srbije i član koga je birala Narodna skupština. Pozivni članovi bili su: šest sudija koje je birala opšta sednica Vrhovnog suda i dva javna tužioca koje je birao Republički javni tužilac. Članovi iz reda sudija su učestvovali u odlučivanju kada se raspravljalo o sudijama, a članovi iz reda javnih tužilaca kada se raspravljalo o tužiocima i njihovim zamenicima. Ovaj organ je od skupštinskog odbora nadležnog za pravosuđe preuzeo ulogu predlagача u postupku izbora predsednika sudova i sudija, odnosno, javnih tužilaca i njihovih zamenika, a od Narodne skupštine preuzeo je i ovlašćenja da bira i razrešava zamenike javnih tužilaca. Pored toga, kao organ Vrhovnog suda Srbije, osnovano je i devetočlano Veliko personalno veće koje je odlučivalo o statusnim pitanjima sudija.

Ovako visoka koncentracija ovlašćenja u u Visokom savetu pravosuđa, bez stroge selekcije izbora članova Saveta, takođe, bio je jedan od uzroka korupcije u pravosudnom sistemu, posebno u sudstvu. Ubrzo posle uočavanja opasnosti prevelike koncentracije szudske

¹⁶ Закон о судовима, Службени гласник Републике Србије бр. 63/2001, од 08.11.2001.

vlasti u Visokom savetu sudstva, novelom Zakona o sudijama iz 2004. godine, osnovan je Nadzorni odbor, kao organ unutrašnje kontrole, koji je birala opšta sednica Vrhovnog suda iz reda svojih sudija sa ovlašćenjem da kontroliše sudske predmete, vrši uvid u njih i pokreće postupak za razrešenje ili disciplinsko kažnjavanje sudija.

Za vreme porođajnih muka demokratije u kojem se tada nalazila Republika Srbija, to su bila dobra zakonska rešenja, ali u njihovoj praktičnoj implementaciji dogodilo se nešto što nije niko očekivao. Umesto da obezbedi uslove za sprovođenje donetih zakona, tadašnja izvršna vlast, u sprezi sa kriminogenim strukturama, je opstruirala primenu donetih zakona, pa nova organizacija i nadležnost sudova nije ni bila uspostavljena. Rok je nekoliko puta produžavan, a između 1. do 20. marta 2003. godine Srbija je praktično ostala bez sudova i sudske grane vlasti. Opstrukcija je ustupila mesto destruktiji, tako da su mnoga zakonska rešenja o statusu nosilaca pravosudnih funkcija devastirana¹⁷.

Kao posledica takvog stanja u sudskoj grani vlasti, izvršna vlast je uvećala ovlašćenja prema sudskoj vlasti tako što je resorni ministar pravde, pored predsednika suda, predsednika neposredno višeg suda i predsednika Vrhovnog suda, dobio ovlašćenje da pokreće postupak za prestanak sudijske funkcije.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu iz 2003. godine odredio je da javne tužioce bira Narodna skupština na predlog Vlade, a da zamenike javnih tužilaca imenuje Vlada na predlog ministra pravde.

Dakle, to je period u kojem je za izbor sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca utvrđen poseban režim izbora, što je nanelo nesagledivu štetu nezavisnosti sudske grane vlasti i bio ogroman ventil za korupciju u pravosuđu, čije posledice i posle 12 godina osećaju građani Republike Srbije.

Devastacija pravosudne reforme zadržala je prisustvo korupcije u sudovima i javnim tužilaštvima. Istraživanja javnog mnjenja Instituta društvenih nauka, objavljena 2003. godine,

¹⁷ Podsećanja radi, to je bio najteži period u razvoju pravosudnog sistema u Srbiji koji je uveliko pogodovao naglom rastu korupcije u pravosuđu i doveo u pitanje funkcionisanje i ostale dve grane vlasti u državi, odnosno doveo u pitanje normalno funkcionisanje izvršne i zakonodavne grane vlasti. U takvim uslovima došlo je do brojnih kindapovanja i ubistava istaknutih ličnosti i do ubistva premijera Republike Srbije, gospodina Zorana Đinđića.

pokazuju da je pravosuđe, po obimu i stepenu korupcije, zauzimalo visoko treće mesto (12,2% ispitanika) iza carinske službe (31,4% ispitanika) i policije (12,4% ispitanika).

Pre svega, to ukazuje da je profesija sudije u očima građana Srbije degradirana. Oni sudijama, prosto, ne veruju, kao što ne veruju... ni izvršnoj ni zakonodavnoj grani vlasti. Budući da korupcija ne mora biti samo u novčanom obliku, već se ona može ispoljavati i kroz donošenje poželjnih sudskih odluka, to je jedan od proverenih i najčešće primenjivanih načina pritiska izvršne grane vlasti na pravosuđe, pogotovo u uslovima kada nisu otklonjeni glavni mehanizmi za ispoljavanje pritiska na sudije, kao što su: politički pritisci, medijski pritisci, načini izbora i razrešenja sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, nedostojni uslovi za rad sudija i javnih tužilaca, enormno niska primanja nosilaca pravosudnih funkcija i pratećeg administrativnog upravnog osoblja, itd.

Ugled pravosuđa, u suštini, najviše ruši politička vlast, stavljajući sudsku granu vlasti pod svoju kontrolu. Slična ili gotovo identična situacija je i kada je reč o tužilaštvu. Bez nezavisnog sudstva i tužilaštva nema pravne države i demokratskog političkog sistema. U to su se, doduše uz snažan pritisak evropske unije, uverile i nove političke elite u Srbiji koje su početkom 2010. godine inicirale donošenje novih zakona u oblasti pravosudnog sistema.

Naime, 01.01.2010. godine su stupili na snagu: Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama¹⁸, Zakon o Visokom savetu sudstva¹⁹, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Državnom veću tužilaca²⁰, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.

Zakon o uređenju sudova ustanovljava sudove opšte i posebne nadležnosti²¹. Sudovi opšte nadležnosti su: osnovni sudovi, viši sudovi, apelacioni sudovi i Vrhovni kasacioni sud. Sudovi posebne nadležnosti su: Privredni sudovi, Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi, Viši sad, Apelacioni prekršajni sud i Upravni sud. Najviši sud u Republici Srbiji je Vrhovni kasacioni sud.

Zakon o javnom tužilaštvu određuje da javno tužilaštvo Republike Srbije čine²²: Republičko javno tužilaštvo, kao najviše tužilaštvo u Republici Srbiji, apelaciona javna

¹⁸ "Službenom glasniku RS", br. 116/2008 i 104/2009. Primenjuje se od 1.1.2010. godine izuzev odredbe člana 20. stav 2. koja se primenjuje od stupanja ovog zakona na snagu i odredaba čl. 43-54. i člana 81, člana 82. stav 1. i čl. 83. i 88. ovog zakona, koje počinju da se primenjuju od dana konstituisanja Visokog saveta sudstva - vidi: čl. 107. ovog Zakona. Vidi: Rešenje US RS, IUz br. 42/2009 - 21/2009-82. Vidi: Odluku US RS, IUz br. 42/2009 - 58/2009-11. Vidi: Rešenje US RS, IUz br. 43/2009 - 65/2009-20.

¹⁹ "Službeni glasnik RS", broj 116/2008., 101/2010., 88/2011.

²⁰ "Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 101/2010 i 88/2011.

²¹ "Službeni glasnik RS", br. 101/2010, 31/2011., 78/2011., 101/2011. i 101/2013.

²² "Službeni glasnik RS", br. 116/2008 i 104/2009.

tužilaštva, Tužilaštvo za ratne zločine, Tužilaštvo za organizovani kriminal, viša javna tužilaštva i osnovna javna tužilaštva. Mrežu sudova i javnih tužilaštava ustanovljava Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava²³.

Sudsku mrežu čine 34 osnovna suda (umesto ranijih 138 opštinskih sudova) sa 92 dislocirane sudske jedinice, 24 viša suda (umesto ranijih 30 okružnih sudova), četiri apelaciona suda, 16 privrednih sudova (umesto ranijih 18 trgovinskih sudova) sa sedam dislociranih sudskih jedinica, Privredni apelacioni sud, 45 prekršajnih sudova (umesto ranijih 173 prekršajnih organa) sa 102 dislocirana odeljenja, Viši prekršajni sud sa odeljenjima, Upravni sud sa odeljenja i Vrhovni kasacioni sud

Javnotužilačku mrežu čine: Republičko javno tužilaštvo, 4 apelaciona tužilaštva, Tužilaštvo za ratne zločine, Tužilaštvo za organizovani kriminal, 26 viših javnih tužilaštava (umesto 30 ranijih okružnih javnih tužilaštava) i 34 osnovna javna tužilaštva (umesto ranijih 138 opštinskih javnih tužilaštava).

Mreža sudova je katastrofalno postavljena tako da sudije nisu znale ni gde sude ni gde treba da idu na suđenje, a što je još važnije ni gde treba da se vrate. U tom periodu vladao je neuređeno stanje u sudovima i u vezi sa sudovima koje je veoma pogodovalo korupciji u sudstvu. Sudije su bile nezadovoljne, nisu imale adekvatne uslove za rad, bile su odvojene od porodica, jednom rečju, bila je prisutna potpuna razjedinjenost pravosudnog sistema koja je defakto predstavlja pogodno tlo za korupciju.

U pravosudnom sistemu Srbije postoje sudije koje su izabrane i na najviše pravosudne funkcije posle 2010. godine, a prethodno su imale i po 1000 dodeljenih im predmeta. Te sudije i da su najsposobnije i najumnije nisu mogle fizički da završe toliki broj predmete, a veliki broj dobrih i iskusnih sudija nije prošlo reizbor, što je izazvalo veliko nezadovoljstvo, pravnu nejednakost i ogromnu pažnju domaće i međunarodne pravne i stručne javnosti.

Sudije koje nisu reizborane na sudsku funkciju nisu dobijale argumentovani odgovor zbog čega nisu ponovo izabrani, što je dodatno izazvalo sumnje u iskrene namere kreatora reforme sudske grane vlasti. Budući da ni u jednom postupku nije dokazano zbog čega veliki broj sudija nije izabran na sudsku funkciju, oni su izjavljivali žalbe svim pravosudnim instancama u zemlji i Međunarodnom sudu pravde u Strazburu. Nakon dužeg vremena, zbog snažnih i argumentovanih

²³ „Službeni glasnik RS“, br. 101/2013 od 20. novembra 2013. godine, stupio na snagu 01.01.2014.

pritisaka domaće i strane javnosti, uključujući i stručna tela Evropske unije, oni su svi vraćeni na posao, osim prekršajnih sudija, čija se sudbina još uvek ne zna.

U periodu od 2010. godine u pravosudnom sistemu su izabrani i neki predsednici sudova koji su se ponašali bahato, osiono i proizvoljno odlučivali o sudbini mnogih, struci odanih sudija, a kod njih je bio izražen najveći stepen korupcije. Prema istraživanju javnog mnjenja i dalje je korupcija u pravosuđu velika i na visokom procentu koja, prema ocenama mnogih sudija, uglavnom potiče od tadašnjih vršioca funkcija predsednika sudova. Naravno, u pravosudnom sistemu Srbije, najveći broj je časnih predsednika sudova, ali su oni svojim odlukama i činjenjem morali energičnije i profesionalnije raditi na izgradnji i vraćanju izgubljenog poverenja u sudije i sudstvo.

Stručna javnost u Srbiji očekuje da će konkurs za izbor novih predsednika sudova biti u potpunosti demokratski sproveden i da će svi koji zaslužuju biti izabrani na te uzvišene funkcije u sudstvu. Oni su ta karika u pravosudnom sistemu koja, zajedno sa sudijama, mora da bude snažna brana prodoru korupcije u sudstvu i koji svojim profesionalnim radom i angažovanjem treba da vrate poljuljano poverenja u sudstvo.

Posle više decenija posrtanja i spoticanja, vreme je da pravosuđe u Srbiji dostigne Evropske standarde pravosuđa, koje će biti sposobno da obezbedi osnovno pravo građana na pravično suđenje i da zadovolji vitalni interes države u kojoj će vladati pravo, a ne samo politička moć.

Uspostavljanje pravosudne grane vlasti na standardima evropskog pravosuđa, kao samostalne i nezavisne vlasti, u koju građani mogu imati poverenje i koja će obezbediti ideal vladavine prava je izazov za novu vlast u Republici Srbiji, a od pravilnog odgovora na taj izazov, zavisice i njena sudbina, kao i sudbina svih budućih vlasti u Srbiji.

Abstract

The subject of this paper is corruption in the justice system with a focus on the judiciary. Spatially, the subject of work includes korupcoju of Justice of the Republic of Serbia, and the time refers to the period since 2000. to 2014. year. It is a period when judicial corruption in connection with criminal structures reach their peak and collapsed the very foundations of the judicial system in the Republic of Serbia. Attempt to reform the judicial system between 2008th and 2010th Goin desperate attempt failure efforts of political power to improve the judiciary in Serbia to regain trust in him, and to establish the rule of law over politics in the most important segments of the judicial authorities, such as the appointment of judges and public prosecutors. New judicial authorities in Serbia has failed to present the results of reform, to investigate the legal and political causes of the failure, publicly disclose who is responsible for the failure of reform and in accordance with European standards of justice, set healthy based faltering justice system in Serbia.

Keywords: *Corruption, Judges, Judiciary and Judicial System*

Literatura

1. Danilović, Nedo i Sreto, Nogo: *Corruption in higher education in transitional countries*, The fifth session of the international forum on crime and criminal law in the global era, in: Thread Proceedings of the Leading International Importance, Beijing, China, 2013.
2. Grupa autora, *Mala enciklopedija*, Prosveta, Beograd, 1986.
3. Marković, Ivanka: *Primanje i davanje mita kao oblici korupcije*, Zbornik radova sa tematskog međunarodnog naučnog skupa „Korupcija i ljudske slobode“, Tara 2009.
4. Jončić, Vladan: *Korupcija i ugrožavanje ljudskih prava*, Zbornik radova sa tematskog međunarodnog naučnog skupa „Korupcija i ljudske slobode, Tara 2009.
5. Knežević, Saša, Lukić, Tatjana: *Međunarodno pravni standardi primene raster potrage u rasvetljavanju krivičnih dela korupcije*, Zbornik radova sa tematskog međunarodnog naučnog skupa „Korupcija i ljudske slobode“, Tara 2009.
6. Nenadić, Nemanja: *Korupcija – osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu - Pojam i uzroci korupcije*, Pravni fakultet, Beograd, 2007.
7. Hudek, Ludovit: The measures of legislation countering corruption in the Slovak Republic, Seventh International Anticorruption Conference, Peking, 1995.
8. Bošković, Mićo: *Aktuelni problemi suzbijanja korupcije*, Policijska akademija, Beograd 2000.
9. Građansko pravna konvencija o korupciji Saveta Evrope (http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_gradjanskopravne_konvencije_o_korupciji.html)
10. Krivični zakon Republike Srbije, Prečišćen tekst sa komentarima antikorupcijskih odredbi, Centar za menadžment, član 255d, stav 1., Beograd, 2002.
11. Tanci, Vito: *Corruption, Arm's – Length Relationships and Markets*, 1995.
12. Krivični zakonik (Sl. Glasnik RS broj 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005- ispr. 72/2009 i 111/2009).
13. http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_krivicnopravne_konvencije_o_korupciji.html
14. *Zakon o sudovima*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 63/2001, od 08.11.2001.
15. *Zakon o sudijama*, "Službenom glasniku RS", br. 116/2008 i 104/2009. Primenjuje se od 1.1.2010. godine izuzev odredbe člana 20. stav 2. koja se primenjuje od stupanja ovog zakona na snagu i odredaba čl. 43-54. i člana 81, člana 82. stav 1. i čl. 83. i 88. ovog zakona, koje počinju da se primenjuju od dana konstituisanja Visokog saveta sudstva - vidi: čl. 107. ovog Zakona. Vidi: Rešenje US RS, IUz br. 42/2009 - 21/2009-82. Vidi: Odluku US RS, IUz br. 42/2009 - 58/2009-11. Vidi: Rešenje US RS, IUz br. 43/2009 - 65/2009-20.
16. *Zakon o Vrhovnom savetu sudstva*, "Službeni glasnik RS", broj 116/2008., 101/2010., 88/2011.
17. *Zakon o Državnom veću tužilaca*, "Službeni glasnik RS", br. 101/2010, 31/2011., 78/2011., 101/2011. i 101/2013.
18. *Zakon o uređenju sudova*, "Službeni glasnik RS", br. 116/2008 i 104/2009.
19. *Zakon o javnom tužilaštvu*, „Službeni. glasnik RS“, br. 101/2013 od 20. novembra 2013. godine, stupio na snagu 01.01.2014.

Dr.sc. Goran Ribičić, prof.v.š.
343.352:342.4
Dr.sc.Milorad Ćupurdija,prof.v.š
Ninoslav Gregurić-Bajza,mag.iur.
Visoka policijska škola Zagreb
VSPU B. A. Krčelić Zaprešić
VSPU B.A.Krčelić Zaprešić

UDK

UTJECAJ KORUPCIJE NA FUNKCIONIRANJE PRAVNE DRŽAVE

SAŽETAK

U posljednje vrijeme sve češće se ističe zahtjev za suzbijanjem korupcije, koji je dugovječan, dubok i sociološki ukorijenjen problem. Sa aspekta funkcioniranja pravne države, možemo tvrditi da je korupcija temeljni problem i jedno od suštinskih pitanja pravnog poretka države. U suzbijanju ove negativne pojave koja svojim sadržajem vrijeđa opće interese i pravni poredak poduzima se niz mjera. Uvode se razni projekti na suzbijanju korupcije, jačaju se ovlasti nadležnih organa i u tom kontekstu povećavaju se i sankcije za prekršitelje zakona, uvode se poticajne mjere za prijavljivanje koruptivnih radnji itd. Koliko je korupcija uočljiva i nazočna u svakodnevnom životu, može se vidjeti i saznati iz medija i svakodnevnog tiska, ali prije svega mora se utvrditi postoje li i koliko su učinkoviti mehanizmi i pravni instrumenti zaštite protiv takve pojave koja razara društvo na svim instancama. Gotovo da je nemoguće izmjeriti intenzitet korupcije, jer je ista teško dokaziva. Sasvim je jasno da bez funkcioniranja pravne države nije moguće suzbijati korupciju. Cjelokupan diskurs ograničenog dometa pokušat ćemo svesti u paralelnoj komplementarnosti teorijskih i praktičnih aspekata.

Ključne riječi: korupcija, pravo, pravna država, vladavina prava, zaštita

Influence of Corruption on the Functioning of the State of Law

ABSTRACT

Recently, a demand for corruption prevention, being a long-term, deep, and sociologically rooted problem, is increasingly pronounced. From the aspect of critical national infrastructure, we may purport that corruption is the main problem and one of the key issues in the functioning of the state of law. In the prevention of this negative phenomenon, which insults general interests and legal order by virtue of its content, a series of measures has been undertaken. Various anti-corruptive projects have been introduced, authorities of competent organs have been enforced, sanctions against the violators of the law have also been increased in this context, stimulations for corruptive misdeed denunciations have been implemented, etc. One may be informed from the printed and non-printed media how conspicuous corruption is in everyday life, but one should initially established whether efficacious mechanisms and legal protective instruments against such a phenomenon that dissolves a society on all the instances are existent. It is almost impossible to measure

corruption intensity, for it is difficult to be proven. It is clear that it would be impossible to prevent corruption without functioning of the state of the law. The overall discourse of a limit scope will be attempted to be reduced to a parallel complementarity of theoretical and practical aspects.

Keywords : corruption, law, rule of law, rule of law , protection

UVOD

Jedan od najvećih problema društvene i političke stvarnosti Republike Hrvatske jest nefunkcioniranje pravne države. Kao jedan od najvećih razloga nefunkcioniranja pravne države i institucija pravne države pojavljuje se korupcija. Dakle, s aspekta funkcioniranja pravne države korupcija je pojava koja predstavlja jednu od najvećih ugroza. Ona se ogleda u zloupotrebi društvenog položaja da bi se temeljem moći u društvenoj hijerarhiji priskrbila nezakonita materijalna ili neka druga korist (privilegija). Da bismo shvatili uzročno-posljedični odnos između pravne države i korupcije potrebno je prvenstveno objasniti pojmove pravne države i korupcije (određivanje pojmova). Pri tome polazimo od činjenice da pravna država kao društvena pojava postoji u većini suvremenih demokratskih država, ali se postavlja pitanje, da li iste funkcioniraju po prerogativima moderne pravne države. To, drugim riječima znači, da postoje države koje imaju dobro uređen pravni sustav, ali postoji raskorak između normativnog i stvarnog. Nije dovoljno imati dobro uređene zakone, već ti zakoni moraju biti primjenjivi u praksi, te se moraju ostvariti pretpostavke da se ti isti zakoni poštuju. Postavlja se pitanje, koji su razlozi da je Republika Hrvatska među rekorderima u broju neriješenih sudskih predmeta i zašto prema provedenim anketama u javnosti vlada percepcija da je upravo pravosuđe jedan od najvećih izvora korupcije. Međutim, ne postoji nepovjerenje samo prema pravosuđu, već i prema ostalim strukturama javne vlasti. U tom kontekstu naročito se ističe tzv. politička korupcija, odnosno korupcija na visokoj razini (*engl. grandcorruption*). Radi se o vrsti korupcije koja se u društvenoj praksi aplicira putem zloupotrebe političke moći od strane najviših državnih dužnosnika, a što predstavlja direktnu ugrozu funkcioniranju pravne države i izrazitu prijetnju demokraciji. U našem društvu pojavljuje se još jedan veliki problem koji se ogleda u funkcioniranju društva po principu "veze i štele". Također, svjedoci smo i tzv. stranačke (partijske) korupcije, koja se ogleda u postavljanju podobnih kadrova po principu stranačke lojalnosti na poslove koji nisu direktno vezani uz politiku. Ovo je problem svih država nastalih raspadom bivše državne zajednice, pa možemo slobodno reći da se radi o paradigmi naslijeđenoj iz bivšeg sustava. Funkcioniranje sustava po navedenim principima, uz ustaljenu praksu da se pronalaze "rupe u zakonu" odmah po donošenju istih na ovim prostorima postao je dio tradicije. Rat kao iracionalna društvena pojava dodatno je otvorio prostor za niz nezakonitih radnji a posebno stvorio plodno tlo za razvoj koruptivnih radnji. Sve to stvorilo je ozračje nepovjerenja u institucije pravne države i percepciju u javnosti o visokom stupnju korupcije. Da je to tako, govore nam i stalni prigovori od strane Europske unije. Ti prigovori uglavnom se odnose na visok stupanj korupcije, kriminal, neučinkovitost javne uprave i pravosuđa, odnosno na nefunkcioniranje pravne države. Postavlja se pitanje?, koji je uzrok nefunkcioniranja pravne države. U pravnoj državi kao imperativ postavlja se zadatak da se povrede pravnih normi do kojih dolazi u tijeku rada organa i organizacija svedu na najmanju moguću mjeru. Da bi se to postiglo i da bi pravna država mogla funkcionirati, potrebno je postojanje pravnih mehanizama kontrole pomoću kojih će se utvrđivati povrede ustavnosti i zakonitosti. Jer, bez primjene načela ustavnosti i zakonitosti nema funkcioniranja pravne države, a samim tim nije

moгуće niti suzbijati negativne društvene pojave kao što je korupcija. Naime, ustavnost i zakonitost kao kohezivna snaga strukture pravnog sustava, prije svega, stvara jednakopravnost i pravnu sigurnost kao fundamentalnu osnovu pravne države. Za učinkovitost ovih postulata nužno je postojanje dobro organiziranog i učinkovitog mehanizma kontrole rada u svim oblastima života i rada. Stoga kontrola mora biti institucionalizirana, kontinuirana, dobro organizirana i učinkovita. Sasvim je izvjesno da tamo gdje ova društvena funkcija zakaže, odnosno, gdje postoji neefikasna i neučinkovita kontrola rada, nužno dolazi do dezintegracijskih procesa i stvara se objektivna mogućnost za razvoj negativnih društvenih pojava, kao što su: korupcija, mito, nepotizam, karijerizam, rad na crno i siva ekonomija, lopovluk, krađe i dr. Na primjer, u pravnoj državi sudovi sude samo na temelju ustava i zakona, a u većini država i na temelju međunarodnih ugovora koji su izravno primjenjivi. Da bi to bilo moguće, sudovi i suci moraju biti visoko stručni, neovisni i moralni u svom radu. Ovaj zadnji segment (moralnost) pretpostavka je koja predstavlja branu korupciji. Naravno, isti kriteriji važe i za sve druge oblasti života i rada u društvenoj zajednici, a osobito u politici. Stoga se u demokratskim i pravnim državama očekuje da oni kojima narod kao suveren povjeri vršenje najvažnijih državnih funkcija osiguraju svojim radom i ponašanjem (moralnošću) pravnu jednakost, pravnu sigurnost i pravnu predvidljivost.

I ODREĐIVANJE POJMOVA

1. Što je pravna država i kako je nastala?

U sadržajnom smislu pravna država treba da označi onu državu koja je podčinjena pravu. Većina autora (domaćih i stranih) pravnu državu definira kao državu koja je ograničena pravom ili podčinjena pravu. Međutim, treba istaći činjenicu da nije svaka država pravna u kojoj postoji pravo. Neprihvatljivo je totalitarnu državu nazivati pravnom, jer bi to bila negacija ideje i sadržaja pravne države. Osim toga, moć pravne države ne izvire iz državne prinude, već iz njene sposobnosti da uređuje pravni poredak. Pravna država, nije samo puko provođenje zakona, već ona predstavlja i meta-pravnu doktrinu i politički ideal. Kada bismo pravnu državu lišili njene odrednice kao meta-pravne doktrine i političkog ideala, izgubio bi se smisao i sadržaj pravne države i lako bi ista poprimila obilježja tzv. policijske države koja automatski stvara plodno tlo za korupciju. Radi se dakle, o idealu o kojem su maštale generacije raznih mislilaca, znanstvenika, građana, a koji se još nigdje i nikada do kraja i u potpunosti nije ostvario. To znači da se pravna država može promatrati i kao proizvod težnji čovječanstva za participacijom u upravljanju, te za pravdom kao općeljudskom vrijednošću. Naime još je Platon tvrdio da je svijet ideja puno stvarniji od ovoga vidljivog svijeta. Zašto stvarniji? "Pa ideje su savršene, nematerijalne, vječne, dok je vidljiv svijet nesavršen, nestalan, u stalnoj promjeni.... čiste ideje su na najvišem stupnju realnosti. I ideje imaju svoju hijerarhiju, tj. poredak važnosti i vrijednosti". Prema dijalogu Država, na vrhu te hijerarhije je ideja Dobra.¹ Prvotno se i ideja o pravедnosti prava može povezati s filozofskim postavkom antičke Grčke, ali u granicama teokratskog (Sokrat) mišljenja o porijeklu prava i djelomično antropološkog (Platon i Aristotel) po kome su zakoni i pravo djelo ljudi.² Ovaj ideal potječe od grčkog pojma izonomije koji je označavao

¹Ivan Zelić: Vodič kroz filozofiju, Verbum, Split, 2006., str.47

²Više o odnosu prava i pravедnosti vidi: Ćupurdija M., Subašić S.: "O pravu i pravедnosti", Svjetla grada, Osijek, 2013.

„jednakost zakona za sve vrste osoba“, pa preko pojmova vladavine prava (Ruleoflaw) i pravne države (Rechtsstaat) koji nastaju kasnije, a koji se očigledno naslanjaju na koncept koji je označavao ovaj grčki pojam. Iako između navedenih pojmova postoje razlike, koje se prvenstveno ogledaju po vremenu i mjestu nastanka, te različitom društvenom kontekstu, ipak se radi o pojmovima kojima je u osnovi isti cilj, a koji se ogleda u ograničenju državne vlasti pravom. Kao okosnicu ideje i teorije pravne države možemo uzeti Veliku povelju o slobodama (Magna Charta Libertatum) iz 1215.godine. Ovim dokumentom ograničava se apsolutna vlast monarha, čime po prvi puta na djelu imamo oblik ograničenja vlasti, te se ovaj dokument smatra i početkom razvoja ustavne vladavine (konstitucionalizma). Možda je najeksplicitnije ideju vladavine prava označio Albert Venn Dicey (A.V.Dajsi) u svom kapitalnom djelu Ustavno pravo (The Law of the Constitution, 1885. g.), u kojem on ističe vladavinu prava kao temeljno načelo britanskog ustavnog prava. Dajsijeva teorija vladavine prava sastoji se od: prava i slobode pojedinca, dominacije objektivnog nad subjektivnim pravom ili prevlast zakona nad pojedinačnom voljom i neovisnim položajem sudova. Po doktrini vladavine prava vlast pripada zakonu i vlast ne može biti arbitrarna. Po ovoj doktrini vladavinu prava garantira Parlament svojom suverenosti, a ostvaruju ju neovisni sudovi na temelju običajnog prava (common law-a) i pisanih zakona (statut law-a). Za potpunije razumijevanje vladavine prava znakoviti su stavovi Fridricha Hayeka (Fridrih Hajek) po kome „vladavinu prava (rule of law) ne treba poistovjetiti sa vladavinom zakona (rule of the law), već je treba shvatiti kao politički ideal o slobodi utvrđenoj pravom (liberty under law).“³ Naime, sasvim je izvjesno da su ljudi tijekom povijesti, unutar svojih globalnih društvenih zajednica nastojali uspostaviti pravila ponašanja koja će im jamčiti sigurniji život. To rješenje pronađeno je u zakonu. Još su grčki filozofi isticali potrebu da je bolje da vlada zakon a ne ljudi, te da se odnosi među ljudima trebaju regulirati zakonom, a ne voljom moćnih pojedinaca. U tom kontekstu, možemo polaziti od premise da je težnja za idejom pravne države bila i ostala težnja građanstva za slobodu, jednakost, dostojanstvo, sigurnost i demokraciju. Veliki utjecaj na shvaćanje kako nema sukoba između slobode i prava ostavio je Montesquie (Monteskeje). Upravo je njegovo shvaćanje „*da se moramo pokoriti zakonima da bismo mogli biti slobodni, te da suci moraju biti samo usta kroz koja govori zakon*“. Podsjetimo ovdje na Francuski ustav iz 1791. godine koji kaže da u „Francuskoj nema vlasti nad zakonom“.

Učenje o pravnoj državi (Rechtsstaat) razvilo se u Njemačkoj i to pod utjecajem prirodnog prava i liberalizma, te s pravom, mnogi autori smatraju da je teorija pravne države produkt njemačkog konstitucionalizma. U Njemačkoj se teorija pravne države (Rechtsstaat) pojavljuje kao povijesni produkt socijalnog kompromisa apsolutne monarhije sa liberalnim građanstvom.“⁴ Ideja pravne države vuče porijeklo iz učenja Kanta i to kada on govori o društvu u kojem treba ostvariti slobodu. Postoji i ograničenje slobode, a to je sloboda drugih. Kant slobodu čini osnovom pravne nauke. „Pravo ima zadaću ustanoviti uvjete, pod kojima

³Lidija R.Basta:“Politika u granicama prava“ Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije i Institut za uporedno pravo Beograd, 1984. ,str.103.

⁴Edin Šarčević o tome piše na sljedeći način:“Njena se supstancija može, dakle, reducirati na četiri teorijska modela. Svaki model odgovara sasvim određenom idejnom krugu koji izrasta iz odgovarajućih političkih, ekonomskih ili kulturnih potreba: racionalno-individualistička paradigma je teorija prosvijećenog liberalizma i ekonomske konkurencije, iracionalno- konzervativna paradigma je teorija monarhijske reakcije i konzervativnih snaga koje se zalažu za feudalnu restauraciju, mješovita paradigma je teorija konstitucionalizma koja izražava specifično njemački kompromis između monarhije i ekonomskog liberalizma čije je razrješenje uslijedilo u formi konstitucionalne monarhije, kritičko-marksistička paradigma je teorija revolucionarnog proletarijata koja se formira u okrilju razvijenog kapitalizma“ (Mr.Edin Šarčević:“Ka sistematizaciji teorije pravne države“ Zbornik PFZ, 40.1990. str.423-424.

se samovolja jednoga može ujediniti sa samovoljom drugih prema općemu zakonu slobode, i pomoću prisile ovih uvjeta osigurati slobodu ličnosti.“⁵Njegov „kategorički imperativ“⁶čini bit osnovnih ideja na kojima počiva vladavina prava na području morala. „Čudo-redni zakon je naprosto zapovijed, kategorički imperativ. On djeluje bezuvjetno i apsolutno, dok su hipotetički imperativi samo relativni.“⁷Njemački autori pod pojmom pravne države⁸ prvenstveno su smatrali ograničenje slobodne djelatnosti izvršne vlasti (egzekutive).Po tom shvaćanju sudska i izvršna vlast podređene su zakonu. Razvidno je da teorija koja se razvila u Njemačkoj (Rechtsstaat), a koja je označila dominaciju normativističke teorije, težište stavlja na nadzakonsku snagu ustavnopravnih normi i hijerarhiju izvora prava koja iz nje slijedi. Ova dominacija norme u teoriji prava svoj vrhunac imala je u Kelsenovom poimanju prava. Po toj teoriji, pravo je sistem normi koji se konstruira proceduralnim izvođenjem nižih normi iz viših normi, te na temeljnoj pravnoj normi (Grundnormi) počiva važenje cjeline pravnog poretka. Pravo je po tom učenju samo ono pravo koje je donijela pravna vlast po određenoj proceduri. Kelsen je težio da pravna znanost ostane čista, bez utjecaja bilo kakvih sadržaja sa strane (socioloških, aksioloških, politoloških itd), jer, po njemu, kada se pravne norme stvore, one se osamostaljuju. U modernom poimanju pravne države, ovakva teorija nije prihvatljiva, budući da pravni poredak s aspekta funkcioniranja pravne države obuhvaća propise, ali i razna nepisana pravila, ugovore i sva ona motrišta koja su obuhvaćena meta-jurisdiksičkim područjem.Stoga svako istraživanje praktičnog funkcioniranja instituta i institucija na kojima počiva pravni poredak nužno uvodi u pravni pristup i meta-pravne elemente, koji se izravno i neizravno unose u pravo kroz pravne standarde ili druge pravne institute (kao npr. pravda, opravdani razlog i sl.) Osim toga, svaki pravni poredak ima vrijednosnu dimenziju, tako da pravna država mora počivati na osnovnoj pravnoj normi, vrijednosno određenoj normi, jer se pravom u konačnici ipak štite temeljne vrijednosti na kojima počiva neka globalna društvena zajednica. Slijedom toga, možemo reći, da se funkcioniranje pravne države zasniva na ustavnim i pravnim pretpostavkama koje su determinirane određenim sustavom vrijednosti na kojima počiva neka zemlja. Te osnovne vrijednosti sadržane su u ustavu, a bit ustava ogleda se u ograničenju vlasti. Dakle, demokraciji koja se temelji na suodlučivanju, odnosno participaciji članova društvene zajednice u oblikovanju političke volje i sudjelovanja u političkom životu, potrebna je snažna i učinkovita pravna država. U demokratskoj pravnoj državi nositelji javnih službi vezani su za ustav i zakon. Glede toga možemo reći da je pravna država uvijek i država ustava i zakona, jer upravo vezivanje državnih organa za pravo osigurava građaninu prostor slobode u koji se smije zadirati samo na temelju zakonskog ovlaštenja. Slijedom toga, pravna država trebala bi biti garant ljudskih prava i sloboda. Jednostavno rečeno, nema jednakopravnosti bez pravnog poretka koji osigurava primjenu načela ustavnosti i zakonitosti. Dakle, u shemi: pravna država – jednakopravnost - pravni poredak - ustavnost i zakonitost postoji međusobna ovisnost elemenata i njihov sklad. Osim ovih pretpostavki, mogli bismo postaviti i slijedeću **hipotezu**:

⁵WilhelmWindelband: Povijest filozofije, Naprijed, Zagreb, str.133.

⁶ Osnovni kategorički imperativ po Kantu je: „Postupaj tako da tvoje ponašanje može poslužiti kao opći zakon za ponašanje svih ostalih u istoj situaciji“ „Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1985., str.602.

⁷ Isto, str.127.

⁸ U teoriji je danas jednoglasan stav da izričaj pravna država izvorno pripada njemačkom jeziku „Rechtsstaat“ (francuski:etat de droit, engl. State of law, španj:estado de derecho, tal: statodidiritto).Neki autori kao misaonog oca pravne države navode Kanta. Hayek navodi da je izraz pravna država prvi upotrijebio K.T.Welcker. R.Gneist i F.Neumann smatraju da je R.Mohl autor pravne države. Prof.Đuro Vuković u svojoj knjizi „Pravna država“ navodi da je pojam pravne države prvi upotrijebio Mohl.

U svojoj suštini, pravna država je demokratska država, koja je u društvene odnose unijela ideju o jednakosti ljudi pred zakonom, pravnoj sigurnosti i pravnoj predvidljivosti. U pravnoj državi svi su ograničeni zakonom i takva država ne bi trebala dozvoliti nikome da se izdigne iznad zakona i na taj način omogući razvoj negativnih posljedica kao što je korupcija.

Sukladno Radbruchovom stavu po kojem „državi pripada prirodno pravo da subjektivno donosi zakone, te da je ograničena drugom normom prirodnog prava da ju ti isti zakoni vezuju“, proizišao je stav o pravnoj vezanosti (ograničenosti) države. Samim tim, pravna država trebala bi biti garant ljudskih prava i sloboda. Glede toga, možemo reći, da pravna država predstavlja oblik državne organizacije koja putem zakona (općih i neretroaktivnih) posreduje između države i slobode i prava čovjeka i građanina. Tako je Rudolf von Gneist smatrao da pravna država treba sadržavati „uzajamni odnos između države i društva“,⁹ te da se socijalna kriza može prevladati posredstvom pravne države. Kao izvedenica ovakvog shvaćanja pravne države pojaviti će se podjela vlasti s osnovnim ciljem međusobne kontrole i međusobnog nadopunjavanja i s druge strane čuvanjem i proširivanjem temeljnih sloboda i prava čovjeka i građanina. Dakle, za funkcioniranje pravne države od presudnog je značaja pitanje legitimnosti vlasti koja nije koruptivna. U pravnoj državi legitimna je ona vlast koja je izabrana na neposrednim i slobodnim izborima. Međutim, od pravne države ne može se očekivati ono što ona ne može ostvariti i što ona ne može biti. Dakle, i u istraživanju funkcioniranja pravne države treba polaziti od stava da je praksa polazna točka, cilj i kriterij saznanja, osobito zaključivanja, odnosno treba početi od činjenica koje prethode teoriji.

Praksa pokazuje, da se pravna država još uvijek nalazi na nestabilnom tlu i da mnoge države ne funkcioniraju po prerogativima moderne pravne države koja uključuje temeljne postulate o jednakopravnosti, pravnoj sigurnosti i pravnoj predvidljivosti. Osobito je izraženo nefunkcioniranje pravne države u tzv. kriznim situacijama kao što su rat, stanje neposredne ugroženosti, elementarne nepogode i sl. Radi se o stanjima u kojima izvršna vlast nastoji što prije osigurati regulacijske ciljeve, te su u takvim stanjima uvijek nečija prava povrijeđena. Stoga, možemo reći da je pravna država ideal kojem treba težiti, a budući da je općepoznato da su ideali nedostižni i nedokučivi, oni su projekti želja, ali im se može približiti. Upravo je takav ideal pravna država.

Znakovito je ovdje podsjetiti se i na Dworkinov stav o jednakosti, koji razlikuje dvije vrste prava na jednakost i to:

(1) pravo na jednak postupak (the right to equal treatment) i

(2) pravo na postupak kao s jednakim (the right to treatment as an equal).

„Prema Dworkinu temeljno pravo je pravo na postupak kao s jednakim, pravo na jednaku skrb i poštovanje, a njemu je podređeno pravo na jednak postupak, kao i sva druga prava na posebne slobode.“¹⁰ Iako ovi Dworkinovi stavovi nisu usmjereni ka tumačenju pravne države već su usmjereni na kritiku utilitarizma, ipak nam se čini znakovitima i u shvaćanju funkcioniranja pravne države, jer pravna država ne može biti učinkovita bez primjene načela jednakosti.

Glede toga, možemo završiti ovaj dio rada s konstatacijom da je pravna država proces koji se ostvaruje postepeno, ona je ideal kojem se teži. Bila bi u potpunosti ostvarena kada bi postojala suglasnost između zakona i društvene stvarnosti, a što je teško ostvariti zbog

⁹Cit. Prema Manfred Riedel: „Društvo građansko“, Zbornik radova :Građansko društvo i država, Izdavačka kuća „Naprijed“ Zagreb, 1991. str.130.

¹⁰Ronald Dworkin: Shvaćanje prava ozbiljno, Kruzak, Zagreb, 2003. (cit iz predgovora Miomira Matulovića, str.XVI)

dinamičnosti društvene stvarnosti i niza drugih pitanja ljudske prirode. Stoga, pravna država kao ideal može se ostvariti samo postupno i to s ostvarivanjem i funkcioniranjem njenih instituta i institucija, osobito funkcioniranjem ustavno-pravnih pretpostavki.

2. Uloga građana u pravnoj državi

U istraživanju funkcioniranja pravne države, a u okviru teme rada, ne treba zaboraviti i na obveze građana prema pravnoj državi, a koje se prvenstveno ogledaju u lojalnosti građana prema pravnom poretku, izvršavanju prava, obveza i odgovornosti, te potrebnom nivou pravne i političke kulture koji se stječe edukacijom i socijalizacijom pojedinca od obitelji pa nadalje. Ovim se stavom približavamo postavljenoj tezi da pravna država u svom sadržaju ima i vrijednosnu dimenziju, a što se posebno ogleda u političkoj kulturi. Naime, ako pođemo od toga da je politička kultura skup orijentacija što ih sudionici političkih procesa imaju prema osnovnim institucijama pravnog i političkog sistema u jednom društvu, to će nas i dovesti do njenih osnovnih determinanti. Iz toga proizlazi da na određivanje nivoa i sadržaja političke kulture, prije svega, utječu objektivni čimbenici u koje možemo ubrojiti karakter i strukturu pravnog i političkog sistema jednog društva. Samo razvojemne **korumpirane** političke kulture društvo može uspostavljati odnos sa aparatom javne vlasti, odnosno razvijati političku demokraciju. Podsjetimo se i Almondove izreke: “*Ukoliko politička kultura nije sposobna da podržava demokratski sistem, izgledi za uspjeh ovog sistema su mali*”. Stoga možemo reći da je za funkcioniranje pravne države nužno razviti demokratsku političku kulturu sa tri osnovna obilježja: aktivnost, uključenost i racionalnost. Ovo prvenstveno iz razloga što u današnjem poimanju pravne države prevladava stav da je samo parlamentarna država pravna država kao rezultat slobodnih i ne posrednih izbora. T.Hribar to objašnjava na slijedeći način:

*“Odnos između civilnog društva i legitimne vlasti jest dvosmjernan i odvija se preko pravne (parlamentarne) države. Iz društva proizlazi vlast, i u slučaju da zaista iz njega proizlazi potvrđuje se kao legitimna vlast koja postavlja državu (na temelju odnosa snaga u parlamentu) kao parlamentarnu državu, a ona kao pravna država osigurava djelovanje društva kao civilnog društva; modernog civilnog društva dakle nema prije legitimne vlasti i pravne države.”*¹¹ Prema tome, možemo reći, da su u pravu autori, koji smatraju, da nema zbiljske slobode pojedinca bez ograničenja vlasti, a ograničenje vlasti nije moguće ostvariti bez diobe (podjele) vlasti¹², odnosno međusobnog nadzora i međusobnog utjecaja jedna vlasti na drugu.

II POJAM I VRSTE KORUPCIJE

¹¹Tine Hribar: *Civilno društvo, pravna država i legitimna vlast*, cit. prema: *Građansko društvo i država*, Naprijed, Zagreb, 1991., str.195.

¹²O potrebi diobe vlasti pisao je Ch.Montesquieu (1689.-1755.)u svom dijelu“o duhu zakona“. Po njegovom mišljenju dioba vlasti je nužna zbog slobode pojedinca. On smatra da sloboda nestaje ako se vlast zloupotrijebi, a što opisuju riječima:“ da je svaki čovjek koji ima vlast sklon da je zloupotrijebi... Kad jedna osoba, ili isto tijelo obavlja poslove zakonodavne i izvršne vlasti, nema slobode. Isti je slučaj ako sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne, a sve je izgubljeno ako isti čovjek ili isto tijelo glavarava, plemića ili naroda obavlja sve tri vlasti.“

Jezgra samog pojma korupcije¹³ predstavlja ostvarenje privatnih interesa na štetu javnih interesa i općeg dobra, što se najčešće očituje u nenamjenskom trošenju proračunskih sredstava na teret proračunskih obveznika. U težim slučajevima korupcije, onaj koji podmićuje zlorabi svoj najčešće financijski utjecaj, a može biti i neki drugi utjecaj kao na primjer-ucjena, u ostvarenju svog cilja posredstvom potkupljene osobe (službenika, političara...), koji zlorabeći svoju moć odlučivanja ili funkciju dolazi do svog cilja kojeg ne bi postigao redovnom procedurom kod državnih institucija.¹⁴ Na taj način se zlouporabi i povređuje jedno od temeljnih načela demokracije, načelo povjerenja. (Borghi,1995.)

"Korupcija je proces protupravne razmjene, između počinitelja iz javne sfere (političke ili upravne) i počinitelja iz privatne sfere, s tendencijom uspostave sustava planiranja ili isključivanja općeg interesa i konkurencije u korist osobnih interesa (financijske, političke ili druge moći i prestižne uloge u društvu". (N. Quelez,1996.)

U smislu borbe protiv korupcije najveći napor predstavlja težnja za zadržavanje osnovnih etičkih vrijednosti, te bi dužnosnici na razini država, službenici u državnim institucijama "morali" biti uvjereni u nemoralnost korupcije. Ipak moderna korupcija se ne može svesti samo na moralnost javnih službenika, njihove etičnosti već na stvaranje globalnih uvjeta (pravnih, socijalnih, gospodarskih) za otklanjanje pojave potkupljivanja. Razlika između korupcije i potkupljivanja je ta što učestalo potkupljivanje dovodi do korupcije, dok pojedinačni slučajevi potkupljivanja su samo kaznena djela koja se često nazivaju i uzimanjem mita, te su prethodnica korumpiranosti institucija i društva koje se počinje razarati iznutra.

U većini europskih kaznenih zakonodavstava razlikuje se dva tipa korupcijskog ponašanja¹⁵:

Pasivna korupcija koja postoji kada netko na službenom ili privatnom položaju primi ponudu, dar, korist ili obećanje dara odnosno koristi, te time počini kazneno djelo mita, zlorabe položaja ili ovlaštenja, sklopi štetan ugovor, čini štetan protuzakonit utjecaj odnosno posredovanje na štetu institucije ili privatne osobe.

Aktivna korupcija koja postoji kada netko, nudeći, obećavajući ili dajući kakav dar, korist ili privilegirano ponudi ostvarenje nekog prava koje mu ne pripada ili bar u tom trenutku nije zakonski opravdano čini kazneno djelo davanja mita.

Uz navedene vrste pravnih razlikovanja oblika korupcije, kriminološko-kriminalističko razlikovanje korupcijskog ponašanja dijelimo na: uličnu korupciju, korupciju u javnoj upravi, političku korupciju, gospodarsku korupciju, opću korupciju, te sudbenu korupciju¹⁶.

Ulična korupcija obuhvaća oblike spontanog potkupljivanja javnih službenika, namještenika bez prethodnog plana sa izbjegavanjem redovnih obveza ili postupanja u skladu

¹³Korupcija, lat. – pokvarenost, podmitljivost, potkupljivost; B. Klaić.: Rječnik stranih riječi.

¹⁴Europski savjet u izvješću 1994. godine je postavio radnu definiciju korupcije kao "ponašanje osoba koje na službenom ili privatnom položaju zlorabe svoje dužnosti na način da ostvare nelegalne zarade ili dobitke bilo koje vrste".

¹⁵Sačić. Ž.,: „Korupcija i njezino suzbijanje u svijetu i Hrvatskoj – kriminološko kriminalistički aspekti“, MUP RH Policija i sigurnost, 1998, br. 1-2, str.3-4.

¹⁶ Isto

sa zakonom, odnosno izvršenja zakonskih obveza, te ostvarenjem nepripadnih prava. Ovakvi slučajevi korupcije se pojavljuju prilikom podmičivanja policajaca, carinika, poreznih i tržišnih inspektora, te drugih službenih i odgovornih osoba koje su ovlaštene za provedbu javnih ili državnih ovlasti.

Korupcija u javnoj upravi često se javlja kao posljedica sklapanja štetnih ugovora, dodjela građevinskih radova, koncesija ili izvršitelja usluga uz nepoštivanje zakonske procedure sa posljedicom uzimanja protupravne naknade na teret proračunskih sredstava.

Politička korupcija je uvijek zanimljiva jer je na udaru medija, a često je najteže dokaziva zbog zakonske podloge koju poneki postupci prema pojedinim interesnim skupinama imaju zakonodavna i izvršna vlast. Najčešće se takvi pojavni oblici pojavljuju u svjesnom pripremanju i izglasavanju manjkavih zakonskih akata, pod zakonskih odluka koje su u domeni izvršne vlasti, "crni fondovi" za financiranje političkih stranaka, te vođenje evidencija financijskih transakcija bez prava javnosti na uvid.

Gospodarska ili opća korupcija obuhvaća oblike korupcijskog ponašanja u gospodarstvu, građevinarstvu, zdravstvu, socijalnim programima, prosvjeti, sportu i slično.

Sudbena korupcija je također kao i politička korupcija teško dokaziva jer se "skriva" iza zakona (odugovlačenje postupka, zastara pojedinih kaznenih djela...). Zloporaba položaja pripadnika sudbene vlasti se često rabi na diskrecijskom pravu pripadnika sudbene vlasti, te razarajuće djeluje na vladavinu jednakosti koja je jedan od stupova sigurnosti čovjeka kao pojedinca.

Ova podjela vrsta korupcije nije podjela prema težini opasnosti spram društvene zajednice i sigurnosti, nego prvenstveno oblik korupcije u opisu kriminološko-kriminalističke naravi.¹⁷

CILJ I ZADAĆA RADA

Cilj rada je prikazati korupciju kao negativnu karakteristiku civilnog društva, (što ona i je), koja onemogućava funkcioniranje pravne državeu manjem ili većem obliku, ovisno o njenoj rasprostranjenosti.

Zadaća rada je prikazati korupciju sa stajališta kaznenog zakonodavstva, te zastupljenost korupcije u Hrvatskoj, državama regije i državama evropske unije, te utvrditi njeno napredovanje, stagnaciju ili suzbijanje do najnižih granica.

1. Korupcija u Hrvatskoj

U svijetu, pa tako i našoj državi, korupcija se ne prijavljuje u velikoj mjeri zbog osjećaja osobe koja je bila izložena da se posluži takvim ponašanjem. Osoba ne želi prijaviti primatelja mita, jer ima osjećaj da legalnim putem neće doći do svojih prava. Takvo

¹⁷

Isto

ponašanje proizlazi iz samog usvojenog nasljeđa da legalnim putem ide presporo, ili se ne rješava pravo koje bi građanin trebao imati legalnim putem. Nepovjerenje u institucije države direktno ugrožava sigurnost svakog građanina u njegovim pravima i obvezama.

Indeks percepcije korupcije ukazuje na to da se mnoge države i danas suočavaju s prijetnjom korupcije na svim razinama vlasti. Države koje su najviše rangirane, pokazuju da transparentnost sustava potiče društvenu odgovornost i smanjuje korupciju. U jače korumpiranim državama jedan od najvećih izazova predstavlja korupcija u javnom sektoru, posebno u područjima kao što su političke stranke, policija i pravosuđe¹⁸. Korupcija se može smanjiti slobodnim pristupom informacijama, te jasnim definiranjem pravila ponašanja svih koji obnašaju javne dužnosti. S druge pak strane nedostatak odgovornosti u javnom sektoru s neučinkovitom javnom upravom pogoduje korupciji.

Na ljestvici od 177 država, prema Indeksu percepcije korupcije¹⁹, Hrvatska je zauzela 57-o mjesto u 2013 godini. U odnosu na 2012 godinu Hrvatska je napredovala za pet mjesta. Unatoč pomaku na ljestvici Hrvatska je i dalje po borbi protiv korupcije ispod prosjeka Europske unije.

Iako Indeks percepcije korupcije 2013. potvrđuje da se Hrvatska bori protiv korupcije, ta borba nije dovoljno jaka. Pomak od dva boda i pet mjesta na ljestvici ne bi smio zadovoljiti Vladu Republike Hrvatske. Iako je Hrvatska od 01.07.2013 god. članica Europske unije, njezin je IPK ispod prosjeka Unije. Naime, u Europskoj je uniji prosječna vrijednost indeksa 62.6, a indeks Hrvatske je 48 bodova. Istodobno Hrvatska je iznad svjetskog prosjeka koji iznosi 43 boda.

2. Indeks percepcije korupcije u odnosu na države regije

Indeks percepcije korupcije određene države ukazuje na to kolika je razina percepcije korupcije u javnom sektoru na bodovnoj ljestvici od 0 do 100. Pritom 0 predstavlja zemlju koja se percipira kao visoko korumpirana, a ona ocjenjena sa 100 kao zemlja očišćena od korupcije. Korupcija podrazumijeva nezakonite aktivnosti koje se namjerno prikrivaju, a izlaze na svjetlo dana kroz skandale, istrage i suđenja.

Tablica 1. Indeks percepcije korupcije u državama regije

RANG 2013	RANG 2012	+/-	DRŽAVA	INDEKS 2013	INDEKS 2012	+/-
43	37	-6	SLOVENIJA	57	61	-4
57	62	5	HRVATSKA	48	46	2
67	69	2	MAKEDONIJA	44	43	1
67	75	8	CRNA GORA	44	41	3

¹⁸Ribičić,G.,Šujster,T.(2013) „ Korupcija kao ugroza nacionalne sigurnosti“ Zbornik radova sa treće međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Nove sigurnosne ugroze i kritična nacionalna infrastruktura“ MUP RH, Visoka policijska škola, Zagreb, 12-13. rujna 2013g.

¹⁹www.transparency.hr

72	80	8	SRBIJA	39	42	3
72	72	-	BIH	42	42	-
116	113	-3	ALBANIJA	31	33	-2

Preuzeto: www.transparency.hr

Prema indeksu percepcije korupcije najveći su pomak od država u regiji imale Crna Gora i Srbija. One su napredovale za 3 boda. S druge strane rast korupcije se bilježi u Sloveniji i Albaniji. Na ljestvici od 177 država svijeta, države iz regije zauzimaju sljedeća mjesta: 43. mjesto Slovenija (57 bodova), 57. mjesto Hrvatska (48 bodova), 67. mjesto Makedonija i Crna Gora (44 boda), 72. mjesto Srbija i Bosna i Hercegovina (42 boda), te 116. mjesto Albanija (31 bod).

3. Indeks percepcije korupcije u državama evropske unije

Hrvatska se nada i vjeruje da će Indeks percepcije korupcije u 2014 godini Hrvatsku smjestiti što bliže državama koje bi nam trebale biti uzor. Jedan je to od preduvjeta nužnih za privlačenje stranih investicija, ali i za razvoj hrvatskog poduzetništva bez kojeg neće biti novih radnih mjesta.

Tablica 2. Indeks percepcije korupcije u zemljama evropske unije

Rang	DRŽAVA	Rez.	Rang	DRŽAVA	Rez.	Rang.	DRŽAVA	Rez.
1.	Danska	91	14.	Austrija	69		Slovačka	47
2.	Finska	89	15.	Estonija	68		Italija	43
3.	Švedska	89	16.	Cipar	63		Rumunjska	43
4.	Norveška	86	17.	Portugal	62		Bugarska	41
5.	Švicarska	85	18.	Poljska	60		Grčka	40
6.	Nizozemska	83	19.	Španjolska	59			
7.	Luksemburg	80	20.	Litva	57			
8.	Njemačka	78	21.	Slovenija	57			

9.	Irska	78	22.	Malta	56		
10.	V. Britanija	76	23.	Mađarska	54		
11.	Belgija	75	24.	Latvija	53		
12.	Irska	72	25.	Hrvatska	48		
13.	Francuska	71	26.	Češka	48		

Izvor: www.transparency.hr ; obrada autora

Po mišljenju 21% građana Hrvatske korupcija je u protekle dvije godine porasla, dok 51 % građana smatra da korupcija u zadnje dvije godine stagnira dok najkorumpiranijim sektorom građani smatraju političke stranke, sudstvo i javne službenike, pokazali su rezultati Globalnog korupcijskog barometra za 2013. Godinu.²⁰

U istraživanju provedenom od rujna 2012. do ožujka 2013. godine sudjelovala je 114 270 ispitanika iz 107 zemalja svijeta, što je najviše do sada. U Hrvatskoj je terensko istraživanje provedeno na uzorku od 1.000 ispitanika kad su građani u Hrvatskoj najkorumpiranijim ocijenili pravosuđe (4,1) te predstavnička tijela i političke stranke (4,0). Najmanje korumpiranima ocijenjeni su vojska i vjerske organizacije (2,7).²¹

Ispitanici su ocjenjivali i koliko uspješno vlasti u njihovoj zemlji suzbijaju korupciju. Na globalnoj razini 54 posto ispitanika smatra da vlade nisu uspješne u borbi protiv korupcije, što je u usporedbi s GCB istraživanjem 2010/11 povećanje od 7 posto. U Hrvatskoj je 19 posto građana ocijenilo aktivnosti tijela javne vlasti u suzbijanju korupcije uspješnim, 35 posto niti uspješnim niti neuspješnim, a većina građana, njih 47 posto, smatra da vlast nije uspješna u suzbijanju korupcije.

Rasprava:

- Davanje mita široko je rasprostranjeno; 27% ispitanika platilo je mito u posljednjih 12 mjeseci u kontaktu s javnim institucijama i službenicima.
- Javne institucije koje bi trebale štiti građane (policija i sudstvo) najsklonije su primanju mita; 31% ispitanika koji su došli u kontakt s policijom, i 24% ispitanika koji su došli u kontakt sa sudstvom prijavilo je plaćanje mita
- Vlade ne čine dovoljno u borbi protiv korupcije, većina ljudi diljem svijeta vjeruje da je njihova vlada neučinkovita u borbi protiv korupcije, te da se korupcija u njihovim zemljama povećava
- Najkorumpiranije su političke stranke diljem svijeta koje se smatraju najkorumpiranijim institucijama
- Osobne veze i poznanstva igraju veliku ulogu u javnoj administraciji; ispitanici smatraju da korupcija nije samo plaćanje mita - dapače, gotovo 2 od 3 ispitanika vjeruje da poznanstva uvelike utječu na procese u javnom sektoru
- Umjesto za javno dobro, vlade djeluju u korist privatnih interesa; 55% svih ispitanika vjeruje da su vlade vođene privatnim interesima i interesnim grupama umjesto općim dobrom.

²⁰ www.transparency.hr

²¹ Isto

- Ljudi su spremni djelovati; 9 od 10 ispitanika prijavilo bi korupciju, a 2/3 ispitanika od kojih je zatraženo mito odbilo je platiti.

Na ljestvici od 1 (bez korupcije) do 5 (potpuna korupcija) političke stranke i sudstvo dobile su ocjenu 4.0, slijede javni službenici s ocjenom 3.9, te predstavnička tijela i zdravstvo s ocjenom 3.8. U sredini ljestvice su policija (3.5), privatni sektor (3.5) i obrazovni sustav (3.5), a najmanje korumpiranim ocijenjeni su vjerske organizacije (2.8), nevladine udruge (2.8) te vojska (2.6). Polovina građana smatra da je korupcija tijekom protekle dvije godine ostala ista, dok 29 posto građana misli da se smanjila.

Zaključak:

Poduzimanje mjera i aktivnosti na suzbijanju korupcije cilj je koji svaka vlada mora pojačavati na način da kontrolira javne službenike, te ih sankcionira u skladu s zakonom. Namjerno ističemo sintagmu suzbijanje korupcije iz razloga što držimo da pojam borbe protiv korupcije nije adekvatan. Naime, pojam "borba" pripada vojnoj terminologiji i ukazuje na sukob između jasno definiranih protivnika, dok je korupcija kao negativna društvena pojava najčešće prikrivena (nevidljiva) i teško dokaziva. Kako ista ne nastaje preko noći, isto tako se ne može niti suzbiti (ili iskorijeniti) preko noći. Ne postoji „čarobni štapić“, niti se ista može suzbiti isključivo represivnim metodama, već istim onim putem kako je i nastajala. Držimo da se općenito negativne pojave u društvu mogu suzbijati funkcioniranjem pravne države, što prvenstveno uključuje dobro organiziranu i učinkovitu kontrolu rada svih organa i organizacija. Stoga se upravo kontrola rada kao funkcija rada i upravljanja organa i organizacija pojavljuje kao *conditio sine qua non* funkcioniranja pravne države. U radu smo istaknuli da je funkcioniranje pravne države brana koruptivnim radnjama. Istraživanja spomenuta u radu pokazuju da se po pitanju korupcije nije puno napravilo a pokazatelji pokazuju da je mogući i trend porasta zbog uvriježenog načina djelovanja menadžera u Hrvatskoj. Naravno da je i neučinkovitost sudstva da završi neke pokrenute slučajeve korupcije, ohrabrenje za nastavak korupcijskog ponašanja osoba kojima je omogućeno korupcijsko ponašanje zbog svog položaja i namještenja. Poseban problem predstavlja i tzv. politička korupcija koja se negativno odražava na razvoj demokracije i predstavlja prijetnju stabilnosti društveno-političkog i ekonomskog razvoja zemlje.

Zbog nedostatne vladavine prava koja se protezala u zadnjih desetak godina, koja je još manja kad su u pitanju određene skupine (Romi, Srbi, Muslimani, itd.), oni koji nemaju jake veze, uživaju slabiju zaštitu u odnosu na moćnike. Uz to, korupcija, posebno tijekom procesa privatizacije, te u vezi s pristupom nekim socijalnim povlasticama, također neproporcionalno pogada siromašne. Za velike promjene potrebna je politička volja i odlučnost, koja se mora nametnuti bilo kojoj vlasti. Izmjena kaznenog zakonodavstva, donošenje Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije, daje se građanima povjerenje u sustav i svoju nacionalnu sigurnost da mogu uživati sva prava i obaveze Republike Hrvatske.

Literatura:

1. Čupurdija M. Subašić S.: „O pravuipravednosti, Svijetlagrada, Osijek, 2013.
2. Čupurdija M., Subašić S.: „O pravnostipravaipravukaoznanosti“, Hrvatskapravnarevija, Zagreb, br.07-08/2007.
3. Čupurdija M., "Kontrola rada", Informator, Zagreb, br.5200/2006.

4. Čupurdija M.,:O nekim pitanjima ostvarivanja zakonitosti", Informator, Zagreb, br.5207/2006.
5. ČupurdijaM.,Subašić S.: „Oslobađanje dogmii uspostavljanje pravne države“, Forum, Beograd, 1990.
6. Franičević, V. :, „Politička i moralna ekonomija hrvatske tranzicije,“ Politička misao br. 1, Zagreb, 2002g.
7. Gomart, E.: „Social Assessment of Poverty in Croatia“, Background paper, World Bank, 2000.
8. Herman, V., Čupurdija, M.: (2010) „Kontrola rada kao bitna pretpostavka funkcioniranja pravne države“, Pravo i porezi: časopis za pravnu i ekonomsku teoriju i praksu-19
9. Kasapović, M.: Demokratska tranzicija i političke stranke: Razvoj političkih stranaka i stranačkih sustava u Istočnoj Europi, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1996g.
10. Rose-Ackerman, Susan, "Korupcija i vlada", Progres d.o.o., Zagreb, 2002.
11. Ribičić, G., Šujster, T. (2013) „Korupcija kao ugroza nacionalne sigurnosti“ Zbornik radova sa treće međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Nove sigurnosne ugroze i kritična nacionalna infrastruktura“ MUP RH, Visoka policijska škola, Zagreb, 12-13. rujana 2013g.
12. Simonović, B.: (2013) „Korupcija u policiji“ Zbornik radova sa treće međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Nove sigurnosne ugroze i kritična nacionalna infrastruktura“ MUP RH, Visoka policijska škola, Zagreb, 12-13. rujana 2013g.
13. Sačić, Ž.: "Korupcija i njezino suzbijanje u svijetu i Hrvatskoj", Policijska i sigurnost, br. 1-2, Zagreb, 1998.
14. Štulhofer, A.: "Nevidljiva ručka tranzicije", Hrvatsko sociološko društvo / Zavod za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu, 2000.
15. Tatalović, S.: (1996) "Upravljanje u političkim sustavima i sustavima obrane", DEFIMI, Zagreb.
16. Vitosha Research / USAID, "Međunarodno istraživanje korupcije", 2002.
17. World Bank (1999.), "Croatia: A Policy Agenda for Reform and Growth"
18. World Bank (2000.), "Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate"
19. www.transparency.hr (25.02.2014)
20. www.transparency.hr (26.02.2014)

SUZBIJANJE PRIVREDNOG KRIMINALA I KORUPCIJE NA TRŽIŠTU KAPITALA REPUBLIKE SRBIJE

Rezime: Shvaćena u svom izvornom značenju kao "kvarenje društva", korupcija se još od antičkog perioda smatra naličjem društvenog razvoja. Manifestujući se u različitim oblicima, korupcija je vremenom prodirala sve dublje u tzv. koridore aparata moći država, da bi u savremenim uslovima narasla do nivoa najozbiljnijih pretnji demokratskom poretku i ostvarenju vladavine prava. U uslovima razvijene tržišne privrede i berzanskog poslovanja, korupcija se sve značajnije ispoljava i u formi tzv. insajderske trgovine, kao jednog od najmarkantnijih oblika privrednog kriminaliteta na tržištu hartija od vrednosti. Polazeći od toga, Zakon o tržištu kapitala Republike Srbije iz 2011. godine propisuje nova krivična dela, s ciljem preveniranja korupcije i uvođenja veće discipline, zakonitosti i odgovornosti subjekata koji se bave transakcijama hartija od vrednosti, a naročito deonicama. Smatra se da su sve tri nove inkriminacije u funkciji dodatne zaštite investitora, obezbeđenja pravednog, efikasnog i transparentnog tržišta kapitala, i smanjenja sistemskog rizika na tržištu kapitala, a da poseban značaj u tom smislu ima krivično delo Korišćenja, otkrivanja i preporučivanja insajderskih informacija iz člana 282. pomenutog Zakona, koje je koncipirano po *avstrijskom modelu*.

Ključne reči: *sporedno krivično zakonodavstvo, otkrivanje i preporučivanje insajderskih informacija, sprečavanje manipulacija na tržištu kapitala, suzbijanje korupcije.*

Uvod

Poznato je da savremeni izraz "korupcija" potiče od latinskog termina "corruptio" kojim je označavano potkupljivanje službenih lica, ali se koristio i u drugim značenjima – najčešće kao izopačenost (npr. moralna izopačenost), odnosno kao kvarenje (npr. kvarenje vlasti ili kvarenje društva u celini). Iz ovoga proističe i izraz "korupcionista" kojom se označava nemoralna, koristoljubiva i podmitljiva osoba.

I u savremenim uslovima postoje različita shvatanja pojma i sadržaja korupcije, bez obzira na to da li u konkretnom slučaju posmatra kao ekonomska psihološka, sociološka, kriminološka, ili krivičnopravna (kriminalistička) pojava.

S tim u vezi treba napomenuti da je Evropski savet tokom 1994. godine postavio tzv. radnu definiciju korupcije, kao ponašanje osoba koje na službenim ili privatnom položaju zloupotrebljavaju svoje dužnosti na način da ostvare nelegalne zarade ili dobitke bilo koje vrste. Osim toga, prema jednom od najkompetentnijih shvatanja u teoriji, korupcija postoji ukoliko dođe do namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri donošenju odluka, u cilju prisvajanja neke pogodnosti.³

¹ Fakultet za poslovne studije i pravo, Beograd

² Narodni muzej, Niš

³ Antonić Dragomir i dr.: *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2001, str. 10-12.

Po ovom shvatanju, princip nepristrasnosti zahteva da prilikom donošenja odluka lični, ili bilo koji drugi, odnosi između učesnika u razmeni nemaju nikakav uticaj. To ukučuje delatnosti kao što su: podmićivanje (primanje novca ili druge beneficije čime se utiče na odluku javne vlasti), nepotizam (patronaža i primenjivanje askriptivnih ili porodičnih kriterijuma u odlučivanju o javnoj aferi), te zloupotrebu položaja za ličnu korist (ilegalno korišćenje javnog dobra, usluge ili druge gratifikacije).⁴

Na ispravnost ovakvog zaključka upućuje i aktuelna legislativa Republike Srbije. Tako se u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije iz 2005. godine⁵, korupcija definiše kao odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga. Isto tako, u smislu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije Republike Srbije iz 2009. godine,⁶ korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.

Imajući sve što je do sada izneto, može se zaključiti da se u uslovima razvijene tržišne privrede i berzanskog poslovanja, korupcija sve značajnije ispoljava i u formi tzv. insajderske trgovine, kao jednog od najmarkantnijih oblika privrednog kriminaliteta na tržištu hartija od vrednosti. Polazeći od toga, Zakon o tržištu kapitala Republike Srbije iz 2011. godine propisuje nova krivična dela, s ciljem preveniranja korupcije i uvođenja veće discipline, zakonitosti i odgovornosti subjekata koji se bave transakcijama hartija od vrednosti, a naročito deonicama.⁷

1. Zakon o tržištu kapitala Republike Srbije

Zakon o tržištu kapitala Republike Srbije stupio je na pravnu snagu 17. maja 2011. godine, ali je njegova primena bila odložena je za šest meseci, tj. počela je 17. novembra 2011. godine. Ciljevi donošenja i primene ovog zakona, kojim je zamenjen dotadašnji Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata⁸, u prvom redu su efikasnija zaštita investitora i obezbeđenje pravednog, efikasnog i transparentnog tržišta kapitala, kao i smanjenje sistemskog rizika na tržištu kapitala.

Naime, ovim zakonom su, između ostalog, uređeni:

- 1) javna ponuda i sekundarno trgovanje finansijskim instrumentima;
- 2) regulisano tržište i multilateralna trgovačka platforma u Republici Srbiji;
- 3) pružanje investicionih usluga i obavljanje investicionih aktivnosti, uključujući izdavanje dozvola za rad i uređivanje investicionih društava i drugih učesnika na tržištu kapitala;
- 4) obelodanjivanje finansijskih i drugih podataka, kao i obaveze izveštavanja izdavalaca i javnih društava u skladu sa ovim zakonom;

⁴ Sačić Željko: *Organizirani kriminal : metode suzbijanja*, Informator, Zagreb, 2001, str. 23.

⁵ „Službeni glasnik RS”, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011.

⁶ „Službeni glasnik RS”, br. 109/2005

⁷ „Službeni glasnik RS”, br. 31/2011

⁸ „Službeni glasnik RS”, broj 47/2006.

5) zabrana prevarnih, manipulativnih i drugih protivzakonitih radnji i činjenja u vezi sa kupovinom ili prodajom finansijskih instrumenata, kao i ostvarivanjem prava glasa u vezi sa hartijama od vrednosti koje izdaju javna društva;

6) kliring, saldiranje i registrovanje transakcija finansijskim instrumentima, kao i organizacija i nadležnosti Centralnog registra, depoa i kliringa hartija od vrednosti; te

7) organizacija i nadležnosti Komisije za hartije od vrednosti.

Najzad, Zakon o tržištu kapitala (u daljem tekstu – ZTK) uvodi evropske standarde i u pogledu zloupotrebe tržišta kapitala. Kaznenim odredbama tog propisa predviđena su tri krivična dela (čl. 281-283 ZTK), šest privrednih prestupa (čl. 284-289 ZTK) i sedam prekršaja (čl. 290-296 ZTK). Iz toga se zaključuje da se zakonodavac Republike Srbije odlučio da celokupnu problematiku vezanu za tržište kapitala reguliše u jednom aktu. S tim u vezi smatramo da je u odnosu na neka rešenja iz uporednog prava, ovakav stav našeg zakonodavca je pravno-tehnički bolji i praktičniji. Primera radi, u Hrvatskoj je ova problematika 2008. godine regulisana kroz dva različita zakonska akta koja su stupila su na snagu istog dana – 1 januara 2009. godine. Reč je o Zakonu o tržištu kapitala⁹ i Zakonu o kaznenim delima protiv tržišta kapitala Republike Hrvatske (u daljem tekstu – ZKDTK).¹⁰

U analizi inkriminacija iz Zakona o tržištu kapitala Republike Srbije treba se posebno osvrnuti na krivično delo korišćenja, otkrivanja i preporučivanja insajderskih informacija, jer se njime razrešava pitanje zabrane tzv. insajderske trgovine (*insider trading*). Reč je o jednom od najsloženijih vidova korupcionaškog ponašanja i, svakako, jedanom od najozbiljnijih problema savremenog poslovanja. Komparacije radi, potrebno je prikazati i druga krivična dela iz ovo i krivična dela iz Zakona o tržištu kapitala Republike Srbije, ali i odgovarajuće inkriminacije iz Zakona o kaznenim delima protiv tržišta kapitala Republike Hrvatske.

2. Korišćenje, otkrivanje i preporučivanje insajderskih informacija

Izvršilac krivičnog delo korišćenja, otkrivanja i preporučivanja insajderskih informacija iz člana 282. ZTK može biti svako lice koje je u posedu određenih „insajderskih informacija“, a kome je zabranjeno da koristi, otkriva i preporučuje povlašćene informacije.¹¹ Međutim, svojstvo učinioca, tj. položaj koji mu omogućava pristup insajderskim informacijama bitno utiče na pravnu kvalifikaciju dela. U tom smislu, među učiniocima treba razlikovati primarne i sekundarne insajdere.

Primarni insajderi su lica koja su do insajderskih informacija došla putem članstva u upravnim ili nadzornim organima izdavaoca ili javnog društva, putem učešća u kapitalu izdavaoca ili javnog društva, pomoću pristupa informacijama do kojih dolazi obavljanjem dužnosti na radnom mestu, vršenjem profesije ili drugih dužnosti, ili putem izvršanja krivičnih dela.

U *sekundarne insajdere* spadaju druga lica koja raspolažu insajderskim informacijama, i to kako određena lica unutar privrednog društva tako i izvan njega (na primer brokeri).

⁹ „Narodne novine RH“, br. 88/2008.

¹⁰ „Narodne novine RH“, br. 152/2008.

¹¹ O insajderskoj trgovini detaljnije videti: Punch Maurice: *Drity business*, Exploring Corporate Misconduct, London, 1995; Simić nenad, „Insajderska trgovina“, *Škola i biznis*, br. 2/2009, str.56-59.

Objekt radnje ovog krivičnog dela su insajderske informacije iz oblasti tržišta kapitala. Po autentičnom tumačenju to su informacije o tačno određenim činjenicama, koje nisu javno objavljene, a odnose se direktno ili indirektno na jednog ili više izdavalaca finansijskih instrumenata ili na jedan ili više finansijskih instrumenata, a koje bi, da su javno objavljene, verovatno imale značajan uticaj na cenu tih finansijskih instrumenata ili na cenu izvedenih finansijskih instrumenata (čl.2 st. 1 tač. 46 ZTK).

Delo ima osnovni, dva teža i jedan kvalifikovani kvalifikovani oblik ispoljavanja. Svi oni se mogu izvršiti samo sa direktnim umišljajem, praćenim određenom namerom, i to: 1) da se ostvari protivpravna imovinska korist sebi ili drugome, ili 2) da se samo nanese šteta drugim licima.

Osnovni oblik ispoljavanja ovog krivičnog dela (čl. 282. st.1 ZTK) će postajati kada učinilac, u nameri da sebi ili drugom licu ostvari imovinsku korist ili nanese štetu drugim licima, upotrebi insajdersku informaciju;

- 1) neposredno ili posredno pri sticanju, otuđenju i pokušaju sticanja ili otuđenja za sopstveni račun ili za račun drugog lica finansijskih instrumenata na koje se ta informacija odnosi;
- 2) za otkrivanje i činjenje dostupnim insajderske informacije bilo kom drugom licu;
- 3) za preporučivanje ili navođenje drugog lica da na osnovu insajderske informacije stekne ili otuđi finansijske instrumente na koje se ta informacija odnosi.

Izvršilac osnovnog oblika korišćenja, otkrivanja i preporučivanja insajderskih informacija može biti svako lice koje poseduje povlašćene informacije kao sekundarni insajder. Sankcija zaprećena za osnovni oblik ispoljavanja ovog krivičnog dela je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine (alternativno).

Prvi teži oblik ispoljavanja ovog krivičnog dela će postajati kada je sekundarni insajder kao učinilac osnovnog vida ispoljavanja korišćenja, otkrivanja i preporučivanja insajderskih informacija, zloupotrebom takvih informacija pribavio sebi ili drugome protivpravnu imovinsku korist u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, ili kada je drugim licima naneo imovinsku štetu u istom iznosu (čl. 282. st.2 ZTK). Za prvi teži oblik korišćenja, otkrivanja i preporučivanja insajderskih informacija zaprećena je kazna zatvorom do tri godine i novčana kazna (kumulativno).

Drugi teži oblik ispoljavanja ovog krivičnog dela će postajati kada je zloupotrebu insajderskih informacija izvrši lice koje je do njih došlo putem članstva u upravnim ili nadzornim organima izdavaoca ili javnog društva, učešća u kapitalu izdavaoca ili javnog društva, pristupa informacijama do kojih dolazi obavljanjem dužnosti na radnom mestu, vršenjem profesije ili drugih dužnosti, odnosno putem krivičnih dela koje je počinilo (primarni insajder). Osim specifičnog svojstva izvršioca, za oblik ispoljavanja krivičnog dela iz člana 282. stav 3 ZTK bitno je i da izvršilac u ovom slučaju nije uspeo da sebi ili drugome pribavi imovinsku korist ili drugim licima nanese imovinsku štetu u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara. Za ovaj teži oblik takođe je zaprećena novčana kazna i kazna do tri godine zatvora (kumulativno).

Najzad, najteži oblik ovog dela postojće kada je primarni insajder kao učinilac drugog težeg vida ispoljavanja korišćenja, otkrivanja i preporučivanja insajderskih informacija, zloupotrebom takvih informacija uspeo da sebi ili drugome pribavi protivpravnu imovinsku korist u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, ili kada je drugim licima naneo imovinsku štetu u istom iznosu (čl. 282. st.4 ZTK). Za ovo je zaprećena kazna zatvora od šest meseci do pet godina i novčana kazna (kumulativno).

3. Osvrt na druga krivična dela iz Zakona o tržištu kapitala Republike Srbije

Krivično delo **zabrane manipulacije na tržištu** ima osnovni (čl. 281. st.1 ZTK) i kvalifikovani vid ispoljavanja (čl. 281. st.2 ZTK). Oba oblika ispoljavanja se mogu izvršiti samo u nameri da se za sebe ili drugo lice ostvari protivpravna imovinska korist ili da se drugim licima nanese šteta, zbog čega su u oba slučaja zaprećene kazne zatvora i novčana kazna (kumulativno).

Po autentičnom tumačenju, manipulacije na tržištu su transakcije i nalozi za trgovanje kojima se daju ili koji će verovatno pružiti neistinite ili obmanjujuće signale o ponudi, tražnji ili ceni finansijskih instrumenata ili kojima lice, odnosno lica koja deluju zajednički održavaju cenu jednog ili više finansijskih instrumenata na nerealom ili veštačkom nivou, transakcije ili nalozi za trgovanje u kojima se upotrebljavaju fiktivni postupci ili svaki drugi oblik obmane ili prevare, kao i širenje informacija putem medija, uključujući i internet, ili drugim putem kojim se prenose, odnosno kojim bi se mogle prenositi neistinite vesti ili vesti koje mogu izazvati zabludu o finansijskim instrumentima, uključujući i širenje glasina i neistinitih vesti i vesti koje dovode u zabludu, a od strane lica koje je znalo ili je moralo znati da su te informacije neistinite ili da dovode u zabludu (čl. 2 st. 1 tač. 46 ZTK).

Osnovni oblik zabrane manipulacije na tržištu sastoji se u preduzimanju ovako shvaćene manipulacije na tržištu (na osnovu kojih se ostvaruje imovinska korist za sebe ili drugo lice ili nanese štetu drugim licima) na sledeći način:

1) tako što se zaključi transakcija ili izdaju nalozi za trgovanje kojima se daju ili koji će verovatno pružiti neistinite ili obmanjujuće informacije o ponudi, potražnji ili ceni finansijskih instrumenata ili kojima lice, odnosno lica koja deluju zajednički, održavaju cenu jednog ili više finansijskih instrumenata na nerealom nivou; ili

2) tako što se zaključi transakcija ili izdaju nalozi za trgovanje u kojima se upotrebljavaju fiktivni postupci ili svaki drugi oblik obmane ili prevare; ili

3) tako što se šire informacije putem medija, uključujući i internet ili bilo kojim drugim putem prenosi neistinite vesti ili vesti koje mogu izazvati zabludu o finansijskim instrumentima, ako je znalo ili je moralo znati da su te informacije neistinite ili da dovode u zabludu.

Sankcija zaprećena za ovaj oblik ispoljavanja manipulacije na tržištu je zatvor od šest meseci do pet godina i novčana kazna.

Kvalifikovani oblik dela postojaće ako je usled neke od alternativno propisanih radnji izvršenja osnovnog oblika manipulacije na tržištu došlo do znatnog poremećaja na regulisanom tržištu, odnosno multilateralnoj trgovačkoj platformi. Pošto je ovde reč o delu kvalifikovanom težom posledicom, podrazumeva se da će učinilac u odnosu na takvu posledicu postupati sa nehatom. Najzad, Sankcija zaprećena za ovaj oblik ispoljavanja dela je zatvor od jedne do osam godina i novčana kazna.

Krivično delo **neovlašćenog pružanja investicionih usluga** takođe ima osnovni (čl. 283. st.1 ZTK) i kvalifikovani vid ispoljavanja (čl. 283. st.2 ZTK). Delo se može izvršiti samo sa umišljajem pojačanim namerom da se za sebe ili drugo lice ostvari protivpravna imovinska korist.

Inače, u smislu člana 2 stav 1 tačka 8 ZTK, pojam investicionih usluga i aktivnosti koje se odnose na sve finansijske instrumente obuhvata: 1) prijem i prenos naloga koji se odnose na prodaju i kupovinu finansijskih instrumenata; 2) izvršenje naloga za račun klijenta; 3) trgovanje za sopstveni račun; 4) upravljanje portfoliom; 5) investiciono savetovanje; 6) usluge pokroviteljstva u vezi sa ponudom i prodajom finansijskih instrumenata uz obavezu otkupa; 7) usluge u vezi sa ponudom i prodajom finansijskih instrumenata bez obaveze otkupa; i 8) upravljanje multilateralnim trgovačkim platformama.

Osnovni oblik neovlašćenog pružanja investicionih usluga izvršiće svako ko

neovlašćeno pruža investicione usluge u nameri da sebi ili drugom licu ostvari imovinsku korist. Za ovo će se učinilac kazniti isto kao i kod osnovnog oblika korišćenja, otkrivanja i preporučivanja insajderskih informacija - novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine (alternativno).

Kvalifikovani oblik dela postojace ako je neovlašćenim pružanjem investicionih usluga učinilac za sebe ili drugo lice pribavio imovinska korist u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara, a isto tako i u slučaju ako je neovlašćenim pružanjem investicionih usluga drugim licima naneta imovinska šteta u iznosu koji prelazi milion i petsto hiljada dinara. Za kvalifikovani oblik dela zaprećena je kazna zatvorom do tri godine i novčana kazna (kumulativno).

4. Osvrt na dela iz Zakona o kaznenim delima protiv tržišta kapitala Republike Hrvatske

Zakon o kaznenim delima protiv tržišta kapitala iz 2008. godine propisao je četiri krivična dela: Korišćenje, otkrivanje i preporučivanje povlašćenih informacija (čl. 3. ZKDTK), Manipulacije tržištem (čl. 4. ZKDTK), Neovlašćeno pružanje investicijskih usluga (čl. 5. ZKDTK), i Neovlašćeno obavljanje poslova vezanog zastupnika (čl. 6. ZKDTK). Za ovo razmatranje bitna su dela iz čl. 3-5 ZKDTK. Pri tome treba imati u vidu da je ZKDTK bio na pravnoj snazi do kraja 2012. godine, ali su inkriminacije iz čl. 3-6 i dalje aktuelne pošto su inkorporisane u novi Kazneni zakonik Republike Hrvatske.¹²

Tako je bilo propisano da krivično delo **korišćenje, otkrivanje i preporučivanje povlašćenih informacija** čini osoba koja s ciljem da sebi ili drugoj fizičkoj ili pravnoj osobi pribavi protivpravnu imovinsku korist ili da drugoj fizičkoj ili pravnoj osobi prouzrokuje štetu, raspolažući povlašćenom informacijom:

- 1) stekne ili otpusti finansijski instrument na koji se ta informacija odnosi, za vlastiti račun ili za račun treće osobe, neposredno ili posredno
- 2) neovlašćeno otkrije, priopći, preda ili na drugi način učini dostupnom povlašćenu informaciju drugoj fizičkoj ili pravnoj osobi
- 3) preporučiti drugoj osobi ili je navede da na temelju povlašćene informacije stekne ili otpusti finansijski instrument na koji se ta informacija odnosi.

Za učinica dela iz člana 3. stav 1. ZKDTK predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine.

¹² "Narodne novine RH", br. 125/2011.

Ukoliko je osnovnim krivičnim delom pribavljena znatna imovinska korist ili je drugome prouzrokovana znatna imovinska šteta, postojaće prvi teži oblik dela (čl. 3. st. 2. ZKDTK), za koji će se učinilac kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine.

Ako je osnovni oblik krivičnog dela počinila osoba koja je raspolagala povlaštenom informacijom na osnovu svog članstva u upravnim, upravljačkim ili nadzornim telima izdavaoca; ili na osnovu svog udela u kapitalu izdavaoca; ili na osnovu svog pristupa informaciji kroz obavljanje svog posla, profesije ili dužnosti; ili na osnovu počinjenog krivičnim dela, postojaće drugi teži oblik ovog dela (čl. 3. st. 3. ZKDTK), za koji će se učinilac kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do tri godine.

Najzad, ukoliko je delom iz čl. 3. st. 3. ZKDTK pribavljena znatna protupravna imovinska korist ili je drugome prouzročena znatna imovinska šteta, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora odjedne do pet godina.

Krivično delo **manipulacije tržištem kapitala** čini onaj ko s ciljem da za sebe ili drugoga pribavi protivpravnu imovinsku korist, te zloupotrebi tržište finansijskih instrumenata protivno odredbama zakona koji uređuje tržište kapitala tako da:

1) sklopi transakciju ili da nalog za trgovanje koji daje ili bi mogao davati neistinite ili obmanjujuće signale u pogledu ponude, potražnje ili cene finansijskih instrumenata, ili koji usklađenim delovanjem s jednom ili više osoba drži cenu jednog ili više finansijskih instrumenata na veštačkom nivou

2) pri sklapanju transakcije ili davanju naloga za trgovanje upotrebljava fiktivne postupke ili druge oblike obmane ili prevare

3) širi informacije putem medija, internetom ili bilo kojim drugim načinom koji daje ili bi mogao davati lažne ili obmanjujuće signale u pogledu finansijskih instrumenata, uključujući glasine i lažne ili obmanjujuće vesti, gde je osoba koja je proširila informaciju znala ili bila dužna znati da je informacija lažna ili obmanjujuća.

Za učinioca osnovnog oblika ovog dela (čl. 4. st. 1. ZKDTK) predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine.

Teži oblik dela (čl. 4. st. 2. ZKDTK) postojaće ukoliko je ovakvi postupanjem učinilac pribavio znatnu imovinsku korist ili je prouzrokovana znatna imovinska šteta, za šta je propisana kazna zatvora od jedne do pet godina.

Krivično djelo **neovlaštenog pružanja investicijskih usluga** čini onaj ko suprotno odredbama zakona koji uređuje tržište kapitala neovlašćeno pruža investicijske usluge s ciljem sticanja imovinske koristi. Za osnovni oblik krivičnog dela (čl. 5. st. 1. ZKDTK) predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Ukoliko je krivičnim delom učinilac pribavio znatnu imovinsku korist, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine (čl. 5. st. 2. ZKDTK).

Takođe, ako neko organizuje grupu lica radi neovlašćenog pružanja investicijskih usluga, suprotno odredbama zakona koji uređuje tržište kapitala, s ciljem sticanja imovinske koristi, kazniće se kaznom zatvora od jedne do pet godina (čl. 5. st. 3. ZKDTK). Kažnjiv pokušaj i osnovnog i kvalifikovanog oblika ispoljavanja ovog dela (čl. 5. st. 3. ZKDTK).

Zaključak

Zakon o tržištu kapitala Republike Srbije spada u sporedno krivično zakonodavstvo jer propisuje tri krivična dela protiv tržišta kapitala, i to: Zabrana manipulacije na tržištu (čl. 281 ZTK), Korišćenje, otkrivanje i preporučivanje insajderskih informacija (čl. 282 ZTK) i Neovlašćeno pružanje investicionih usluga (čl. 283 ZTK). Cilj ovih dela je opšta prevencija u pogledu smanjenja privrednog kriminaliteta na tržištu hartija od vrednosti i uvođenje veće discipline, zakonitosti i odgovornosti subjekata koji se bave transakcijama hartija od vrednosti, a naročito deonicama. Prema tome, i ove inkriminacije su u funkciji zaštite investitora, obezbeđenja pravednog, efikasnog i transparentnog tržišta kapitala, i smanjenja sistemskog rizika na tržištu kapitala.

Poseban značaj u tom smislu ima krivično delo korišćenja, otkrivanja i preporučivanja insajderskih informacija, kojim se razrešava pitanje zabrane tzv. insajderske trgovine kao jednog od najkarakterističnijih vidova koruptivnog poćanja. Oćigledno je da je zakonodavac Republike Srbije (kao i Republike Hrvatske), nakon komparativne analize modela kaŕnjavanja za ovaj delikt u zemljama Evropske unije, odlučio da primeni austrijski model, koji težinu zaprećene kazne kod ovog dela razlikuje s obzirom na to radi li se o primarnom ili sekundarnom insajderu.

Izraženo je shvatanje da su zaprećene kazne za krivićna dela protiv tržišta kapitala primerena „teŕini kaznenih djela, dok bi sama kaznena djela trebalo ukljućiti u novi Kazneni zakon. Sankcioniranje ovih kaznenih djela dolazi do punog izražaja tek kada sud od okrivljenika oduzme i protupravnu imovinsku korist pribavljenu kaznenim djelom“¹³. Sa ovakvi shvatanjem se u potpunosti slaŕemo, budući da se mutatis mutandis radi o istim deliktima i da Srbiji neminovno predstoji inoviranje Krivićnog zakonika.

Najzad, sumirajući analize krivićnih dela iz Zakona o tržištu kapitala, moramo ukazati i na javno izraženo shatanje o odrećenom preimućstvu malih i nerazvijenih tržišta kapitala.¹⁴ Smatra se, naime, da prednost malih i nerazvijenih tržišta kapitala, kao što je tržište Republike Srbije, leŕi u mogućnosti da se na iskustvima velikih i razvijenih kreira i uspostavi efikasan, siguran i transparentan tržišni ambijent, koji će biti privlaćan širokom krugu investitora. Stoga se proućavanjem najrazlićitijih iskustava sa razvijenih tržišta moŕemo bolje pripremiti za oćekivana tržišna kretanja i pojave na berzi u bliskoj budućnosti.

Sasvim na kraju treba naglasiti da je zakonodavac Republike Srbije imao u vidu i sve druge oblike koruptivnog ponašanja što se, između ostalog, moŕe zakljućiti i iz Radne verzije Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Srbiji za period od 2013 do 2018. Godine, koja je usvojena 13. marta 2013. godine.

Literatura

[1.]Antonić Dragomir i dr.: *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2001.

¹³ Kaleb Zorislav, „Novi Zakon o kaznenim djelima protiv tržišta kapitala“, *Policija i sigurnost*, br. 4/2009, str. 511-516.

¹⁴ Đorđević Bojan S., „Insajdersko trgovanje na berzi: od špekulacija do prevara“, *Revija za bezbednost*, br.1/2010, str.89 -101.

- [2.]Đorđević Bojan S., „Insajdersko trgovanje na berzi: od špekulacija do prevara“, *Revija za bezbednost*, br.1/2010, str.89 -101.
- [3.]Kaleb Zorislav, „Novi Zakon o kaznenim djelima protiv tržišta kapitala“, *Policija i sigurnost*, br. 4/2009, str. 511-516.
- [4.]Punch Maurice: *Drity business*, Exploring Corporate Misconduct, London, 1995;
- [5.]Sačić Željko: *Organizirani kriminal : metode suzbijanja*, Informator, Zagreb, 2001.
- [6.]Simić Nenad, „Insajderska trgovina“, *Škola i biznis*, br. 2/2009, str.56-59.

Prof. dr Šipovac Radica,

UDK 343.352:343.85

Pravni fakultet Privredne akademije, Novi Sad, Tel. 063 506 992,

e-mail:radica.sipovac@gmail.com

Mr Maja Kovačević,

Fimek - Privredna akademija, Novi Sad

Oblici i pojava Korupcije

Abstract

The authors discusses about corruption as a socio-economic construction and tests the hypothesis as a systemic economic, political and legal problem.

The system changes and reforms are necessary at all levels of government, and introduction of etical standards in order to eradicate the causes of this social scourge.

The paper deals with the properties of accounting, organizational, computer etc. systems, such as , tackles the issue of corruption and false financial statements aimed at ensuring unlaful profit.

Key Words: corruption, system, society, state property, market forms.

1. Uvod

Korupcija (lat. corruptio) je veoma rasprostranjen fenomen prisutan u skoro svim društvima tokom razvoja ljudske civilizacije. Predstavlja široko rasprostranjen negativan oblik ponašanja bez obzira na stepen razvijenosti društva. U zavisnosti od aspekta posmatranja (pravni, ekonomski, sociološki, administrativni, javno-interesni) razlikuju se i definicije korupcije. Svetska banka definiše korupciju kao zloupotrebu javnih resursa za ostvarenje ličnih interesa.

Korupcija i mito najizraženiji su u onim društvima gde ne postoje efikasni mehanizmi kontrole, standardi ličnog integriteta i profesionalne etike. ¹

¹ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela ("Sl. glasnik RS", br. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 - dr.

Sukob interesa, kao pojava u javnom sektoru, manifestuje se kada funkcioner ili službenik izvršava poslove i zadatke pod uticajem privatnih interesa. Sukob interesa je neposredno povezan sa pojavom nepotizma² i kronizma³

Mito⁴ predstavlja radnje davanja, nuđenja ili traženja neke vrednosti sa namerom uticanja na preduzete aktivnosti i odluke. Mito može da se definiše kao dobro, odnosno novac, vredna stvar, privilegovani tretman, kontra usluge i drugo. Mito treba da predstavlja korist obeju strana, nejednako raspoređenu, često veoma vidljivu ili neprikrivenu radnju. Fenomen podmićivanja⁵ ima dugu istoriju i najčešće se vezuje za politiku.

Srbija, kao jedna od tranzicionih zemalja, podleže procesima malih i velikih društvenih promena, urušavanjem institucija i postojećeg sistema vrednosti, moralnih normi, pravde i pravičnosti.⁶ Kako se urušavanje institucija ne bi desilo ili bar ublažilo usvojena je Nacionalna strategija.⁷

Procesi urušavanja moralne klime i nepoštovanja zakonske i podzakonske regulative⁸ dominiraju na društvenom nivou, zahvataju privredni sistem i reflektuju se i na nivo pojedinaca fizičkih lica ,tako da pojedinci mnoge oblike devijantnog ponašanja (mito i korupciju) prihvataju kao normalne oblike ponašanja.

Poremećaji klime morala i anomalije društva su usputni pratioci tranzicionih zemalja među koje se ubraja i Srbija. Snižavanje vrednosnih i normativnih kriterijuma društvenog i pojedinačnog (devijantnog) ponašanja otežava postupke primene zakonske regulative i ranije usvojenih pravnih pravila. Tako poreska utaja i evazija mogu biti zakonite i nezakonite, odnosno mogu se zasnivati na odredbama zakona ili su suprotne njegovim odredbama.

zakon, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 - dr. zakon, 101/2011 - dr. zakon i 32/2013), član 2 tačka 3) krivična dela protiv službene dužnosti (čl. 359, 366, 367. i 368. Krivičnog zakonika), kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca.

² **Nepotizam** (od *latinskog*: *nepos*, *nepotis*, *italijanskog*: *nipote* = nećak) označava tip ponašanja najčešće nosioca političke, ekonomske, vojne ili neke druge moći, koji na osnovu svog povlašćenog položaja u hijerarhiji, favoriziraju članove svoje porodice ili prijatelje u odnosu na druge osobe, bez obzira na njihovu stručnu sposobnost kod zapošljavanja, davanja poslova ili dodjeljivanja nekih beneficija.

³ *Kronizam* je širi *pojam* od nepotizma i obuhvata situacije u kojima se prednost daje prijateljima.

⁴ krivična dela protiv službene dužnosti (čl. 359, 366, 367. i 368. Krivičnog zakonika), kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca.

⁵ Šipovac, R., (2012). Pravičnost i moral kao standardi oporezivanja, *Pravni život*, ur. Perović, S., broj 10, Tom II.

⁶ Razlikuje se podmićivanje za obavljanje legalnih usluga (podmazivanje) od iste radnje za obavljanje nelegalnih poslova i usluga.

⁷ Narodna skupština Republike Srbije u 2005. godini donela je Odluka o utvrđivanju nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

⁸ Zakon o privatizaciji ("Sl. glasnik RS", br. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007 - dr. zakon i 30/2010 - dr. zakon); Zakon o radu ("Sl. glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005 i 54/2009), i drugi zakoni.

Postupak korupcije⁹ obuhvata više osoba sa međusobnim obavezama i uzajamnom koristi. Obično je to lice na funkciji u državnom organu koje ima velika ovlašćenja i lice koje želi da na lak način ostvari lični interes.

2. Podmićivanje i moral

Postoji više tipova korupcije u postupcima podmićivanja. Mito koje se daje u zamenu za ostvarivanje nekog prava ili dozvole za legalno obavljanje poslova, mito kao zamena za povlašćeni tretman u postupcima za dobijanje prava za potpisivanje ugovora na tenderu kada učesnik nije najbolji ponuđač, odnosno ostale šeme davanja mita.

Davanje mita kako bi se potpisao ugovor koji je predmet tendera, licu koje nije najbolji ponuđač predstavlja prevarnu radnju sa ekonomskog i moralnog stanovišta.

Pod pojmom poreskog morala podrazumevaju se one norme ponašanja u vezi sa oporezivanjem koje su korisne i doprinose ubiranju viših iznosa poreza ili štetne sa društvenog stanovišta koje umanjuju ukupne prihode oporezivanja.

Poreski moral predstavlja oblik društvene svesti koja utiče na poštovanje poreskih zakona i izvršavanje poreskih obaveza, blagovremeno i u celosti, u skladu sa ekonomskim mogućnostima obveznika. Moral poreskih obveznika se formira u zavisnosti od osobina poreskog sistema, kvaliteta zakonodavstva, stručnosti i opremljenosti poreske administracije, racionalnog trošenja ili rasipanja prikupljenih prihoda i tako formiran direktno utiče na plaćanje ili neplaćanje, odnosno poreski moral obveznika.

3. Nelegalne nagrade i ekonomske ucene

Kod nelegalnih nagrada i poklona ne postoji uvek namera da se utiče na poslovne odluke, pošto se pokloni uručuju nakon obavljenih dogovora. Većina zemalja je zakonskom i podzakonskom regulativom uredila da je primanje poklona zabranjeno posebno u slučajevima kada je vrednost poklona iznad propisane vrednosti.

Ekonomske ucene su u osnovi suprotne kriminalnim radnjama u vezi sa podmićivanjem.

Negativne ekonomske posledice korupcije na globalnom planu uslovile su istraživanja Svetske banke i MMF.

⁹ Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008 i 53/2010).

U skladu sa istraživanjem Transparency International ukazano je da je sektor javnih nabavki najpodložniji korupciji bez obzira da li se radi o razvijenim ili o zemljama u razvoju.

Procene Svetske banke oko iznosa datog mita u oblasti javnih nabavki iznose oko 200 milijardi dolara na godišnjem nivou.

Rangiranje „Transparency International“ međunarodne nevladine organizacije, za 2012. godinu, zemalja bivše Jugoslavije, po pitanju korupcije u javnim nabavkama na listi od 178 zemalja sistematizovano je na sledeći način: ¹⁰

Tabela 1. Rangiranje zemalja bivše Jugoslavije

Red.Br.	Zemlja bivše Jugoslavije	Mesto na rang listi
1	Slovenija	37
2	Hrvatska	62
3	Makedonija	69
4	Bosna i Hercegovina	72
5	Crna Gora	75
6	Srbija	80

Najrasprostranjeniji oblik korupcije u javnom sektoru odnosi se na javne nabavke koje se sprovode na svim nivoima vlasti i u svim organizacionim oblicima. Korupcija u javnom sektoru je veoma prisutna i rasprostranjena, odnosno predstavlja oblik korupcije o kome se u velikoj meri raspravlja i piše.

4. Interna kontrola u Javnim nabavkama

Za uspostavljanje, održavanje i redovno ažuriranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole, odgovoran je rukovodilac entiteta javnog sektora, a sprovodi se politikama, procedurama i aktivnostima kako rukovodstva tako i svih zaposlenih sa zadatkom da se obezbedi razumno uveravanje da će se ciljevi entiteta ostvariti. Komponente sistema interne kontrole su primenljive kod svih ekonomskih entiteta. Međutim način na koje se one primenjuju zavisi od niza faktora kao što su veličina entiteta, njihova organizacija i vlasnička

¹⁰ „Korupcijska mapa javnih nabavki u Republici Srbiji“, Autora Saše Varinca, 2012. Godine. Misija OEBS-a u Srbiji

struktura, vrsta delatnosti, različitost i kompleksnost poslovanja, način obrade podataka, kao i niz drugih okolnosti. Svaka država u okviru svoje nadležnosti, daje poseban značaj uspostavljanju sistema internih kontrola koje obavljaju svi zaposleni kao sastavni deo svojih redovnih radnih obaveza. U mnogim zemljama tržišne ekonomije se ne može ni zamisliti da vlada nema sopstveni profesionalni mehanizam nadzora nad javnim rashodima i drugim poslovima koje obavljaju njeni organi.¹¹ Sa stanovišta korupcije, entiteti javnog sektora u kojima nije uspostavljen sistem interne kontrole, ili je postojeći sistem neefikasan, mogućnosti za korupciju su veći. Korupcija u javnom sektoru je obrnuto proporcionalna efikasnosti sistema internih kontrola. U entitetima javnog sektora u kojima je sistem internih kontrola efikasan prilike i mogućnosti za prevaru i druge vidove kriminalnih radnji su mnogo manje nego u entitetima u kojima sistem internih kontrola nije efikasan.

a.) Interna revizija u javnom sektoru

Interna revizija u javnom sektoru je integralni deo sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Interna revizija, na osnovu objektivnog pregleda dokaza, obezbeđuje uveravanje o adekvatnosti funkcionisanja postojećih procesa upravljanja rizikom, sistema internih kontrola i upravljanja organizacijom, i ocenu da li ovi procesi funkcionišu na način koji obezbeđuje ostvarenje planiranih ciljeva entiteta. Ona pruža savetodavne usluge koje se sastoje od preporuka, smernica, obuka, pomoći ili drugih usluga u cilju povećanja vrednosti i poboljšanja procesa upravljanja entitetom, upravljanja rizicima i kontrole. Osnovni cilj interne revizije je da stekne uvid u kom stepenu je rukovodstvo utvrdilo pouzdane sisteme interne kontrole za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, kao i da se resursi za ostvarenje tih ciljeva koriste efikasno. Međunarodni Institut internih revizora (IIA) je juna 1999. godine usvojio novu definiciju interne revizije. U njoj su definisani ciljevi i područja rada interne revizije, u kojima se navodi: „Interna revizija je aktivnost nezavisnog, objektivnog uveravanja i konsultantska aktivnost osmišljena sa ciljem kreiranja dodatne vrednosti i unapređenja poslovanja organizacije. Ona pomaže organizaciji u postizanju ciljeva uvođenjem sistematskog, disciplinovanog pristupa proceni i unapređenju efektivnosti procesa upravljanja rizikom, kontrole i upravljanja.”¹² Navedenom definicijom precizirane su dve jasne uloge interne revizije i to pružanje usluga uveravanja i savetodavne usluge. Ključni cilj ove dve uloge je potreba da se održi potpuna nezavisnost i objektivnost.

11 Видаковић Слободан, (2009), „Ревизија“, Нови Сад, стр. 516.

12 The Institute of Internal Auditors, www.theiia.org 3 Institute of Internal Auditors, *Glossary of Terms*, www.theiia.org

Internu reviziju obavljaju interni revizori, koji u vršenju svoje funkcije primenjuju Međunarodne standarde za profesionalnu praksu interne revizije¹³, etički kodeks interne revizije i principe objektivnosti, kompetentnosti i integriteta. Interna revizija je organizaciono nezavisna od delatnosti koju revidira, nije deo ni jednog poslovnog procesa, odnosno organizacionog dela entiteta, a u svom radu je neposredno odgovorna rukovodiocu entiteta javnog sektora.

Za zemlje u tranziciji karakteristično je da za internu reviziju javnog sektora uglavnom postoji pravna regulativa kao i usmerenja kako je treba vršiti, mada u praksi interna revizija nije zaživela na pravi način i u potpunosti. Za razliku od eksternog revizora koji analizira protekle događaje, i deluje *ex post* interna revizija, a posebno sistem interne kontrole u samom entitetu javnog sektora svojim aktivnostima doprinose preventivno, dakle utiču da se kriminalne radnje sprečavaju, što je daleko efektivnije od delovanja eksterne revizije.

Tabela 2. Vrste i frekvencije finansijskih prevara prema prosečnom gubitku

Vrsta prevare	2008.	2010.	2012.
1. Lažni finansijski izveštaji	\$ 2.000.000	\$ 4.100.000	\$1.000.000
2. Korupcija	\$ 375.000	\$ 250.000	\$ 250.000
3. Protivpravno prisvajanje sredstava	\$ 150.000	\$ 135.000	\$ 120.000

Izvor: Association of Certified Fraud Examiner (ACFE). (2012). *Report to the Nations: An Occupational Fraud and Abuse*. Global Fraud Study

5. Uticaj informacionih tehnologija na internu reviziju

Tehničke i tehnološke mogućnosti Informacionih tehnologija (IT – *Information Technology*) mogu da utiču na internu reviziju ¹⁴ posredstvom proučavanja i evaluacije internih računovodstvenih kontrola i mogućnosti da se koristi kompjuterom potpomognuta revizorska tehnika (CAAT – *Computer Audit Assist Technique*).

¹³ Борд директора ИА (*The Institute of Internal Auditors Board of Directors*) је јуна 1999. године на предлог GTF групе и одлуке Одбора за стандарде интерне ревизије (*IASB – Internal Auditing Standards Board*) одобрио предлог нових стандарда интерне ревизије. Они су ступили на снагу 1. јануара 2002. године.

¹⁴ Закон о јавном информisanju ("Sl. glasnik RS", br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - odluka US i 41/2011 - odluka US) Revizija je dozvoljena protiv drugostepene presude ako je tužbeni zahtev odbijen, a izjavljuje se u roku od 15 dana od dana dostavljanja drugostepene presude.

Zadatak internog revizora je da paralelno posmatra IT i manuelne komponente sistema. Integracija IT i manualnih kontrola omogućava revizoru da proceni sistem kao jedinicu i da kreira testove IT i manuelne kontrole da bi postigao revizorske ciljeve. Javni sektor, odnosno banke treba da razmotre svoju sposobnost primene IT revizije još u periodu planiranja rada i dodeljivanja zaduženja IT revizije. Ciljevi i zadaci treba da se zasnivaju na IT obuci internog revizora i kompleksnosti IT sistema, uključujući hardver, sistemski softver i aplikativni softver.

Koje su sve mogućnosti primene, odnosno kompleksnost hardvera može da se proceni prvenstveno po tipu procesora, kapacitetima memorije i broju terminala. Sistemski softver, kao što je sistem upravljanja bazom podataka ili telekomunikacioni softver mogu dodatno da doprinesu kompleksnosti sistema.

Sveobuhvatnost i kompleksnost aplikacije ocenjuje se po funkcijama koje vrši softver i broju i sofisticiranosti podsistema i međuspojeva (*interface*). On-line programi u telekomunikacionom okruženju doprinose kompleksnosti obrade.

Veliki je značaj edukacije u vidu pomoći revizorima da steknu obuku i osnovno znanje u korišćenju kompjuterskih sistema i programa. Stručne agencije¹⁵ pružaju usluge kompjuterskog softvera za reviziju i potrebnu obuku za interne revizore a pristupačna je i stručna literatura kako bi se ovladalo znanjima i sprečile mogućnosti nezakonitih radnji, odnosno korupcije.

Finansijski izveštaji iz različitih razloga, često, ne prikazuju stvarno stanje, odnosno realne rezultate poslovanja. Legalne ispravke se mogu vršiti samo u skladu sa odredbama merodavne zakonske regulative.

Tabela 3. Vrste i frekvencije finansijskih prevara po godinama

Vrsta prevare	2008.	2010.	2012.
1. Lažni finansijski izveštaji	10,3%	4,8%	7,6%
2. Korupcija	26,9%	32,8%	33,4%
3. Protivpravno prisvajanje sredstava	88,7%	86,3%	86,7%

¹⁵ Odeljenje interne revizije Udruženja finansijskih menadžera, Institut internih revizora, Asocijacija revizora informacionih sistema i kontrole (ISACA @ Asociation Auditors IS and Control @Asocijacija revizora informacionih sistema i kontrole), lokalni fakulteti i privatne kompanije organizuju besplatni ili uz naknadu ovakve kurseve.

U slučajevima ispravljanja finansijskih izveštaja treba razlikovati ispravku koja se vrši u odobrenim finansijskim izveštajima od korekcije podataka u usvojenim finansijskim izveštajima koja se vrši na osnovu mišljenja revizora. Obveznik revizije je dužan da dostavi korigovani usvojeni finansijski izveštaj zajedno sa mišljenjem revizora NBS.

Ekonomsko stanje preduzeća neophodno je formalno iskazati a kao instrument iskazivanja koristi se bilans stanja koji treba da je identičan sadržaju inventara.

Bilans stanja predstavlja sažet pregled stanja aktive i pasive na dan bilansiranja i iskazuje se u vidu dvostranog uporednog pregleda (aktiva-levo, pasiva desno).

U odeljenju knjigovodstva se evidentira, klasifikuje i sistematizuje fond podataka neophodnih za donošenje upravljačkih i drugih poslovnih odluka (korporacijsko upravljanje). Ukupan fond podataka knjigovodstva je rezultat skupljanja i kumuliranja izvornih podataka o poslovnim promenama.

Nastale poslovne promene se evidentiraju kao pisane isprave-dokumenti.

Računovodstvena isprava je javna isprava koja predstavlja pisani dokaz o nastaloj poslovnoj promeni i na osnovu koje se evidentiraju promene na imovini, obavezama, kapitalu, prihodima i rashodima.

Na ažurnost u knjigovodstvu utiču brojni faktori, jedan od bitnih je hodogram, odnosno, put kretanja knjigovodstvene dokumentacije kao nosioca podataka od početne do poslednje tačke, odnosno od mesta formiranja do mesta obuhvatanja.

Kako bi se utvrdio realan finansijski rezultat sačinjava se bilans uspeha. Za utvrđivanje realnog stanja potraživanja i obaveza na kraju poslovne godine sačinjava se bilans stanja.

Pre nego što se pristupi sačinjavanju ova dva finansijska izveštaja neophodno je da se oceni i utvrdi bonitet potraživanja i obaveza i mogućnosti njihove naplativosti.

Ukoliko u finansijskom izveštaju nije iskazano stvarno stanje na računima takvi izveštaji mogu imati slučajnu, nenamernu grešku ili ukoliko je netačno iskazivanje urađeno sa namerom takvi izveštaji predstavljaju lažne finansijske izveštaje.

Lažnim iskazivanjem pozitivnog rezultata preduzeće može da ostvari neka prava, koja da je gubitak ne bi ostvario. Uz lažno iskazivanje finansijskog rezultata pojavljuju se oblici korupcije a sve to dovodi do protivpravnog prisvajanja finansijskih sredstava.

Zaključak

Korupcija kao prevarna i veoma štetna radnja manifestuje se u javnom sektoru, bankama i drugim oblicima sistema u vidu mita i podmićivanja, nelegalnih nagrada i ekonomskih ucena, sa ciljem ostvarivanja protivpravne koristi i snižavanja lestvice moralnih normi društva.

Uzroci razvoja korupcije su brojni i različiti. Pokretači mogu biti ljudi kao antropološka bića, sistemi funkcionisanja i transformacija države, tržište i oblici svojine, zloupotrebe javnih ovlašćenja, visok stepen regulacije, kontrole-revizije i administriranja države i drugi.

U radu se razmatraju osobine računovodstvenog, organizacionog, informatičkog i drugih sistema, pojava korupcije i iskazivanja lažnih finansijskih izveštaja sve u svrhu protivpravnog prisvajanja sredstava.

Conclusion

Corruption is a deceitful and very harmful activity and it usually occurs in the public sector, banks and the like in the form of bribery, illegal awards and economic blackmail. Its aims are gaining unlawful benefits and degrading moral values of a society.

There are numerous causes of corruption. It can be provoked by people as anthropological beings, systems and transformation processes of a country, market and types of property, abuse of authority, high level of regulation, revisions/audits, country administration and the like.

The paper deals with the properties of different systems, such as accounting, organizational, computer etc. Also, the paper tackles the issue of corruption and false financial statements aimed at ensuring unlawful profit.

Literatura:

- Aleksić, P.,(1975). Korupcija u:Ekonomski leksikon, Beograd, savremena administracija
- Association of Certified Fraud Examiner (ACFE). (2012).Report to the Nations: An Occupational Fraud and Abuse. Global Fraud Study.
- Begović,B.,(2007),Ekonomska analiza korupcije, CLDS, Beograd.
- Khan, M. A. (2006).Role of Audit Fighting Corruption .Ethics, Integrity, and Accountability in the Public Sector: Re-building Public Trust in Government through the Implementation of the UN Convention against Corruption. St. Petersburg.
- Kulić,M., Zloupotreba službenog položaja, Savez računovođa i revizora Srbije, Beograd, 1995, (137 strana); Kulić,M., Poreska utaja i krijumčarenje, BMG, Beograd,1999, (354 strane).
- Kulić,M., Finansijski i monetarni menadžment, (koautor), Grafos, Beograd, 2007, (258 strana), ISBN 978 -86 - 85 685 -1
- Kulić,M., Poreska krivična dela, Finansijsko - poreski centar za konsalting, Beograd, 2010, (str. 232), ISBN 978 – 86 -88495 – 00 - 4.
- Kulić,M., Javne finansije, Megatrend univerzitet,Beograd, 2010, (str. 310), ISBN 978 - 86 – 7747 – 415 – 7.
- Šipovac, R., (2012). Pravičnost i moral kao standardi oporezivanja, *Pravni život*, ur. Perović, S., broj 10, Tom II.
- Škarić Jovanović K. Računovodstvo – Instrument izvršavanja i otkrivanja prevare. Beograd: Ekonomski fakultet
- Vidaković Slobodan, (2009) „Revizija“, Novi Sad, str. 516.
- Zysman, A. Forensic Accounting Demistified. Available from: <http://www.forensicaccounting.com> (01/05/2013)
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela ("Sl. glasnik RS", br. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 - dr. zakon, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 - dr. zakon, 101/2011 - dr. zakon i 32/2013)
- Zakon o privatizaciji ("Sl. glasnik RS", br. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007 - dr. zakon i 30/2010 - dr. zakon); Zakon o radu ("Sl. glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005 i 54/2009), i drugi zakoni.
- Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008 i 53/2010).
- „Korupcijska mapa javnih nabavki u Republici Srbiji“, Autora Saše Varinca, 2012. Godine. Misija OEBS-a u Srbiji
- The Institute od Internal Auditors, www.theiia.org 3 Institute of Internal Auditors, *Glossary of Terms*, www.theiia.org
- Zakon o javnom informisanju ("Sl. glasnik RS", br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - odluka US i 41/2011 - odluka US)

IZAZOVI BORBE PROTIV PRANJA NOVCA U KONTEKSTU POVEĆANE KORUPCIJE U FINANSIJSKOM SEKTORU

Sažetak:

U vremenu sve većeg povezivanja organizovanih kriminalnih grupa i u uslovima postojanja korupcije na svim društvenim nivoima, pranje novca predstavlja samo logični sled protivpravnih aktivnosti koji se prožimaju od globalnog nivoa do individualnih pojedinaca. U radu autori prikazuju rezultate borbe protiv pranja novca koji se ostvaruju u okruženju povećane korupcije.

***Ključne reči:** korupcija, pranje novca, finansijski sektor.*

THE CHALLENGES OF THE FIGHT AGAINST MONEY LAUNDERING IN THE CONTEXT OF INCREASED CORRUPTION OF THE FINANCIAL SECTOR

Summary:

In the time of increased connections between organized crime groups and corruption at all social levels, money laundering is a logical continuation of illegal activities that pervade all levels, from the global to the individual. In the paper, the authors present the results of the fight against money laundering, which is taking place in the context of increased corruption.

***Keywords:** corruption, money laundering, financial sector*

1. Uvod

U vremenu sve većeg povezivanja organizovanih kriminalnih grupa i u uslovima postojanja korupcije na svim društvenim nivoima, pranje novca predstavlja samo logični sled protivpravnih aktivnosti koji se prožimaju od globalnog nivoa do individualnih pojedinaca u tom lancu.

Korupcija i pranje novca mogu se posmatrati sa pravnog i ekonomskog aspekta. Sa ekonomskog aspekta, korupcija predstavlja neregularno ponašanje javnih službenika koji, koristeći službeni položaj i ovlašćenja, nastoje da ostvare bilo kakvu korist (Vesić, 2008). Po definiciji Svetske banke koju koristi i *Transparency International*, korupcija se definiše ako *zloupotreba poverenog javnog ovlašćenja radi sticanja privatne koristi*. Kao najobuhvatnija, veoma često uzima se upravo definicija Vita Tancia prema kojoj *korupcija postoji ukoliko dođe do namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri donošenju odluka u cilju prisvajanja neke pogodnosti* (Tanzi, V., 1998).

¹ Dr Marijana Ljubić, docent, Megatrend univerzitet, Beograd, Srbija

² Dr Saša Muminović, naučni saradnik, ovlašteni forenzični računovoda
Julon d.d. Ljubljana, Slovenija, CFO za zavisna preduzeća

Postojanje korupcije i pranja novca dovode do poremećenih odnosa u jednoj državi i u jednom društvu. Indikatori o (ne)prisutnosti korupcije i pranja novca predstavljaju najbolje pokazatelje razvijenosti jednog društva, stanja morala i sistema vrednosti.

Gledano u okruženju, na lestvici *Transparency International-a Corruption Perceptions Index* za 2011.godinu Srbija je svrstana na 86. mesto zajedno sa Bugarskom, Jamajka i Panamom. Od zemalja bivše SFRJ samo je Bosna i Hercegovina rangirana slabije i to na 91.mesto (Muminović 2013). U 2013.godini Srbija je svrstana na 72. mesto zajedno sa Brazilom, Bosnom I Hercegovinom, Brazilom, JAR i Sao Tome and Principe.

U tom kontekstu treba posmatrati i rezultate borbe protiv pranja novca koji se ostvaruju u koruptivnom okruženju.

Nelegalne mogućnosti prikupljanja i legalizacije dobit dovodi do podrivanja demokratskih institucija i zloupotrebe ekonomskih sistema. Ilegalno stečeni prihodi omogućavaju razvijanje kako političke tako i ekonomske moći. Stoga, programi za borbu protiv pranja novca predstavljaju suštinske komponente u procesu zaštite demokratskih institucija i ekonomskih sloboda svake zemlje.

2. Pojam, proces i načini pranja novca

Pranje novca (*money laundering*) kao termin nastao je početkom 30-tih godina prošlog veka u SAD-u za vreme prohibicije i obuhvata legalizaciju kapitala stečenog kriminalnom delatnošću, odnosno prikrivanje stvarnog porekla novca. Procene o tome koliko novca se godišnje *opere* variraju od 300 do 1.000 mlrd.USD (Crumbley i dr. 2007). Prljavim se novcem smatra svaki novac koji je stečen kaznenim delom i sva imovina koja proizilazi iz tog novca. To znači da pranje novca bez prethodne kriminalne ili nelegalne aktivnosti ne postoji. Prema podacima UN-a nelegalne aktivnosti u svetu koje su kasnije predmet *pranja* prelaze 400 mlrd.USD (ACFE, 2007).

UN-ova *Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Convention against Transnational Organized Crime)* pranje novca definiše kao *proces prikrivanja ilegalnih izvora novca tako da izgleda kao da dolazi iz legalnih izvora*.

Novac stečen ilegalnim putem se ubacuje u legalne tokove putem finansijskih institucija, a kao takav veoma ga je teško dalje prepoznati. Obično banke i druge finansijske institucije mogu biti korišćene kao posrednici za transfer i deponovanje sredstava čiji je izvor u kriminalnim aktivnostima. Kriminalci i njihovi saradnici koriste finansijski sistem radi vršenja plaćanja ili prenosa sredstava sa jednog računa na drugi kako bi sakrili izvor i vlasnika korisnika tog novca (Fijat, 2013).

Različiti autori proces pranja novca dele od tri (Reuter, P. & Truman, E.M. 2004) do pet (Belak, 2011, str.78) osnovnih faza, u zavisnosti od toga kako i gde vide početak i kraj procesa (prema: Muminović & Ljubić, 2013):

Slika br.1: Procedura pranja novca



Izvor: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/>

Osnova za početak procesa pranja novca je **Faza stvaranja** nelegalnog novca. Nakon stvaranja, **Faza ulaganja** novca podrazumeva prekidanje direktne veze između novca i nezakonite aktivnosti kojom je stečen, u ovoj fazi nezakonito stečen novac se uvodi u legalne finansijske tokove. Novac se može prebacivati i u gotovini u države koje nemaju jake sisteme za sprečavanje pranja novca i tamo polagati na račune kod banaka i drugih finansijskih institucija. Za pojedine autore ovo je prva faza u procesu pranja novca.

U trećoj fazi, **Fazi raslojavanja** ili **prikrivanja**, novac se mnogobrojnim transakcijama, od kojih mnogo nemaju nikakav smisao ni ekonomsku ili poslovnu logiku, prebacuje u cilju da se prikrije veza između novca i kriminalne aktivnosti od koje potiče. Potom se u **Fazi integracije** prljav novac uključuje u legalne tokove zajedno s legalnim novcem. Za pojedine autore ovo je poslednja faza u procesu pranja novca. **Faza dokumentiranja** legalnog novca je poslednja faza u kojoj se nelegalni novac pretvara u prividno legalni novac.

Kada nelegalan novac prođe sve napred navedene faze veoma je teško otkriti njegovo nezakonito poreklo. Metode pranja novca mogu biti svrstane u nekoliko tipova i ne treba ih posmatrati pojedinačno, već kao potencijalne kombinacije, kako se one najčešće i pojavljuju.

Prema Salingeru (Salinger, L.M., 2005) uključuju bankarske metode, *smurfing*, odnosno metod strukturiranja, valutne razmene i metod dvostrukog fakturisanja (prema: Muminović & Ljubić, 2013):

- Strukturiranje (*Structuring*): poznata metoda i pod imenom *smurfing*, je metoda kojom se gotovina raspoređuje na manje novčane depozite, u cilju izbegavanja sumnje o pranju novca i izveštavanja o sumnjivim transakcijama.

- Krijumčarenje gotovine (*Bulk cash smuggling*): podrazumeva metod fizičkog krijumčarenja gotovine u područje jurisdikcije gde je bankarska tajna neprikosnovena ili područje jurisdikcije s manje rigoroznim sprovođenjem zakonodavstva glede pranja novca. Tu se novac deponuje u finansijskoj instituciji, najčešće *offshore* banci.
- Intenzivno poslovanje gotovim novcem (*Cash-intensive businesses*): podrazumeva ubacivanje *prljavog novca* u poslove koji su po svojoj prirodi povezani s primanjem većih količina gotovine (naplata parkinga, hazardne igre, noćni klubovi i slično).
- Pranje novca kroz trgovinu (*Trade-based laundering*). Prema Bakeru (Baker, R., 2005) podrazumeva izdavanje stvarnih računa, za stvarne isporuke, ali lažiranih vrednosti (većih ili manjih) kako bi se prikrilo kretanje novca
- Fiktivne kompanije ili fondovi (*Shell companies and trusts*). Pod tim terminom FATF podrazumeva fondove i kompanijame gde se prikriva pravi vlasnik novca.
- Okolno putovanje (*Round-tripping*): je metod kod koga je novac deponovan u kontrolisanu stranu *offshore* korporaciju, po mogućstvu u poreskom raju gde se nalaze minimalne evidencije, a zatim se isti otprempljuje nazad kao direktna strana investicija, oslobođena oporezivanja.
- Kontrolisanje banke (*Bank capture*): je metod kupovine kontrolnog paketa banke, po mogućstvu u nadležnosti sa slabim kontrolama za pranje novca, a zatim se vrše transakcije prljavog novca preko te banke, bez nadzora.
- Pranje preko nekretnina (*Real estate*): predstavlja kupovinu nekretnina nelegalnim sredstvima, u cilju dalje preprodaje. Sredstva od prodaje se predstavljaju kao legalan prihod.
- Isplate zarada *na crno* (*Black salaries*): predstavlja isplate zarada u gotovini bez uplata poreza i doprinosa, i to kao dodatke platama ili za isplate neprijavljenim radnicima.

2.1. Zakonska regulativa u oblasti pranja novca

Elementi krivičnog dela pranja novca navedeni su u Konvencijama UN (*Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and Convention against Transnational Organized Crime*).

Borba protiv pranja novca (*Anti-money laundering-AML*) je termin koji se uglavnom koristi u finansijskoj industriji i pravu. Njime se opisuju zakonske kontrole koje zahtevaju finansijske institucije i drugi subjekti za sprečavanje, otkrivanje i izveštavanje aktivnosti, u vezi s pranjem novca. Smernice za sprečavanje pranja novca proistekle su kao globalni rezultat formiranja *Financial Action Task Force* - FATF i promovisani su kao deo standarda međunarodnog okvira za borbu protiv pranja novca. Ovi standardi su dobili na značaju u 2000. i 2001. godini, nakon što je FATF počeo proces za javnu objavu zemalja sa pomanjkavim zakonodavstvom protiv pranja novca i nedostatku međunarodne saradnje. Proces poznat kao "*imenovati i osramotiti*" (*name and shame*) (FATF, 2011).

Efikasan AML program zahteva veću nadležnost regulatornih tela i policije, kao i sredstva i ovlašćenja prilikom ispitivanja kriminalnih radnji pranja novca. Dobra borba protiv pranja novca podrazumeva, podelu odgovarajućih informacija sa drugim zemljama, kao i identifikuju klijenta finansijskih institucija, uspostavljanje kontrole rizičnih transakcija, kao i vođenje evidencije i prijavljivanje sumnjivih aktivnosti. Danas je većina finansijskih institucija na globalnom nivou,

kao i mnogi nefinansijske institucije, dužne su da identifikuju i prijavljuju transakcije koje su sumnjive prirode finansijskoj obavještajnoj službi u toj zemlji.

Bankarski službenici, prilikom rada sa klijentima obučeni su za borbu protiv pranja novca i dužni su da prijave aktivnosti koje oni smatraju sumljivim. Pored toga, protiv pranja novca uključeni su softverski informacijski sistemi koji filtriraju bazu klijenata prema nivou sumnje, i proveravaju sve nastale anomalije. Takve anomalije će uključiti sve nagle i značajno uvećane transakcije, veliko povlačenje sredstava. Manje transakcije koje ispunjavaju određene kriterijume mogu biti označene, takođe kao sumnjive. Na primer, strukturisanje može dovesti prepoznavanja sumljive transakcije. Softver će takođe označiti nazive koje su vlasti određenih zemalja označili kao "*crne liste*" i transakcije zemlje koje su označili kao zemlje odakle dolazi rizična transakcija. Kada softver označi podatke i prepozna sumnjive transakcije, ona on upozorava banke koje upravljaju rizikom od pranja novca, koje kasnije, u skladu sa važećim Zakonom te zemlje odlučuje da li je potrebno podneti izveštaj o sumljivim transakcijama nadležnim organima.

Prvi Zakon o sprečavanju pranja novca u Republici Srbiji donet je 2001. godine. Trenutni Zakon koji je na snazi o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma usvojen je u martu 2009. godine. Tokom 2010. godine usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma po preporukama *MoneyVala* (komiteta Saveta Evrope specijalizovanog za pitanja procene sistema za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma u državama članicama). Najznačajnija novina uvedena izmenama Zakona je uvođenje sistema provere elektronskih transfera, a time i umanjivanje rizika koji takvi transferi nose od finansiranja terorizma i pranja novca. Time je ispunjena preporuka broj 7 FATF-a, kao i novina koja se odnosi na davanje ovlašćenja Upravi za vršenje inspeksijskog nadzora nad primenom Zakona. U Krivičnom zakonu (Krivični zakonik, str. 87-88) u članu 231. predviđeno je posebno krivično delo pranje novca, tako da se R Srbija priključila naporima Međunarodne zajednice u borbi i suzbijanju ove nezakonite kriminalne delatnosti.

Pranjem novca u smislu nevedenog Zakona iz 2009. godine smatra se:

- konverzija ili prenos imovine, sa znanjem da je ta imovina stečena izvršenjem krivičnog dela, u nameri da se prikrije ili netačno prikaže poreklo imovine;
- prikrivanje ili netačno prikazivanje činjenica u vezi sa imovinom, sa znanjem da je ta imovina stečena krivičnim delom;
- sticanje, držanje ili korišćenje imovine, sa znanjem, u trenutku prijema, da je ta imovina stečena izvršenjem krivičnog dela.

U članu 5. predviđene su radnje i mere za otkrivanje i sprečavanje pranja novca koje su dužni da preduzimaju obveznici. Obveznici u smislu ovog Zakona (Sl. glasnik RS br.20/09,72/09 i 91/10 str. 6-7) su banke i druge finansijske organizacije, menjači, osiguravajuća društva, investicioni fondovi, davaoci finansijskog lizinga, lica koja se bave poštanskim saobraćajem, berze i zalagaonice, priređivači igara na sreću, preduzeća za reviziju i ovlašćeni revizori, advokati i advokatska društva, pravna i fizička lica koja obavljaju poslove poreskog savetovanja, računovodstvenih poslova, lica koja vrše davanje jemstva i zajmova, lica koja pružaju usluge prenosa novca ili lica koja vrše faktoring i forfeting. U članu 8 (Sl. glasnik RS br.20/09,72/09 i 91/10 str. 8-9) propisano je da je obveznik dužan da utvrdi identitet stranke i izvrši identifikaciju, prikupi podatke o stranci i transakciji i sve ostale podatke koji su značajni za otkrivanje pranja novca, a to su dužni da urade u sledećim slučajevima: pri otvaranju računa, pri svakoj transakciji,

gotovinskoj i bezgotovinskoj ili pri više međusobno povezanih transakcija u ukupnom iznosu od 15.000 evra (što je u skladu i s EU Direktivom 60/2005), kao i kod poslova u vezi sa životnim osiguranjem, kada pri svakoj transakciji bez obzira na vrednost posumnjaju da se radi o pranju novca, i kod igara na sreću kada se uplaćuje ili isplaćuje iznos od 1.000 evra ili više u dinarskoj protivvrednosti.

Pored usvajanja zakonodavnog okvira treba uzeti u obzir i realizaciju Projekta za sprečavanje pranja novca u Republici Srbiji - *MOLI Srbija*, kao i međunarodnu saradnju u okviru *Egmont* grupe (udruženja koje okuplja finansijsko-obaveštajne službe 127 država i gde je Uprava za sprečavanje pranja novca članica od 2003. godine) i već pomenutog *MoneyVal*-a.

Šta više, na 40. zasedanju komiteta *MoneyVal*-a zadatak delegacije Srbije u komitetu bio da sa predstavnicima drugih država podeli iskustva, o sprovođenju nacionalne procenu rizika od pranja novca, jer je do sada otišla najdalje u sprovođenju ove procene, čime je naporima u Srbiji odato posebno priznanje.

3. Rezultati istraživanja

Prilikom istraživanja autora u oblasti pranja novca u finansijskom sektoru Republike Srbije pošlo se od podataka dobijenih na osnovu analiza Upitnika o aktivnostima banke u oblasti upravljanja rizikom od pranja novca i finansiranja terorizma koji se sačinjava dva puta godišnje počev od 2008. godine, od strane centralne banke, kao glavnog supervizora finansijskog sistema kao i podataka Uprave za sprečavanje pranja novca od 2009. do 2012. godine. (APML, 2009-2012). Iako je Uprava za sprečavanje pranja novca osnovana 2002. godine, od 2006. do 2007. godine doneto je 8 krivičnih presuda (APML, 2007), a od 2007. do 2012. doneto je čak 11 krivičnih presuda, a od ukupnog broja u posmatranom periodu (2006 do 2012.) samo je 9 pravosnažnih tabela br.1, za počinjeno delo od pranja novca u Republici Srbiji. Iako je nemoguće porediti broj presuda u apsolutnom smislu u Srbiji i drugim većim državama, zanimljivo je da je u 2001.godini u SAD-u doneseno 900 presuda sa u proseku šest godina zatvora po svakoj presudi za optužbe pranja novca (Layton, J.).

Tabela br. 1 Donete presude za počinjeno delo pranja novca od 2006-2012

Godina	2006-2007	2007-2012
br. pokrenutih istraga	35	37
br. podignutih optužnica	25	27
donete presude	8	11

Izvor: Istraživanje autora na osnovu Izveštaja Uprave za sprečavanje pranja novca od 2006 do 2012.

Obzirom da 90% finansijskog sistema Republike Srbije čini bankarski sektor, istraživanje autora indukovano je tim podacima. Stim u vezi, prosečan broj klijenata banaka po pojedincu koji je zaposlen u banci i neposredno obavlja poslove u vezi s klijentima i transakcijama se vremenom povećava. Broj transakcija i broj klijenata po zaposlenom je približno isti kao i u prethodna dva perioda(2011.), pri čemu je broj klijenata po zaposlenom u poslednja dva posmatrana perioda (2012.) veći nego u prethodnim posmatranim periodima. Iz prethodno navedenog, proizilazi da su zaposleni više opterećeni nego ranije Tabela br. 2.

Tabela br. 2 Broj klijenata po zaposlenom i struktura stranaka u bankarskom sektoru Srbije svrstanih po stepenu rizika 2011-2012

Godina	2011.	2011.	2012.	2012.
	januar-jun	jul-decembar	januar-jun	jul-decembar
broj klijenata banaka po zaposlenom	440	468	817	847
broja obavljenih bezgotovinskih i gotovinskih transakcija po zaposlenom	10.252	10.665	19.159	19.467
broj klasifikovanih klijenata	12.927.758	13.521.661	13.826.428	14.022.942
niskorizična grupa	5.892.865	6.010.225	5.357.906	6.194.657
srednjorizična grupa	6.965.138	7.436.236	8.403.256	7.578.441
visokorizična grupa	65.391	67.868	70.632	249.844
neprihvatljiva grupa	3.820	6.632	3.474	0

Izvor: Autori na osnovu Izveštaja Narodne banke Srbije, Sektor za kontrolu poslovanja banaka, Odeljenje za specijalnu kontrolu od 2011. do 2012. godine

Prilikom sagledavanja klasifikacije klijenata u celokupnom bankarskom sektoru Republike Srbije, u Tabeli br. 2, navedene klase rizika koje su banke definisale, pored neprihvatljivog stepena rizika, svedene su na tri kategorije, i to: nizak, srednji i visok.

U Tabeli br. 2 prikazana je struktura stranaka u bankarskom sektoru Srbije svrstanih po stepenu rizika u periodu 2011-2012.godine. Klasifikaciju klijenata prema stepenu izloženosti riziku pranja novca i finansiranja terorizma u bankarskom sektoru Srbije izvršile su u potpunosti 30 banake, dok preostale banke taj postupak nisu završile u celini. U visoki stepen rizika banke su razvrstavale klijente u rasponu od 65.391 do 249.844 klijenata u posmatranom periodu, dok su u srednji stepen rizika razvrstavali određeni broj koji se kreće od 6.965.138 do 8.403.256 klijenta. Nizak nivo rizika banke su broj klijenata razvrstale od 5.357.906 do 6.194.657, dok su u neprihvatljivi stepen rizika banke uključile klijente u rasponu od 3.474 do 0 od ukupnog broja klijenata bankarskog sistema. Na osnovu napred navedenog, može se zaključiti da se broj klijenata koji imaju osnov sumnje od pranja novca smanjuje ili pak da je broj prijavljenih transakcija u posmatranom period manji, jer su edukacije zaposlenih u bankarskom sektoru intenzivnije.

Tabela 3. Struktura izvršenih transakcija u bankarskom sistemu po periodima

	2011.	2011.	2012.	2012.
	januar-jun	jul-decembar	januar-jun	jul-decembar
gotovinske	81.682.725	69.901.297	77.412.243	77.084.332
bezgotovinske	225.205.298	242.933.299	231.759.383	245.172.477

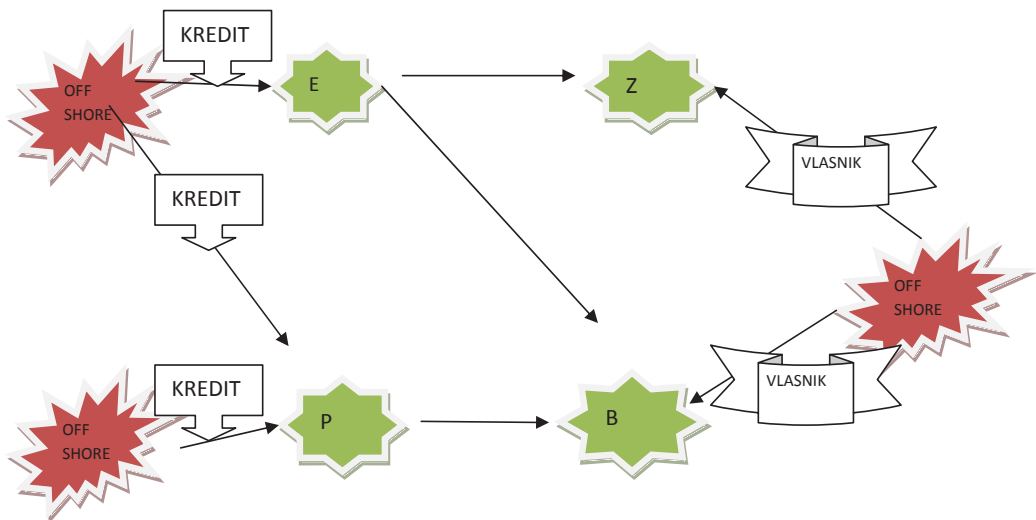
Izvor: Autori na osnovu Izveštaja Narodne banke Srbije, Sektor za kontrolu poslovanja banaka, Odeljenje za specijalnu kontrolu od 2011. do 2012. godine

Banke su, prema dostavljenim odgovorima od banaka u posmatranom period od 2011. do 2012. godine, izvršile ukupno 483.263 gotovinskih transakcija, u iznosu od 15.000 evra ili više u dinarskoj protivvrednosti, što čini približno 0,63% ukupno obavljenih gotovinskih transakcija. Od ukupnog broja tih transakcija, na samo jednu banku odnosi se čak 43,85%, što znači da su sve ostale banke obavile 271.345 gotovinskih transakcija, u iznosu od 15.000 evra ili više u dinarskoj protivvrednosti.

Ako posmatramo tipologiju pranja novca u Republici Srbiji od 2010. do 2012. godine, možemo videti da su uočeni sledeći načini i pojavnici oblici pranja novca, i to: Ubacivanje novca u legalne tokove na račun privrednih subjekata ili drugih lica koja nisu u direktnoj vlasničkoj ili poslovnoj vezi sa tim subjektom; Podizanje gotovog novca sa računa privrednih subjekata u cilju otkupa

poljoprivrednih proizvoda (voće, povrće, stoka, lekovito bilje) i sekundarnih sirovina; Više fizičkih lica otvara račune u više banaka; Uplate na račune fizičkih lica po osnovu izvršenih naloga za koje je teško dokazati da li su izvršene; Novac koji se transferiše po osnovu izvršenih usluga a po svim računima je ovlašćeno jedno fizičko lice koje podiže novac; Podizanje kredita kod banaka pri čemu mesečna rata daleko prevazilazi mesečna primanja klijenta; Klijenti koji su jedva punoletni, a već poseduju „uspešna“ preduzeća sa značajnim prometom i brojem zaposlenih; Uplate na račune fizičkih lica po osnovu izvršenih naloga za koje je teško dokazati da li su izvršene; Uplata na račune ili sa računa određenih privrednih subjekata sa off shore destinacija po osnovu prometa roba i usluga sa uvećanim ili umanjnim fakturama; Krediti koje podižu pravna i fizička lica sa 100% depozita; Uplate na nerezidentne račune fizičkih i pravnih lica u zemlji i inostranstvu; Plasmani kreditnih sredstava preko legalnih i finansijski solventnih firmi; Transferi iz inostranstva u korist fizičkih lica, bez jasnog osnova; Veliki broj gotovinskih uplata više fizičkih lica u korist računa jednog fizičkog lica (APML, 2009-2012).

Slika br. 2 Tipološka aktivnost prenosa sredstava sa offshore centra



Izvor: Uprava za sprečavanje pranja novca

Napred navedeni pojavni oblici su se ponavljali u posmatranom periodu (2010 do 2012). Analizom transakcija koje su u 2012. godini prijavljene Upravi za sprečavanje pranja novca zbog sumnje u tokove novca ukazala je na određene tipološke aktivnosti, a za potrebe ovog rada autori poseban akcenat stavljaju na: Prenos sredstava sa *offshor kompanija* po osnovu odobrenih kredita ili zajmova na račune pravnih lica u Republici Srbiji, a zatim brzi transfer novca na račune drugih povezanih pravnih lica (npr. isti vlasnici, ista adresa preduzeća i itd.). Dalje se sredstva transferišu u nova preduzeća, čiji je vlasnik najčešće registrovan u *offshor* centru Slika br. 2.

Tabela br. 4 Kretanje broja izvršenih transakcija sa klijentima iz offshor centara od 2011 do 2012. godine

	2011. januar-jun	2011. jul-decembar	2012. januar-jun	2012. jul-decembar
Off shor kompanije	125.869	131.780	129.603	130.083

Izvor: Autori na osnovu Izvestaja Narodne banke Srbije, Sektor za kontrolu poslovanja banaka, Odeljenje za specijalnu kontrolu od 2011. do 2012. godine

Sa klijentima iz offshor centara izvršeno je ukupno 130.083 transakcija u dugoj polovini 2012. godine, što je za 1.697 manje nego u posmatranom istom period 2011. godine Tabela br. 4.

Prema podacima iz 2006. (Mihaljević, 2012) u offshore i onshore finansijskim centrima, fizička lica, poseduju neprijavljenu imovinu vrednu oko 11,5 biliona USD, uzimajući u obzir kapital iz svih zemalja, a ne samo onih u razvoju. Takođe, prema procenama takva neprijavljena imovina donosi godišnji prihod u iznosu od 860 mlrd.USD, a porezni gubitak iznosi 255 mlrd.USD (Keeler, 2009). Najteže posledice, kao i obično snose savesni poreski obveznici.

Zaključak

Postojanje korupcije i pranja novca dovode do poremećenih odnosa u jednoj državi i u jednom društvu. Indikatori o (ne)prisutnosti korupcije i pranja novca predstavljaju najbolje pokazatelje razvijenosti jednog društva, stanja morala i sistema vrednosti.

Zaposleni u finansijskom sektoru iako više opterećeni nego ranije, pokazuju optimizam za pojačanu borbu protiv pranja novca i efikasnu saradnju sa Upravom za sprečavanje pranja novca. Iako se broj klijenata koji imaju osnov sumnje pranja novca polako smanjuje i broj prijavljenih transakcija u posmatranom periodu je manji, edukacija zaposlenih u finansijskom sektoru treba da bude intezivnija. To predstavlja izazov za dalji neprestani monitoring transakcija i preduzimanje efikasnih mera za sprečavanje i suzbijanje aktivnosti povezanih s pranjem novca u povećanom korupivnom okruženju.

Literatura

1. Association of Certified Fraud Examiners - ACFE (2007): *Fraud Examiners Manual*
2. Baker, R. (2005). *Capitalism's Achilles Heel*. Wiley
3. Belak, V. (2011). *Poslovna forenzika i forenzičko računovodstvo – Borba protiv prijevare*. Zagreb: Belak Excellens d.o.o.
4. Crumbley, D.L., Heitger, L.E. & Stevenson, G.S. (2007). *Forensic and Investigative Accounting*. CCH Chicago
5. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Text with EEA relevance)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0060:EN:HTML>
6. Fijat, LJ. (2013), Problematika pranja novca – odgovornost finansijskih institucija, *Međunarodni problem*, 65(2): 185–204.
7. Layton, J. *How Money Laundering Works*, <http://money.howstuffworks.com/money-laundering.htm>

8. Ljubić, M. (2011). Uvođenje Bazela II u Srbiji, *Industrija*, 39(1): 261-279.
9. Ljubić, M. (2011). Stres testovi kao instrument kontrole rizika u bankama, *Megatrend revija*, 8(1): 303-324.
10. Mihaljević D., (2012). Položaj i uloga offshore finansijskih centara u finansijskoj globalizaciji, EKON. MISAO PRAKSA DBK. GOD XXI. (2012.) BR. 2. (795-818).
11. Muminović, S., Ljubić, M. (2013), Prevencija pranja novca u Srbiji – iskustva i izazovi, *Revizor*, 16(61): 9-23.
12. Muminović, S., Ljubić, M. (2012). Zahtevi za adekvatnost kapitala u konvencionalnom i islamskom bankarstvu i izazovi ekonomske krize, *Megatrend revija*, 9(3): 119-137.
13. Muminović, S. (2012). Forenzičkim računovodstvom protiv mita i korupcije. *Revizor*, 15(57): 7-15.
14. Muminović, S. (2011). Forenzičko računovodstvo – potreba ili pomodarstvo? *Revizor*, 14(54): 9-25.
15. Muminović, S. (2011a). Rizici računovodstvene prevare i računovodstvene regulative i finansijska stabilnost, *Revizor*, 14(55): 75-87.
16. Reuter, P. & Truman, E.M. (2004). Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering. The Peterson Institute for International Economics
17. Salinger, L.M. (2005). Encyclopedia of White-Collar & Corporate Crime. Sage Publications, London
18. APML, Uprava za sprečavanje pranja novca, Izveštaj o radu Uprave za sprečavanje pranja novca od 2009. do 2012.godine: <http://www.apml.gov.rs/srp35/tdoc/Godišnji-izveštaji.html>
19. *UN Convention against Transnational Organized Crime*
http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf
20. National Drug Intelligence Center: *National Drug Threat Assessment*. pp. 40.
<http://www.justice.gov/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf>.)
21. *National Money Laundering Threat Assessment* pp. 33.
<http://www.justice.gov/dea/pubs/pressrel/011106.pdf>.
22. Narodna banka Srbije, Sektor za kontrolu poslovanja banaka, Odeljenje za specijalnu kontrolu, Analiza odgovora banaka na Upitnik o aktivnostima banke iz oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma od 2006. do 2012. godine.
23. Financial Action Task Force: *Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment*
<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/48/10/45724350.pdf>.
24. Financial Action Task Force: *About the Non-Cooperative Countries and Territories (NCCT) Initiative*. http://www.fatf-gafi.org/document/51/0,3746,en_32250379_32236992_33916403_1_1_1_1,00.html.
25. Krivični zakonik, Službeni glasnik RS br.20/09,72/09 i 91/10. br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009 i 111/2009).

26. Keeler, R., 2009. "Tax Havens and the Financial Crisis. Dollars & Sense, May/June, 2009.
27. Vesić D. (2008), Ekonomska i politička komponenta korupcije i pranje novca, *Međunarodni problemi*, 60(4): 481–501
28. Tanzi, V. (1998): „*Corruption Around the World - Causes, Consequences, Scope, and Cures.*” IMF Staff Papers, 45(4).
29. Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, Službeni glasnik RS br.20/09,72/09 i 91/10.

UZROCI I EFEKTI KORUPCIJE U USLOVIMA TRANZICIONIH PROMENA U SRBIJI

Apstrakt: Rad se bavi analizom uzroka i efekata korupcije u uslovima tranzicionih promena u Srbiji. Korupcija je fenomen koji prati sva društva u svim vremenima. Predstavlja najperfidniji i najteži vid organizovanog kriminala koji doprinosi njegovoj ekspanziji i ukorenjivanju u sve pore društvenog sistema. Sa druge strane, početkom 90-ih godina XX veka Srbija je, poput ostalih socijalističkih zemalja, ušla u period tranzicije. Naime, prevođenje bivših socijalističkih u tržišne ekonomije predstavlja proces tranzicije, koji kreira nov poslovni ambijent, ali je i meta brojnih mogućnosti za zloupotrebe i manipulaciju. Korupcija je svakako jedna od njih.

Cljučne reči: korupcija, tranzicija, kriminalitet

Abstract: This paper analyzes the causes and effects of corruption in the transitional changes in Serbia. Corruption is a phenomenon of all societies at all times. It represents the most perfidious and difficult form of organized crime that contributes to its expansion and rooting in all aspects of the social system. On the other hand, the early 90-ies of XX century, Serbia, like other socialist countries entered a period of transition. Specifically, the conversion of the former socialist to a market economy is a process of transition, which creating a new business environment, but the target of numerous opportunities for abuse and manipulation. Corruption is certainly one of them.

Keywords: Corruption, Transition, Crime

UVOD

Međunarodni odnosi u savremenom svetu razvijaju se u pravcu liberalizacije i globalizacije. Usko povezana sa procesom globalizacije, tranzicija je svetski proces, koji obuhvata sve oblasti ljudskog života.

Ako tranziciju posmatramo u evropskim okvirima, uviđamo da različite države zauzimaju različite stavove u pogledu primene oblika tranzicije, ali i u pogledu uspešnosti samog procesa.

¹ Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu; E-mail: jela_sup@yahoo.com

² Evropski Univerzitet Brčko-Pravni fakultet, magistrant na postdiplomskim studijama
mail: milorad.petkovic@copo.edu.rs

Ispostavilo se da se radi o veoma skupom procesu koji iziskuje strana ulaganja pod povoljnim uslovima, koji prate veliko imovinsko raslojavanje i osiromašenje najvećeg broja stanovnika, što je često generator izliva etničke, nacionalne, verske netrpeljivosti ili antiglobalističkih pokreta. Za neke države ovaj tranzicioni period je bio kraći i može se reći da je okončan (države kandidati za ulazak u Evropsku uniju), dok se druge, poput Srbije, i dalje na mukotrpnom putu tranzicije.³ U tom kontekstu posebno je protivrečan položaj zemalja u tranziciji koje su zauzele oprečne stavove u smislu da li izričito štiti principe pravne države i vladavine prava ili dopustiti, odnosno pomiriti se sa tim da savremeni modaliteti kršenja prethodno navedenih vrednosti uzmu maha.

Jedan od ovih modaliteta spada u krug najzastupljenijih pojava organizovanog kriminaliteta. Reč je o korupciji.

Korupcija predstavlja najperfidniji i najteži vid organizovanog kriminala koji doprinosi njegovoj ekspanziji i ukorenjivanju u sve pore društvenog sistema.

Napori koji se ulažu u borbi protiv korupcije u smislu promocije profesionalnih kodeksa državnih službenika, sudija, lekara, policajaca, menadžera, advokata, prilično su bleđi i slabo uočljivi. Korupcija je u nekim istočnim državama vremenom postala deo obaveznih poslovnih običaja. Pažljivi analitičar će ustanoviti razliku između „demokratije u procesu tranzicije“ i tzv. „zrele demokratije“. Naime, demokratija koja je zrela ne poznaje pojavu masovne korupcije, jer je u svesti građana urezana odbojnost prema sličnim pojavama.⁴

Oslanjajući se na prethodno rečeno, predmet rada je analiza uzroka i efekata korupcije u uslovima tranzicionih promena u Srbiji.

Početakom 90-ih godina XX veka Srbija je, poput ostalih socijalističkih zemalja, ušla u period tranzicije. Naime, prevođenje bivših socijalističkih u tržišne ekonomije predstavlja proces tranzicije, koji kreira nov poslovni ambijent, ali je i meta brojnih mogućnosti za zloupotrebe i manipulaciju. Korupcija je svakako jedna od njih.

TRANZICIJA U SRBIJI

Pre nego što se osvrnemo na tranzicioni proces u Srbiji, navešćemo nekoliko napomena u vezi sa indikatorima tranzicije.

Postojanje i primena prava privatne svojine je osnovni element tržišne privrede i kao takav, glavni indikator tranzicionog procesa.

Prema Međunarodnom monetarnom fondu (MMF) sastavni delovi tranzicionog procesa su:

- Liberalizacija - proces koji omogućava da se mnoge cene formiraju na tržištu, da se snižavanjem trgovinskih barijera omogući pravi uvid u strukturu svetskih cena;
- Makroekonomska stabilizacija – inflacija se stavlja pod kontrolu, postepenim snižavanjem, posle početnog skoka zbog liberalizacije i potisnute tražnje. Ovaj proces zahteva disciplinu u vezi budžeta, kao i rasta novca i kredita (tj. disciplinu u fiskalnoj i monetarnoj politici) i napredak po pitanju održivog platnog bilansa;

³ V. više: Pavicević, P., Petrović, V., Pantelić, I., Sitarski, M. & Milovanović, G.: The Aspects of Globalization. Center for Research of Information Technologies, Belgrade Open School, 2002

⁴ Bjelajac, Ž., Korupcija kao vid organizovanog kriminala, Pravo – teorija i praksa, 2008, (25) 3-4, str. 47-54

- Restruktuiranje i privatizacija - stvaranje održivog finansijskog sektora i reforma preduzeća kako bi bila osposobljena za proizvodnju roba koja mogu biti prodana na slobodnim tržištima, kao i da se njihovo vlasništvo transferiše u privatni sektor;
- Reforma propisa i institucija - redefinisane uloge države, ojačana uloga zakona i uvođenje odgovarajuće politike konkurencije.⁵

Evropska banka za obnovu i razvoj (EBOR) je razvila set indikatora kojima se meri napredak u procesu tranzicije. Sistem klasifikacije je bio prvi put objavljen u Izveštaju EBOR o napretku tranzicije iz 1994. godine, ali je bio pojašnjen i dopunjen u sledećem izveštaju. Zajednički tranzicioni indikatori su sledeći:

- Masovna privatizacija
- Ograničena privatizacija
- Restruktuiranje države i preduzeća
- Liberalizacija cena
- Trgovinski i sistem deviznog kursa
- Politika konkurencije
- Reforme banaka i liberalizacija kamatnih stopa
- Tržišta hartija od vrednosti i nebankarske finansijske institucije
- Reforma infrastrukture.⁶

U Srbiji, krajem dvadesetog veka socijalizam kao društveno uređenje i privredni model prestao je da bude alternativa kapitalističkom privrednom modelu.

Na početku tranzicije pitanje privatizacije se nametnulo kao centralno. Očekivanja su bila da će privatizacija biti pokretač svih promena, te da će dovesti do brzog poboljšanja poslovanja preduzeća. Koristeći različite modele i tehnike, većina zemalja u tranziciji je već ostvarila krupne pomake u privatizaciji i stvorena je nova bitno izmenjena struktura vlasnika.⁷

Osnovne karakteristike tranzicije u Srbiji mogu se svesti na sledeće:

- Mnogo se lutalo u izboru modela tranzicije;
- Tranzicija nije izvedena pravedno prema svim građanima;
- Uspešno je i brzo ostvarena makro-ekonomska stabilizacija;
- Napravljene su greške u liberalizaciji, domaće tržište je prerano prepušteno stranoj konkurenciji, nestale su mnoge domaće proizvodnje (mašinogradnja, elektronika, tekstil) i vlada ogromna nezaposlenost;
- Srbija nije primenjivala realan kurs dinara.
- Zbog neregularnog (veštačkog) odnosa ponude i tražnje deviza, nastalog preteranim zaduživanjem i prodajom imovine za devize, dinar je više od decenije precenjen, pa Srbija ostvaruje visok deficit tekućeg bilansa i visoku spoljnu zaduženost;
- Pozitivno je što je otvoren proces pridruživanja EU;
- Opšti efekti tranzicije na razvoj i životni standard su suviše skromni.⁸

Transformacija svojine u Srbiji vršena je na bazi različitih modela i u raznim vremenima. Od tri poznata modela tranzicije primenjivana su dva:

- radnička odnosno insajderska privatizacija i

⁵ Kordić, N., Tranzicija u međunarodnoj ekonomiji: <https://www.google.rs/url/predmet.singidunum.ac.rs> (pristup: 14. 1. 2013.)

⁶ Ibid

⁷ Cvijanović, D., Mihailović, B., Simonović, Z., Tranzicija u Srbiji: efekti i ograničenja, 2009. <http://www.researchgate.net> (14.1. 2013.)

⁸ Kordić, N., Tranzicija u međunarodnoj ekonomiji: op. cit.

- prodaja tzv. strateškom partneru, dok je treći model
- vaučerizacija, samo delimično primenjen i to pri kraju privatizacije. On je dao preskromne rezultate, tako da ne zasluđuje da se nazove modelom privatizacije u Srbiji.⁹

Posledice tranzicionih procesa u Srbiji su sledeće:

- Iako se nijedan model tranzicije ne može smatrati pravednim, model vaučerizacije je najpravedniji, jer omogućava jednako vlasništvo svim građanima starijim od 18 godina, iz stvorene državne odnosno društvene svojine.

- Prvi model radničke privatizacije favorizuje radnike određenog preduzeća. Neki se neopravdano bogate samo što rade u dobrom preduzeću (na primer radnici cementare “Beočin”, “Hemofarma”, “Apatinske pivare”, “Knjaz Miloša”, “C marketa”, “Soko Štarka”), dok drugi koji su radili u lošim preduzećima (preduzeća iz metalnog kompleksa i tekstila) ne mogu da unovče svoje akcije.

- Vlasništvo nad preduzećima su preuzeli i bogataši koji su se obogatili na ratnom profiterstvu i pranju novca, po osnovu prodaje droge, oružja i krijumčarenja ljudi, kao i u raznim drugim operacijama kriminala i korupcije. Poseban je problem što se učešće tzv. “prljavog novca” u tranziciji veoma teško otkriva.

- Privatizacije nisu izvršene transparentno, pa se dešavalo da preduzeća u koja su uložene milijarde dolara, novi vlasnik plati nekoliko desetina miliona dolara, ili uopšte mnogo manje od tržišne vrednosti.

- Sve prethodno uticalo je da je na jednoj strani formiran sloj bogataša, a na drugoj strani siromašno stanovništvo. Smatra se da ispod 5% najbogatijih stanovnika Srbije drži oko 50% nacionalnog bogatstva, dok je srednja klasa nestala sa privredne scene Srbije, a ispod ili na minimumu egzistencije je oko četvrtine stanovnika naše zemlje.¹⁰

TRANZICIONE PROMENE I KRIMINALITET U SRBIJI

U poslednjoj deceniji prošlog veka Srbija je bila stalno pod uticajem nepovoljnih društvenih događanja, koji su se manifestovali kroz dugogodišnje sankcije i ekonomsku blokadu, hiperinflaciju, konstantan pad društvenog standarda, političke krize, socijalne nemire i postojanje ratnog stanja u okruženju. Građanski rat, iako vođen van područja naše zemlje, uslovio je nastanak raznovrsnih kriminogenih faktora na njenoj teritoriji. Stvorene su osnove za porast kriminaliteta u celini, a naročito teških oblika krivičnih dela protiv života i tela, kao i delikata protiv imovine izvršenih uz upotrebu vatrenog oružja.¹¹

Postavlja se pitanje da li **nepovoljni makro-ekonomski uslovi** doprinose nedozvoljenom ponašanju ili ne? Iskustva većine zemalja u razvoju pokazuju da su razdoblja nagle promene ekonomske strukture istovremeno doba velike nestabilnosti i porasta kriminaliteta. Kao pretpostavka privrednog razvoja pojavljuje se svojinska transformacija, koja obično ima oblik nasilne prvobitne akumulacije. Ljudi gube sigurnost i osećaju da im je egzistencija ugrožena, a s druge strane, primećuju da raste broj nedopuštenih dela, koja organi

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Marković, M., Osnovi kriminologije, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija, Novi sad, 2011, 107- 110

formalne socijalne kontrole jednostavno ne stižu da gone. Rizik otkrivanja dela se smanjuje, a prilike za brzo i lako bogaćenje umnožavaju.¹²

U kakvim neprilikama je srpsko društvo dočekalo kraj XX veka i početak trećeg milenijuma svedoči mnoštvo činjenica. Kao ilustracija razmera društvenog urušavanja Srbije mogu da posluže sledeći statistički pokazatelji:

- Skoro 900.000 izbeglica pristiglo je u Srbiju iz ratom zahvaćenih područja (oko 650.000 iz Hrvatske i Bosne i oko 250.000 sa Kosova);
- U Srbiji bez Kosova i Metohije je od 1992. godine konstantno negativan prirodni priraštaj stanovništva;
- Zdravlje ljudi je jako narušeno te smo zemlja u vrhu evropske liste po stopi obolevanja i umiranja od malinih i kardiovaskularnih bolesti;
- U januaru 1994. po intenzitetu mesečne inflacije bili smo prva zemlja u svetu; tog meseca dnevni rast cena bio je preko 60% (ili 2% na sat); izdata je novčanica od najveće nominalne vrednosti 500.000.000.000 (500 milijardi dinara - sa likom Jovana Jovanovića Zmaja); tokom hiperinflacije svakog meseca emitovane su u proseku 4 nove novčanice, a bili smo treći u svetu po ukupnom trajanju hiperinflacije od 24 meseca.
- Evidentan je porast ukupnog kriminaliteta u zemlji; SR Jugoslavija je postala najgore plasirana evropska zemlja po indeksu korupcije (na osnovu istraživanja organizacije *Transparency International*, u grupi sa Kenijom i Paragvajem i indeksom korupcije 2, na skali od 0 koja obeležava maksimum do 10 sa minimumom korupcije); naglo je porastao ukupan broj ubistava i samoubistava (naročito od 1990—1995), a znatno je porastao i broj prijavljenih i optuženih maloletnih lica za krivična dela protiv života i tela.¹³

U kriminološkoj literaturi se poklanja puno pažnje **uticaju siromaštva na kriminalitet**, ili, tačnije rečeno, odnosu nižeg društvenog statusa i kriminalnog ponašanja. Dok jedni autori ističu siromaštvo kao osnovni kriminogeni faktor, kao jedan od primarnih neposrednih uzroka kriminalnog ponašanja, drugi nisu skloni da mu pridaju veće kriminogeno dejstvo. Prvo shvatanje je posebno rašireno u literaturi. Mnogi pisci ističu da je kriminalitet proizvod „socijal-patoloških uslova života“, koji su karakteristični za donje društvene slojeve. Za predstavnike drugog shvatanja se ne može reći da sasvim odbacuju siromaštvo kao kriminogeni faktor. Međutim, oni smatraju da je domen njegovog uticaja na pojavu kriminalnog ponašanja ograničen, a često i neznatan. To dokazuju podacima da je imovinski kriminalitet u razvijenim zemljama u porastu i pored činjenice da standard stanovništva u tim zemljama raste, rastu i zarade zaposlenih, a i razvijen je sistem mera socijalne zaštite. Oni polaze od teze da i izobilje i potreba za raskošnim životom mogu da budu uzrok nekih tipova kriminaliteta (kriminaliteta belog okovratnika, kriminaliteta korporacija i organizovanog kriminaliteta). Može da se zaključi da su društvene posledice kriminaliteta bogatih neuporedivo veće i štetnije.¹⁴

¹² Ignjatović, Đ., Kriminološki aspekti tranzicije, Zbornik radova "Kriminalitet u tranziciji: fenomenologija, prevencija i državna reakcija", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2007, str. 11-26

¹³ Mitrović, M.: Društveni koreni kriminaliteta u Srbiji, Zbornik Matice srpske za društvene nauke, 2006, br. 120, str. 120-121

¹⁴ Ignjatović, Đ., Kriminološki aspekti tranzicije, op. cit., str. 11-26

Privatizacija je u našoj zemlji poprimila elemente kriminalne prvobitne akumulacije kapitala. Strani kapital je u mnogim situacijama otkupio imovinu proizvođača koji mu konkurišu i svesno ih sklonio iz tržišne utakmice bukvalnim zatvaranjem. Veliki broj radnika je ostao bez posla.

U društvu je stvoren sloj novoobogaćenih koji su koristili svoje pozicije za upropašćivanje firmi koje su zatim otkupljivali za simbolične sume. Kada su zaposleni u tim preduzećima skretali pažnju na takve pojave, nije im se verovalo. Tek posle otkrića nekoliko velikih afera povezanih za stečajne postupke, pokazalo se da su bili u pravu. Broj osiromašenih je naglo porastao. Istovremeno, srednji sloj - tradicionalni nosilac i zaštitnik društvenih vrednosti - rapidno je propao. To je ozbiljno ugrozilo čitav normativni sistem koji je došao u stanje anomije pa je izgledalo kao da je sve dozvoljeno. Društvene vrednosti su zasnovane na novim kriterijumima. Bogatstvo je postalo vrhunski cilj, a mediji su stvorili nove junake: „žestoki momci" i njihove pratilje su postale uzor mladima. Njima su umesto mukotrpnog rada i građenja karijere, u konformističkom svetu ponuđene prečice koje su omogućile da se kriminalnim sredstvima dođe do statusnih simbola. Mladi su opsednuti najprimitivnijim hedonizmom koji se ogleda u svim oblastima: od načina razmišljanja do stila života.¹⁵

Pored osiromašenja stanovništva, **nezaposlenost** svakako predstavlja jedan od faktora koji ispoljava snažan uticaj na ponašanje ljudi, pa, između ostalog, i na njihovo kriminalno ponašanje. U 1999. godini procenjena stopa nezaposlenosti bila je oko 32%, što znači da je svaki treći radno sposoban bio nezaposlen; krajem osamdesetih odnos zaposlenih i penzionera je 3:1, da bi taj odnos pao na oko 1,7 zaposlenih na jednog penzionera krajem devedesetih.¹⁶

Na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje u Vojvodini nalazi se oko 200.000 ljudi. Imajući u vidu broj nezaposlenih, u pokrajini ne radi čitav jedan okrug, ili skoro ceo Novi Sad.¹⁷

Prema istraživanjima, od ukupno 114 učinilaca krvnih delikata u Vojvodini, 65 ili 57,01% bili su nezaposlena lica. Među njima je bilo 7 žena ili 10,77% od ukupnog broja nezaposlenih. Nezaposlenost vodi naglom pogoršavanju ekonomskog položaja pojedinih slojeva i grupa i posebno onih pojedinaca koji su već duže vremena bez posla. Smatra se da postoji kauzalna veza između nezaposlenosti i kriminaliteta, da odsustvo trajnog zaposlenja vodi neizbežno mnogo lica u kriminalno ponašanje.¹⁸

Organizovani kriminal jedna od dominantnih savremenih pretnji bezbednosti država, pa se stoga i naglašava da su ciljevi organizovanog kriminala ili nezakonito sticanje profita ili nezakonito sticanje političke moći a jedan od mogućih ciljeva jeste. vršenje uticaja na legitimne društvene institucije.

Razvoj organizovanog kriminala zasnovan na zakonima tržišta naročito je izražen u zemljama u tranziciji koje karakteriše visok stepen društvene konfuzije (*anomie*), dezorijentacije i nefunkcionalnosti institucija. U isto vreme, u takvim državama poslovni ljudi i

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Mitrović, M.: Društveni koreni kriminaliteta u Srbiji, op. cit., str. 120-121

¹⁷ Laketić, M., U Vojvodini bez oposla ceo okrug; Blic, 27.01.2013. <http://www.blic.rs/Vesti/Vojvodina> (preuzeto: 7.8.2013.)

¹⁸ Marković, M., Osnovi kriminologije, op. cit., str. 107- 110

državni zvaničnici su naklonjeniji formiranju koalicija sa organizovanim kriminalnim grupama jer im to dozvoljava efikasnije učestvovanje u raspodeli državne moći.¹⁹

UTICAJ KORUPCIJE NA DRUŠTVO

Korupcija je fenomen koji prati sva društva u svim vremenima, a razlike su samo u stepenu i vrsti korupcije kojom su zahvaćena pojedina društva, uticajne društvene grupe ili pojedinci.

Korupcija je kompleksna pojava, u praksi veoma zastupljena. Njenih potencijalnih nosilaca je mnogo.

Najjednostavnija praksa u korupciji jeste podmićivanje. Međutim, kako se približavamo višim nivoima odlučivanja, mehanizmi korupcije postaju složeniji. Korist prestaje biti samo finansijska. Na ovim nivoima novac više nije nužno u igri, već se trguje uticajem, vlasništvom nad kakvim dobrima, obećava „usluga za uslugu” ili privilegovani tretman. Sve ovo čini se kako bi bila donesena odluka ili preduzeta mera koji ide u korist onoga ko inicira korupciju. Otuda u našem razumevanju, svako neopravdano trošenje, „nameštanje” tendera i favorizovanje ponuđača, isključivanje postojećih kontrolnih mehanizama, ali i kritičke javnosti (medija i organizacija civilnog društva, pre svih) može ukazivati na korupciju.²⁰

Kao građani svesni smo u kojoj je meri korupcija prisutna i raširena u Srbiji. Problem je u tome što ne poznajemo sve njene moguće uzroke i činioce, odnosno rizike. Pa tako, prema tome ko korupciju inicira i kako se ona manifestuje, razlikujemo korupciju na nižim nivoima vlasti – koju nazivamo i „sitnom”, odnosno korupciju na višim nivoima vlasti – za koju se u stručnoj javnosti često može čuti da je „sistemska”.²¹

Korupcija na nižim nivoima vlasti – sitna korupcija. Najčešće, građani će se izložiti riziku da budu deo korupcije onda kada zatraže neku od administrativnih usluga koje pojedini akteri pružaju. Ovde je reč o situacijama koje se u javnosti interpretiraju kao „tipične” za korupciju: izdavanje ličnih dokumenata i potvrda, različitih dozvola ili pak naplata mandatnih kazni. Ovde je korupcija najčešće „sitna”, ali je zato istrajna i teško je iskoreniti. U korupciji učestvuju mnogi, bilo da je predlažu bilo da je prihvataju. Dela u koja su umešana lica na nižim nivoima vlasti često se u društvima sa niskim životnim standardom pravdaju niskim primanjima. Korupcijom se tako dolazi do navodne „pune cene” usluge koja je zatražena. Ukoliko je pri tom birokratija u datom društvu neefikasna, ponašanje korumpiranih lica će se tumačiti kao društveno prihvatljivo, ali i isplativo, zato što je određeni posao priveden kraju za kraće vreme.²²

Korupcija na višim nivoima vlasti – sistemska korupcija. Naša javnost gubi iz vida bitnu razliku koja postoji između korupcije na nižim i na višim nivoima odlučivanja. Isto kao što građani sitnu korupciju doživljavaju kao deo svakodnevice, tako se ne ukidaju ni uhodane koruptivne šeme na višim nivoima odlučivanja. Pri tom, koliko god sitna korupcija bila štetna, njene se posledice ne mogu meriti sa onima koje nastaju kada nosioci vlasti nastupaju kao

¹⁹ Fatić, A., Osnovni aspekti borbe protiv organizovanog kriminala na Balkanu, MP 1-2, Vol. LVII, 71-99, str. 88

²⁰ Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije, ur. Predrag Petrović, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013, str. 13

²¹ Ibid., str. 14

²² Ibid.

akteri korupcije. Korupcija je uvek oportuna aktivnost. Međutim, za razliku od opisane „sitne“ korupcije koja okolnosti koristi, sistemska korupcija okolnosti stvara. Odnosno, više nije moguće razaznati da li je korupcija neprihvatljiv vid ponašanja (i poslovanja) ili je u toj meri integrisani aspekt ekonomskog, društvenog i političkog sistema da predstavlja normu.²³

Sistemska korupcija je, dakle, situacija u kojoj „institucijama i procesima rutinski dominiraju toliko korumpirani pojedinci i grupe da su drugačije politike ukinute”.²⁴

Prema mišljenju autora u domaćoj literaturi, korupcija predstavlja veliko društveno zlo, a to se najpreglednije vidi iz Izveštaja Komiteta za civilne slobode i međunarodne poslove Evropske unije prema kome korupcija:

- smanjuje poverenje u Vladu i njene institucije;
- lagano ruši demokratiju i stabilnost političkog uređenja kao i kredibilitet političara i efikasnost državnih službenika;
- potkopava ekonomski razvoj države. U praksi, državni službenici preusmeravaju investicije sa područja obrazovanja u kapitalne projekte. Namerno povećavaju tehničku zahtevnost projekta u javnom sektoru da bi dosegli više potkupnine;
- smanjuje ekološke i građevinske standarde, kao i kvalitet javne infrastrukture;
- predstavlja odskočnu dasku za kriminal belih kragni. Tek pojavom korupcije, političar zaista postaje prostitutka, a državni funkcioner, umesto da služi narodu, njen rob. U Nemačkoj su ustanovili da su u trećini primera organizovanih kriminalnih aktivnosti učestvovali i javni službenici;
- u vezi sa međunarodnim kriminalom, omogućuje velike prevare vladinih činovnika i političkih funkcionera. Primera radi, korupcija jača trgovinu drogama i olakšava krijumčarenje svih vrsta oružja, a uz to omogućuje kriminalcima da pravovremeno pobegnu od ruke pravde.²⁵

KORUPCIJA I TRANZICIJA

Tokom poslednje dve decenije fenomen korupcije doživeo je dramatičan preobražaj kakav je do tada retko zabeležen. Do početka 90-tih reč korupcija je jedva spominjana, pogotovo u vodećim međunarodnim institucijama i smatrana je političkim pitanjem. Sredinom 90-tih godina prošlog veka menja se stav vodećih međunarodnih institucija. Svetska banka počinje korupciju da posmatra kao razvojni, a ne politički problem. Korupcija je postala toliko važno političko pitanje danas da su mnoge vlade širom sveta padale upravo zbog utvrđene ili pretpostavljene korupcije. To je postao zajednički imenitelj kako najrazvijenijim zemljama sveta tako i najnerazvijenijim.²⁶

Sagledavajući etiološka obeležja korupcije u zemljama koje su prošle tranziciju ili se još nalaze u fazi tranzicije, može se konstatovati da ima mnogo sličnih ali i različitih uzroka korupcije, koji u sebi nose specifičnosti društveno-političkog sistema i aktuelnih pratećih promena u sistemu u kojem su nastali i u kojem nastoje da opstanu. Korupcija sve više postaje nacionalni i globalni problem, i kao takva posebno je prisutna u zemljama koje su bile u određenim konfliktima. Upravo korupcija veoma negativno deluje na razvoj zemalja u tranziciji, pa samim tim njena aktuelnost dolazi do izražaja i u tranziciji, jer otežava i umanjuje

²³ Ibid.

²⁴ Anti-Corruption Resource Centre, 2007; cit. prema: Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije, op. cit., str. 14

²⁵ V. više: Bjelajac, Ž., Organizovani kriminal u Srbija, Beograd, 2008

²⁶ Jovanović, P., Korupcija i tranzicija, 2005, www.bos.rs/materijali/zbornik_2005 (preuzeto: 10. 9. 2013.)

ekonomski razvoj, smanjuje proizvodnu aktivnost i usmerava ljudsku delatnost na lakšu zaradu putem korupcijske i druge kriminalne delatnosti, čime onemogućava zdravu konkurenciju i otežava aktivnost na smanjenju i iskorenjivanju siromaštva. Takvim svojim negativnim uticajem korupcija destruktivno deluje na ekonomsku i političku tranziciju zemalja u razvoju.²⁷

Korupcija ne samo da sprečava i ograničava strana ulaganja, već u dobroj meri blokira političke i ekonomske reforme u zemljama u tranziciji. Analize iskustava zemalja u tranziciji iskristalisale su relativno nov fenomen takozvano „zarobljavanje države“.

Osnovno obeležje tranzicije zemalja Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza jeste redefinisanje uloge države u privredi, tj. uspostavljanje novog odnosa države prema preduzećima. Fenomen "otuđene države", svojstven komunističkim zemljama, postepeno je, sa tranzicijom, ustupao mesto fenomenu "zarobljene države" o kome se do sada malo govorilo. Radi se o tome da su se mnoge od ovih država nalazile (i još uvek se nalaze) pod snažnim uticajem domaćih poslovnih oligarhija koje oblikuju državnu ekonomsku politiku i propise (regulativu) kako njima odgovara. Moćne privatne firme plaćaju političare i visoke državne službenike što im omogućava da stvaraju pravila igre (zakone i druge propise) i da prilagođavaju sebi rad institucija. Sve to je, neretko, praćeno striktnom kontrolom medija.²⁸

U periodu tranzicije, državne institucije slabo funkcionišu i nisu u stanju da obezbede osnovna prava, kao što su, na primer: zaštita svojine, poštovanje ugovora itd. koje predstavljaju osnovu dobrog upravljanja zemljom. Zbog toga visoki činovnici i političari ove usluge nude "a la carte" firmama koje su u stanju da plate. Uglavnom su to nove privatne firme koje na ovaj način nastoje da steknu konkurentsku prednost u odnosu na rivale, a pre svega u odnosu na velike državne firme koje od ranije uživaju povlašćen položaj.²⁹

U određenju i tipologiji oblika korupcije u zemljama u tranziciji Rasma Karklins polazi od podele korupcije na tri njena ideal-tipska oblika. Prvi, najbenigniji čini korupcija u svakodnevnoj interakciji između službenika i građana. Radi se o na žalost raširenim i u izvesnoj meri čak tolerisanim pojavama poput podmićivanja javnih službenika da bi prekršili pravila, zloupotrebom ovlašćenja za izdavanje dozvola i vršenje inspeksijskog nadzora ili svesnom zamagljivanju pravila i dezorganizaciji u cilju individualnog ili grupnog iznuđivanja mita. Drugi, daleko društveno razorniji vid čini koruptivna interakcija u okviru državnih institucija. Trgovina uticajem i izvlačenje koristi obavlja se kroz četiri svoje dominantne forme: pretvaranje javnih sredstava u plen službenika kroz skrivene, alternativne budžete; loše upravljanje javnim resursima i profitiranje na njima; zloupotrebe, veoma raširene u procesu privatizacije i pri vršenju javnih nabavki, kao i praksa nepotizma, klijentelizma i „prodaje“ političkih položaja. Radi se zapravo o postavljanju poverljivih ljudi na položaje sa „visokim rizikom korupcije“, unutar, recimo, Ministarstva ekonomije, finansija, državnim agencijama, upravnim odborima preduzeća ili carinskim i poreskim inspekcijama. No, treći vid zarobljavanja institucija, odnosno stanje zarobljene države i pojava systemske „visokonaponske“ korupcije označava stanje u kome su korupcija i korupcionaši ovladali državom. Radi se o pojavama obrazovanih skrivenih mreža moći u delatnostima poput podriivanja slobodnih izbora, zloupotrebe zakonodavnih ovlašćenja i ovlašćenja u oblasti kontrole i nadzora, korupciji u pravosuđu ili korumpiranju medija, odnosno korupciji unutar

²⁷ V. više: Bošković, M., Etiološka obeležja korupcije u zemljama tranzicije sa osvrtom na Republiku Srbiju, Beograd, Bezbednost, 2005, (47) 1, str. 9-18

²⁸ Jovanović, P.: „Anatomija korupcije“, Transparency International Serbia, Beograd, 2001, str. 53

²⁹ Ibid.

samih medija. Posebno razoran mehanizam predstavlja korišćenje kompromitujućih materijala – „kompromata“ u svrhu političkih ucena i prisila.³⁰

Prema istraživanju Transparency International-a za 2013. godinu korupcija i dalje predstavlja globalnu pretnju. Indeks percepcije korupcije rangira ukupno 177 zemalja prema zastupljenosti korupcije. Konačan skor ukazuje na percipirani nivo korupcije u javnom sektoru na skali od 0 - 100, gde 0 znači da zemlju doživljavamo kao veoma korumpiranu, a 100 znači da je doživljavamo kao veoma „čistu“. Zemlje u kojima korupcija nije zastupljena, ili nije zastupljena u većem obimu su na vrhu liste. Rang zemlje ukazuje na njen položaj u odnosu na druge zemlje i teritorije uključene u indeks. Prema ovoj skali, Slovenija je na 43 mestu sa skorom koji iznosi 57, Hrvatska je na 57 mestu sa skorom koji iznosi 48, Crna Gora i Makedonija su na 67 mestu sa skorom koji iznosi 44, a Srbija i Bosna i Hercegovina su na 72 mestu sa skorom koji iznosi 42.³¹

Iz iznetih podataka se može zaključiti da je od svih država Zapadnog Balkana korupcija najviše zastupljena u Srbiji i Bosni i Hercegovini.

NEKI UZROCI KORUPCIJE U REPUBLICI SRBIJI

Etiološka obeležja korupcije u Republici Srbiji u izvesnoj meri su specifična, ne samo po tome što ih karakterišu aktuelni društveni odnosi, već i po tome što neki kriminogeni faktori pokazuju stalnost i upornost opstanka, dok se drugi menjaju shodno fazama razvoja društva, odnosno ekonomskim i političkim promenama i najzad, zbog nastojanja kriminogenih faktora koji uslovljavaju nove oblike korupcije.³²

U svakoj zemlji tranzicije, pa i u Srbiji, pojavljuju se i pravni uzroci korupcije, pod kojima se podrazumevaju oni činioci koji leže u karakteristikama pravnog sistema, a koji utiču na pojavu raširenosti korupcije. Uslovno, mogli bi se klasifikovati na sledeći način:

- oni koji doprinose shvatanju da je komfornije ili brže ostvariti (postojeća) prava kroz korupciju,
- koji doprinose shvatanju da je teško ili nemoguće ostvarivati prava bez korupcije,
- koji doprinose shvatanju da je moguće putem korupcije ostvariti nešto na što se nema pravo, i
- koji doprinose shvatanju da je moguće putem korupcije izbeći sankciju ili kakvu drugu nepovoljnu pravnu posledicu, uključujući i ispunjenje na zakonu zasnovane obaveze.³³

Pored navedenih etioloških obeležja koji karakterišu korupciju u Srbiji, prisutni su i mnogi drugi uzroci korupcije, među kojima se oni bitni mogu uopšteno odrediti kao:

- odsutnost vladavine zakonitosti i neadekvatan pravosudni sistem,
- prisustvo organizovanog kriminaliteta u privrednoj i vanprivrednoj delatnosti,
- izražena praksa podmićivanja u svim sferama društvenog života,
- prisutni raznovrsni oblici sukoba interesa,
- nemoralno i nezakonito ponašanje poslovnog okruženja,
- složen političko-administrativni sistem,

³⁰ Stojiljković, Z.: “Karakter i logika korupcije”, Zbornik – Savremena država: Struktura i socijalne funkcije, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju, Beograd, 2010, str. 210

³¹ Corruption Perceptions Index 2013, <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (07.02.2014.)

³² V. više: Bošković, M., Etiološka obeležja korupcije u zemljama tranzicije sa osvrtom na Republiku Srbiju, op. cit.

³³ Vukotić, V., Ekonomski sistem i korupcija, Institut društvenih nauka, 2000, Beograd, str. 146

- prisutno siromaštvo kod većeg dela stanovništva,
- nedovoljan uticaj civilnog društva na rad vlade i njenih tela itd.³⁴

Na prvo mesto liste uzroka korupcije u Srbiji građani stavljaju nemoral i nepoštenje u društvu i moralnu krizu, potom opšte siromaštvo, bezakonje i nepostojanje pravne države, pa sledi neefikasnost sudskog sistema, loše zakonodavstvo, male plate državnih činovnika, nasleđe prethodnog komunističkog sistema i drugo. Po osnovu istih istraživanja dobijeni rezultati ukazuju da je u Srbiji korupcija najviše zastupljena u sledećim oblastima: carini, pravosuđu, policiji, društvenim (državnim) preduzećima, zdravstvu itd drugo.³⁵

Rezultati istraživanja pokazuju da je korupcija postala ne samo sveprisutna, već i javna. Kako bi se danas to reklo, postala je „transparentna“. Na takvo obelodanjivanje je uticalo odsustvo straha od eventualnih sankcija, na jednoj, i moralnih osuda šire društvene zajednice, na drugoj strani. Siva ekonomija i sitan šverc postali su jedan od načina preživljavanja za mnoge pojedince i porodice. Istovremeno, značajan deo, posebno mladih, odlazi trbuhom za kruhom u inostranstvo. Nažalost, veliki procenat građana prihvata korupciju kao način rešavanja sopstvenih problema. Ne samo da postoji tolerancija građana prema korupciji, već postoji i vrednovanje tih usluga od strane građana. Na prvom mestu se našla medicinska usuga, što je i razumljivo, jer od njenog kvaliteta i pravovremenosti zavisi ne samo ydravlje pojedinca, nego ponekad i sam život. Posle zdravstvene usluge dolazi zaposlenje, a to je posledica hronične nezaposlenosti. Na poslednjem mestu našlo se školstvo (ocene u školi), što posredno govori da školska sprema, a odatle i znanje, ima malu, ne samo simboličku, nego i stvarnu vrednost. To je posledica ideologije jugoslovenskog samoupravnog socijalizma i njegove dugogodišnje prakse da je bilo značajnije i profitabilnije gde radiš, nego šta radiš i koliko doprinosiš, s jedne, i uravnilovke u okviru kolektiva, s druge strane.³⁶

ZAKLJUČAK

Efekti korupcije, odnosno njene ekonomske i socijalne posledice, izuzetno su ozbiljne po bilo koje društvo. Težina posledica korupcije u nekom konkretnom društvu zavisi od većeg broja faktora. Jedan od faktora jeste rasprostranjenost korupcije.

Prema kriterijumu rasprostranjenosti, korupcija je u Srbiji zastupljena u zabrinjavajućem obimu. Ovo dokazuje i Izveštaj Transparency International-a za 2013. godinu.

Zatim, efekti korupcije zavise i od vrste korupcije koja dominira u jednoj zemlji. Pri tome je najopasnija vrsta korupcije ona koja omogućava donošenje i primenu zakona i drugih propisa u skladu sa privatnim interesima i motivima pojedinaca.

Veoma je bitno da se u problematiku analize uzroka i efekata korupcije na društvo u Srbiji uključe svi akteri

Otuda je uspostavljanje dobre komunikacije između vlasti i ostalih delova društva i izgradnja svojevrzne koalicije od presudnog značaja za uspeh borbe protiv korupcije. Neophodno je, dakle, uzeti u obzir ne samo šta vlada radi, već šta građani misle o njenom radu. Nezadovoljstvo građana se sve više javlja kao kritika režima da je korumpiran. Time se može objasniti kako građani, u anketama koje su nedavno sprovedene u Srbiji, smatraju da je

³⁴ Bošković, M., Etiološka obeležja korupcije u zemljama tranzicije sa osvrtom na Republiku Srbiju, op. cit.

³⁵ Ibid.

³⁶ Vuković, S., Raširenost i osuda korupcije u Srbiji, Sociološki pregled, 2001, 35 1-2, str. 3-18

korupcija enormno visoka (80% u carini, 70% u sudstvu i policiji itd), što bi, da je tačno, značilo da ove institucije praktično ne funkcionišu.³⁷

Literatura:

1. Bjelajac, Ž., Korupcija kao vid organizovanog kriminala, Pravo – teorija i praksa, 2008, (25) 3-4, str. 47-54
2. Bjelajac, Ž., Organizovani kriminal v Srbija, Beograd, 2008
3. Bošković, M., Etiološka obeležja korupcije u zemljama tranzicije sa osvrtom na Republiku Srbiju, Beograd, Bezbednost, 2005, (47) 1, str. 9-18
4. Cvijanović, D., Mihailović, B., Simonović, Z., Tranzicija u Srbiji: efekti i ograničenja, 2009. <http://www.researchgate.net> (14.1. 2013.)
5. Corruption Perceptions Index 2013, <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (07.02.2014.)
6. Ignjatović, Đ., Kriminološki aspekti tranzicije, Zbornik radova "Kriminalitet u tranziciji: fenomenologija, prevencija i državna reakcija", Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2007, str. 11-26
7. Jovanović, P., Korupcija i tranzicija, 2005, www.bos.rs/materijali/zbornik_2005 (preuzeto: 10. 9. 2013.)
8. Jovanović, P.: „Anatomija korupcije“, Transparency International Serbia, Beograd, 2001
9. Korupcija u sektoru bezbednosti Srbije, ur. Predrag Petrović, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013
10. Kordić, N., Tranzicija u međunarodnoj ekonomiji: <https://www.google.rs/url/predmet.singidunum.ac.rs> (pristup: 14. 1. 2013.)
11. Laketić, M., U Vojvodini bez opasla ceo okrug; Blic, 27.01.2013. <http://www.blic.rs/Vesti/Vojvodina> (preuzeto: 7.8.2013.)
12. Marković, M., Osnovi kriminologije, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe Univerziteta Privredna akademija, Novi sad, 2011, 107- 110
13. Mitrović, M.: Društveni koreni kriminaliteta u Srbiji, Zbornik Matice srpske za društvene nauke, 2006, br. 120
14. Fatić, A., Osnovni aspekti borbe protiv organizovanog kriminala na Balkanu, MP 1-2, Vol. LVII, 71-99
15. Pavicević, P., Petrović, V., Pantelić, I., Sitarski, M. & Milovanović, G.: The Aspects of Globalization. Center for Research of Information Technologies, Belgrade Open School, 2002
16. Stojiljković, Z.: “Karakter I logika korupcije”, Zbornik – Savremena država: Struktura I socijalne funkcije, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju, Beograd, 2010
17. Transparentnost, Bilten Transparency International Srbija, jun 2002, br. 6
18. Vukotić, V., Ekonomski sistem i korupcija, Institut društvenih nauka, 2000, Beograd
19. Vuković, S., Raširenost i osuda korupcije u Srbiji, Sociološki pregled, 2001, 35 1-2, str. 3-18

³⁷ Transparentnost, Bilten Transparency International Srbija, jun 2002, br. 6, str. 2

**DOPRINOS POGREŠNIH MERA EKONOMSKIH POLITIKA ZEMALJA U
TRANZICIJI POJAVI KORUPCIJE U MEĐUNARODNOJ TRGOVINI**

Rezime:

U radu je prikazano kako nosioci međunarodne trgovine reaguju na pojedine mere ekonomskih politika zemalja u tranziciji. U skladu sa tržišno orijentisanim pristupom, ekonomije u tranziciji prolaze kroz proces promene uloge države, dozvoljavajući da veću ulogu igra privatni sektor. Merama ekonomske politike zemlje u tranziciji podstiču međunarodnu trgovinu. Međutim, ove mere u nekim slučajevima postaju kontraproduktivne. Ukoliko se njima vrše određene intervencije kojima se uvoz ili izvoz uslovljavaju administrativnim merama, njima se podstiču koruptivne aktivnosti kod subjekata čija se prava ograničavaju.

Ključne reči: *međunarodna trgovina, tranzicija, korupcija, državna intervencija, carina.*

Summary:

This paper describes how the holders of international trade react to certain measures of economic policy in countries in transition. In accordance with the market-oriented approach, the transition economies are undergoing changes in the role of the government, allowing the private sector to play a greater role. Measures of economic policy transition countries encourage international trade. However, these measures, in some cases, become counterproductive. If they carry out specific interventions that make import or export conditional on administrative measures, they encourage activities of corruption of subjects whose rights are restricted.

Key words: *international trade, transition, corruption, government intervention, duty.*

¹ Ministarstvo finansija Republike Srbije, Poreska uprava.

1. Uvod

Korupcija je pratilac svih država i svih sistema. Kako se država menja i razvija, menjaju se i pojavni oblici njenog ispoljavanja. Korupcija sve više postaje predmet interesovanja državnih organa i institucija, međunarodnih organizacija, svetske javnosti, naučnika i istraživača. Raznovrsni oblici korupcije prisutni su u zemljama u tranziciji, ali i u razvijenim, tržišno orjentisanim privredama. Serije finansijskih skandala čiji su akteri ličnosti koje su imale znatan uticaj na političke prilike u svojim državama poslednjih godina, potvrđuju značajno prisustvo korupcije u svetu.

Korupcija se javlja i u oblasti međunarodne trgovine. Međunarodna trgovina predstavlja razmenu proizvoda i usluga preko državnih granica, sa preduzećima kao glavnim nosiocima ove aktivnosti i nacionalnim privredama, kao osnovnim regulatorima te aktivnosti. Nacionalne privrede preduzimaju razne mere kako bi ovu aktivnost regulisale u skladu sa interesima društvene zajednice, a imajući u vidu da interesi društva i poslovne zajednice mogu biti suprotstavljeni. Državne mere predstavljaju zakonski i podzakonski akti, kao i praktične mere koje imaju direktan uticaj na tokove međunarodne trgovine, odnosno na spoljnu trgovinu konkretne zemlje. Međutim, međunarodna trgovina nosi transnacionalno obeležje, pa su u tom kontekstu značajni međunarodni trgovinski odnosi koje ona uspostavlja sa drugim zemljama direktno, ili su pri formiranju pravila uključene i multilateralne međunarodne institucije. Strategija nastupa pojedinačne države na polju međunarodne trgovine naziva se spoljnotrgovinska politika i ona sadrži različite spoljnotrgovinske zakone, carinski zakon, zakon o deviznom poslovanju i druge slične zakonske i podzakonske propise, kao i konkretne instrumente koji se zasnivaju na ovim propisima. Važno je reći i to da se svaka država opredeljuje za određeni model spoljnotrgovinske politike, a dva osnovna modela su liberalizam i protekcionizam, koji se razlikuju prema sklopu trgovinskih mera koje države uspostavljaju u trgovini sa drugim državama.²

Da bi međunarodna trgovina mogla da se odvija neophodne su aktivnosti od strane aktera međunarodne trgovine, a to su nacionalne privrede i preduzeća. Uloga nacionalnih privreda u

² Bjelić, P. (2008). *Međunarodna trgovina*, Beograd, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta.

oblasti međunarodne trgovine se ogleda u kreiranju međunarodnih trgovinskih odnosa u saradnji sa drugim državama sveta, ali i u unilateralnom uticaju države na poslovnu sferu. Osnovne odrednice koje utiču na angažovanje određene države u sferi međunarodne trgovine su: veličina teritorije merena površinom u km², broj stanovnika i raspolaganje prirodnim bogatstvima. Prema kriterijumu položaja nacionalnih privreda u međunarodnoj trgovini, dolazimo do njihove podele na razvijene zemlje, nerazvijene zemlje (privrede u razvoju) i privrede u tranziciji. Uspešnost aktera međunarodne trgovine, kako privreda, tako i preduzeća u okviru međunarodnih trgovinskih tokova, meri se preko složene kategorije konkurentnosti, koja može da bude makro međunarodna konkurentnost i mikro međunarodna konkurentnost. Prva razmatra konkurentnost nacionalne privrede sa drugim nacionalnim privredama, dok druga proučava konkurentnost preduzeća u međunarodnom poslovanju u odnosu na konkurentnost stranih preduzeća.³

2. Uticaj ekonomskih politika zemalja u tranziciji na međunarodne trgovinske odnose

Brojni su istraživački radovi vezani za razmatranje uticaja različitih paketa ekonomskih politika zemalja u tranziciji i njihovog direktnog i indirektnog uticaja na međunarodne trgovinske tokove. Ekonomska politika podrazumeva akcije vlade kojima se utiče na ekonomiju, a međunarodna trgovina i finansije su pod uticajem ove politike. Dva pojavna oblika ekonomske politike su fiskalna politika, koja podrazumeva državnu potrošnju i oporezivanje i monetarna politika, koja podrazumeva državnu kontrolu ponude novca. Može postojati potreba da fiskalna i monetarna politika utiču na tekući i kapitalni račun, mada postoje različita stručna mišljenja oko uloge i efektivnosti ovih politika. Neki se nalaze na strani aktivnih političkih intervencija da bi se uticalo na nezaposlenost i recesiju, dok se drugi nalaze na strani pasivnih političkih akcija i tržišnog prilagođavanja uz ostvarivanje uravnoteženih budžeta i nulte inflacije.

Postojale su rasprave da je manje verovatno da zemlje sa fleksibilnim režimima deviznog kursa upotrebe ekspanzivnu fiskalnu politiku pre izbora, jer takva politika može da prouzrokuje devalvaciju i inflaciju, koje se potom negativno odražavaju na popularnost vlade. Empirijski rezultati pokazuju da vlade, u stvari, pokušavaju da poboljšaju svoje izgleda za reizbor uz pomoć ekspanzivne fiskalne politike jedino u zemljama sa fiksnim deviznim kursom i adekvatnim nivoom deviznih rezervi. Za neke zemlje ovo izaziva sumnje u vezi korisnosti fiksnog deviznog

³ Isto.

kursa za stabilizaciju makroekonomije, osim ukoliko reforme institucionalnog okvira ne umanje mogućnost za izbornu orijentisanu fiskalnu ekspanziju. Drugim rečima, takvi kratkoročni podsticaji mogu da potkopaju dugoročni disciplinski efekat primene fiksnog deviznog kursa na makroekonomske politike preko platno-bilansnog ograničenja. Ovi nalazi imaju važne implikacije za izbor režima deviznog kursa.⁴

Kada država troši više nego što prihoduje nastaje deficit preko koga se kreira nacionalni dug, u situaciji kada država emituje obveznice radi njegovog pokriva. Obveznice kupuju pojedinci, firme, centralna banka, strani investitori i strane centralne banke. Ukoliko obveznicu kupi centralna banka, onda je ona plaćena sa novom emisijom novca, pa se na ovaj način povećava ponuda novca, što se svodi na uticaj monetarne politike. Kada privatni sektor kupuje obveznice, sredstva se redistribuiraju od privatnog ka javnom sektoru. Državna potrošnja raste na račun potrošnje i investicija, jer potrošači i firme troše na obveznice umesto na potrošna i investiciona dobra. Potreba za pozajmljivanjem raste usled državne odluke pa kamatne stope ili cene kredita rastu, dok sa povećanom ponudom cene obveznica padaju.

Tržište obveznica ima implikacije za ekonomiju otvorenu ka inostranom finansiranju. Više kamatne stope i jeftinije obveznice privlače strane investitore koji žele da kupe jeftinije obveznice. Tražnja za domaćom valutom na deviznom tržištu raste izazivajući apresijaciju valute, koja potom utiče da uvoz bude jeftiniji, a izvoz skuplji, što onda gura platni bilans u deficit. Brojne empirijske studije pokazuju da fiskalna politika predstavlja slab alat kojim treba da se utiče na platni bilans, jer su za ovu svrhu daleko efikasnije primena instrumeneta i mera trgovinske politike, kao što su carine, kvote, necarinske barijere, izvozne subvencije i sl. Trgovinska politika je u ovom smislu daleko efikasnija u odnosu na fiskalnu i monetarnu politiku, kada se radi o bavljenju pitanjima iz domena spoljne trgovine. Državni dug kreiran ekspanzivnom fiskalnom politikom, a finansiran emisijom državnih obveznica ima različite implikacije po ekonomiju, u zavisnosti od toga ko se javlja kao kupac tih obveznica. Kupovina obveznica od strane stranih lica dovodi do apresijacije valute, inflacija rezultira usled ekspanzivne monetarne politike, kojom se takođe umanjuje vrednost domaće valute, odnosno

⁴ Schuknecht, L. (1998), *Fiscal Policy Cycles and the Exchange Regime in Developing Countries*, Staff Working Paper ERAD-97-04, World Trade Organization, Economic Research and Analysis Division.

dolazi do njene depresijacije, dok kupovina državnih obveznica od strane domaćih lica dovodi do istiskivanja privatnih investicija, tzv. „crowding out“.

Monetarna politika, takođe, utiče na spoljnu trgovinu i finansije. Inflacija nastaje kada ponuda novca raste brže od ponude roba i usluga. Inflacija i očekivana inflacija mogu imati realne efekte na ekonomiju preko kreditnog tržišta i deviznog tržišta. Stabilan rast ponude novca vode do niske i potencijalno nulte inflacije. Centralne banke upravljaju ponudom novca i na taj način utiču na privredni ciklus. Ideja je u tome da povećana ponuda novca smanjuje kamatne stope i ohrabruje investicije, a to se operacionalizuje na način da centralna banka smanji svoju diskontnu stopu po kojoj se zadužuju komercijalne banke. Stabilan rast ponude novca vodi stabilnim kamatnim stopama i pouzdanom kursu, pa su preduzetnici, trgovci i investitori u mogućnosti da naprave bolje planove u uslovima stabilnog novčanog rasta i stabilnih cena. Stoga, ni fiskalna ni monetarna politika ne treba da se koriste kako bi se uticalo na međunarodnu trgovinu i investicije. Vlade imaju na raspolaganju čitav opseg opcija kojima se utiče na međunarodnu trgovinu: carine, kvote, ne-carinske barijere, dobrovoljna uzdržavanja od izvoza, izvozne subвенicije, slobodne trgovinske zone, kontrolisani devizni kurs, fiksni devizni kurs, devizna ograničenja i kontrolu stranih investicija.⁵

Svi akteri u međunarodnoj trgovini upućeni su na međunarodno devizno tržište na kome se kupuju međunarodna sredstva plaćanja. Tražnja za devizama potiče od domaćih kupaca inostranih roba i usluga, poluproizvoda, kapitalnih dobara i imovine, dok ponuda deviza potiče od inostranih kupaca. Ponuda i tražnja se kontinuirano sučeljavaju na deviznom tržištu određujući tako devizni kurs, kao relativnu cenu valuta u trgovini. Platformu za trgovinu valutama predstavlja globalna mreža koja povezuje banke, devizne brokere, trgovce i centralne banke. Centralne banke često kupuju i prodaju valute u pokušaju da utiču i upravljaju deviznim kursovima. Mnoge centralne banke imaju fiksne devizne kurseve dogovorno podešene radi ostvarivanja određenih političkih ciljeva. Depresirana ili devalvirana valuta znači skuplji uvoz i jeftiniji izvoz. Država može da devalvira fiksni devizni kurs kako bi obeshabrilu uvoz i ublažila trgovinski deficit. Podcenjena valuta predstavlja porez na potrošače koji moraju da plate višu

⁵ Thompson, H. (2006), *International Economics – Global Markets and Competition*, World Scientific Publishing Co.Pte.Ltd, 2th Edition.

cenu za uvozna dobra. Država, takođe, može da preceni valutu ukoliko želi da ohrabri strane investicije. Devizno tržište je povezano sa međunarodnim tržištem dobara i sredstava, na kome neka valuta može da depresira ili da apresira. U slučaju depresijacije valute vrednost domaćeg novca pada u odnosu na strani novac i tada dolazi do pada kupovne moći stranih roba i usluga, a izvoz postaje jeftiniji kada se izrazi u stranoj valuti. Obrnuto, apresijacija znači jačanje domaće valute što povećava kupovnu moć stranih dobara, ali i poskupljuje domaći izvoz. Za izvoz nije potrebno da bude elastičan da bi depresijacija valute pomerila tekući račun ka suficitu. Ukoliko je suma elasticiteta uvoza i izvoza veća od jedinice tada depresijacija dovodi do trgovinskog suficita i ova zakonitost se naziva Maršal-Lernerov uslov.⁶

Politika deviznog kursa u svojim različitim režimima ima uticaja na stabilnost trgovinske politike. Stabilne trgovinske politike su izuzetno važne kako za ekonomsko blagostanje samih zemalja, tako i za očuvanje multilateralnog trgovinskog sistema. Nažalost postoji razlog da se veruje da su mere liberalizacije usvojene od strane mnogih zemalja, a posebno onih u tranziciji, ostale krajnje krhke. Neophodno je razmotriti da li tranzicione ekonomije možda koriste promene u trgovinskoj politici kao zamenu za prilagođavanje deviznog kursa ili umesto primene monetarne i fiskalne politike u rešavanju problema neravnoteže platnog bilansa. Za tranzicione ekonomije upotreba trgovinskih politika da poboljšaju platni bilans je atraktivna po više osnova. Primera radi, ona odgovara zahtevima domaćih i stranih investitora za zaštitom, povećava prihode i omogućava vladama da targetiraju zaštitu kako bi koristi od nekih dobara bile veće nego od drugih, što primenom jedinstvenog deviznog kursa u makroekonomskoj politici nije moguće. Pored toga, takva politika će pre izazvati značajnu štetu zemljama čije su se cene u dužem vremenskom periodu razlikovale od cena sa svetskog tržišta i čije se ekonomije, kao posledica toga, nalaze u krajnjoj potrebi za restrukturiranjem.⁷

Države mogu da koriste različite metode da utiču na međunarodnu trgovinu i investicije. Rukovođeni devizni kursevi nude se kao jednostavan način za državu da utiče na cene razmenjivih dobara, usluga i investicija. Države se mogu truditi da drže cenu svojih valuta visokom da bi pojeftinile uvoz ili da bi privukle strane investitore. Apresirana valuta drži niskom cenu poluproizvoda ili kapitalnih dobara za domaću industriju. Stabilna ili apresirana valuta

⁶ Isto.

⁷ Drabek, Z. i J. C. Brada (1998), *Exchange Rate Regimes and the Stability of Trade Policy in Transition Economies*, Staff Working Paper ERAD-98-07, World Trade Organization, Economic Research and Analysis Division.

moгу da privuku strane investitore koji žele da izbegnu devizni rizik ili depresirane valute. Apresirana valuta, takođe, olakšava zemlji da otplaćuje strani dug. Jedan od načina da bi se održala vrednost domaće valute bez da se troše devizne rezerve je da se ograniči uvoz do nivoa na kome bi se veštački održao devizni kurs, tako što bi se izdavale uvozne dozvole. Crno tržište devizama može nastati kada je fiksni devizni kurs daleko od onog koji bi se formirao na slobodnom tržištu. Sistem fluktuirajućih deviznih kuseva je prihvatljiviji iz razloga što se stope inflacije razlikuju od zemlje do zemlje, a u takvim situacijama devizni kurs mora da se prilagođava. Takođe, devizni kursevi utiču na pravac i nivo međunarodnog finansiranja, jer ukoliko domaća valuta depresira strani investitori će želiti da kupe više akcija i obveznica koje onda postaju jeftinije. Depresijacija umanjuje relativnu cenu domaćih finansijskih instrumenata i ohrabruje zemlju da postane zajmodavac. Glavna uloga koju države treba da igraju na međunarodnom finansijskom tržištu je da kontrolišu ponudu novca, što je zapravo zadatak centralnih banaka. Države ne bi trebale da kontrolišu ili da pokušavaju da utiču na međunarodne finansijske tokove. Uspešno rukovođenje međunarodnim finansijskim tržištima je izvan domašaja država, ali je ipak teško da se one uzdrže od pokušaja. Postoje razumni razlozi za slobodna međunarodna finansijska tržišta, jer ona omogućavaju ekonomskim akterima da planiraju, povećaju produktivnost i rastu na zdravim osnovama, a takođe i međunarodna finansijska konkurencija povećava globalne koristi.⁸

3. Mogućnosti korupcije u međunarodnoj trgovini zemalja u tranziciji

Percepcije raširenosti korupcije u celini, kao i po pojedinim oblastima društvenog života i u okviru pojedinih društvenih institucija ne mogu se smatrati pouzdanim pokazateljem objektivnog stanja stvari. One u velikoj meri zavise od ličnih iskustava pojedinaca. Ovakve procene, takođe, zavise od generalnog odnosa prema političkom sistemu i/ili režimu kome se pripisuje odgovornost za stanje u društvu u celini.

Posebne mogućnosti za korupciju prisutne su u onim zemljama gde su prisutne državne intervencije. Državave često administrativnim merama ograničavaju uvoz ili izvoz pojedinih roba. U tim slučajevima uvoz ili izvoz se realizuju izdavanjem odgovarajućih dozvola, čime se stvara mogućnost da se vrši korumpiranje državnih službenika koji izdaju dozvole.

⁸ Isto.

Državna intervencija u ovom slučaju je višestruko kontraproduktivna. Prvo, umanjuje ukupno društveno blagostanje. Drugo, stvara prostor za nastanak korupcije, time što se pri državnoj intervenciji stvara podsticaj da se korumpiranjem državnih službenika prisvoji makar deo stvorene zarade. Pri tome, ukupan iznos korupcije ograničen je iznosom zarade. Korupcija će uvek biti makar malo manja od ukupnog iznosa zarade. Takođe, veoma je bitno uočiti da promena iznosa korupcije u ovom slučaju ne dovodi do promene alokacije resursa, tako da ne dolazi do promene iznosa ukupnog društvenog blagostanja, već samo do njegove preraspodele. Izvesno je da u ovom slučaju najbolje rešenje predstavlja eliminacija državne intervencije. Time se, s jedne strane, uvećava društveno blagostanje a, s druge strane, eliminiše zarada i uklanja mogućnost nastanka korupcije. Dakle, u ovom slučaju, ne postoji dilema oko najbolje strategije borbe protiv korupcije.⁹

Ukoliko se dozvole za uvoz izdaju svim zainteresovanim preduzećima koja ispunjavaju tražene uslove, može se desiti da državni službenici neefikasno rade svoj posao, tako da izdavanje dozvola kasni, što ugrožava poslovanje onih preduzeća kojima pripadaju dozvole za uvoz. Shodno tome, racionalno ponašanje tih preduzeća je takvo da su spremna da plate određeni iznos novca da bi dobili uvoznu dozvolu, odnosno da ubrzaju njeno izdavanje. Dakle, spremni su da, putem korupcije, plate za izdavanje dozvole na koju imaju pravo. Državni službenici mogu iz dva razloga da kasne pri izdavanju dozvola. Prvo, ne postoje podsticaji da rade efikasno. Bez obzira koliko brzo, odnosno koliko efikasno rade, njihova plata ostaje ista. Drugo, budući da znaju da su preduzeća spremna da plate mito za ubrzavanje izdavanja dozvola, oni se ponašaju tako da uvećaju verovatnoću da im se ponudi mito radi izdavanja dozvola. Što više odugovlače sa izdavanjem, veća je verovatnoća da će preduzeća ponuditi mito. Još veći prostor za korupciju stvara se ukoliko država odluči da ograničeni broj dozvola za uvoz dodeli po redosledu prijavljivanja. Tada će uvozna preduzeća imati podsticaj da, korumpiranjem državnih službenika koji rade na izdavanju dozvola, preko reda dobije dozvolu. Pored toga, uvozna preduzeća imaju podsticaj da, korumpiranjem državnih službenika, uvećaju za sebe količinu dozvoljenog uvoza robe, čime uvećavaju i ukupnu dozvoljenu količinu uvoza (na nivou privrede u celini). U isto vreme, preduzeća koja nisu na spisku za dobijanje dozvola, imaju ekonomski interes da im se omogući uvoz, što mogu da pokušaju da ostvare korupcijom. Ukoliko se izdaju nove, nelegalne

⁹ Antonić D. i dr., *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2001, str. 14-15.

dozvole, krši se propis i država više nije u poziciji da delotvorno sprovodi propise. Ova vrsta korupcije uvećava količinu uvezene robe, tj. stvarna količina veća je od one koju je država predvidela. Po svojim posledicama, najteži vid korupcije je tzv. politička korupcija. To je onaj vid korupcije koji dovodi do promene propisa u skladu s privatnim interesima koruptora. Racionalni interes uvoznika je da se uvoz još više ograniči, tj. da se uspostavi nova ravnoteža na tržištu koja obezbeđuje maksimalizaciju ukupne rente, pod uslovom da oni i dalje imaju dozvolu za uvoz. To znači da će preduzeća imati podsticaj da nelegalno utiču na izabrane predstavnike u parlamentu, kako bi se promenom zakonodavstva, još više ograničio uvoz neke robe¹⁰.

Ukoliko je za uvoz neke robe potrebna samo jedna dozvola, koju izdaje samo jedan državni službenik, tada postoji monopol na tržištu korupcije. Ukoliko, tehnički posmatrano, odgovarajuću uvoznu dozvolu izdaje više službenika, oni mogu da budu u dosluhu. Ovakva struktura tržišta, odnosno organizacija korupcije, naziva se centralizovanom korupcijom. Nasuprot tome, može se pretpostaviti da je za uvoz neke robe potrebno više dozvola, pri čemu svaka pojedinačna dozvola predstavlja potreban, ali ne i dovoljan uslov za uvoz. Tek ukoliko se pribave sve dozvole, određena roba može da se uveze. Svaku pojedinačnu dozvolu izdaju različiti, međusobno nepovezani subjekti javne uprave, odnosno različiti državni službenici koji nisu u dosluhu. Ovakva struktura tržišta korupcije naziva se decentralizovanom korupcijom¹¹.

Međutim, u nekim slučajevima zarada ne nastaje usled državne intervencije, već usled specifične strukture tržišta. Tipičan primer te vrste je slučaj stvaranja monopola, odnosno slučaj kada uvoz ili izvoz određene robe obavlja samo jedan subjekt. Dakle, uspostavljanje konkurencije u slučaju prirodnog monopola nije društveno poželjno. Ukoliko u ovom slučaju ne bi postojala državna intervencija, odnosno ekonomska regulacija prirodnog monopola, pojavilo bi se monopolističko ponašanje koje bi dovelo do umanjenja ponude, uvećanja cene i stvaranja rente (monopolski profit). Savršena državna intervencija (ekonomska regulacija) može, bar načelno posmatrano, da dovede do ravnoteže koja bi maksimalizirala društveno blagostanje i otklonila postojanje rente. Međutim, monopolista ima podsticaj da korumpira regulatora (državne službenike zadužene za ekonomsku regulaciju) i da, na taj način, stvori sebi prostor za ekonomski profit, odnosno rentu. U ovom slučaju promena iznosa korupcije neminovno dovodi

¹⁰ Isto, str. 21-23.

¹¹ Isto, str. 18-19.

do promene alokacije resursa i do promene ukupnog društvenog blagostanja. Što je veći iznos korupcije, manje je ukupno blagostanje društva. Deregulacija na može da bude osnova strategije borbe protiv korupcije. Naime, time bi se poklopili interesi koruptora i ciljevi strategije borbe protiv korupcije, odnosno potpuno ukidanje regulacije je upravo ono što je u interesu koruptora. To bi dovelo do alokativnog gubitka blagostanja, odnosno do minimizacije ukupnog blagostanja u datim uslovima, umesto do njegove maksimalizacije. Dakle, u ovom slučaju, deregulacija nije dobro rešenje¹².

U najvećem broju slučajeva, traganje za rentom, odnosno želja za njenim prisvajanjem predstavlja preduslov korupcije. Drugim rečima, osnovni ekonomski preduslov korupcije je racionalno ponašanje privrednih subjekata. Međutim, ovo je isključivo potreban, ali ne i dovoljan uslov. Da bi zaista došlo do korupcije, potrebni su i drugi preduslovi. Osnovni preduslov korupcije je državna intervencija (bila ona opravdana ili ne). Države u tranziciji u prilično velikom obimu interveniše u privredi. Upravo postojanje takve intervencije stvara plodno tlo za nastanak korupcije¹³.

4. Korupcija u vezi sa naplatom carinskih i drugih uvoznih dažbina

S međunarodnom trgovinom skopčano je plaćanje carinskih i drugih uvoznih dažbina. O carinicima često vlada mišljenje da spadaju u red najkorumpiranijih državnih službenika. Iako je izvestan broj carinika često umešan u neke kriminalne aktivnosti, ovo se, naravno, ne može prihvatiti kao pravilo. Pojedini nesavesni pripadnici carinskih organa koji su, motivisani namerama protivpravog sticanja imovinske koristi, zloupotrebom javne funkcije, vrše izvesna krivična dela kršenjem propisa o carinskom nadzoru. Time se, uz korupciju, omogućava krijumčarenje robe. Ove carinike neretko podržavaju rukovodioci carinskih ispostava, pa čak i visoki rukovodioci carine i „visoki političari“. U određenim slučajevima, carinici tesno saraduju sa pripadnicima policije koji kontrolišu prelazak državne granice. Takođe, primetni su i „ortakluci“ carinskih službenika i policije susednih država¹⁴.

¹² Isto, str. 15-17.

¹³ Isto, str. 17.

¹⁴ Mijalković, S. i Bajagić, M. (2012), *Organizovani kriminal i terorizam*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, str. 221.

S obzirom na to da su plate carinskih službenika u zemljama u tranziciji skromne, a da su finansijska sredstva koja im „prolaze kroz ruke velika“, pojedinci pribegavaju zloupotrebi svoje funkcije. Za lice koje obavlja međunarodni promet robe i usluga isplativije je da deo sredstava, koje bi po propisima moralo da uplati na ime carine, PDV-a ili druge uvozne dažbine, „preda cariniku“, nego da plati državi puni novčani iznos. Time se stiče protivpravna imovinska korist i za učesnika u međunarodnoj trgovini i za carinika. Ovim se stiču veze i pozicije u strukturama carinika, a ujedno oštećuje državni budžet. Ove pojave, zbog prirode međunarodne trgovine, nužno prati falsifikovanje carinske dokumentacije. Ovakve „kriminalne mogućnosti“ proizilaze iz mandata carinskog službenika da diskreciono odlučuje (naravno, po pravilu na osnovu carinskih propisa) o plaćanju carinskih dažbina¹⁵.

Izbegavanje carinskog nadzora može da se odnosi na robu i usluge koje legalno učestvuju u međunarodnoj trgovini. Takođe, u carinskim nadzorom mogu da se nađu, a potom i umišljajno propuste, stvari čiji je promet ograničen, odnosno zabranjen. U prvom slučaju, zvanično se prijavljuje druga vrsta, količina ili kvalitet robe, ili se roba uopšte ne evidentira, dok se u drugom slučaju predmeti krijumčarenja svesno propuštaju. Neretko se, uz primanje konkretnog novčanog iznosa, putniku pruža mogućnost da izbegne carinski nadzor¹⁶.

Novčana sredstva potekla korupcijom carinika najčešće se predaju van graničnog prelaza. To se obavlja na nekom drugom mestu, koje i ne mora da bude skrovito: kafane, restorani i sl. Ima slučajeva da se od učesnika u međunarodnoj trgovini zahteva da izvesnu novčanu svotu ili drugi poklon ostave kod radnika u fri-šopovima, u drumskim kafanama, benzinskim pumpama i sl. Iz bezbednosne prakse je poznata i drskost pojedinih carinskih službenika da sami zahtevaju izvesne „novčane ili robne“ nagrade, pa čak i da dolaze na kućne adrese onih čiju su robu propustili preko graničnog prelaza bez carinjenja¹⁷.

¹⁵ Isto, str. 221.

¹⁶ Isto, str. 222.

¹⁷ Isto, str. 222.

4. Zaključak

Problem korupcije i njenih pojavnih oblika postaje značajan segment svih bezbednosnih sistema sveta. Da bi organi gonjenja bili u stanju da pronađu najbolja rešenja u borbi protiv korupcije, moraju biti korak ispred nje i poznavati sve njene oblike. Zato danas u nacionalnim programima pojedinih država važno mesto zauzima borba protiv korupcije. U tim državama projektuju se strategije borbe protiv ove pojave.

Borba protiv korupcije u međunarodnoj trgovini može biti efikasna jedino ako se sagleda njeno pravo mesto u društveno-ekonomskom i političkom sistemu i ako država sa svim nadležnim organima deluje organizovano i sa jasnim stavom da je u pitanju kriminalitet koji ima svoje korene upravo u tom sistemu. U suprotstavljanju korupciji nadležni organi se moraju suočiti sa svim njenim bitnim elementima, bez izuzetaka, uz upotrebu svih zakonom dozvoljenih metoda.

Sprečavanje i suzbijanje korupcije u spoljnoj trgovini, ne nalazi se samo u krivičnopravnoj oblasti, već i u uklanjanju i nestajanju svih onih uzroka koji joj pogoduju. Treba nastojati da preventivnim angažovanjem organa gonjenja, ali i svih drugih subjekata društva, bude eliminisan ovaj oblik korupcije. Međutim, uzroci korupcije često se nalaze izvan stvarne moći organa koji se bave njenim otkrivanjem i suzbijanjem. Upravo zato, potrebno je stvoriti takvo stanje svesti kod građana da je suzbijanje korupcije nužan uslov progresa i razvoja države.

Generalno posmatrano, izvestan nivo korupcije neminovnost je u svakom društvu. Ona se ne može potpuno likvidirati, niti je moguće stvoriti sistem potpuno otporan na korupciju. Ali, moguće je suzbijati je i smanjivati njen nivo. Društva ogrezle u korupciji, nemaju perspektivu. Ključni faktor u suzbijanju korupcije, pa i one u oblasti međunarodne trgovine, je snaga države, odnosno njena sposobnost da sprovodi pravila koja propisuje, bez obzira na karakter tih pravila.

Literatura

Antonić, D. i dr. (2001), *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.

- Bjelić, P. (2008). *Međunarodna trgovina*, Beograd, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta.
- Drabek, Z. i J. C. Brada (1998), *Exchange Rate Regimes and the Stability of Trade Policy in Transition Economies*, Staff Working Paper ERAD-98-07, World Trade Organization, Economic Research and Analysis Division.
- Mijalković, S. i Bajagić, M. (2012), *Organizovani kriminal i terorizam*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.
- Schuknecht, L. (1998), *Fiscal Policy Cycles and the Exchange Regime in Developing Countries*, Staff Working Paper ERAD-97-04, World Trade Organization, Economic Research and Analysis Division.
- Thompson, H. (2006), *International Economics – Global Markets and Competition*, World Scientific Publishing Co.Pte.Ltd, 2th Edition.

KORUPCIJA — KOČNICA NAPRETKA POJEDINACA, REGIJA I DRUŠTVENIH ZAJEDNICA

Sažetak

Korupcija i koruptivne radnje kada zahvate institucije jednoga društva zasigurno nanose nesagledive štetne posljedice pojedincima, regijama i društvenoj zajednici u cjelini. Temeljna zadaća ovoga rada jest istražiti štetne posljedice korupcije na mikro, mezo i makro razini te dokazati postavljenu hipotezu o korupciji kao kočnici na konkurentnosti, znanju i sposobnostima utemeljenom napretku.

Da bi se dokazala postavljena hipoteza primijenjene su znanstvena metoda dedukcije i znanstvena metoda intervjuiranja (N=863). Rezultati istraživanja potvrđuju ekstremnu korumpiranost u hrvatskom društvu na sve tri razine.

Ključne riječi: korupcija, napredak.

Abstract

When corruption and corruptive practices are present in an institutional areas of a society, they are causing tremendous consequences to an individual, regions and society as a whole. The main idea of this paper is to research the noxious consequences using micro, meso and macro level of the analysis and to prove a research hypothesis that states how corruption is a brake in competition, knowledge and abilities based progress. The scientific method of deduction and the interview method (N=863) are used to give evidence to the research hypothesis. Results of this study acknowledge the fact that extreme corruption is present in Croatian society through all three levels.

Keywords: corruption, progress.

1. UVOD

Živimo u vremenu koje je svjesno opterećeno nebitnim ili manje bitnim problemima ili poteškoćama, kako bi se prikrili problemi od životnoga interesa (nedostatak investicija, gubljenje radnih mjesta, korupcija, itd). Takva sumorna svakodnevica daje prostora za one koji na nelegalan način izvlače korist za sebe gurajući pojedinca, regiju i u konačnici cijelu društvenu zajednicu s kolosjeka gospodarskog i svakog drugog razvitka. Posebno je zabrinjavajuće da je većina građana koji su izvan koruptivnog ponašanja odmah spremna ući u takve poslove po cijenu gubitka svih do sada stečenih moralnih i etičkih vrijednosti, samo da ostvare osobnu korist za sebe, kao što su to učinili i drugi prije njega.

Polazna hipoteza ovoga rada jest da **korupcija i koruptivne aktivnosti predstavljaju bolest društvene zajednice (države, njene političke elite i državnih dužnosnika), koja koči bilo kakav ozbiljan na znanju i sposobnostima utemeljen napredak.** U vlasti Republike Hrvatske rotira se oko tisuću osoba koje su, uz časne iznimke, podredile svoje djelovanje osobnim i skupnim interesima, a ne interesima i ciljevima građana (Srića, 2010., 48). Stvoreni su politički monopoli, manipulira se demokratskim institucijama, ovladava se medijskim prostorom, selektivno se rabe brojne poluge pravne države i svojim pristašama osiguravaju despotske privilegije na svim razinama vlasti.

Da bi se dokazala postavljena hipoteza naglasak u radu je na znanstvenoj metodi dedukcije i metodi anketiranja. Anketom koja je provedena 2013. godine obuhvaćena su 863 ispitanika s područja Sisačko-moslavačke županije.

2. PROBLEM ISTRAŽIVANJA

Korupcija je pogubna s motrišta gospodarskog interesa svake zemlje. Kroz nju se „pere novac“, ona smanjuje normalne i redovne prihode državnog proračuna, te predstavlja značajan element ilegalnog gospodarstva (Pupavac, 2006., 82). Cilj koruptivnih radnji jeste ostvarenje prihoda pojedinca za osobne potrebe, na nelegalan i nezakonit način nepoštivanjem zakonskih, etičkih i moralnih normi. Koruptivne radnje događale su se i u prošlosti, ima ih danas i bit će ih u budućnosti, samo je pitanje intenziteta.

Kao što se svaka dozvoljena ili nedozvoljena radnja usavršava bez obzira ima li ona pozitivan ili negativan predznak, tako i korupcija iznalazi druge oblike u kojima može

funkcionirati. Sukladno takvom razmišljanju, danas imamo više vidova koruptivnih radnji kao što su:

- Direktna predaja novca za određenu uslugu bila ona na zakonu osnovana ili ne,
- Indirektnim putem preko posrednika izražena u materijalnim sredstvima,
- Indirektnim putem preko posrednika izražena u naturalnom obliku,
- Indirektna predaja materijalnih sredstava preko 2. ili više posrednika,
- Indirektna koruptivna aktivnost preko 2. ili više posrednika izražena u naturalnom obliku (gradnja vikendica itd.)
- Najnovija i posebna vrsta korupcije i koruptivnih radnji jeste postavljanje poslušnih na mjesta moći u cilju manipuliranja sa njima, odnosno upravljanjem materijalnim sredstvima radi stjecanja osobne koristi ili koristi onih s kojima su udruženi.

Ako konstatiramo da je korupcija zlouporaba javnih ovlasti, pri obnašanju javne službe koja ima za cilj pribavljanje koristi za sebe i osobe sebi bliske (rodbina, stranački dužnosnici itd.), tada moramo pokušati ukazati na njene štetne učinke po zajednicu ili društvo kojem se ista pojavljuje.

Pojavom korupcije i koruptivnih radnji, bilo kojeg oblika:

- ✓ urušava se moralna vertikala društva,
- ✓ urušava se moralna vertikala institucija u društvu,
- ✓ urušava se moralna vertikala pojedinca,
- ✓ urušava se učinkovito vođenje društva, političke zajednice, jer ona uključuje djelatnosti kao što su podmićivanje, nepotizam i zlouporaba javnih ovlasti,
- ✓ urušavaju se etičke vrijednosti pojedinaca u društvu, zajednici ili političkoj klasi,

Sva ta urušavanja jesu zbog kršenja određenih normi propisanih zakonima radi pribavljanja koristi za sebe i oko sebe bilo da se radi o rodbini, podobnima ili političkim istomišljenicima.

Također štetna djelovanja korupcije i koruptivnih radnji sa pravnog aspekta mogu se manifestirati u:

- ✓ nuđenju ili traženju javnog dužnosnika na učinak određenih radnji, za određenu naknadu, koja može biti izravna ili neizravna,
- ✓ osiguravanju dužnosniku koji obnaša javne ovlasti bilo kakvu novčanu korist ili povlasticu,

- ✓ dobivanja određenih isprava od osoba koje obavljaju javnu službu, a da za to nema zakonskog uporišta,
- ✓ Pribavljanje imovine, a da za to nema zakonsko uporište,
- ✓ Sudjelovanje osobno u nečasnim djelima koja nemaju zakonsko uporište,
- ✓ Sudjelovanje kao pomagač u koruptivnim radnjama,
- ✓ Sudjelovanje kao pokretač koruptivnih radnji,
- ✓ Sudjelovanje kao sudionik u koruptivnim radnjama,
- ✓ Sudjelovanje kao podstrekač u koruptivnim radnjama,
- ✓ Sudjelovanje u prikrivanju određene radnje ili djela.

Sudjelovanje u naprijed navedenim aktivnostima smatraju se koruptivnim radnjama koje se rade radi stjecanja osobne koristi po bilo kojem osnovu.

Kako društvena zajednica sazrijeva u spoznaju loših strana koje nanosi korupcija i koruptivne radnje te političke elite, i po njima postavljeni politički i gospodarski dužnosnici iznalaze nova rješenja za svoje koruptivne radnje. Jedno od takvih rješenja, za one koji su skloni korupciji i koruptivnim radnjama, jeste i ekonomska korupcija.

Političke elite ili po njima postavljeni pojedinci na mjesta političkih ili gospodarskih dužnosnika, radi stjecanja osobne koristi, radi stjecanja koristi inih sa kojima su umreženi (sve su češći slučajevi), utječu na maksimalizaciju prihoda, jedne proizvodne grane, službe ili određene aktivnosti, kroz komercijalne ugovore, što ima za posljedice poremećaje na tržištu, stvaranja nesigurnosti zbog stvorenih devijacija u ekonomskom ponašanju.

Takve koruptivne radnje izazivaju nesagledive štetne posljedice za napredak gospodarstva i njegovo stabilnije razvijanje, nanose dodatne nepotrebne troškove, pri čemu se neminovno javlja neizvjesnost u uznaženju puteva ekonomskih aktivnosti, kod svakog pojedinca kao pojedinačne osobe ili gospodarstvenika.

3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA I DISKUSIJA

Prema rezultatima istraživanja *Transparency International* za 2013. godinu za Hrvatsku, 72% ispitanika smatra da su političke stranke ekstremno korumpirane, 70% njih to misli za sudstvo, 64% za javne službenike, 63% za parlamentarne predstavnike vlasti, itd. Sukladno navedenim podacima jasno je da se korupcija i koruptivne radnje počinju stvarati u političkoj vlasti, a provode je dužnosnici, politički ili gospodarski koji su po njoj postavljeni.

Ekspanzija korupcije i koruptivnih radnji započinje psihološkom legalizacijom u najvišem zakonodavnom tijelu jedne zemlje (ne reagiranje na upozorenja u koruptivnim radnjama). Izostajanje reakcije najvišeg zakonodavnog tijela jedne zemlje na izvješća o koruptivnim radnjama, s jedne strane, sputava i zabranjuje bilo kakav rad državnih i sudbenih vlasti u otkrivanju, progonu i kažnjavanu počinitelja, a sa druge prešutno dozvoljava djelovanje korupcije u svim ustrojbenim jedinicama vlasti i gospodarskim subjektima.

Rezultat inertnosti onih koji mogu i moraju da se bave istrebljenjem korupcije, ili svođenjem iste na najmanju moguću mjeru, uz decidiranu primjenu zakonskih propisa, bez obzira o kome se radi, uz poštivanje moralnih i etičkih vrijednosti, je slijedeće:

- ✓ Vjera natpolovične većine žitelja društvene zajednice da treba zakonske propise zaobići pri svakoj poslovnoj aktivnosti sa osobama koje zastupaju društvenu zajednicu,
- ✓ Da je moralna i etička vrijednost onih koji rade u državnim institucijama ili ih predstavljaju ravna nuli, te da je smisao postojanja državnih institucija sve drugo osim pravovremene, brze i točne usluge građanima koji su ih izabrali,
- ✓ Institucije koje su stvorene radi pružanja pravilne, brze i točne usluge građanima, svojim koruptivnim radnjama pojedinaca, gube smisao svog postojanja, gube vjerodostojnost,

Ustrojene institucije postaju izvorište nepoštivanja reda u rješavanju svakodnevnih životnih problema građana, nepoštivanje zakonskih propisa, nepoštivanju moralnih i etičkih normi pri rješavanju određenih problema građana.

Brojni lokalni monopoli također su pogodovali navedenoj lošoj slici Republike Hrvatske. Sukladno tome, da bi se dobio uvid u raširenost korupcije u Sisačko-moslavačkoj županiji tijekom 2013. godine provedena je anketa u gradovima: Petrinja, Sisak, Glina i Gvozd. Anketa je sadržavala samo jedno pitanje, *Smatrate li da možete riješiti bilo koji problem u državnim, županijskim ili općinskim institucijama u primjerenom roku bez korupcije?* Rezultati provedene ankete dati su u tablici 1.

Tablica 1. Stav ispitanika Sisačko-moslavačke županije o koruptivnom djelovanju u državnim institucijama

Mjesto	Broj ispitanih	DA	NE
Petrinja	250	12	238
Sisak	420	16	404
Glina	110	9	101
Gvozd	83	5	78
Ukupno	863	42	821

Izvor: Vlastito istraživanje

Bolest države, njenih institucija, njenih dužnosnika zvana korupcija imala bi daleko manje uspjeha na svim poljima svog djelovanja da nema uporište u:

- Najvećem zakonodavnom organu države (primanje izvješća o koruptivnim radnjama i ne poduzimanje gotovo nikakve stegovne aktivnosti)
- Dužnosnicima koji obnašaju najodgovornije funkcije u društvu i provode odluke najvećeg zakonodavnog tijela u jednoj državi.

Ako se zadnjih 20. godina govori i konstantno podastiru izvješća zvaničnih institucija o korupciji pojedinaca, poduzeća , političkih i gospodarskih dužnosnika i kad na to ne reagira najveći zakonodavni organ države, čime onemogućava reagiranje postavljenih dužnosnika na najodgovornija mjesta u državi, sukladno važećim zakonskim propisima, etici i moralu, šalje se jasna poruka koja glasi:

- Korupcija i koruptivne aktivnosti u najvišem zakonodavnom tijelu dobile su psihološki legalitet, slobodu kretanja po dubini i širini,
- Korupcija i koruptivne aktivnosti, kod političkih dužnosnika na najodgovornijim mjestima obnašanja vlasti dobile su psihološki legalitet,
- Korupcija i koruptivne aktivnosti, kod gospodarskih dužnosnika u državnim poduzećima dobili su psihološki legalitet,

- Korupcija i koruptivne aktivnosti kod svih političkih i gospodarskih dužnosnika, slijedom takvog stava najvećeg zakonodavnog organa vlasti u jednoj zemlji, na nivou županija, gradova i općina dobile su psihološki legalitet.
- Korupcija i koruptivne aktivnosti dobile su psihološki legalitet kod najšireg sloja djelatnika zaposlenih u uredima ministarstava, županija, gradova, općina, sudova itd.

Najviše zakonodavno tijelo državne vlasti, takvim stavom o korupciji i koruptivnim radnjama, psihološkim legalitetom korupcije i koruptivnih radnji u državi, u proteklih 20. godina brisao je dok nije izbrisao, sa lica onih koji obnašaju vlast u bilo kojem segmentu, moralne vrijednosti, etičke vtijednosti, stid, sram zbog nedopustivog ponašanja, itd.

Korupcija i koruptivne aktivnosti koje su dobile prije 20 .godina psihološki legalitet i nisu sustavno suzbijane (bolest nije liječena pravim ljekom), danas su dobile i stvarni legalitet, slobodu kretanja po dubini i širini, uvlačeći se u najsitnije pore društva.

Potrebno je istaknuti da se smatra, u uvjetima na ovim našim prostorima (nazovimo to tranzicijskim zamljama), dozvoljenim radnjama korištenje političkog položaja u javnim službama, pribavljanje osobne koristi ili koristi onih sa kojima su politički ili gospodarski dužnosnici umreženi, kroz komercijalne ugovore koji se sklapaju radi zadovoljenja potreba od javnog interesa.

Takvo koruptivno ponašanje osoba koje obavljaju javne funkcije (bilo da se bave politikom ili gospodarskim aktivnostima) može se reći da je dopušteno sa njihove točke gledišta, gdje je prioritet osobni interes, ali je nedopustiva sporost, psihološka legitimnost, najvišeg zakonodavnog tijela jedne države da preko svojih zakonodavnih i sudbenih tijela otkriva, progoni i kažnjava počinitelje koruptivnih radnji.

Posebno treba istaknuti radnje prešućivanja i zataškavanja , koje se mogu svrstati u aktivnosti pomaganja koruptivnim radnjama, od strane određenih medija prema određenim koruptivnim radnjama osoba koje obnašaju javnu službu u društvu, radi osobne koristi (bez obzira dali se prešućuje radi zadržavanja radnog mjesta ili se za prešućivanja dobija materijalna naknada itd.)

Društvena zajednica radi uspješnog rješavanja korupcije i koruptivnih aktivnosti mora čim prije donijeti antikoruptivne mjere i aktivnosti sa striktnom primjenom bez obzira o

kome se radi (sve dosadašnje donešene mjere imale su strica, majku i maćehu), kako bi se mogla nadati ostvarivanju pozitivnih rezultata.

Te pozitivne mjere trebale bi stvoriti pretpostavke:

- Da se utvrde i izreknu stvarna djelovanja dužnosnika u društvenoj zajednici, njihovo ponašanje, učinci pozitivnog i negativnog rada, sukladno svojoj naobrazbi, znanju, moralnim i etičkim vrijednostima,
- Da utvrdi koja je to većina državnih dužnosnika, koja cijeli svoj mandat provede u zbrinjavanju sebe i baveći se samim sobom, a da pri tom zaboravljaju da su postavljeni da rješavaju probleme građana provodeći pozitivne zakone i ulažući u tu provedbu moralne i etičke vrijednosti najviših standarda,
- Da se utvrde sankcije i nagrade za pozitivne i negativne postupke dužnosnika i političara, jer ovaka dosadašnja pozitivna ili negativna nagrada izražena voljom birača, u većini slučajeva je poticaj za koruptivne aktivnosti u okviru izbornog perioda,
- Da vladajući vide i sebe, što rade i kako rade, da su pred zakonom svi jednaki, jer u korupciji i korupcijskim aktivnostima ne bi trebali biti zaštićeni izbornim rezultatom. Zakon ne smije poznavati stranke niti stranku na vlasti.
- Što će mjere najvećeg organa vlasti u državi biti efikasnije, rješavane po redu nastanka, bez izuzetaka (isključiti podobnost, stranačku pripadnost itd.), to će korupcije i koruptivnih radnji biti manje,
- Utvrđivanje, progoni, suđenje i kažnjavanje o koruptivnim radnjama ne može i ne smije biti selektivno, dugotrajno, enormno skupo, po nekoliko puta skuplje od vrijednosti koja je otuđena, što dovodi društvo u očaj, bez nade u bilo kakvu svijetliju budućnost.

4. ZAKLJUČAK

Danas, kad na ovim regionalnim prostorima imamo bolesna društva, čiju bolest generiraju korupcija i koruptivne radnje na svim razinama društva, moramo konstatirati da je krajnje vrijeme za provođenje anti-korupcijskih mjera, bez milosti, bez izuzetka, po vremenu nastanka, uz prethodnu analizu i zahtjev za odgovornost svih onih koji su korupciji i

koruptivnim radnjama davali psihološki legalitet u proteklih 20-tak. godina. Bilo kakav selektivni pristup provođenju antikorupcijskog programa vodi svako društvo u još veće poteškoće, koje graniče sa bezizlaznošću.

LITERATURA

- Kregar, J.: Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija, Nacionalna i sveučilišna biblioteka, Zagreb, 1999.
- Papa, F.: Korupcija zlo našeg vremena, Biblioteka: FIDES 59., VERBUB, Split, 2013.
- Pupavac, D.: Etika za menadžere, Veleučilište u Rijeci, Rijeka, 2006.
- Srića, V.: Hrvatska 2020., Profil, 2010.

RESEARCHING, MEASURING, AND COMBATING POLICE CORRUPTION: THE CASE OF CROATIA

Abstract

The Croatian police, as one of the youngest police services in Europe, have been shifting toward democratic community policing over the last two decades. Police integrity and combating police misconduct are important components of this development. Even under war and post-war conditions, there were some research of police corruption, and some improvements in the Croatian criminal and police legislation occurred, all in order to achieve and maintain the highest possible levels of professional police integrity. Authors present specific approach to researching police corruption, initiated to avoid difficulties which are related to the measurement of police corruption, as well as results of such research in Croatia. Results of few waves of such survey in the period between 1995 and 2008 show that the professional culture among the surveyed Croatian police is quite tolerant of police corruption, and that surveyed citizens are aware of that. Future research should address in detail the reasons for such a situation.

Key words: Police, corruption, police integrity, perception, control

¹ The Centre for Croatian Studies, University of Zagreb
Associate Professor
icajner@gmail.com

² Ministry of the Interior, Police Directorate
Ph.D.
kborovec@mup.hr

³ Zagreb Holding, Department for Security
Ph.D. Candidate
dubravko.derk@gmail.com

Introduction: the Croatian police

The Croatian Police is centralised national public police service, which has pyramidal structure with the Police Directorate at the top, followed by twenty police administrations, followed by approximately two hundred police stations at the bottom of the organisational chart. Although it is the part of the Croatian Ministry of the Interior, it is not headed by minister who is a political figure, but by the chief of police who is a top professional.

The Croatian police is one of the youngest police services in Europe: it is established in the early 1990s under the large social changes that are common to all the former Yugoslav republics and quite similar in other post-communist transition countries of Central Eastern Europe.

During its twenty-year history, the Croatian police has undergone several stages of development. In the very beginning of its existence, the Croatian police had to play a significant role in the defensive war, but only ten years later it had to undergo a transformation towards democratic policing. The democratisation process focuses on five key concepts: de-politicisation, demilitarisation, professionalisation, demystification and downsizing (Kutnjak Ivkovich, 2004). According to Cajner Mraović and Faber (2004, 150) “the operating strategy *Community policing* represents the continuation of reforms that were initiated in the Ministry of the Interior in 2000. It is a part of a planned process of change to be implemented over an extended period of time, which requires a high level of interconnection between policing theory and practice and the active participation of the entire MoI capabilities. The end goal of this process of change is to transform the traditional model of policing into a community policing model, in other words to develop an operating model to be adopted by the police in its operations that is compatible with the standards of organization of police activities in western European countries”.

During the past decade, Croatian police went through the reform of operating and prevention activities of the uniformed police, advancement and development of crime prevention activities including organization of prevention in the community, reform of public relations, and reform of the police education and professional training system.

According to United Nations Development Programme (2009:6) “Croatian population perceives crime as one of the largest concerns today as well as believing that local communities they live in are less safe compared to 20 years ago”. Believing that an improved communication of the local community and the police can make significant contribution to citizens’ trust in the police and through that induce significant shifts in police efficiency, Croatian Ministry of Interior (MOI) and United Nations Development Programme (UNDP) have been cooperating on citizen safety and public security projects for years. In 2009, a DfD Project (Destruction for Development Project Agreement) was signed between MOI and UNDP and mandated by Croatian government. It includes three main goals: arms control, violence prevention and community security.

The process of further democratization and professionalization of the Croatian police process continues in recent years. New Police Law in 2011, and strengthening civilian oversight of the police are some of more important results of these processes.

Definitions, types, and dimensions of police corruption

There is a problem or even confusion with the concept of corruption, and there are several reasons for that. The first problem is already on a conceptual level: legalistic definitions of police corruption, which describe corrupt acts in terms of the particular laws that have been violated, are insufficient for the criminological point of view “because many acts of corrupt police behavior may violate social norms of ethical police behavior or departmental rules and regulations but may not violate criminal statutes, e.g., the acceptance of gratuities” (Barker, according to Kutnjak Ivkovich, Cajner Mraović and Ivanušec (2001:2) Croatian Criminal Act, like criminal statutes in a number of other countries, does not contain the specific crime called “corruption.” It is, therefore, important to compare the empirical typology of police corruption – a proxy of what behavior criminological literature would classify as police corruption – with the norms of the Criminal Act, as well as other legislation regulating the police work. The most frequently used is typology of Roebuck and Barker (1974), and in this paper we use it with a ninth category added by Punch (1985). According to this typology, we can distinguish the following categories of police corruption: corruption of authority, “kickbacks”, opportunistic theft, “shakedowns”, protection of illegal activities, “the fix”, direct criminal activities, internal payoffs and “flaking” or “padding” (see Table 1.)

Table 1. Types and dimensions of police corruption

Type	Dimensions
1. Corruption of authority	When officers receive some form of material gain by virtue of their position without violating the law <i>per se</i> (eg. free drinks, meals, services)
2. “Kickbacks”,	Receipt of goods, services or money for referring business to particular individuals or companies.
3. Opportunistic theft	Stealing from arrestees (“rolling”), from traffic accident victims, crime victims and the bodies or property of dead citizens
4. “Shakedowns”	Acceptance of a bribe for not following through criminal violation – not making arrest, filling a complaint or impounding property
5. Protection of illegal activities	Police protection of those engaged in illegal activities (prostitution, drugs, pornography) enabling the business to continue to operate
6. “The fix”	Undermining of criminal investigations or proceedings, or the “losing” of traffic tickets
7. Direct criminal activities	A police officer commits a crime against person or property for personal gain “in clear violation” of both departmental norms and criminal law
8. Internal payoffs	Prerogatives available to police officers (holidays, shift allocations, promotion) are bought, bartered and sold
9. “Flaking” or “padding”	Planting or adding to evidence (particularly but not exclusively in drugs cases; Punch 1985)

Source: Punch, M. (2000) *Police Corruption And Its Prevention*. European Journal on Criminal Policy and Research, 8, 301-324: 303.

This typology is used here because it is also applied in the Croatian criminal legislation as well as in the Croatian criminological research. In the Croatian Criminal Act there is a section concerning crimes against official duty which contains criminal activities from the typology presented in Table 1. The first one is titled “Abuse of Office and Official Authority.” Based on that, a public official who abuses his office, oversteps the limits of official authority, or fails to perform his official duty with the aim of obtaining pecuniary gain or other non-pecuniary benefit could be charged criminally. A number of crimes that follow in this section of the Criminal Act are specific subcategories of this offense. There is also a basic rule prohibiting the acceptance of a bribe (“gift or some other benefit”) by any public official (which implicitly includes police officers) either for the violation of official duties (i.e., does not do something he was supposed to do or does something he was not supposed to do) or for the conduct in accordance with official duties (i.e., does not do something he was not supposed to do or does something he was supposed to do).

These two provisions of Criminal Act could serve as a basis for the prosecution of several forms of police corruption from the Roebuck and Barker’s typology (see Table 1.), all of which involve *quid-pro-quo: kickbacks* (“police officers receive goods, services, or money for referring business to towing companies, ambulances, garages, lawyers, doctors, bondsmen, undertakers, taxi cab drivers ... and others who are anxious to sell services or goods to persons with whom the police interact during their routine patrol”), *shakedown*s (“the officer inadvertently witnesses or gains knowledge of a criminal violation and violator and subsequently accepts a bribe for not making an arrest”), *protection of illegal activities* (corruptors, actively engaged in illegal conduct, pay police to overlook violations), and *the fix* (“the quashing of prosecution proceedings following the offender’s arrest” or “‘taking up’ of traffic tickets”). Since the Croatian Criminal Act does not require the gain to be substantial, this rule could also include the type of corruption Barker and Roebuck (1973) called *corruption of authority* – the acceptance of free meals, services, free entertainment admission, discounts on merchandise, etc. In fact, it is sufficiently broad to cover even the cases of *internal payoffs*, in which the police officers’ prerogatives may be bought, bartered, or sold by other police officers. Moreover, police officers could also be charged not only with the acceptance of a bribe, but also with providing a bribe.

Another important issue in the conceptualization of corruption is “that individuals in society where corruption is systemic often use it to survive rather than to prosper” (Lee, 2002:329). One should bear in mind that “the transition to a democratic market society in the end of the last century, brought major political, economic, and social transformations to Central Eastern Europe” (Stamatel, 2002:639), which has been accompanied by unemployment, poverty, and social insecurity.

Researching police perceptions of police corruption in Croatia

As Kutnjak Ivkovich, Cajner Mraović and Ivanušec (2001) explain in one of their papers, in the pre-1990s, the militia performed the police role while serving the interests of the Communist Party. Its secretive nature, together with the lack of truly independent media made any discussion about police corruption impossible. Interest in and visibility of corruption as a topic substantially increased over the last two decades. The media became more independent and began investigating and focusing on the corruption of the rich and famous in Croatia; the Croatian chapter of Transparency International was opened in Croatia in the late 1990s, at the time when the government started considering measures to be undertaken in order to be admitted into the European Union with renewed vigor. Also

increased were the availability and accessibility of information about police corruption – the police headquarters and police administrations began notifying the media about the outcomes of disciplinary procedures and criminal investigations against police officers.

Despite these significant shifts, the body of research of corruption, particularly police corruption, remained scarce, and dominantly theoretical in nature (Kregar, 1994, 1999), and focused on a few isolated cases (e.g., Kovacevic, 2000; Petričić, 2000) until the end of the last century. According to Kutnjak Ivkovich, Cajner Mraović and Ivanušec (2001) these facts should not be surprising since there are inherent challenges facing empirical research on police corruption: while policing as an occupation is rife with opportunities for corruption, being a highly discretionary and coercive activity, it routinely takes place out of the supervisor's sight and before witnesses who are either often regarded as unreliable (e.g., drug dealers, prostitutes) or unwilling to report (e.g., police officers). Since it is not possible to measure the actual level of corruption in a country, surveys of police officers, citizens, restaurant owners, and businesses could serve to provide estimates of the extent and nature of corruption. However, a strong code of silence could make empirical research limited or even impossible, as an example from a U.S. study, in which researchers attempted to survey police officers, clearly illustrates. Furthermore, citizens and businesses – often willing participants in corruption – have no motivation to report corrupt activities which implicitly involve their own criminal activities, since both the acceptance of a bribe and the offering of a bribe are punishable offenses.

Kutnjak Ivkovich, Cajner Mraović and Ivanušec (2001), warn that there are no surveys of Croatian police officers that would tell us about the extent of corruption among the police. The only survey that provides an estimate of the extent of corruption in Croatia is the International Crime Victim Survey (ICVS). This is a *victimization* survey, however, designed for completely different purposes; the primary orientation of the survey is toward the respondents' victimization, rather than their own criminal activity. In addition to asking the respondents whether they offered a bribe last year, the ICVS questionnaire also inquires about the governmental agency to which the bribe was given (Kutnjak Ivkovich, 2001). By combining the answers to these two questions, it is possible to obtain the percentage of respondents who said that they paid a bribe to a police officer in previous year in a particular country. However, it is crucial to keep in mind that the survey does not provide an estimate of corruption equivalent to the one defined by Barker and Roebuck (1973); rather, it exclusively focuses on bribery. Furthermore, the Croatian sample, obtained in 1996/1997 of the ICVS data collection, contains only the respondents from Zagreb, the capitol of the country. The results indicate that 15 out of 100 respondents said that they paid a bribe during the previous year, and that, out of these respondents, slightly less than one-half (44%) reported paying it to the police (Kutnjak Ivkovich, 2001). The frequency with which the Croatian respondents said that they provided a bribe to a public official places Croatia among the post-socialist European countries characterized by a relatively high perceived frequency of bribery (such as Bulgaria, Russia, and Yugoslavia). According to the respondents, among all the public servants, police officers seem to be a more frequent target of successful bribe in Croatia than in the majority of other post-socialist European countries. Overall, then, the results indicate that police corruption – at least the acceptance of a bribe – seems to be a little bit more prevalent among the Croatian police than among the police in most other East-European countries.

Klockars and Kutnjak Ivkovich (Klockars *et al.*, 1997) initiated specific approach to researching nature and scope of police corruption to avoid difficulties which are always

related to the measurement of police corruption. They developed a survey instrument that seeks to measure the level of tolerance of, or the level of resistance toward, police corruption (i.e., the integrity level) in a police agency. The questionnaire, which provides descriptions of hypothetical police misconduct, mainly corruption-related scenarios, measures the integrity level of a police force by examining the perceptions of seriousness, the severity of the disciplinary consequences, and the expressed willingness to report misconduct. The scenarios described in the questionnaire (see appendix 1) were designed on the basis of Barker and Roebuck's typology of police corruption (1973).

The first study using this questionnaire was conducted in Croatia in 1995, even before the end of the war. There was a representative stratified national sample of 1649 Croatian police officers from forty-one stations. The time and the scope of the study reflects the intentions by the Croatian MoI to introduce positive changes, but it was rather complicated because of typical influence the war has on the police as well as on the Croatian society in whole. It is obvious from given results which reveal that the occupational culture among the surveyed Croatian police is generally tolerant of police corruption. According to Kutnjak Ivkovich, Cajner Mraović and Ivanušec (2001) even 20% of the police officers said that they would not report fellow police officers engaging in any of the cases described in the questionnaire. In fact, in two-thirds of the cases described in the questionnaire the majority of line officers said that they would not report a police officer who engaged in the described violation. Similarly, at least one out of five supervisors in the majority of the cases said that they would not report a police officer who engaged in a particular type of violation. Furthermore, and, perhaps not surprisingly, tolerance seems to be the strongest for the cases perceived to be less serious; the less serious the police officers perceived the case to be, the more likely police officers were to say that no discipline or mild discipline is appropriate and expected, and that they would not report the misconduct.

The second wave of this police integrity survey was conducted almost 15 years later: in 2008 and 2009. This time the representative sample consists of 1315 police officers, again from various parts of Croatia. According to previously described development and changes in the organization and model of functioning in the Croatian police, about one-quarter of the police officers in the sample were community police officers, while the majority of the respondents had been performing traditional police roles. Again, the respondents were asked to evaluate hypothetical scenarios describing a range of various forms of police misconduct, as well as a series of questions assessing their views of and experiences in community policing. Kutnjak Ivkovich (2012:190) summarizes the results as follows:

“Our analyses explore a relation between the police officers' extent of police integrity and their experiences in and attitudes toward community policing. We hypothesized that the community police officers would express attitudes less supportive of police misconduct and more supportive of police integrity. Because community policing seeks to establish close and personal relationships between the police and the community, we expected that the differences in attitudes between community police officers and traditional police officers would be particularly pronounced for the use of force scenarios. We analyse the results across several measures of police integrity, such as the police officers' knowledge of official rules, evaluations of police misconduct as serious, views about appropriate and expected discipline, and the code of silence. Our results suggest that, in the majority of the scenarios, views and attitudes of community police officers are very similar to the views and attitudes of traditional police officers. Since the first police integrity survey in the 1990s, the number of empirical studies measuring the extent of police integrity has grown dramatically. Prior studies of police integrity have measured police integrity in many police agencies, both centralized and

decentralized, across the world. This research explores the relation between police integrity and community policing, an issue unexplored by the prior studies.”

Researching public perceptions of police corruption in Croatia

Between above presented two waves of research of police perceptions of police corruption in Croatia, in 2001, there was the research of public perceptions of police corruption in Croatia. Authors (Kutnjak Ivkovich, Cajner Mraović, Klockars, Ivanušec, 2002) used quite similar theoretical and methodological approach: instead of traditional way of asking respondents direct questions about their opinion on actual nature and scope of police corruption, authors again asked their respondents about their estimations of police integrity. They explained their reason as follows: “on the one hand, individual members of the general public do not have detailed knowledge about actual causes of police misconduct, while, on the other hand, police officers who have such knowledge are reluctant to share it. Thus, we asked questions of fact and opinion that can be explored without the level of resistance that questions about actual misconduct are likely to induce. The questionnaires distributed to the respondents inquired about the respondents’ own opinions about police misconduct and about the respondents’ estimates of the opinions held by the police.”

The sample consists of 854 students at University of Zagreb. Given results reveals that Croatian students “perceived that police officers would evaluate cases of police misconduct as less serious and that officers would be much less likely to report them than they would” (Kutnjak Ivkovich, Cajner Mraović, Klockars, Ivanušec, 2002:318). Of course, people are usually prone to overestimate their own capabilities, particularly if they compare themselves to populations about which they have some prejudice, and that could be case when students estimate their own and police officers’ relationship to police corruption. But even if we calculate with this assumption, there is still a strong and important message for police that people generally think police don’t take police corruption as seriously as they should.

Identifying and controlling police corruption in Croatia

Under the war and post war conditions in Croatia, there were unofficially relaxed the hiring criteria and police training to the recruits was not of so extensive. It was also quite a specific ethical, social, and psychological environment. The rules of conduct, especially those regulating less crucial issues, carried only secondary importance. The institutions were occupied with problems of refugees, people in transition, and black-marketeering. The resulting state of anomie provided new opportunities for corruption. There was also lack of adequate criminal legislation to deal effectively with organized crime and corruption.

Despite of such unfavorable conditions, one of the most important Croatian mechanisms for identifying and investigating police corruption, the MoI Office of Internal Control, was established in 1994, just a few years after the establishment of the Croatian police. The Office is in charge of uncovering police misconduct, controlling the legitimacy of police actions, and monitoring the use of resources. It was significant progress because the previous police corruption control mechanism in Croatia included inspectors for the protection of legitimacy, who controlled the legitimacy of the conduct, but did not perform

actual internal control (i.e., proactive and reactive investigations). Supervisors were also assigned the responsibility of controlling the conduct of their subordinates, but, due to the secrecy that surrounded the former Yugoslav militia, the data about the actual disciplinary proceedings and criminal investigations against the police officers were not available to the public at all.

Reform of the rules dealing with both criminal procedure and criminal substantive law occurred immediately after the end of the war, and in 1997, the legislature promulgated two new statutes crucial for corruption control: the new Criminal Procedure Act and the Criminal Act. Some additional mechanisms were put in place with the new Police Act in 2001. In particular, the Police Act enumerates the application criteria for police service: if a person was sentenced and punished for a crime committed to achieve material gain, such as corruption, that person is ineligible to become a police officer. The Police Act also provides a vague statement making ineligible any “person whose prior behavior, habits, or inclinations indicate untrustworthiness for the performance of the police job” and thus provides a loophole for the elimination of undesirable candidates.

Another important element is training in ethics which is provided by the Croatian Police Academy as a part of various programs, with the basic purpose to provide the attendees with relevant concepts and develop their analytical skills, which will in turn enable them to solve professional ethical challenges.

In the process of changing the fundamental principles of policing with the intent of transforming the communist militia into a democratic police, one of the steps crucial for corruption control was the increasing the degree of transparency. According to the Police Law, any citizen has the right to submit a complaint if he perceives that his rights have been violated by the police. According to the Criminal Code, police officers could be charged criminally if they abuse their office with the purpose of preventing citizens from submitting complaints. The citizen who initiated the investigation should be notified about its outcome within 30 days from the submission of the complaint.

Nowadays there exists a sufficient variety of incriminations to allow the charging and punishment of Croatian police officers engaging in corruption. A different issue, however, is whether these rules are enforced. The existence of the strong code of silence could be detrimental for the outcome of the investigations; in the situations in which there is typically only the word of the citizen against the word of a police officer, the reluctance of the other police officers to speak up could effectively inhibit the investigation. As presented empirical studies suggests, the majority of surveyed Croatian police officers would protect their fellow officers even if they had engaged in relatively serious forms of corruption. This is not the problem only in Croatia, and there are many different approaches to solving it in different countries and in different police agencies. Fostering the police integrity could be seen as the preferred one in the Croatian police.

Conclusion

There are always at least two main aspects of a successful corruption-control system: a legally sound basis for the punishment of corrupt police officers and legal methods to do that. Both of those aspects started to develop almost parallel with establishment of the Croatian police. One can conclude that there is a tradition of systematic and even scientific approach to the problem of police corruption as old almost as the Croatian police is old. But, it is not easy process because Croatian police, as police in any other country in transition, has undergone a

process of transformation from a communist militia force to a democratic police service. It is also remarkable that policing as an occupation is rife with opportunities for corruption, being a highly discretionary and coercive activity, it routinely takes place out of the supervisor's sight and before witnesses who are either often regarded as unreliable (e.g., criminals) or unwilling to report (e.g., police officers).

The problem of corruption in other professions, which hasn't been much analysed as problem of police corruption, is reason why we have not presented here any official statistics on police corruption, although the Croatian MoI carefully maintain statistics on corruption-related cases .

Another problem, which should be addressed in some future research, is overall level of corruption in the Croatian society. When the level of corruption is relatively high in a society, tolerance toward corruption is high and citizens are more likely to engage in corruption. Therefore, the opportunities for corruption, including police corruption as well, will be more extensive. Indeed, the indices of the Corruption Perception Index compiled by the Transparency International, suggest that corruption in general is a common phenomenon in Croatia, or, at least, more common than it is in Western countries. An important question in such social situation is how to have a police with relatively high level of professional integrity under conditions of rapid social changes and unfavorable social circumstances?

References

Barker, Thomas (1997). Problem Areas in Research on Police Corruption. Paper Presented at Meetings of the American Society of Criminology, Chicago, 1974. Cited in John C. Meyer, Jr., (1976). Definitional and Etiological Issues in Police Corruption: Assessment and Synthesis of Competing Perspectives, *Journal of Police Science and Administration*, 4:46-55.

Cajner Mraović, I., Faber, V. (2004) Operating Strategy of Community Policing in Croatia. In: The 25th Conference of Chiefs of Police of the European Capitals. Conference Proceedings. Zagreb: Ministry of the Interior, 150-171.

Kovacevic, Bozo (2000). Corruption in Croatia. In Alvazzi del Frate, A. & G. Pasqua (Eds.), *Responding to the Challenges of Corruption*, Rome/Milan: UNICRI.

Kregar, Josip (1994). Deformation of Organizational Principles: Corruption in Post-Socialist Societies. In Trang, D.V. (Ed.). *Corruption & Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union*. Budapest: Institute for Constitutional & Legislative Policy.

Kregar, Josip (1999). *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija*. Zagreb, Croatia: Rifin.

Kutnjak Ivkovich, S., Klockars, C. B., Lobnikar, B., and M. Pagon (2000). Police Integrity and the Code of Silence: A Case of the Slovenian Police Force. In Mesko, G. (Ed.). *Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of Millennium*. Ljubljana, Slovenia: College of Police and Security Studies, 85-102.

Kutnjak Ivkovich, S. and C. B. Klockars (2000). Comparing Police Supervisor and Line Officer Opinions about the Code of Silence: The Case of Croatia. In Pagon, M. (Ed.). Policing in Central and Eastern Europe: Ethics, Integrity, and Human Rights. Ljubljana, Slovenia: College of Police and Security Studies, 183-195.

Klockars, C. B., Haberfeld, M. R., Kutnjak Ivkovich, S., and A. Uydess (2001). A Minimum Requirement for Police Corruption. In Silverman, R.A., Thornberry, T.P., Cohen, B., & B. Krisberg (Eds.). Crime and Justice at the Millennium: Essays by and in Honor of Marvin E. Wolfgang. Springer.

Kutnjak Ivkovich, S., Klockars, C. B., Cajner-Mraovic, I., & D. Ivanusec (2002). Controlling Police Corruption: The Croatian Perspective. *Police Practice and Research: An International Journal*, 3(1): 55-72.

Kutnjak Ivkovich, S., Klockars, C. B., Cajner-Mraovic, I., and D. Ivanusec (2001). Controlling Police Corruption: The Croatian Perspective. The Poland International Police Executive Symposium, Sczytno, Poland, May 2001.

Kutnjak Ivkovich, S., Pagon, M., Klockars, C. B., and B. Lobnikar (2002). A Comparative View of Public Perceptions of Police Corruption. In Pagon, M. (Ed.). Policing in Central and Eastern Europe: Deviance, Violence, and Victimization. Ljubljana, Slovenia: College of Police and Security Studies, 297-310.

Kutnjak Ivkovich, S., Cajner-Mraovic, I., Klockars, C. B., and D. Ivanusec (2002). Public Perceptions about Police Misconduct in Croatia. In Pagon, M. (Ed.). Policing in Central and Eastern Europe: Deviance, Violence, and Victimization. Ljubljana, Slovenia: College of Police and Security Studies, 311-328.

Kutnjak Ivkovich, S. and C. B. Klockars (2002). Public Views about Police Corruption: The Case of Croatia. In Pagon, M. (Ed.). Policing in Central and Eastern Europe: Deviance, Violence, and Victimization. Ljubljana, Slovenia: College of Police and Security Studies, 283-296.

Kutnjak Ivkovich, S. (2004). Distinct and Different: Transformation of the Croatian Police. In Caparini, M. & O. Marenin (Eds.). Transforming Police in Central and Eastern Europe. Muenster, Germany: Lit Verlag/ Somerset, NJ: Transaction Publishers, 195-219.

Kutnjak Ivkovich, S. (2012). Police Integrity, Community Policing, and the Croatian Police. The Ninth Biennial International Conference "Policing in Central and Eastern Europe," Ljubljana, Slovenia, September 2012.

Lee, R. (2002). Relativism and Deviance: When is Corruption not Corruption. In Pagon, M. (Ed.). Policing in Central and Eastern Europe: Deviance, Violence, and Victimization. Ljubljana, Slovenia: College of Police and Security Studies, 329-339.

Petričić, Darko (2000). *Kriminal u hrvatskoj pretvorbi: tko, kako, zašto ...* Zagreb: Abakus.

Punch, M. (1985) *Conduct Unbecoming*. London: Tavistock.

Punch, M. (2000) Police Corruption And Its Prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8, 301-324.

Roebuck, Julian B. & Thomas Barker (1974). A Typology of Police Corruption. *Social Problems*, 21 (3): 423-432.

Stamatel, J.P. (2002) *Europe, Central Eastern*. In: Levinson, D. (Ed.) *Encyclopedia of crime and punishment*. Vol.2. Thousand Oaks: SAGE Publications, 639-645).

UNDP, MOI, Gfk (2009) „*The National Public Opinion Survey on Citizen Perception of Safety, Security and Police Collaboration with Local Community in the Republic of Croatia*“. Zagreb: United Nations Development Programme in the Republic of Croatia (UNDP) and Ministry of Interior of the Republic of Croatia (MOI).

Appendix 1: Case-Scenarios

Case 1: A police officer runs his own private business in which he sells and installs security devices, such as alarms, special locks, etc. He does this work during his off-duty hours.

Case 2: A police officer routinely accepts free meals, cigarettes, and other items of small value from merchants on his beat. He does not solicit these gifts and is careful not to abuse the generosity of those who give gifts to him.

Case 3: A police officer stops a motorist for speeding. The officer agrees to accept a personal gift for half of the amount of the fine in exchange for not issuing a citation.

Case 4: A police officer is widely liked in the community, and on holidays local merchants and restaurant and bar owners show their appreciation for his attention by giving him gifts of food and liquor.

Case 5: A police officer discovers a burglary of a jewellery shop. The display cases are smashed and it is obvious that many items have been taken. While searching the shop, he takes a watch, worth about two days pay for that officer. He reports the watch had been stolen during the burglary.

Case 6: A police officer has a private arrangement with a local auto body shop to refer the owners of the cars damaged in the accidents to the shop. In exchange for each referral, he receives a payment of 5% of the repair bill from the shop owner.

Case 7: A police officer, who happens to be a very good auto mechanic, is scheduled to work during the coming holidays. A supervisor offers to give him these days off, if he agrees to tune-up his supervisor's personal car. Evaluate the supervisor's behaviour.

Case 8: At 2.a.m. a police officer, who is on duty, is driving his patrol car on a deserted road. He sees a vehicle that has been driven off the road and is stuck in a ditch. He approaches the vehicle and observes that the driver is not hurt but is obviously intoxicated. He also finds that the driver is a police officer. Instead of reporting this accident and offense he transports the driver to his home.

Case 9: A police officer finds a bar on his beat in which is still serving drinks a half hour past its legal closing time. Instead of reporting this violation, the police officer agrees to accept a couple of free drinks from the owner.

Case 10: Two police officers on foot patrol surprise a man who is attempting to break into an automobile. The man flees. They chase him for about two blocks before apprehending him by tackling him and wrestling him to the ground. After he is under control, both police officers punch him a couple of times in the stomach as punishment for fleeing and resisting.

Case 11: A police officer finds a wallet in a parking lot. It contains the amount of money equivalent to a full-day's pay for the officer. He reports the wallet as lost property, but keeps the money for himself.

Appendix 2: Case-Scenarios

Case 1: A police officer is widely liked in the community. Local merchants and restaurant owners regularly show their appreciation for his attention by giving him gifts of food, cigarettes, and other items of small value.

Case 2: A police officer is aware that there is a felony warrant for a long time friend of his. Although he sees his friend frequently over a period of more than a week and warns his friend of its existence, he does not arrest him.

Case 3: A police officer discovers a burglary of a hardware store. The display cases are smashed and many items have obviously been taken. While searching the store, he takes an expensive pocket knife and slips into his pocket. He reports that the knife has been stolen during burglary.

Case 4: An officer who was severely beaten a person standing in a dimly lit alley. Suddenly, the person throws a gym bag at the officer and begins to run away. The officer fatally shoots the person, striking him in the back. It was later determined that person was unarmed

Case 5: A police officer is scheduled to work during coming holidays. The supervisor offers to give him these days off, if he agrees to run some personal errands for supervisor. Evaluate SUPERVISOR's behaviour. .

Case 6: In responding with her male partner to fight in a bar, a young, female officer receives a black eye from one of the male combatants. The man is arrested, handcuffed, and, as he is led into the cells, the male member of the team punches him very hard in the kidney area saying, "hurts, doesn't it."

Case 7: A police officer stops a motorist for speeding. As the officer approaches the vehicle, the driver yells, "What the hell are you stopping me for?" The officer replies, "Because today is "Arrest an Asshole Day."

Case 8: At 2.a.m. a police officer, who is on duty, is driving his patrol car on a deserted road. He sees a vehicle that has been driven off the road and is stuck in a ditch. He approaches the vehicle and observes that the driver is not hurt but is obviously intoxicated. He also finds that the driver is a police officer. Instead of reporting this accident and offense he transports the driver to his home.

Case 9: A police officer has a private arrangement with a local auto body shop to refer the owners of cars damaged in accidents to the shop. In exchange for each referral, he receives a payment of 5% of the repair bill from the shop owner.

Case 10: A police officer arrests two drug dealers involved in a street fight. One has a large quantity of heroin on his person. In order to charge them both with serious offenses, the officer falsely reports that the heroin was found on both men.

Case 11: A police sergeant, without intervening, watches officers under his supervision repeatedly strike and kick a man arrested for child abuse. The man has previous child abuse arrest. Evaluate the SEARGEANT'S behaviour.

Appendix 3: Case assessment options for police officers

1. How serious do YOU consider this behaviour to be?

Not at all serious Very serious
1 2 3 4 5

2. How serious do MOST POLICE OFFICERS consider this behaviour to be?

Not at all serious Very serious
1 2 3 4 5

3. Would this behaviour be regarded as violation on official policy in your agency?

Definitely not Definitely yes
1 2 3 4 5

45. If an officer in your agency engaged in this behaviour and was discovered doing so, what, if any, discipline do YOU think SHOULD follow?

- 1. None 2. Public reprimand 3. Fine
- 4. Period of suspension 5. Dismissal

5. If an officer in your agency engaged in this behaviour and was discovered doing so, what, if any, discipline do YOU think WOULD follow?

- 1. None 2. Public reprimand 3. Fine
- 4. Period of suspension 5. Dismissal

6. . Do you think YOU would report a police officer who engaged in this behaviour?

Definitely not

1

2

3

4

5

Definitely yes

7. Do you think MOST POLICE OFFICERS would report a fellow police officer who engaged in this behaviour?

Definitely not

1

2

3

4

5

Definitely yes

ISTRAŽIVANJE, MJERENJE I SUZBIJANJE KORUPCIJE U POLICIJI: STANJE U HRVATSKOJ

Sažetak

Hrvatska policija, kao jedna od najmlađih policijskih organizacija u Europi, tijekom posljednja dva desetljeća prolazila je kroz reforme kojima se razvila u modernu demokratsku policiju u zajednici. Profesionalni integritet policije i suzbijanje različitih oblika neprihvatljivog i nezakonitog ponašanja policije su važne komponente tih razvojnih procesa. Čak i u složenim društvenim okolnostima rata i poraća, u Hrvatskoj su provedena znanstvena istraživanja korupcije u policiji, kao i reforme kaznenog i policijskog zakonodavstva, a sve sa ciljem postizanja i održavanja najviših razona profesionalnog integriteta policije. U ovom radu autori prezentiraju specifičan pristup u tim istraživanjima, koji je kreiran kako bi se izbjegle poteškoće uobičajeno vezane uz pokušaje mjerenja korupcije u policiji. Autori prezentiraju rezultate dva vala takvih istraživanja u hrvatskoj između 1995. i 2008. godine, a prema kojima je policijska kultura u Hrvatskoj prilično tolerantna prema koruptivnim aktivnostima policijskih službenika. Rezultati provedeni na uzorcima građana pokazuju da u javnosti postoji svijest o toj pojavi. Buduća istraživanja trebala bi se fokusirati na etiološke čimbenike takvog stanja.

Ključne riječi: policija, korupcija, policijski integritet, percepcija, kontrola

KORUPCIJA U OBLASTIMA VJEŠTAČENJA

1. UVOD

Korupcija u najširem smislu predstavlja svaku zloupotrebu položaja od strane državnog službenika ili osobe koja vrši određenu javnu funkciju, a koja za cilj ima osobnu i/li materijalnu korist. Protuzakonite aktivnosti državnih službenika koje za neposredan cilj nemaju materijalnu korist - kao vansudske likvidacije političkih protivnika, policijska brutalnost ili ratni zločini - se ne smatraju dijelom korupcije. Njome se ne smatraju ni zloupotrebe položaja u privatnim, odnosno ne-državnim institucija koje umjesto toga potpadaju pod širi pojam tzv. kriminala bijelog ovratnika.

Korupcija se manifestira na razne načine u raznim državama, kulturama i periodima, isto kao što ovisno o tome varira i sama definicija korupcije, odnosno aktivnosti koje se smatraju dijelom te pojave. Korupcija se najčešće javlja u obliku potkupljivanja državnih službenika, ali i iznuđivanja novca građana, zatim kao nepotizam i pronevjere javnih sredstava.

U raznim kulturama postoji i različit odnos prema korupciji. U nekim državama je toliko rasprostranjena da se smatra sasvim normalnim, uobičajenim, a ponekad i prihvatljivim načinom života i poslovanja.

U nekim državama je korupcija, pak, toliko rasprostranjena da se može shvatiti i kao poseban vid društvenog poretka poznat pod nazivom kleptokracija.

Sama riječ korupcija potiče od latinske riječi "corruptus", particip perfekta riječi "corrumpere", što znači "uništiti" ili "pokvariti", i kada se koristi kao pridjev doslovno znači: "potpuno uništen(o)/pokvaren(o)..."

Samom ovom definicijom, riječ korupcija u modernom engleskom jeziku, na primjer, ne može se svesti samo na pravnu definiciju, već se neizostavno mora odnositi i na druge oblasti, npr. etiku (moralna korupcija - tzv. moralno iskvarena djela ili moralno iskvarena osoba - "corrupt person"), informatičku tehnologiju ("data corruption", - kvar ili greška u podacima),

jezička korupcija (jezičke greške) itd. Upravo zato se engleska riječ "corrupt" i prevodi na bosanski jezik kao "pokvaren/loš/nečist/izopačen/nepošten..." .

Uprkos navedenom prijevodu, ovakvo šire i potpunije poimanje riječi "korupcija" čini se ne postoji u svakodnevnoj upotrebi u južnoslavenskim jezicima, gdje je ovaj pojam sveden gotovo isključivo na pravnu oblast.

Korupcija se pojavljuje u gotovo svim područjima života i djelovanja, od javnih institucija, preko politike, do privrede i poslovanja s inostranstvu.

Korumpiranom osobom se smatra svaka službena ili odgovorna osoba koja radi lične koristi ili koristi grupe kojoj pripada zanemari opći interes koji je dužna štiti s obzirom na položaj i ovlasti koje su joj povjerene. Korumpiranim se smatra i kada građanin nudi ili pristaje na davanje zatraženog mita.

Moderni zakoni, djelotvorna policija i sudstvo samo su neke od nužnih pretpostavki. Uspješna borba protiv korupcije traži aktivno učestvovanje građana na tri razine.

1. Kod sebe i drugih razvijamo visoku svijest o štetnosti korupcije
2. Odbacujemo ponudu da učestvujemo u korupciji
3. Sarađujemo s tijelima krivičnog gonjenja

1.1. Vještačenje –pojam i pravna regulativa

Vještak je lice koje je imenovano za obavljanje poslova vještačenja u skladu sa odredbama zakona o vještacima FBiH. Da bi neko lice postalo vještak iz određene oblasti mora da ispunjava određene uslove i kriterije koje je propisao ovaj zakon. Javni poziv za imenovanje vještaka raspisuje Federalno ministarstvo pravde. Isti se raspisuje kako za pravna tako i za fizička lica. Nakon polaganja stručnog ispita vještak se imenuje Rješenjem na period od 6 godina.

2. Zloupotrebe i manipulacije vještaka imenovanih kao pravna i kao fizička lica

Lica koja su imenovana kao vještaci i zaposlena u državnoj instituciji ne mogu u isto vrijeme djelovati kao fizička lica, prije svega što je to suprotno ZKP-u FBiH koji reguliše ovu oblast kao i Zakonom o radu koji jasno definiše sukob interesa. Jer u ovom slučaju vještak pojedinac predstavlja direktnu i nelojalnu konkurenciju ustanovi u kojoj radi i za taj posao prima plaću. Ne može imati takmičarski status sa ustanovom u kojoj radi.

Dešavalo se da vještaci zaposleni u državnim institucijama davajući mito svojim nadređenima „ispod ruke“ rade privatno, dok ovi durgu obzirom da su korumpirani prećutno dozvoljavaju bavljenje nelegalnim radnjama iako su svjesni da to nije u skladu sa zakonom odnosno da je nezakonito. To im dozvoljava samo stanje u državi jer znaju da za propuste u radu neće biti sankcionisani i ako su već u prilici da zloupotrijebe svoj položaj zašto i nebi jer znaju da po njih neće biti negativnih konsekvenci. Čak su pojedini šefovi u državnim institucijama kada se otkriju nezakonite radnje samo unaprijede na bolje radno mjesto, tačnije dobiju vjetar u leđa i nagradu za njihovu korumpiranost. To i jeste problem našeg društva. U pojedinim kantonima u Federaciji ova oblast nikako nije definisana, dok su neke državne institucije regulisale ovo pitanje kroz interne pravilnike. Pa čak i pravilnike pišu nestručni i nekompetentni ljudi i ostavljaju mogućnost manipulacije sa diskrecionim pravom osobi koja je nadležna za davanje odobrenja za bavljenje dodatnom djelatnošću u koju spada i vještačenje. „Rupe u zakonu i pravilnicima“ omogućavaju da se pojedinci enormno obogate na račun institucije u kojoj rade, a da zato ne budu kažnjeni niti sankcionisani.

3. Korupcija u vještačenjima

Može se reći da gotovo i nema oblasti vještačenja u kojima nema korupcije. Vještačenja iz raznih oblasti u dokaznom postupku su od velikog značaja, jer od nalaza i mišljenja vještaka iz pojedinih oblasti zavisi da li će osumnjičena osoba biti optužena, ako bude kolika će biti zatvorska kazna, i konačno da li će uopšte biti kažnjena za nešto što je uradio.

Ako uzmemo u obzir balističko vještačenje koje se odnosi na vještačenje tragova vatrenog oružja značajnu ulogu nalaz igra prije svega da li je pucano iz vatrenog oružja ili da li

čahure potiču od metaka ispaljenih iz dotičnog vatrenog oružja. Dešava se da pojedini vještaci uzmu novac kako bi lažirali nalaz i rekli da nije pucano iz oružja, a kada se uradi kontrolno vještačenje i utvrdi prava istina nastaju problemi. Oni se ogledaju u materijalnim troškovima stranaka u postupku, dužini sudskog procesa i narušavanju ugleda vještaka općenito.

Slična situacija je i sa grafološkim vještačenjem koje igra značajnu ulogu u dokazivanju privrednog kriminala, prevarenih osoba u svojstvu jemaca. U tom slučaju vještaci kolji su korumpirani opet lažiraju nalaz i kažu da je određena osoba potpisala sporni dokument iako zna da to nije tako.

Za biološko vještačenje je karakteristična kontaminacija tragova, odnosno doprinošenje uništenju tragova na licu mjesta kako bi isti bili nepodobni za vještačenje, što sprečava dokazivanje počinjenog krivičnog djela. U ovom slučaju najčešće bivaju korumpirani inspektori koji vrše uviđaj ili pak vještaci koji nesavjesnim i intencionim radom dovedu do uništenja tragova.

Kod težih krivičnih djela značajnu ulogu igra i uračunljivost kod počinjenja istog. U ovom slučaju glavnu ulogu igraju vještaci neuropsihijatri. Uračunljivost je bitna jeer ukoliko se dokaže da je osoba pri počinjenju krivičnog djela bila sa smanjenom uračunljivošću ili je bitna neuračunljiva to se odražava na dužinu kaznu, a u zadnjem slučaju i dovodi do oslobađajuće presude. Kroz brojen primjere u pčraksi i tu su primjećene manipulacije i zlupotrebe.

Sve gore navedeno s pravom postavlja pitanje kako očekivati rad po zakonu pravosudnih institucija kad su pojedinci koji učestvuju u postupku korumpirani.

Svaki vještak treba da se odlikuje visokim moralnim osobinama, da ga krasi znanje i visok stepen profesionalizma. Nažalost, čast izuzecima, postoje i oni koji sebi dozvoljavaju da za sitne novce budu korumpirani i na taj način u očima stranaka u postupku, sudija i tužilaca marginaliziraju vještaka kao stručnjaka uopšte. Kao primjer mogu se navesti susjedne države kao što su Srbija i Hrvatska gdje su vještaci institucija dobili otkaz kada se za njih saznalo da su radili u sukobu interesa sa instiucijom u kojoj su zaposleni. Na području TK-a nije takav slučaj jer i dalje postoje vještaci koji su se enormno obogatili, dok tu imaju uticaja i pravosudne institucije koje favoriziraju pojedine vještake iz različitih oblasti.

4. Istraživanja o pojavi korupciji

Ako bi utvrdili stvarno stanje stvari novinari Centra za istraživačko novinarstvo (CIN) iz Sarajeva zatražili su podatke o broju prijava koje su podnijeli građani protiv policajaca širom Bosne i Hercegovine (BiH). Nisu svi MUP-ovi bili voljni da ustupe ove podatke, drugi ih nisu imali. Izvještaji pojedinih MUP-ova sadržavali su greške. Prema informacijama sa kojima CIN raspolaže, građani ili pripadnici policije svake godine podnesu između 2.000 i 2.700 prijava.

Rezultati istraživanja su slijedeći. Od 894 anketirana građanina, njih 25 posto je priznalo davanje mita. S druge strane, uzimanje mita je priznalo samo 2 posto od 742 anketirana policajaca.

Zabilježili su 269 slučajeva zaustavljanja vozača. Vidjeli su da je 10 građana dalo mito kako bi izbjegli plaćanje nekih skupljih kazni.

Studenti su izračunali kako policijske patrole koje praktikuju mito mogu dnevno ‘zaraditi’ i do 100 KM. Navode da su vozači skupljih marki vozila kao što su Mercedes, BMW ili Volvo, u pravilu skloniji davanju mita za učinjene prekršaje.

Usprkos široko rasprostranjenom uvjerenju o korupciji u policijskim redovima, inspektori provode mali broj istraga, a još manji je broj policajaca koji bivaju kažnjeni, a kamoli procesuirani.

Samo 5 posto počinjenih krivičnih djela biva prijavljeno. Većina djela ostaje neprijavljena, zataškana ili ignorisana, kaže on.

Tužiocima i zvaničnicima unutrašnjih kontrola tvrde da je korupciju teško dokazati i da je to glavni razlog za veliki broj odbačenih pritužbi.

Iz istraživanja se da primjetiti da su KD-a korupcije teško dokaziva upravo iz razloga što osoba koja daje mito da bi ostvarila svoj lični interes ne želi da svjedoči kome je dala novac. To se odnosi na situacije kada osoba daje mito da bi se zaposlila u nekoj od državnih institucija, jer sasvim je logično ako neko rješava svoj problem dugoročno da ne želi da otkrije ko mu je omogućio da dobije tu povlasticu odnosno radno mjesto.

7. ZAKLJUČCI

Korupcija je široko rasprostranjena u Bosni i Hercegovini u svim sferama društva. Da bi se svela na minimum potrebno je uvesti vladavinu prava odnosno potkrijepiti zakosnki sve sfere društva kao bi osobe koje su korumpirane bile kažnjene i kako bi im se oduzela nelegalno stečena imovina.

Da bi se to ostvarilo mora postojati multidisciplinarni pristup u borbi protiv korupcije na svim nivoma i zakonodavne, i sudske i izvršne vlasti.

Za vještake posebno treba naglasiti jer isti polažu zakletvu u kojoj se jasno kaže da se zaklinju čašću i savješću i izjavljuju da će govoriti istinu, te da će tačno iznijeti svoj nalaz i mišljenje. Sam sadržaj zakletve kaže i da sav rad i izlaganje suprotno njemu jeste krivično djelo.

Vještaci treba da budu visoko moralne i etične ličnosti i da ni potkoju cijenu ne tebaju sebi dozvoliti da budu korumpirani.

8. Popis citirane literature

- KZ i ZKP FBiH
- Zakon o vještacima FBiH

- Mup.hr
- Ministarstvo pravosuđa RH: brošura "Korupcija", Zagreb, rujan 2011.
- **(njem.)** Transparency International: Lista korumpiranosti
- **(engl.)** Indeks percepcije kprucije
- **(engl.)** IPS Inter Press Service
- **(engl.)** European Partners Against Corruption
- **(engl.)** Ministarstvo pravosuđa RH: brošura "Korupcija"
- Jankovic Sretko (2006), Pravni informator, Beograd
- Ostala dostupna literatura sa interneta

GREŠKE I NEZAKONITE RADNJE U FINANSIJSKIM IZVEŠTAJIMA

REZIME

Finansijsko izveštavanje, pored niza drugih relevantnih faktora mora u svom fokusu primarnih ciljeva da ima u vidu obezbeđenje što višeg nivoa opšteg društvenog blagostanja, kao strateškog cilja svakog društva. Kvalitet finansijskog izveštavanja u jednoj zemlji je direktno proporcionalan i korespondira sa opštim ekonomskim blagostanjem te zemlje, jer finansijski izveštaji sadrže korisne informacije na osnovu kojih se donose optimalne ekonomske odluke brojnih poslovnih subjekata (korisnika finansijskih izveštaja) i vrši efikasna alokacija ekonomskih resursa posredstvom tržišta kapitala.

Interes je društvene zajednice da stalno unapređuje kvalitet finansijskog izveštavanja pošto se, na taj način, stvaraju preduslovi za povećanje efikasnosti privređivanja, efikasno funkcionisanje tržišta kapitala i poboljšanje privrednih performansi u celini.

Ako se imaju u vidu značaj kvaliteta finansijskog izveštavanja i profesionalne obaveze revizije, koje se nameću kao imperativ, tada se opravdano postavlja pitanje pouka koje revizori treba da izvuku iz analitičkih revizorskih »slučajeva«. Dve ključne poruke, s tim u vezi su sledeće. Prvo, da prilikom svakog revizorskog anažmana primenjuju važeće standarde revizije i drugo, da u svim fazama procesa revizije primenjuju optimalnu dozu tzv. profesionalnog skepticizma, prilikom određivanja vrste i obima dokaza revizije koji im je neophodan za izražavanje adekvatnog mišljenja o finansijskim izveštajima svakog konkretnog klijenta.

Greška podrazumeva nenamernu radnju i postupke osoblja klijenta koje rezultiraju u netačnom iskativanju pozicijau bilansu. Nezakonite radnje ili pronevere su one radnje i postupci osoblja klijenata koje su namerne i unapred planirane. Same nezakonite radnje se javljaju u dva oblika i to kao krivotvoreno finansijsko izveštavanje, gdespadaju manipulacija, falsifikovanje računovodstvenih dokumenata na osnovu kojih su sastavljeni računovodstveni iskazi. Namerno izostavljanje iz finansijskih izveštaja važne događaje, ili transakcije, namerna pogrešna primena računovodstvenih principa koji se odnose na bilansne pozicije. Cilj ovih radnji je svesno dovođenje u zabludukorisnika finansijskih izveštaja, a kao izvršilac se javlja menadžment firme. Ove pronevere se nazivajumenadžerske pronevere. Druga grupa nezakonitih radnji je nezakonito prisvajanje imovine koji se odnosi na krađu i prisvajanje gotovine, zaliha, ili hartija od vrednosti. Krajni cilj ovih radnji je da se izbriše trag o izvršenom prisvajanju imovine čime se dovode u zabludu brojni korisnici finansijskih izveštaja. Ovaj tip pronevere se naziva pronevera zaposlenih.

Postoje brojni načini za klasifikaciju tehnika krivotvorenja finansijskih izveštaja. Pet osnovnih tipova ili tehnika krivotvorenja su iskvajvanje fiktivnih prihoda, krivotvoreno vrednovanje (procenjivanje) sredstava; nepravilno razgraničenje poslovnih transakcija; prikrivanje (podcenjivanje) obaveza i prihoda; i neadekvatno obelodanjivanje. Kako bi efikasno obavljala svoju važnu društvenu ulogu – uloga čuvara javnog interesa, revizorska profesija u XXI veku mora stalno da unapređuje proces revizije,

dosledno primenjuje standarde za reviziju i izveštavanje, povrati poverenje tržišta kapitala i korisnika finansijskih izveštaja u kvalitet svoga rada.

Ključne reči: finansijski izveštaji, blagostanje, revizija, krivotvorenje, profesionalni skepticizam

ERRORS AND ILLEGAL ACTIVITIES IN FINANCIAL REPORTS

Prof. dr Nevenka Nićin, Doc. dr Anka Bulatović, Doc. dr Slobodan Nićin

ABSTRACT

Financial reporting , in addition to a number of other relevant factors must be in its primary focus on the goals that takes into account the provision of the highest level of general social welfare, as well as the strategic goal of every society. The quality of financial reporting in a country is directly proportional to and corresponded with general economic well-being of the country, because the financial statements contain useful information on which to make optimal economic decisions of numerous business entities (users of financial statements) and performs efficient allocation of economic resources through the market of capital.

The interest of the community to continuously improve the quality of financial reporting since, thus, creates preconditions for increasing the efficiency of the economy, the efficient functioning of markets of capital and improving economic performance in general.

If we bear in mind the importance of the quality of financial reporting and auditing professional liability, which is an imperative, then, the question is justified lessons auditors should draw from the analytical audit "cases". Two key messages, in this connection are as follows. First, that each time the audit engagement in implementation of effective auditing standards and, second, that in all stages of the review process applied optimal dose so. Professional skepticism when determining the type and extent of audit evidence are necessary for the proper expression of opinion on the financial statements of each individual client.

Error means the inadvertent actions and procedures that result in customer personnel in presenting incorrect position in the balance. Fraud or illegal acts are those acts and the acts of clients that are deliberate and pre-planned. Some unlawful acts occur in two forms and a forged financial reporting, which includes manipulation, falsification of accounting documents which are assembled accounting statements. Deliberate omission from the financial statements of important events, or transactions, intentional misapplication of accounting principles relating to balance sheet items. The purpose of these actions is deliberately bringing in confusion of users of financial statements and as a perpetrator appears management company. This fraud are often called managerial fraud. Another group of illegal acts is the misappropriation of assets relating to the theft and seizing cash, stock or securities. The ultimate goal of these actions is to erase the traces of the completed acquisition of the asset thus misleading many users of financial report. This type of fraud is called embezzlement employees.

There are numerous ways to classify techniques for forging financial statements. Five basic types or counterfeiting techniques are presentation of fictitious revenue, counterfeit evaluation

(assessment) funds; improper demarcation of transactions; concealment (understatement) liabilities and income, and inadequate disclosure. In order to effectively carry out its important social role-the role of guardian of the public interest, the auditing profession in the twenty-first century must constantly improve the review process, consistent with applicable auditing standards and reporting, regain the confidence of the market of capital and the users of the financial statements in the quality of their work.

Keywords: financial statements, welfare, auditing, forgery, professional skepticism

UVOD

Neophodno je napraviti jasnu razliku između grešaka i nezakonitih radnji ili pronevjera. I jedne i druge mogu biti od materijalnog značaja ili zanemarljive. Pod terminom greške podrazumijevaju se nenamerne radnje i postupci osoblja klijenata koje rezultiraju u netačnom ikazivanju nekih pozicija u bilansu. Pod terminom nezakonite radnje ili pronevjere se podrazumijevaju one radnje i postupci osoblja klijenata koje su namjerne radnje i unapred planirane. Samo nezakonite radnje se javljaju u dva posebna oblika i to kao krivotvoreno finansijsko izvještavanje i nezakonito prisvajanje imovine. Ali, nezavisno od toga i jedna i druga pojava u suštini odražava falsifikovanje bilansa.

Porast kriminalnih radnji je zabilježen tokom posljednjih godina, što je podstaklo kompanije da pronalaze nove načine borbe sa ovom vrstom aktivnosti. Na postojanje kriminalne radnje uglavnom ukazuju: 1) sumnje, prigovori ili glasine o kriminalnoj radnji koje potiču od trećih lica, 2) intuicije ili sumnje lica koje se bavi istragom i 3) iznenadno otkriće da nešto nedostaje (gotovina, imovina, izvještaji, datoteke...). Revizor rijetko na samom početku procesa može utvrditi da je počinjena kriminalna radnja, krađa ili pronevjera

Prevara može biti počinjena na štetu organizacije ili u korist organizacije. U prvom slučaju najčešće se radi o prevarama koje počine rukovodioci najvišeg nivoa, dok se prevare u korist organizacije manifestuju u vidu izbjegavanja plaćanja poreza ili davanja mita radi dobijanja ugovora. Kriminalne radnje koje počine zaposleni u organizaciji utiču prvenstveno na njeno poslovanje, a ako se ne otkriju i spriječe, mogu narušiti reputaciju organizacije.

Institucije koje se bave privrednim i finansijskim kriminalom, kao što su pravosuđe i poreski organi, često nemaju dovoljno osposobljen kadar za suočavanje sa prevarama. Taj kadar bi trebalo da čine iskusni profesionalci, posebno obučeni revizori za otkrivanje kriminalnih radnji i provođenje forenzičkih istraga za potrebe pravosudnih organa. Tako se u posljednje vrijeme diferencira posebno zanimanje „istražni revizori“, odnosno forenzički revizori. Osnovni cilj forenzičke revizije je otkrivanje kriminalne radnje u izvještajima klijenta, bez obzira na veličinu njene materijalnosti.

POJAM KRIMINALNIH RADNJI U IZVJEŠTAJIMA

U Međunarodnim standardima revizije, kriminalna radnja se definiše kao namjerna aktivnost jednog ili više rukovodilaca, lica ovlašćenih za upravljanje, zaposlenih ili trećih strana, koja uključuje obmanjivanje radi sticanja nepripadajuće ili nezakonite dobiti. Američki institut ovlašćenih javnih računovođa definisao je dvije osnovne kategorije kriminalnih radnji:

1. namjerno pogrešno prikazivanje finansijskih informacija i
2. neopravdano prisvajanje imovine.

Udruženje ovlašćenih istraživača prevara (ACFE) prevaru u izvještajima definisalo je na sljedeći način: „Namjerno, promišljeno, netačno tvrđenje ili izostavljanje materijalnih iskaza, ili računovodstvenih podataka, koji posmatrano sa ostalim informacijama u cjelini, navode na to da čitalac promjeni ili preuredi svoju procjenu ili odluku“. ACFE je definisao i pojam krivične kriminalne radnje gdje se navodi da ona podrazumijeva lažno predstavljanje materijalnih činjenica jedne strane sa namjerom obmane i navođenja druge strane da se opravdano pouzda u činjenice koje će joj nanijeti štetu (povredu ili gubitak).

Prema Međunarodnim standardima interne revizije, kriminalna radnja obuhvata sve nezakonske radnje koje imaju karakteristike obmane, prikrivanja ili zloupotrebe povjerenja. Ove radnje nisu uslovljene prijetnjom, nasiljem ili fizičkom silom. Kriminalne radnje mogu počinuti lica i organizacije sa ciljem sticanja novca, imovine ili usluga u cilju izbjegavanja plaćanja ili gubitaka usluga, ili u cilju osiguravanja lične ili poslovne dobiti.

Protivpravno prisvajanje sredstava je kategorija kriminalne radnje u finansijskim izvještajima koja se najčešće čini od strane zaposlenih u organizaciji ili njihovim dogovorom sa trećim licima. Ovu vrstu prevare mogu počinuti članovi rukovodstva kompanije ili zaposleni ili bilo ko drugi kome je povjereno da drži i upravlja imovinom i interesima organizacije. U ovom slučaju, zaposleni koriste svoju poziciju kako bi zloupotrijebili resurse organizacije, odnosno uzimali, prisvajali i koristili za svoje lične potrebe materijalna sredstva pravnog lica.

Riziku ove kategorije prevare u izvještajima izložen je veliki broj preduzeća bez obzira na to da li se radi o javnim ili privatnim preduzećima, bez obzira na djelatnost i veličinu preduzeća. Postoje dvije grupe preduzeća koje su podložnije riziku pronevjere imovine, a tu grupu čine preduzeća čiji je razvoj ubrzan, a nije praćen adekvatnim razvojem sistema interne kontrole. Takva situacija, u kojoj je izostavljena adekvatna interna kontrola, otvara više mogućnosti da se počine kriminalne radnje. Drugu grupu čine preduzeća koja se nalaze u teškoj situaciji i kod kojih dolazi do mijenjanja zaposlenih u svim nivoima, pri čemu dolazi i do narušavanja stabilnosti interne kontrole, popuštanja nadzora, a time i do povećanja rizika pronevjere imovine.

Protivpravno prisvajanje sredstava je po brojnosti najprisutniji vid zloupotrebe. Tom zloupotrebom su oštećeni vlasnici i uprava entiteta i zbog toga entiteti treba da putem dobre organizacije i pažljivim izborom zaposlenih svedu ovu vrstu zloupotrebe na što niži nivo.

LAŽNO FINANSIJSKO IZVJEŠTAVANJE

Lažno finansijsko izvještavanje se definiše kao namjeran akt izdavanja iskrivljenih i obmanjujućih finansijskih izvještaja u nastojanju da se izbjegne negativno mišljenje o finansijskoj stabilnosti organizacije. U takvim izvještajima se naglašavaju pozitivni i umanjuju negativni efekti, pri čemu se uključuje i izostavljanje relevantnih podataka iz izvještaja ili čak mijenjaju podaci kako bi se obmanuli povjerioci i investitori.

Ove kriminalne radnje su svojstvene višem menadžmentu i izvršavaju se za organizaciju, u korist organizacije i počinioca. Lažnim finansijskim izvještavanjem menadžment želi da ispuni jednu od sljedećih strategija:

- 1) prikazivanje više dobiti u odnosu na ostvarenu dobit putem povećanja prihoda i dobitka i/ili smanjenjem rashoda i gubitka tekućeg perioda;
- 2) prikazivanje niže dobiti u odnosu na ostvarenu dobit iskazivanjem nižih prihoda i dobitaka i/ili viših rashoda i gubitaka tekućeg perioda.

Lažno finansijsko izvještavanje se ispoljava u vidu pet povezanih oblika, i to: aktivni prihodi, lažna vremenska razgraničenja, prikrivanje obaveza i troškova, nepravilna objelodanjivanja i nepravilna vrednovanja imovine.

IZMIŠLJENI (FIKTIVNI) PRIHODI

Fiktivni prihodi su oblik lažnog finansijskog izvještavanja u kojem se namjerno vrši evidentiranje nepostojećeg prihoda od prodaje roba ili usluga. Ti prihodi se kreiraju evidentiranjem prodaje do koje nikad nije došlo i mogu da uključuju fiktivne ili stvarne kupce.

Kod kriminalnih radnji koje se odnose na prijevremeno priznavanje prihoda, počinitelj u namjeri da pogrešno iskaže visinu ostvarenih prihoda, vrši fakturisanje robe koja još nije isporučena, niti su na kupca prešli svi rizici i koristi od njene kupovine, niti je sa kupcem sklopljen dogovor oko smještaja iste kod prodavca do vremena preuzimanja.

Prikrivanje obaveza i troškova je kriminalna radnja koja se odnosi na odgađanje evidentiranja obaveza tako da tekuća godina prikazuje manje rashode, a nastala obaveza se evidentira u prvom mjesecu naredne godine. Drugi način prikrivanja obaveza jeste da se one prenesu negdje drugdje. Ukoliko je kompanija velika i ima zavisna preduzeća, ona može da prenosi obaveze na zavisno preduzeće, naročito ako se u tim preduzećima ne vrši revizija ili ako reviziju vrše različite revizorske firme. Takva situacija predstavlja pogodnu podlogu za ovakvu vrstu kriminalne radnje.

Korupcija i njeno otkrivanje kao jedne složene kriminalne radnje predstavlja revizoru veliki problem zbog toga što obje strane koje učestvuju u korupciji štite jedna drugu, jer i ona strana koja daje i druga koja prima mito imaju koristi.

Korupcija nanosi štetu ne samo preduzećima kao pojedinačnim jedinicama, nego i cijeloj ekonomiji jedne zemlje jer ona razara povjerenje investitora, zbog čega niko ne želi da ulaže u tu zemlju, snižava kreditni rejting zemlje, sprečava rast i negativno utiče na razvoj.

Revizor nije, niti može biti odgovoran za kriminalne radnje i greške drugih. Mišljenje koje je zastupljeno u revizorskoj profesiji je da to što se revizija obavlja jednom godišnje djeluje kao prevencija od oblika kriminalnih radnji u organizacijama i dovodi do manje pogrešnih iskaza u izvještajima.

METODE OTKRIVANJA KORUPCIJE I ULOGA REVIZIJE U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Metode otkrivanja korupcije mogu biti sljedeće: klasifikovanje transakcija prema dobavljačima i ispitivanje neuobičajenog prometa koji je iznad očekivanja; nasumična istraga u vezi sa svim dobavljačima, uključujući vlasnike, krupnije akcionare i njihov odnos sa zaposlenima; periodična provjera ugovora i odobrenih faktura, makar i kroz uzorak, tokom svake revizije; provjera autentičnosti dobavljača, makar i putem uzorka; rotiranje dužnosti kod odobravanja ugovora i/ili dobavljača i obaveza u vezi sa tenderom.

Revizori tokom ispitivanja finansijskih izvještaja mogu naići na situacije u kojima ima primjese korupcije. Međutim, oni mogu svoje nalaze u izvještajima prosljediti istražnim agencijama za dalje ispitivanje o slučaju korupcije. Stoga, revizori mogu imati važnu ulogu u pomaganju agencijama odgovornim za istrage protiv navodnih slučajeva korupcije.

U ulozi istražne agencije može se javiti interna revizija, policija, sudstvo ili specijalizovano tijelo za korupcijske slučajeve. Istraga se može pokrenuti na prigovor ili žalbu građanina, zaposlenih, revizora ili nadzornika u organizaciji. Istražnom osoblju agencija koje je raspoređeno za određeni slučaj od velike koristi mogu biti interni revizori jer oni poznaju način rada u različitim djelovima organizacije. Interni revizori mogu pomoći istražnom osoblju u tumačenju različitih pravila i objašnjenju različitih praksi i podijeliti im neke povjerljive informacije. Uloga internog revizora je da pruži mišljenje bazirano na objektivnoj procjeni efikasnosti poslovanja, internih kontrola, upravljanja rizikom, korporativnih politika i drugih ključnih procesa u preduzeću.

Na nivou Bosne i Hercegovine, glavnu ulogu za detekciju i sprečavanje prevara imaju vrhovne revizijske institucije. Revizori vrhovnih revizijskih institucija u svako vrijeme tokom provođenja revizije moraju biti svjesni rizika da su se možda dogodile kriminalne radnje i druge nepravilnosti. Zbog toga revizori, prilikom izrade plana revizije za određenog klijenta, ocjenjuju djelovanje interne kontrole u mjeri da je moguće da se procijeni rizik da prevara može uticati na to da finansijski izvještaji sadrže materijalne pogrešne iskaze ili uključuju nepravilne transakcije.

Zakonom je regulisano da vrhovna revizijska institucija, nakon što informiše lice koje rukovodi revidovanim izvještajima, obavijesti nadležne organe kada postoji sumnja o izvršenju nezakonitih radnji. Vrhovna revizijska institucija je o tome dužna obavijestiti i Ministarstvo finansija i odgovornog ministra.

TEHNIKE REVIZIJE UZ POMOĆ KOMPJUTERA

Postoji mnogo situacija i okolnosti u kojima proces forenzičke revizije nije moguće provesti bez pomoći revizijskih tehnika uz pomoć kompjutera (CAAT tehnika). CAAT tehnike su kompjuterski programi koje revizor koristi radi obrade i analize podataka sadržanih u informacionom sistemu pravnog lica. One mogu poboljšati efikasnost i efektivnost postupka revizije i obezbijediti adekvatnu provjeru kontrola i suštinske postupke ispitivanja tamo gdje ne postoji vidljiv revizijski trag, odnosno gdje su obim uzorka i populacija vrlo veliki.

Prilikom planiranja procesa revizije, revizor treba da razmotri odgovarajuću kombinaciju ručnih tehnika revizije i tehnika uz pomoć kompjutera. Prilikom odlučivanja o korišćenju CAAT tehnika, treba razmotriti sljedeće faktore: znanje, stručnost i iskustvo revizorskog tima iz oblasti informacionih tehnologija; raspoloživost CAAT tehnika i odgovarajućih kompjuterskih resursa i podataka; nepraktičnost izvođenja ručnih testova; efektivnost i efikasnost i vrijeme izvođenja.

CAAT tehnike se mogu koristiti u obavljanju različitih postupaka revizije, kao što su:

- provjera prometa i salda;
- analitički postupci;
- provjera opštih kontrola;
- programi za uzorkovanje radi izvlačenja podataka za revizijsku provjeru;
- provjera aplikativnih kontrola i
- rekonstrukcija obračuna koji su izvršeni u okviru računovodstvenog sistema pravnog lica.

RAZLOZI IZVRŠAVANJA KRIMINALNIH RADNJI I METODE ZA NJIHOVO OTKRIVANJE

Kriminalna radnja je strategija da se ostvari lični cilj ili cilj organizacije. Ti ciljevi se mogu ostvariti na pošten ili na nepošten način. Svaku kriminalnu radnju odlikuju sljedeća tri faktora (Donald Cressey): 1) pritisak. 2) znanje i mogućnost da se počini kriminalni čin i 3) opravdanje za prevaru. Ta tri faktora predstavljaju uglove trougla kriminalne radnje.

Pritisak se odnosi na okolnosti u privatnom životu počinioca koje ga navode i motivišu na krađu. Motivacija ili pritisak je položaj rukovodstva, odnosno zaposlenih koji im pružaju razlog da počine prevaru. Obično se taj pritisak ispoljava u vidu finansijskih potreba, potreba zadovoljavanja svog ega ili kao posljedica frustracije,

Mogućnosti su okolnosti koje postoje u okviru organizacije i pružaju prilike za izvršenje prevare. Lični primjer koji daje uprava pruža jasan signal zaposlenom osoblju o usvojenim pravilima ponašanja kompanije i shvatanju važnosti kontrole. U sistemu odgovarajućih kontrola, adekvatnog nadzora od strane rukovodstva i etičkih standarda za zaposlene, mogućnosti za kriminalne radnje su u velikoj mjeri smanjene.

Pojedinci koji su počinili prevaru imaju određen način razmišljanja koji im omogućava da nađu izgovor kojim će opravdati to što su učinili. Oni na taj način stvaraju odbrambeni mehanizam kako bi opravdali i zaštitili sebe. Ako zaposleni shvate da se kršenje etičkih standarda kompanije neće tolerisati i ako vide da se menadžment ponaša po strogim etičkim standardima i dosljedno pokazuje visok integritet tada se za prevaru teško može naći razumno opravdanje.

Istraživanja koja je sproveo ACFE su pokazala da eksterni revizori nisu ti koji primarno otkrivaju prevaru. Prevara koje su otkrivene eksternom revizijom je svega 3,3%, a materijalna vrijednost ovih prevara je zanemarljiva. Nasuprot tome, istraživanja su potvrdila navođenja iz prethodnog dijela rada o ulozi inteme kontrole u otkrivanju prevara. Intema kontrola se u periodu od 2010, do 2012. godine pokazala kao treći po redu izvor za otkrivanje prevare u

kompaniji i to odmah iza tajne dojava i analize procjene poslovanja menadžmenta. Prema izvještajima, dojava su jedan od najefektivnijih načina za otkrivanje kriminalnih radnji i procentualno su daleko više zastupljene od drugih metoda otkrivanja kriminalnih radnji.

SPREČAVANJE KRIMINALNIH RADNJI

Prilikom razvoja sistema za kontrolu kriminalnih radnji veoma je teško znati šta treba da se zaštititi i kako to zaštititi ukoliko prethodno nije obavljena procjena i identifikovanje rizika u datom pravnom subjektu. Koliko je važno otkrivanje kriminalne radnje, toliko je važno i minimiziranje, odnosno sprečavanje kriminalne radnje u najvećem mogućem stepenu. Da bi kriminalne radnje sveo na minimum, pravni subjekat može da pronađe efektivan način da poveća percepciju otkrivanja kriminalnih radnji. Strah od zatvora, poniženja ili gubitka ugleda su dovoljni razlozi da odvrate mnoge potencijalne počiniocce i da ih navedu da razmisle da li je to vrijedno cijene koja se može platiti. Mjere za sprečavanje kriminalnih radnji su: nadzor, anonimne dojavae, politike i procedure, redovna revizija, nenajavljena revizija, interne kontrole, sudski postupak.

IZVJEŠTAVANJE RUKOVODSTVA, KORISNIKA FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA I ZAKONODAVNIH ORGANA

Kada revizor pribavi dokaze o postojanju kriminalne radnje ili sumnja u njeno postojanje, on treba o tom pitanju izvjestiti odgovarajući nivo rukovodstva. Ovo je neophodno čak i ako njihov efekat nije materijalno značajan, odnosno ako je u pitanju slučaj koji se može smatrati nebitnim. Kada se radi o izvještavanju o kriminalnim radnjama, odgovarajućim nivoom rukovodstva se smatra nivo koji je najmanje za jedan stepen iznad osobe za koju se pretpostavlja da je upletena u kriminalnu radnju. U okolnostima u kojima su integritet ili poštenje rukovodioca ili lica ovlašćenih za upravljanje dovedeni u pitanje, revizor će razmotriti potrebu za pravnim savjetima radi određivanja daljih aktivnosti.

Revizor treba da izrazi mišljenje sa rezervom ili negativno mišljenje, ako na osnovu dokaza koje je dobio u procesu revizije izvede zaključke da kriminalna radnja ili greška ima materijalno značajan efekat na finansijske izvještaje, a taj efekat nije na odgovarajući način odrađen ili ispravljen. Ako je revizor bio spriječen od strane pravnog lica-klijenta revizije u pribavljanju dovoljnog i odgovarajućeg dokaza da bi ocijenio da li je kriminalna radnja imala materijalni uticaj na finansijske izvještaje, tada će revizor izraziti mišljenje s rezervom ili uzdržavajuće mišljenje po osnovu ograničenja obima revizije.

Revizor ima profesionalnu odgovornost da poštuje princip povjerljivosti informacije klijenta, što isključuje mogućost izvještavanja o kriminalnim radnjama lica izvan klijenta revizije, međutim, pojedini nacionalni zakoni u okolnostima kada postoje dokaz o kriminalnim radnjama propisuju obavezu revizora da naruši princip povjerljivosti čuvanja informacija, i o materijalno značajnim greškama informišu nadležne organe. Revizor u takvim okolnostima treba da razmotri da li je potrebno traženje pravnog savjeta radi određivanja budućih aktivnosti koje imaju za cilj preduzimanje neophodnih koraka u razmatranju aspekata javnog interesa i identifikovane kriminalne radnje.

POJAM CILJEVI I ZADACI FORENZIČKE REVIZIJE

Forenzička revizija predstavlja sveobuhvatnu istragu računovodstvenih i drugih zapisa koju provode stručne osobe s ciljem identifikovanja prevare ili otklanjanja sumnji u nastanak prevare, pri čemu se prikupljaju dokazi koji se mogu koristiti u sudskoj parnici, a koje ispitivač po potrebi prezentuje na sudu.

Osnovni cilj forenzičke revizije je otkrivanje kriminalnih radnji u izvještajima pravnog lica-klijenta revizije, bez obzira na stepen njenog uticaja na tačnost i objektivnost finansijskih izvještaja. Da bi se u cjelini ispunio cilj forenzičke revizije, forenzički revizori treba da:

- otkriju i imenuju izvršioca kriminalne radnje,
- odrede mjesto izvršenja,
- odrede vrijeme izvršenja kriminalne radnje.
- izračunaju materijalne štete nastale zbog kriminalne radnje i
- opišu tehnike izvršenja kriminalne radnje.

Zadaci forenzičke revizije su otkrivanje, sprečavanje i istraživanje prevare u preduzeću, ispitivanje osumnjičenih osoba, istraživanje pravnog sistema, pisanje izvještaja za sud i pružanje stručnih iskaza na sudu. Forenzički revizori učestvuju u sljedećim aktivnostima:

- ispitivanju i analiziranju dokaza o počinjenoj prevari,
- razvijanju kompjuterskih aplikacija koje će poslužiti u analizama i prezentacijama o finansijskim dokazima,
- prezentacijama rezultata istraživanja u vidu izvještaja i kompletiranja dokumentacije,
- učestvovanju u pravnim postupcima, uključujući svjedočenja na sudu u ulozi svjedoka-stručnjaka, te pripremanju vizuelnih sredstava, koji će služiti kao dokaz na suđenju.

ZAKLJUČAK

Istraživanja sprovedena posljednjih deset godina uspjela su da otkriju obim kriminalnih radnji i najefektivnije načine za otkrivanje i suzbijanje istih. Uspješna borba protiv kriminalnih radnji predstavlja kombinaciju sprečavanja, otkrivanja, istraživanja, i preduzimanja pravnih mjera.

Revizija kriminalnih radnji nije lak posao, jer je takav rad često frustrirajući i naporan za one koji ga obavljaju. Revizor kriminalnih radnji je okružen podacima, dokumentima, izvještajima, analizama, opažanjima i bilješkama sa intervjuva, pri čemu on mora da zapamti različita vremena, datume, mjesta, ljude, politike i procedure. Sve ovo ukazuje na to da je tempo revizije i radnog okruženja uglavnom veoma zahtjevan.

Dobri forenzički revizori i istražitelji svoja znanja o računovodstvu i sprovođenju zakona stiču putem obuke, ali i oni se razlikuju kao osobe. po svom načinu komunikacije, po stilu života i po svojim uvjerenjima i vrijednostima. Način na koji revizor razmišlja je takav da sugerise da su kriminalne radnje moguće u svakoj organizaciji. To je jednostavno pitanje motiva, mogućnosti i integriteta zaposlenih i rukovodstva. Prema tome, revizorski programi i procedure treba da u dovoljnoj mjeri obezbijede provjeru internih kontrola i njihove usklađenosti. Uspješni forenzički

revizori su dobri poznavaoi metoda otkrivanja kriminalnih radnji. Oni poznaju načine njihovog izvršavanja, kao i karakteristike različitih šema, što im omogućava da uspješno provode svoje istrage. Oni moraju da shvate znake upozorenja koji su indikativni za kriminalne radnje, a pod tim znacima se podrazumijevaju promjene u načinu života, promjene u ponašanju, pritužbe od ostalih zaposlenih i sl.

Da bi se kriminalne radnje spriječile, otkrile ili istražile, neophodno je razumijevanje različitih vrsta kriminalnih radnji, kao što su korupcija, protivpravno prisvajanje sredstava i lažno finansijsko izvještavanje.

Računovodstvo, revizija i finansije daju svoj doprinos u razjašnjavanju činjenica i okolnosti koje za posljedicu mogu imati ili već imaju sudski postupak. One to čine kroz forenzičko računovodstvo i forenzičku reviziju koje bi trebalo da u okviru finansijske teorije i prakse zauzmu mjesto koje im stvarno i pripada.

IZVORI

1. Dejan Rakić i dr., Forenzika poslovanja, Finrar: Banja Luka 2013.
2. Hayes, R., Schilder, A., Dassen, R., Wallage, P., Principi revizije - Međunarodna perspektiva, Association of Accountants and auditors of Republika Srpska, 2002.
3. Larry E. Rittenberg, Karla M. Johnstone, Audrey A. Gramling, Auditing: A Business Risk Approach, Intemational Edition, South-Westem, Cengage Learning, 2010.
4. The Institute of Intemal Auditors, Profesional Practices Framc\vork, 2009.
5. Zabihollah Rezaee, Richard Riley, Financial statement fraud — Prevention and detection, John Wiley&Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2010.
6. Božić, R., Kondić, N., Revizija finansijskih izvještaja — Vodič kroz praktičnu reviziju, Ekonomski fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Finrar d.o.o Banja Luka 2012.
7. Petković, A., Tehnike sačinjavanja lažnih fmansijskih izvještaja, Računovodstvo i revizija, Institut sertifikovanih računovođa Crne Gore, 2011.
8. Petković, A.; Forenzička revizija - Kriminalne radnje u izvještajima Proleter a.d., Novi Sad, 2010.
9. Čeko B., Evropski put BiH u funkciji razvoja, Zbomik radova, Revicon d.o.o., Sarajevo, 2010.
10. Škarić Jovanović K., Računovodstvo - Instrument izvršavanja i otkrivanja prevare. Dostupno na: <http://www.ekof.bg.ac.rs> (22.12.2012.god.)

KRIVOTVORENO FINANSIJSKO IZVEŠTAVANJE

Rezime

Svaki finansijski izveštaj koji je predmet revizije može da sadrži nepravilnosti i materijalno pogrešne informacije. Revizori nose veliko breme odgovornosti za otkrivanje i izveštavanje o takvim stvarima. Neophodno je praviti jasnu razliku između grešaka i nezakonitih radnji ili pronevera. Revizor mora da planira i izvrši reviziju uz primenu optimalne doze profesionalnog skepticizma u svim fazama procesa revizije. Krivotvoreno ili lažno finansijsko izveštavanje, je ono koje namerno ili nesvesno, unapred smišljenim činom, za krajnji rezultat ima materijalno netačne iznose u finansijskim izveštajima. Revizija nezakonitih radnji je aktivan pristup na planu otkrivanja finansijskih mahinacija koristeći pri tome računovodstvene evidencije i informacije, analitičku međuzavisnost i potpuno poznavanje važećih šema za njihovo pokrivanje. Nezakonite radnje se mogu efikasno otkriti samo ukoliko se dobro poznaju motivi, šanse i izgovori za već izvršene pronevere.

Ključne reči: *finansijski izveštaj, revizija, nezakonite radnje, lažno finansijsko izveštavanje*

COUNTERFEIT FINANCIAL REPORTING

Summary

Any financial statement that is a subject matter of the audit may contain irregularities and materially wrong information. Auditors carry a heavy burden of responsibility regarding detecting and reporting on such matters. It is necessary to make a clear distinction between mistakes and illegal acts or embezzlements. An auditor must plan and perform the audit by applying an optimum amount of professional scepticism through all stages of the auditing process. Falsified or false financial reporting is the one which, whether on purpose or unconsciously, through a premeditated act, has as its ultimate result – materially incorrect amounts in the financial statements. Auditing of illegal acts is an active approach in terms of detecting financial malversations by using accounting records and information, analytical interdependency and complete knowledge of applicable schemes regarding their coverage. Illegal acts can be efficiently detected only if motives, chances and excuses for already performed embezzlements are well known.

Key words: *financial statement, audit, illegal acts, falsified financial reporting*

Nezakonite radnje i greške

Sušтина svih upešnih pronevera sastoji se u tome što pošteni ljudi ne treba da sumnjaju da se to dešava. Prevareni biraju poprište, vreme i oružje za svoja nečasna dela. Siptomi nezakonitih radnji ili pronevera su obično skriveni u milionima običnih poslovnih transakcija.

Prevarani imaju i vreme i motivaciju da obrate pažnju na detalje, dok oni koji ih kontrolišu nemaju tu privilegiju. Menadžeri obično veruju da su pronevere koje čine zaposleni u firmi početak i kraj problema, jer je teško proveravati u ono što je svojevremeno tvrdio Karl Marx „da su krađe i pronevere bitan korak za redistribuciju bogatstva“.

Svaki finansijski izveštaj koji je predmet revizije može da sadrži nepravilnosti i materijalno pogrešne informacije. Na primer, mogu se javiti velike greške u obračunu ispravke vrednosti potraživanja, roba može biti ukradena, prihodi koji se odnose na naredni period mogu biti nepravilno prikazani kao prihodi tekućeg perioda, ili firma može da propusti da popuni zahtev za povraćaj poreza.

Revizori nose veliko breme odgovornosti za otkrivanje i izveštavanje o takvim stvarima.

Nezakonite radnje i greške u finansijskim izveštajima

Neophodno je praviti jasnu razliku između grešaka i nezakonitih radnji ili pronevera – kako se često nazivaju. I jedne i druge mogu biti bitne ili nebitne, odnosno biti od materijalnog značaja ili zanemarljive (nematerijalne). Pod terminom greške (eng. Error) podrazumevaju se nenamerni radnje i postupci osoblja klijenata koje rezultiraju u netačnom ikazivanju nekih pozicija u bilansu. Pod terminom nezakonite radnje ili pronevere (eng. Fraud) se podrazumevaju one radnje i postupci osoblja klijenata koje su namerni radnje i unapred planirane. Samo nezakonite radnje se javljaju u dva posebna oblika i to kao krivotvoreno finansijsko izveštavanje i nezakonito prisvajanje imovine (Misappropriation of assets). Ali, nezavisno od toga i jedna i druga pojava u suštini odražava falsifikovanje bilansa.

U prvu grupu nezakonitih radnji, krivotvoreno (lažno) finansijsko izveštavanje, spadaju:

- a) manipulacija, falsifikovanje ili izmena računovodstvenih evidencija ili prateće dokumentacije na osnovu koje su sastavljeni računovodstveni iskazi;
- b) pogrešno iskazivanje ili namerno izostavljanje iz finansijskih izveštaja važnijih događaja, transakcija ili informacija;
- c) namerna pogrešna primena računovodstvenih principa koji se odnose na obim, klasifikaciju, način prezentacije ili objašnjenje pojedinih bilansnih pozicija.

Krajnji cilj ovih radnji je svesno dovođenje u zabludu brojnih korisnika finansijskih izveštaja, a kao izvršilac istih se obično javlja menadžment firme. To je i razlog što se ove pronevere obično nazivaju menadžerke pronevere (Management fraud).

Druga grupa nezakonitih radnji, nezakonito prisvajanje imovine, odnosi se na krađu i prisvajanje gotovine, zaliha ili hartija od vrednosti. Nezakonito prisvajanje imovine obično prati falsifikovanje i krivotvorenje evidencije i dokumenata, a u taj lanac može biti uključeno više lica iz redova menadžmenta (obično nižeg nivoa), ostalih zaposlenih, pa čak i pojedinaca izvan firme. Krajnji cilj ovih radnji je u tome da se izbriše trag o izvršenom prisvajanju

imovine, čime se istovremeno dovode u zabludu brojni korisnici finansijskih izveštaja. Ovaj tip pronevera se označava terminom pronevere zaposlenih (Employee fraud)¹.

Nezakonite radnje su mnogo ozbiljnija pojava nego greške, zbog toga što one u sebe uključuju sklonost ka namernoj pogrešnoj proceni pozicija bilansa, izostavljanje nekih iznosa ili obelodanjivanja iz finansijskih izveštaja. Nekada je veoma lako napraviti razliku između pronevera i grešaka; u drugim slučajevima, pak, tu razliku je teže utvrditi. Primeri za to su:

1) Izlazne fakture koje sadrže namerne greške zaposlenih su greške; ali izlazne fakture fiktivnim kupcima su pronevere.

2) S druge strane, značajno potcenjivanje ispravke vrednosti sumnjivih potraživanja može rezultirati iz nenamerne pogrešne interpretacije mogućnosti kupaca da izmire svoje obaveze (tada je reč o grešci), ali može biti i rezultat namernog i unapred smišljenog pokušaja da se poveća neto dobit (nezakonita radnja).

Ali, nezavisno od toga, obaveza revizora da otkrije greške i pronevere u finansijskim izveštajima u osnovi ostaje ista. Da bi to ostvario, revizor mora da planira i izvrši reviziju uz primenu optimalne doze profesionalnog skepticizma u svim fazama procesa revizije. Profesionalni skepticizam je mentalni stav koji podrazumeva da kod revizora ne postoji ni neosnovana sumnjičavost, ni bezgranično poverenje u procesu pribavljanja dokaza revizije, kao ni njihova kritička ocena. Revizor ne treba da pretpostavi da je menadžment klijenta u onovi nepošten i sklon prevarama, ali mora da uzme u obzir i mogućnot postojanja nepoštenih aktivnosti i potupaka tog istog menadžmenta.

Standardi revizije ne prave razliku između odgovornosti revizora za iznalaženje grešaka i pronevera, kao i za krivotvoreno finansijsko izveštavanje i nezakonito prisvajanje sredstava. I u jednom i u drugom slučaju, znači i za greške i za pronevere, revizor mora da stekne razumno uverenje o tome da li finansijski izveštaji sadrže ili ne sadrže materijalno značajne i nepouzdate informacije ili ne.

Značajna faza u planiranju svake revizije sastoji se u tome da se proceni obim rizika od postojanja pronevera i grešaka. Revizorska procena rizika postojanja pronevera je usmerena na dve posebne karakteristike, a to su:

a) pritisak ili motivacija da do pronevere dođe; to može biti finansijska dobit – u slučaju nezakonitog prisvajanja sredstva, ili indirektna dobit – u slučaju lažnog finansijskog izveštavanja; i,

b) opipljiva mogućnot da se pronevera izvrši. Čak i ako postoji motivacija da se pronevera učini, nije verovatno da će do nje i doći sve dok pojedinac, ili pojedinci koji su u to uključeni, ne poveruju da to mogu uraditi, a da pri tome ne budu otkriveni.

I u slučaju krivotvorenog finansijskog izveštavanja i u slučaju nezakonitog prisvajanja sredstava, revizor je dužan da učini dve stvari:

¹ Taylor, D. H., Glazen, W. G., AUDITING – An Assertions Approach, Seventh Edition, John Wiley & Sons, New York 1997.

- Izvrši istraživanje o tome da li menadžment klijenta ima sopstvenu procenu verovatnoće nastanka pronevere;
- Sam oceni rizik od pronevere, odnosno njihov mogući uticaj na proces revizije.

Pri tome, veoma se često dešava da se revizorsko shvatanje u odnosu na verovatnoću nastanka pronevera manja u zavisnosti od postupaka koje je revizor već sproveo, kao i u zavisnosti od objašnjenja koja je prikupio od strane menadžmenta. Na primer, ako se utvrdi da nedostaju neka važna dokumenta ili evidencije to može itekako imati uticaj na revizorsku procenu verovatnoće postojanja pronevere.

Kada je o proneverama reč, postoje neki karakteristični signali ili „crvene zastavice“ koje ukazuju na verovatnoću postojanja pronevera kod klijenta, i to:

- 1) sistem interne kontrole je ili nepouzdan ili ignorisan od strane menadžmenta;
- 2) veliki iznosi manjkova zaliha;
- 3) ignorisanje rezultata i nalaza interne i ekterne kontrole od strane menadžmenta;
- 4) neuobičajene poslovne transakcije sa bankama; i,
- 5) preterano veliki iznosi troškova i nabavki roba od dobavljača.

Postojanje aktivnosti kao što su ove koje smo naveli, može dovesti do toga da revizor neka područja oceni kao „visokorizična područja“ revizije, kao i da preduzme adekvatne mere da proveru tih područja poveri iskusnijim članovima revizorskog tima.

Planiranje revizije u cilju otkrivanja nezakonitih radnji

U procesu procene o tome koji obim postupaka revizije je neophodan da revizor stekne razumno uverenje o tome da će otkriti eventualne greške i pronevere, revizor mora da uzme u obzir veliki broj faktora i okolnosti. Svaki od njih, posmatran izolovano i sam za sebe, ne može biti signal za proširenje obima postupaka revizije, ali posmatrani kao celina oni mogu biti jasan signal da to treba učiniti. Ima više okolnosti koje ukazuju na potrebu da se to uradi, a to su:

1. Neke karakteristike samog menadžmenta klijenta su jasni signali opasnosti i povećanog rizika od nastanka pronevera; na primer, dominacija jedne osobe u odlučivanju, agresivno ponašanje kada je reč o finansijskom izveštavanju, velika fluktuacija menadžerskih kadrova, kao i nizak rejting menadžmenta klijenata u poslovnim knjigama.
2. Izvesne poslovne i granske karakteristike i poslovni učinci takođe mogu dati jasne signale revizorima o tome kako da planiraju reviziju kod određenog klijenta. Klijent može biti manje profitabilan od ostalih kompanija iz njegove branše, poslovni rezultati mogu znatno odstupati od opštih ekonomskih trendova, sama oblast ili grana kojoj i klijent pripada može biti u teškoćama, ili, pak da klijent nema optimalnu organizaciju poslovanja.

3. I neke karakteristike samog revizorskog angažmana mogu biti svojevrsna opomena revizoru. Revizor može biti suočen sa brojnim i složenim računovodstvenim problemima, neke transakcije i salda na računima klijenta mogu biti veoma teške za proveru, a revizije u prethodnim godinama su otkrile mnoge greške.

Odgovornost revizora za otkrivanje grešaka i pronevera

Opravdano se postavlja pitanje o tome šta revizor treba da učini u slučaju kada se iznosi iskazani u računovodstvenim evidencijama klijenta razlikuju od onih koje je revizor utvrdio kao realne? Prvo što revizor treba da uradi, u takvom slučaju, jeste da proceni da li su te razlike rezultat grešaka ili pronevera. Ako se radi o greškama one obično povlače korektivna knjiženja u računovodstvenim evidencijama klijenta. Ali, ako je reč o proneverama onda to ima daleko ozbiljnije implikacije koje idu mnogo dalje od monetarnih efekata na finansijke izveštaje.

Ako revizor utvrdi da je izvesna razlika rezultat pronevere, ili da bi ona lako to mogla biti, ali da je uticaj te razlike na bilanse u celini zanemarljiva tj. nije od materijalnog značaja; prema standardima revizije, revizor treba da:

1. O tome obavesti odgovarajući nivo menadžmenta, koji mora biti bar za stepen viši od onoga nivoa koji je zadužen za konkretne transakcije.
2. Utvrdi da su implikacije tih rizika na postupke revizije ozbiljno uzete u obzir.

Ali, mnogo je bitnije da se objasni šta se dešava ako se utvrdi da je razlika između evidencija i iznosa u bilansima rezultat mogućih pronevera i da je ta razlika od materijalnog značaja za pouzdanost nekih stavki u finansijskim izveštajima. U tom slučaju, revizor treba da:

1. Razmotri implikacije tog čina na sve druge aspekte revizije.
2. To pitanje razmotri sa nivoom menadžmenta koji je bar za stepen viši od nivoa gde je pronevera utvrđena.
3. Učini pokušaj da pribavi dokaze o tome da li je ta pronevera od materijalnog značaja i, ako jeste, da utvrdi njene moguće efekte na finansijske izveštaje.
4. Sugerije klijentu da o tom pitanju konsultuje svog pravnog zastupnika.

Uticaj grešaka i pronevera na izveštaj o reviziji

U skladu sa standardima revizije, odgovornost revizora za otkrivene pronevere koje su materijalno značajne se proteže na sve vrste mišljenja koje će on dati u izveštaju o reviziji. Implikacije mogu biti da se izvrši korekcija nekih bilansnih stavki, ako se to oceni kao neophodno, kao i da se izrazi uslovljeno ili negativno mišljenje revizije o finansijskim izveštajima u celini.

Ukoliko se revizoru ne dozvoli, ili ukoliko on sam nije u mogućnosti da obavi neophodne postupke revizije, da bi se uverio u to da eventualne pronevere mogu biti od materijalnog značaja na realnost bilansa u celini, tada on (revizor) treba da:

1. Se uzdrži od izražavanja mišljenja ili da izrazi tzv. uslovljeno mišljenje o finansijskim izveštajima.
2. O mogućim proneverama i svojim nalazima obavesti odbor za reviziju ili upravni odbor klijenta.

Kao krajnju meru, revizor treba da koristi mogućnost povlačenja iz revizorskog angažmana – ukoliko klijent odbije da prihvati uzdržavanje od izražavanja mišljenja ili izražavanje uslovljenog mišljenja, usled postojanja opisanih okolnosti.

Krivotvoreno finansijsko izveštavanje

Posebna vrsta pronevera, poznata pod imenom krivotvoreno ili lažno finansijsko izveštavanje (Fraudulent financial reporting), je ono koje namerno ili nesvesno, unapred smišljenim činom, za krajnji rezultat ima materijalno netačne iznose u finansijskim izveštajima. Veoma često ovaj tip nezakonitih radnji se koristi da finansijske izveštaje firme prikaže mnogo boljim nego što oni to zaista jesu. Čini se da bi se moglo reći da je ovaj termin dosta blizak, ali ne i sasvim identičan, sa kod nas odomaćenim terminom „friziranje bilansa“. Američka nacionalna asocijacija ovlašćenih istraživača pronevera, navodi listu razloga o tome zašto firme pribegavaju friziranju bilansa. Neki od tih razloga su:

1. Da akcije firme/kompanije učini atraktivnim i ohrabri i privuče nove akcionare;
2. Da se fiktivno poveća iznos dobiti po akciji i omogući veća isplata dividendi;
3. Da se obezbede dodatni izvori finansiranja, ili da se postojeći izvori očuvaju pod povoljnim uslovima;
4. Da se ostvare planirani strateški poslovni ciljevi;
5. Da se ostvare privilegije zasnovane na finansijskim učincima.

The National Commission on Fraudulent Financial Reporting iz SAD navodi da se rizici za primenu prakse friziranja bilansa znatno povećavaju, ako postoje sledeće dve situacije: 1) pritisak na menadžment firme da izdaje krivotvorene finansijske izveštaje; i, 2) shvatanje (osećaj) da postoji šansa da se pronevera izvrši, a da ostane neotkrivena.

Dve posebne vrste odnosno načina friziranja bilansa su:

- (1) iskazivanje prihoda u ranijem obračunskom periodu; i,
- (2) fiktivna realizacija.

Ovo su veoma česti slučajevi i revizori na to moraju da obrate posebnu pažnju.

Fiktivna realizacija se može iskazati bilo tako što se ona evidentira u fiktivnim knjigama, bilo tako što se neovlašćeno ispravljaju iznosi u dokumentima o realizaciji.

Revizija i istraživanje nezakonitih radnji

Revizija nezakonitih radnji (Fraud auditing)² može biti krajnje uzbudljiva, daje osećaj detektivskog rada; odnono otkrivanja nečega što bi ljudi inače vrlo rado želeli da sakriju. Međutim, revizija nezakonitih radnji nije nimalo laka i to nisu aktivnosti koje se mogu obaviti bez obuke, iskustva i marljivosti.

Korisnici finansijskog izveštaja još uvek duboko veruju da je jedan od glavnih ciljeva revizije otkrivanje nezakonitih radnji. Eksterni revizori, pak, znaju da je to pitanje krajnje kompleksno i plaše se da takva očekivanja mogu ozbiljno dovesti u pitanje samo kvalitet rada revizora. Ove razlike u očekivanjima, između revizora i korisnika finansijskih izveštaja, poznati su pod terminom „jaz ili raskorak u očekivanju“.

Da bi se taj jaz smanjio, moraju da postanu mnogo svesniji u odnosu na mogućnost postojanja pronevera, da obavljaju deo potupaka revizije i da utvrde kada je neophodno da zatraže pomoć od ljudi koji su eksperti za istraživanje pronevera. Revizori treba da razumeju prirodu pronevera i potencijalne situacije koje olakšavaju, a moraju biti i sposobni da postavljaju prava pitanja menadžmentu u procesu razvoja.

Revizija nezakonitih radnji (Fraud auditing) je aktivan pristup na planu otkrivanja finansijskih mahinacija koristeći pri tome računovodstvene evidencije i informacije, analitičku međuzavisnost i potpuno poznavanje važećih šema za njihovo pokrivanje.

Poslovi na otkrivanju nezakonitih radnji su kombinacija ekspertize revizora i istraživanja kriminalnih radnji. Istražitelji nezakonitih radnji (Fraud examiners) vole da kažu da su njihovi uspesi rezultat slučaja, predosećanja ili puke sreće. Nista nije daleko od istine ako se tako nešto kaže. Nije, zato što su njihovi uspesi rezultat iskustva, logike i sposobnosti da zapaze stvari koje nisu očigledne. U najširem smislu, veština revizije nezakonitih radnji podrazumeva poznavanje mnogih elemenata, kao što su: humani element, organizaciono ponašanje, poznavanje uobičajnih šema pronevera, dokaza i njihovih izvora, standarda dokazivanja, i osećaj za uočavanje optimalnih signala (red flags).³

Između revizora finansijskih izveštaja i istražitelja nezakonitih radnji postoje brojne razlike od kojih su najvažnije i najočiglednije sledeće:⁴

- Finansijski revizori svoj posao obavljaju na berzi standardnog pritupa koji je namenjen da se obavi standardno dobar posao, dok revizori nezakonitih radnji to čine na bazi iskustva, specijalnog obrazovanja, intuicije i sl.
- Finansijski revizori stavljaju akcenat na greške i ono što je izostavljeno, dok revizori nezakonitih radnji svoju pažnju usmeravaju na izuzetke, neobičnosti i način vođenja istrage.

² Robertson, J.S., Auditing, Eight Edition, Irwin Chicago 1996, Chapter 8 – Fraud Awareness Auditing, Michael, C.J., Corporate Fraud, Third Edition, Gower Publishing Limited, Hempsshire 1998, Bolegna, G.J., Lindquist, R.J., Fraud Audithin and Forensic Accounting , Secend Edition, John Wiley & Sons, Inc, 1995, Jeni, E.G., Nidermayer, G., Zloupotrebe u knjigovodstvu – Patologija u knjigovodstvu, (Prevod Borislav B. Todorović, činovnik Narodne Banke Kraljevine Jugoslavije), Grafički Institut, „Narodna misao“, Beograd

³ Bologna, G.J., Lindquist, R.J., Fraud Auditing and Forensic Accounting, Second Edition, John Wiley & Sons, Inc. New York

⁴ Accounting, Second Edition, John Wiley & Sons, Inc. New York Interpretirano prema: Robertson, S.J., op. cit., p

- Finansijski revizori procenjuju kontrolni rizik generalno i u posebnim okolnostima u cilju dizajniranja ostalih potupaka revizije, dok revizori pronevera po običaju moraju da „misle kao lopovi“ kako bi osmislili načine kontrole koji bi razotkrili pronevere.
- Finansijski revizori koriste koncept materijalnosti koji je obično mnogo veći od iznosa za koje Revizori pronevera smatraju da zavređuju pažnju. Prvi materijalnost koriste kao meru važnosti za svaki obračunski period (po pravilu godina dana) i jednokratno, dok ovi drugi nezakonite radnje ipituju sa aspekta kumulirane materijalnosti. Finansijska revizija se zasniva na teoriji finansijskog računovodstva i revizorskoj logici, dok revizori pronevera polaze od teorija motiva, prilike i integriteta.

Na eksterne i interne revizore otpada samo 20% otkrivenih pronevera. Veći procenti se pripisuju dobrovoljnom radu drugih, anonimnih prijava, i u pukoj slučajnosti. Revizorima pronevera se pripisuju veći uspesi zato što se oni pozivaju u pomoć tek onda kada se pronevera obelodane, ili postanu očigledne.

I neki aspekti same metodologije revizije su uzroci velikih razlika u procentima otkrivenih pronevera jednih i drugih. Finansijski revizori primenjuju indirektan način rezonovanja tj. oni uzimaju uzorak računovodstvenih podataka, izvlače revizorske nalaze, i projektuju ih u zaključak u odnosu na celu populaciju koju su ispitali. Za razliku od njih, revizori pronevera često uživaju u luksuzu da koriste deduktivno rezonovanje – tj. da posle upozorenja da se neki gubitak već desio ili je verovatno da će se desiti, oni mogu da identifikuju sumnjive, obave neka ispitivanja, vode razgovore i pristupaju istražnim radnjama, eliminišu neuspešna istraživanja, i koncentrišu se na one proneveritelje koji su još aktivni. Oni mogu da obavljaju i tajne aktivnosti za razliku od finansijskih revizora.

Odgovornost revizora i inspektora za pronevere

Važeći revizorski standardi precizno definišu odgovornost za greške, neregularnosti i nedozvoljene aktivnosti. U odnosu na odgovornost za otkrivanje i izveštavanje o nezakonitim radnjama, greškama i korisnim malverzacijama postoje razni standardi koji se odnosi na eksterne revizore, interne revizore, državne revizore i istražitelje pronevera. Termin eksterni revizori odnosi se na ovlašćene javne računovođe koji vrše reviziju finansijskih izveštaja u cilju izražavanja mišljenja o njima; termin interni revizori i ovlašćeni interni revizori odnosi se na osobe koje te poslove obavljaju u firmama (kompanijama); termin državni revizori se odnosi na revizore koji poslove obavljaju na osnovu opšteprihvaćenih standarda državne revizije, bilo da ih obavljaju revizori koji su zaposleni od strane vlade ili oni iz javnih računovodstvenih firmi čiji je zadatak obavljanje državne revizije; i, konačno, termin istražitelji nezakonitih radnji (pronevera) se odnosi na ljude koji su uposleni na polju istraživanja već izvršenih pronevera.

Standardi revizije zahtevaju od revizora da potpuno razumeju greške i nezakonite radnje, procene rizika njihovog nastanka, dizajniraju postupke revizije tako da pribave razumno uverenje da će otkriti materijalno značenje pronevera i o tome obavestiti menadžment,

direktore, korisnike finansijskih izveštaja, a – pod određenim okolnostima – i agencije van firme, pa i same istražne organe.

Istražitelji pronevera (Fraud examiners) ili revizori pronevera su najpoznatiji za otkrivanje i istraživanje pronevera. Oni se, po tome, znatno razlikuju od drugih vrsta revizora. Onog momenta kada oni stupe u akciju, nezakonite radnje su već otkrivene ili su na putu da to budu.

Ponašanje i odgovornost revizora pronevera se od drugih revizora razlikuje u dva dodatna aspekta - u odnosu na sistem interne kontrole, i u odnosu na primenu koncepta materijalnosti. Njihovo interesovanje za postupke i politike sistema interne kontrole ne leži toliko u proceni njihove pouzdanosti već u proceni njihovih slabosti. Revizori pronevera moraju da razmišljaju kao "lopovi" kako bi otkrili načine kako da se diriguje sistemom interne kontrole. Oni nastoje da proniknu u scenarije koje kriminalci koriste da zaobiđu sistem interne kontrole.

Revizori pronevera imaju i drugačiji stav kada je reč o konceptu „materijalnosti“. Dok svi drugi revizori, po pravilu, uzimaju relativno visoke monetarne iznose kao kriterijume za ocenu njihovog značaja, tzv. prag materijalnosti istražitelja pronevera je mnogo niži. Za njih je svaka pronevera jednostavno to što jeste (pronevera), bez obzira na to kolika je suma u pitanju. Eksterni revizori cene materijalnost pojedinih bilansnih stavki u odnosu na finansijske izveštaje za svaki obračunski period, dok revizori pronevera cene materijalnost u kumulativnom iznosu. Iznos pronevere u tekućoj godini od 50.000 din. nije od materijalnog značaja za eksterne revizore, ali taj iznos ako se ponavlja u narednih 15 godina dostiže cifru od čak 750.000 din. – što nikako ne može biti zanemarljivo, odnosno „nematerijalno“.

Sredina koja olakšava pronevere

Smatra se da ljudi pribegavaju krađama i proneverama onda kada vide povoljnu priliku za to, i kada poveruju da u tom činu neće biti otkriveni. Najinteresantnija pravila koje valjda imaju u vidu kada je o proneverama reč (Comer⁵):

- Sve pronevere se mogu otkriti ako se postave prava pitanja i u pravo vreme.
- Nikada ne aminujte niti prihvatajte nešto što potpuno ne razumete.
- Uvek imajte na umu da ljudi nikad ne govore celu istinu i da neki od njih mogu biti i pametniji od vas.
- Upravljajte biznisom kao da je vaše vlasništvo, odnosno kao da ste uložili sopstveni novac.
- Nikada se ne ustručavajte da postavljate i pitanja koja mogu izgledati kao suluda.
- Suština uspešnih pronevera je u tome što pošteni ljudi to ne očekuju, a ako i očekuju, oni mirno sede i ne preduzimaju ništa da to spreče.

⁵ Comer, M.J., Corporate FRAUD, Third Edition, Gower, 1998.

Verovatnoća nastanka pronevera je funkcija tri faktora – motiva, mogućnosti i odsustvo integriteta. Ako postoje bar dva pomenuta, od ova tri faktora verovatnoća nastanka pronevere je krajnje izvesna.

Pod motivom se podrazumeva neka vrsta pritiska da se pribegne aktivnostima za izvršenje nezakonitih radnji. Ti motivi mogu biti: psihološki, egocentrični, ideološki ili ekonomski.⁶ Psihološki motivi su relativno retki; a karakteriše ih „sklonost ka kriminalu“. Egocentrični motivi su oni koji ljude navede da čine pronevere da bi ostvarili lični prestiž u sredinama u kojima žive i rade. Ideološki motive su prisutni kod ljudi koji smatraju da su oni moralno superiorniji od drugih, a to se pravda time da se oni žrtvuju zbog drugih. Ipak, ekonomski motivi su najčešće prisutni, mnogo češće nego sva tri ostala. Ekonomski motivi su jednostavno potreba za novcem,

Šanse ili mogućnosti predstavljaaju otvorena vrata za „rešavanje“ naizgled nerešenih problema, iz potaje i uz zloupotrebu poverenja. Zloupotreba se može izvršiti narušavanjem sistema interne kontrole, ili se jednostavno može realizovati zato što u firmi ne postoji sistem proverenih mera. Svako od nas uživa izvestan stepen poverenja za posao koji obavlja. Što je veći nivo u organizacionoj šemi, tim je veći stepen poverenja, a otud i mogućnost da se izvedu pronevere većih razmera.

Prevenicije nezakonitih radnji

Jedna od glavnih poluga za sprečavanje nezakonitih radnji jeste pouzdan sistem interne kontrole.

Veruje se da su računovođe i revizori glavni faktori sprečavanja nezakonitih radnji, zbog svojih veština i „čvrstih“ sistema kontrole koje poseduju. Ovakva strategija je, u najboljem slučaju, kratkoročno rešenje jednog dugoročnog i ozbiljnog problema. Poslovne aktivnosti su zasnovane na poverenju, odnosno na premisi da su svi koji su u taj proces uključeni svoj posao obavljaju korektno i pošteno. Sistemi kontrole to poverenje limitiraju, a mogu dovesti i do toga da biznis veoma lako sklizne u birokratiju. Otuda su efikasne dugoročne mere za sprečavanje nezakonitih radnji kompleksne, veoma teško sprovodljive, i u osnovi se svode na eliminisanje uzroka nezakonitih radnji; uglavnom putem smanjenja prostora za motivaciju, šansu za pronevere i nedostatak integriteta.

S vremena na vreme, zaposleni u firmi i menadžeri bivaju izloženi finansijskim i drugim vrstama pritisaka. Te pritiske je teško eliminisati, ali se mogu kreirati pogodnosti da se pritisci podele sa zaposlenima.

Kada se eksterni revizori angažuju na reviziji finansijskih izveštaja, oni su obavezni da steknu kompletan uvid u “kontrolno okruženje” firme-klijenata. Menadžeri koji pažljivo brinu o pritiscima kojima su izloženi njihovi podređeni, koristiće pri tome neke od pomenutih metoda, imaju dobro kontrolno okruženje i dobar početak za pouzdan sistem kontrole.

⁶ Pojedni tipovi motiva da se učine pronevere interpretirani su prema: Robertson, J.S.

Za prevenciju nezakonitih radnji veoma je bitno da se ima bliži uvid i objašnjenje tzv. crvenih zastavica (znakova upozorenja). U tom smislu, neophodno je izvršiti dopunsku proveru u slučajevima kada se uoče sledeći simptomi: Nedostajuća dokumenta, Neobičajeni potpis na dokumentima, Neobrazložene izmene salda zaliha, Neobrazložene izmene računa potraživanja., Stare stavke pri spravljanju salda sa bankom, Stari nerealizovani čekovi, Reklamacije potrošača.

Ključ za integritet u biznisu je “odgovornost”, tj. praksa da svaka osoba bude spremna da svoje odluke i aktivnosti iznese na „svetlo dana“. Mnoge organizacije to čine tako što publikuju svoja interna etička pravila. Neka od tih pravila su jednostavna, dok su druga vrlo obimna i složena. Nekada to funkcioniše u praksi, a ponekad ne. Ta pravila su efikasna ako ih podržava i intonira najviši nivo menadžmenta. Tek onda kada predsednik upravnog odbora ili predsednik kompanije daju lični primer etičkog ponašanja, ostali ljudi će poverovati da je reč o realnom ponašanju. Podređeni imaju tendenciju, odnosno sklonost da slede svoje gazde.

S tim u vezi je bitna i politika zasnivanja i raskidanja radnog odnosa. Savetuje se prethodna provera integriteta za buduće zaposlene. Novozaposleni koji je bio „lisica“ u bivšoj firmi verovatno će to ostati i u novoj firmi. Svi koji su skloni nezakonitim radnjama treba da budu otpušteni a, u većini slučajeva, i sudski gonjeni. Iskutvo potvrđuje da je stopa recidivizma jako mala ako se proneveritelji sudski gone, a zatim više ako se to ne čini. Sudsko gonjenje proneveritelja je jasna poruka da menadžment ne veruje da je „privremeno nepoštenje“ kao takvo prihvatljivo u praksi.

Otkrivanje nezakonitih radnji

Pošto se nezakonite radnje ne mogu potpuno sprečiti, revizori, računovođe i osoblje na poslovima zaštite resursa u firmi moraju biti „naoružani“ efikasnim tehnikama za otkrivanje nezakonitih radnji. Svaka nezakonita radnja ima tri čina: čin pronevere, čin konverzije imovine i njeno korišćenje od strane proneveritelja, i čin opravdanja za ono što je urađeno. Prvi čin je vrlo težak za otkrivanje. I čin konverzije imovine je podjednako teško otkriti, pošto se on obično odvija u tajnosti i izvan poslovnih objekata firme. Mnoge nezakonite radnje su otkrivene na bazi inicijalnih signala pronevera, i kasnije praćeni po tragu odvijanja predvidljivog scenarija događanja.

Crvene zatave (Red flags), predstavljaju inicijalne impulse za otkrivanje pronevera. Da bi se oni uočili potrebno je veliko iskustvo. Dakle, upozorenja o mogućim proneverama se razlikuju u zavisnosti od toga da li je reč o proneverama zaposlenih (Employoo fraud) ili o proneverama menadžmenta (Management fraud).

Najbolji način uočavanja znakova upozorenja o mogućim proneverama jeste ako se pažljivo prate pronevere u navikama i stilu života zaposlenog osoblja. U tom smislu, do sada su posebno uočene karakteristike kao što su: nesanica, uzimanje droga, nemogućnost gledanja sagovornika u oči, stalni prekovremeni rad, sklonost ka opijanju, laka iritiranja, nalaženje izgovora i opravdanje za greške, i sl.

Relativno je lako da se promene, kada do njih dođe, brzo uoče posebno u slučaju kada neka osoba naglo izmeni stil života ili počne da troši mnogo više nego što zarađuje – na primer, na kupovinu nekretnina, nameštaja, nakita, skupe odeće, jahti i automobila, odmori u ekskluzivnim destinacijama, i slično.

Veoma često revizori mogu primetiti znake koji odaju proneveritelji. Takvi znaci se obično reflektuju i u samim računovodstvenim evidencijama. Ključ da se to uoči su izuzeci i neobičnosti, kao što u transakcije koje su se desile u dane, meseci ili sezone kad im nije vreme; u pogrešnom organizacionom delu; i u iznosima koji su suviše konzistentni i jako različiti.

Kada je reč o proneverama menadžmenta, one su obično vrše sa motivacijom i na bazi ispoljene potrebe da se preživi teško vreme. To teško vreme obično karakterišu pojave kao što su nelikvidnost, povećana konkurencija, prekomerni troškovi, i lični događaji koji dovode do finansijskih teškoća. Menadžeri na te pojave obično gledaju kao na nešto privremeno, i čvrsto veruju da će to prevazići uzimanjem novih kredita, prodajom zaliha, ili kupovinom vremena da se preživi. U međuvremenu, krivotvoreni finansijski izveštaji se koriste za “dobrobit” kompanije.

I nezakonite radnje i „kreativno računovodstvo“ dovode do materijalno pogrešnih iskaza u finansijskim izveštajima usled: (1) precenjivanja prihoda i motiva, (2) potcenjivanja troškova i obaveza, (3) davanja kontroverznih obrazloženja ili onih koja prećutkuju bitne informacije.

Jednom rečju, krivotvoreni finansijski izveštaji prikazuju finansijske učinke koji su bolji od onih u branši ili bolji od onih dosadašnjih za tu istu firmu. Ponekad su ti učinci tačno u skladu sa ovim ciljevima koje je menadžment klijenta nedavno obelodanio kao prognozu.

Pošto uklanjanje tragova ilegalnih aktivnosti po pravilu dovodi do materijalno pogrešnih iskaza u finansijskim izveštajima, eksternim revizorima se savetuje da budu potpuno svesni okolnosti koje indiciraju prisustvo takvih aktivnosti. Prema AICPA standardima revizije znaci i signali potencijalnih nezakonitih aktivnosti (Illegal acts) se javljaju tamo gde postoje: Neodobrene transakcije, Istražne radnje vladinih organa, Redovni izveštaji o prestupima i prekršajima, Isplate konsultantima, pridruženim firmama, i zaposlenima za usluge koje nisu jasne specificirane, Prekomerna komisiona provizija i naknada za zastupništvo, Propust da se popuni zahtev za povraćaj poreza, da se plate carine i druge naknade.

Postupci revizije u vezi sa nezakonitim radnjama i greškama su propisani opšteprihvaćenim standardima revizije (GAAS – Generally Accepted Auditing Standards). U njima su pored ostalog, predviđeni i postupci revizora nakon utvrđivanja da postoje nezakonite radnje i greške, kao i procena njihovog uticaja na pouzdanost iznosa u finansijskim izveštajima klijenta.

Nezavisni revizori tradicionalno smatraju postupke otkrivanja nezakonitih radnji kao nešto što „nije normalno“.

Nezakonite radnje se mogu efikasno otkrivati tek onda ukoliko se dobro poznaju motivi, šanse i izgovori za već izvršene pronevere. Da bi do toga zaista i došlo, revizori pronevera

moraju da raspoznaju rane znakove upozorenja, da osluškuju glasine, i da lako uočavaju indikatore koji su neizbežni pratilac nelagodnog delovanja. Prilikom uvida u poslovanje, revizor treba da osnaži saradnju sa menadžmentom i da pomogne profesionalcima za otkrivanje pronevera da se taj posao uspešno privede kraju, a posebno je bitno da se za sve otkrivene materijalno značajne greške i nezakonite radnje izvrši adekvatna modifikacija standardnog izveštaja.

LITERATURA

1. Nićin Nevenka, Finansijska tržišta, EUBD, Brčko, 2013.
2. Nićin Nevenka, Osnovi računovodstva, EUBD, Brčko, 2012.
3. Comer, M.J., Corporate FRAUD, Third Edition, Gower, 1998.
4. Robertson, J.S., Auditing, Eight Edition, Irwin Chicago 1996,
5. Chapter 8 – Fraud Awareness Auditing, Michael, C.J., Corporate Fraud, Third Edition, Gower Publishing Limited, Hempsshire 1998,
6. Bolegna, G.J., Lindquist, R.J., Fraud Audithin and Forensic Accounting , Secend Edition, John Wiley & Sons, Inc, 1995,
7. Jeni, E.G., Nidermayer, G., Zloupotrebe u knjigovodstvu – Patologija u knjigovodstvu, (Prevod Borislav B. Todorovič, činovnik Narodne Banke Kraljevine Jugoslavije), Grafički Institut, „Narodna misao“, Beograd
8. Accounting, Second Edition, John Wiley & Sons, Inc. New York Interpretirano prema: Robertson, S.J., op. cit., p
9. Taylor, D. H., Glazen, W. G., AUDITING – An Assertions Approach, Seventh Edition, John Wiley & Sons, New York 1997.

KORUPCIJA U VISOKOM OBRAZOVANJU U BiH I REGIONU

Rezime. *Korupcija u obrazovanju je u BiH i celom regionu prepoznata kao jedna od glavnih prepreka demokratskom napredovanju država i procesu evropskih integracija. Upravo iz tog razloga, u radu se bavimo analizom regionalnih anti-korupcijskih mera u visokom obrazovanju, njihove efikasnosti i predlogom novih rešenja za suzbijanje korupcije u obrazovnom sistemu. Daje se kratak pregled iskustava iz regiona i mera koje se preduzimaju u Bosni i Hercegovini i okolnim zemljama.*

KLjučne reči: *Korupcija, visoko obrazovanje, BiH, Crna Gora, Hrvatska, Srbija.*

CORRUPTION IN HIGHER EDUCATION IN B&H AND THE REGION

Abstract: *Corruption in higher education in B&H and the region is recognized as one of the main obstacles in democratic development of the countries and process of European integration. That is reason why analysis of regional anti-corruption policies in higher education, as well as their efficiency and proposal of new solutions to reduce corruption in the academic system, are presented in the paper. Short review of country reports, but also measures performed in Bosnia and Herzegovina and neighbouring countries is shown.*

Key words: *Corruption, higher education, B&H, Montenegro, Croatia, Serbia.*

Uvod

Korupcija u visokom obrazovanju nagriza temelje društva – poznato je da, ako ljudi veruju da se ocene i diploma mogu kupiti, znanje postaje nevažno, a korupcija napreduje velikom brzinom. Ova pojava se u nauci i visokom školstvu ostvaruje zahvaljujući društvenoj umreženosti i stečenim pozicijama, dok niske moralne standarde prećutno uzimamo kao potreban, ali ne i dovoljan uslov. Međutim, postoji još jedan izvor korupcije u toj sferi - to su nejasni i netransparentni kriterijumi za finansijsku podršku naučnicima: za istraživačke projekte, naučne publikacije ili skupove, kao i za izbor u zvanje. Takođe, pažnja se mora usmeriti i na javnu nabavku na univerzitetu, koruptivne rizike u upravljačkim telima univerziteta, itd.(Transparency International, 2009).

U slučaju da nije zasnovan na zaslugama, proces angažovanja i unapređivanja nastavnog osoblja ozbiljno utiče na kvalitet prenetog znanja i otvara mogućnosti za dalju korupciju. Važno je dodati i da svaka država u regionu ima potrebu za mladim kvalifikovanim ljudima, koji će dati svoj doprinos njenom razvoju. Ako škole i fakulteti, umesto da proizvode mlade stručnjake, stvaraju generacije ljudi sa diplomom, ali bez znanja, ubrzo će i budućnost same države biti dovedena u pitanje. Prisustvo korupcije u ustanovama koje bi trebalo da izgrade profesionalni i moralni integritet kod mladih pokazuje da je ovaj obrazac ponašanja opšteprihvaćen i normalan, tako da se korupcija samoreprodukuje kroz škole, pri čemu se

stvaraju nove generacije, koje će je održavati i u budućnosti. Ovakva percepcija utiče na motivaciju mladih ljudi da stiču znanje i stvara ubjeđenje da samo pojedinci, koji su

* *Tehnički fakultet, Evropski univerzitet BD, Brčko, Brčko distrikt (komsne@yahoo.com)*

** *Opština Čelić, Čelić*

materijalno podobni, mogu da dobiju diplomu i da kasnije budu uspešni na profesionalnom planu. Ugled obrazovnih institucija jedne države može biti ozbiljno narušen ovakvom percepcijom mladih ljudi, što dalje dovodi u pitanje priznavanje diploma na međunarodnom nivou, programe razmene mladih, kompetitivnost nacionalnih stručnjaka na evropskom tržištu rada, itd. (Heyneman, S. P., 2007).

Osnovni razlozi za pojavu da se daleko manje pažnje posvećuje korupciji u visokom obrazovanju nego istoj pojavi u drugim sektorima su, prvenstveno: nezainteresovanost medija, strah studenata da prijave korupciju na fakultetima koje pohađaju, nedovoljna obaveštenost građanskog društva o pravima koje poseduju i inicijativama koje mogu da preduzmu. Navedeni argumenti pokazuju da se mora početi sa aktivnijom politikom, koja bi uključila što više društvenih činilaca i dala rezultate u što kraćem roku.

Pojam *korupcija u obrazovnom sektoru* obuhvata ceo spektar različitih aktivnosti:

- ocenjivanje koje nije bazirano na zaslugama, već na količini primljenog mita, nematerijalnim uslugama ili na osnovu rodbinskih veza;
- polaganje ispita pod lažnim imenom, pronevera finansijskih sredstava namenjenih za nastavne materijale, izgradnju institucija, itd.;
- primanje mita od proizvođača za izbor obrazovnog materijala, koji je obično niskog kvaliteta;
- ucenjivanje studenata da kupe knjigu ili priručnik koji je napisao profesor;
- davanje privatnih časova studentima kojima se već predaje;
- korišćenje imovine obrazovnih ustanova u privatne ili komercijalne svrhe;
- ucenjivanje učenika da rade neplaćene poslove u korist administrativnog ili nastavnog osoblja;
- iskorišćavanje i zlostavljanje studenata na različite načine (fizički, seksualno, itd.);
- angažovanje nastavnog osoblja i unapređivanje na osnovu primljenog mita, ili u zamjenu za seksualne usluge;
- prodavanje ispitnih pitanja,
- fantomski predavači – zaračunavanje plata za osoblje koje nije više, ili nikada i nije bilo zaposleno, iz različitih razloga;
- visok stepen odsutnosti profesora;
- dobijanje dozvola za rad privatnih univerziteta ili škola, nelegalnim putem;
- veštačko povećavanje broja studenata, u cilju dobijanja više sredstava,
- podmićivanje računovođa, da ne bi otkrili pronevere u korišćenju poverenih sredstava,
- pronevera sredstava dobijenih od lokalnih NVO i roditeljskih organizacija,
- alokacija sredstava pojedinim fakultetima u cilju dobijanja političke podrške, naročito u doba izbora.

Različite su forme u kojima se korupcija pojavljuje: primanje/davanje mita, zaobilaženje kriterijuma, zloupotreba položaja, nepodesno ponašanje, akademska prevara, plagiranje,

nepotizam, favorizovanje, kao i korupcija u nabavci, pronevera, iznuđivanje, nedostatak transparentnosti, itd. (Ivanović A.R., 2009).

Postoji niz uzroka zbog kojih se korupcija pojavljuje, naročito u zemljama u tranziciji. Faktori visokog rizika za pojavu i istrajnost korupcije su: *ekonomski činioci* (Neadekvatne i neredovne novčane naknade nastavnog i administrativnog osoblja daju veći podstrek za traženje prihoda na drugom mestu. Zbog toga, smanjeni finansijski resursi u visokom obrazovanju zahtevaju da na univerzitetu bude primljen nesrazmerno veći broj studenata u odnosu na njihove kapacitete); *neopreznost donatora* (Donatori i zajmodavci često obezbeđuju finansijska sredstva za obrazovni sistem, bez efikasne kontrole realizacije projekata i rashoda); *nedostatak transparentnih normi i kriterijuma* (bez jasnih standarda i pravila, razlika između dozvoljenog i nedozvoljenog ponašanja postaje prilično nejasna) i *socijalni činioci* (koji su izuzetno jaki u zemljama koje imaju tradiciju davanja poklona za *završavanje posla* ili nepotizma).

Sem ekonomske štete koju ovakve aktivnosti nanose državi i obrazovanju i sprečavanja mladih da usvoje pozitivne etičke kodekse ponašanja u toku obrazovanja, postoji još niz štetnih posledica korupcije u obrazovnom sektoru: opadanje kvaliteta obrazovanja, opadanje ugleda obrazovnih institucija države, stvaranje sistema podložnog različitim političkim, religioznim ili nacionalnim uticajima, produbljivanje jaza između siromašnih i bogatih, kao i nedostatak kvaliteta stručnjaka i radne snage. Korupcija u obrazovanju može da postoji, kako na najvišim nivoima kreiranja politike (gde se, zahvaljujući interesima različitih aktera, sredstva koja bi trebalo da se opredele za obrazovanje, upućuju u druge sektore), tako i na nižim nivoima, sve do samog nivoa fakulteta, gde nastavno i administrativno osoblje prima mito ili neekonomske usluge, za obavljenje posla za koji su prethodno plaćeni.

Dakle, procesi koje treba pratiti i tako detektovati prisustvo korupcije su: donošenje budžetske politike i alokacije sredstava za obrazovanje; akreditacija univerziteta; primanje učenika na fakultete; javne nabavke za obrazovne institucije i ustanove studentskog standarda; angažovanje i unapređivanje nastavnog i administrativnog osoblja; kao i ispitivanje i evaluacija znanja.

KORUPCIJA U VISOKOM OBRAZOVANJU DRŽAVA U REGIONU

Bosna i Hercegovina

Korupcija u visokom obrazovanju, kao poseban vid korupcije, pojavljuje se u oblicima koje možemo podeliti u dve osnovne grupe (Sabic-El-Rayess A., 2011). U širem smislu, obuhvata koruptivne radnje koje direktno ne uključuju studente (raspoređivanje sredstava iz određenih fondova, zaobilaženje kriterijuma prilikom izbora nastavnog osoblja, pri akreditaciji univerziteta i fakulteta, u nabavkama, odsustvo profesora u vreme nastave, itd). U užem smislu, podrazumevaju se slučajevi koji uključuju studente - korupcija prilikom upisa na fakultete, plaćanja ispita u novcu, poklonima ili uslugama, polaganje ispita uz pomoć prijateljskih ili rodbinskih veza, privilegije prilikom ocenjivanja i dr. (Tabele 1 i 2). Ukoliko se korupcija ne iskoreni, ona će primiti sistemski oblik, što će se negativno odraziti na dalji proces približavanja BiH evropskim integracijama (Korajlić, I., 2012).

Studiju *Pravni aspekti borbe protiv korupcije u visokom obrazovanju – de lege lata i de lege ferenda* (2013), izradilo je osam magistranata i doktoranata pravnih fakulteta u BiH. Njom se ukazuje na pojavne oblike korupcije u domaćem visokom obrazovanju, ali daju i preporuke

kako bi se korupcija mogla suzbiti. Preporuke se odnose na implementaciju zajedničke strategije za borbu, donošenje internih akata na univerzitetima koji će detaljnije regulisati korupciju, formiranje posebnih organa na fakultetima koji će se baviti pitanjem korupcije, edukaciju svih učesnika u obrazovnom sistemu, oštro sankcionisanje, stimulaciju studenata i nastavnog osoblja na prijavljivanje korupcije, i dr. (Transparency International BiH, 2012).

Na pitanje kako misle da treba sankcionisati korupciju, za koruptivne radnje zaposlenih u visokom obrazovanju, anketirani studenti predlažu: otkaz, visoke novčane kazne, zabranu rada, oduzimanje titula i imovinske koristi, kao i javno prozivanje. S druge strane, za koruptivna dela studenata, istakli su kao kaznene mere: zabranu polaganja ispita, izbacivanje sa fakulteta, zabranu studiranja, poništenje ispita i novčane kazne.

Tabela 1. *Oblici korupcije u odnosu na administrativni nivo.*

Institucija/osoba	Ponašanje koje govori o postojanju korupcije
<i>Entitetska i kantonalna ministarstva</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Davanje saglasnosti na rad institucija obrazovanja (naročito visokoškolskih institucija) i pored neispunjenosti uslova • Korupcija u javnim nabavkama i investicionim aktivnostima u obrazovanju • Favorizovanje pojedinih ustanova prilikom odabira udžbenika i ostalih pomagala koje će se koristiti • Stalne <i>kozmetičke promene</i> u školskim programima i udžbenicima, koje primoravaju studente da kupuju nove knjige (korupcija od strane izdavačkih zavoda i kuća) • Neadekvatna upisna politika i inflacija pojedinih zanimanja koje kasnije stvaraju probleme na tržištu rada • Propusti u licenciranju profesora koji predaju u ustanovama obrazovanja • Izgradnja i rekonstrukcija obrazovnih ustanova, naročito u periodima pre izbora
<i>Obrazovne ustanove</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Komercijalizacija i zloupotreba u korišćenju školske imovine • Podmićivanje revizora za neobjavljivanje različitih nalaza o propustima u radu • Korupcija prilikom zapošljavanja • Korupcija tokom definisanja upisne politike • Organizovanje raznih aktivnosti (izleti, ekskurzije, manifestacije, itd.) • Zloupotreba namenskih fondova za održavanje ustanova i kupovinu materijala • Ilegalne upisnine tamo gdje je školovanje besplatno • Propisivanje određenih standarda mimo važećih propisa • Praksa <i>nepostojećih predavača</i> koji utiču na nemogućnost zapošljavanja novih predavača, ali i količinu fondova prenesenih na osnovu broja zaposlenih
<i>Profesori</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prodaja <i>dobrih ocena</i> kao praksa • Privatno tutorstvo, odnosno privatni časovi koji utiču na kvalitet nastave u redovnom procesu • Zloupotreba studenata u cilju dobijanja određenih informacija i radova koji nisu u skladu sa važećim gradivom • Iskorišćavanje i zloupotreba studenata na druge različite načine (fizički, seksualno, itd.), u cilju dobijanja boljih ocena i polaganja ispita • Prodaja ispitnih pitanja • Odsustvo sa radnog mesta u obrazovnoj instituciji u cilju obavljanja poslova u drugim ustanovama (dvostruka praksa)
<i>Roditelji/studenti</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kupovina mesta za školovanje u određenim ustanovama

	• Kupovina ocena, ispita i diploma
--	------------------------------------

Tabela 2. Oblici korupcije u odnosu na oblasti u kojima se javlja.

Oblasti	Mogućnosti za pojavu korupcije
<i>Finansije</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zaobilaženje pravila i procedura • Inflacija troškova i aktivnosti • Pronevera
<i>Raspodela/dodela sredstava (stipendije, subvencije, itd.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Favorizam / nepotizam • Mito • Zaobilaženje kriterijuma • Diskriminacija (politička, društvena, etnička...)
<i>Izgradnja, održavanje i popravke</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prevara na javnim konkursima (isplate, pokloni, favorizam) • Dojava među dobavljačima • Pronevere • Manipulisanje podacima • Nepostojeće nabavke • Preusmerenje sredstava/zaliha/materijala
<i>Pisanje udžbenika</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prevara u izboru autora (favorizam, mito, pokloni) • Zaobilaženje autorskih prava, plagijati • Primoravanje studenata da kupuju udžbenike čiji su autori njihovi profesori
<i>Imenovanje nastavnog osoblja</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prevara u imenovanju osoblja (favorizam, nepotizam, mito, pokloni) • Diskriminacija (politička, društvena, etnička) • Falsifikovanje kvalifikacija, korišćenje lažnih diploma • Zaobilaženje kriterijuma
<i>Ponašanje nastavnog osoblja</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Odsustvo profesora • Fiktivni predavači • Nelegalne naplate (za upis, polaganje ispita, privatne časove / instrukcije, itd.) • Favorizam, nepotizam, prihvatanje/traženje usluga, poklona • Diskriminacija (politička, društvena, etnička) • Privatni časovi i korišćenje školskih sredstava u privatne svrhe • Seksualno uznemiravanje i iskorišćavanje • Davanje/nuđenje mita/usluga tokom poseta inspekcije
<i>Informacioni sistemi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Manipulisanje podacima • Biranje/potiskivanje informacija • Nepravilnosti u izradi i objavljivanju informacija • Naplata za informacije koje bi trebalo da budu besplatne
<i>Ispiti i diplome Pristup univerzitetima</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prodaja informacija • Prevara na ispitima (lažno predstavljanje, varanje, podmićivanje, favorizam) • Mito (za veće ocene, polaganje ispita, diplome, upis na fakultet, dodelu stipendija, prijem u specijalizovane programe, itd.) • Proizvodnja diploma i lažne potvrde • Lažiranje istraživanja • Plagijati
<i>Akreditacija institucija</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Prevara u procesu akreditacije univerziteta/fakulteta (mito, lažiranje podataka, neprimereni uticaji, korišćenje političkih veza, itd.)

Sve intenzivnija nastojanja univerziteta da se efikasno nose sa problemom korupcije ogledaju se u donošenju entitetskih i kantonalnih zakona o visokom obrazovanju i njihovim usklađivanjem sa *Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju BiH*, uvođenju etičkih komiteta i

komisija, usvajanju etičkih kodeksa, uvođenju sistema osiguranja kvaliteta, procedurama kontrole rada i poslovanja univerziteta, itd. Da bi borba protiv korupcije na univerzitetima bila uspešna, neophodno je uvesti jasnije procedure, ali i jasnije definisati odgovornost obrazovnih institucija i drugih subjekata koji učestvuju u procesu sprečavanja korupcije. Dosadašnja iskustva su pokazala da se odgovornost u pogledu nadležnosti za pokretanje postupka ili odlučivanje uglavnom prebacuje sa jednog subjekta na drugi, što dovodi do toga da prijave povreda etičkih načela i svih drugih neetičkih ponašanja ostaju neprocesuirane.

Uspostavljanje zajedničkog sistema za borbu protiv korupcije, čvršće povezivanje akademske zajednice i produblivanje saradnje sa drugim subjektima (policija, tužilaštva, sudovi i sl.), predstavlja osnov za buduće delovanje u pogledu suzbijanja korupcije u visokom obrazovanju (Transparency International Bosnia and Herzegovina, 2013).

Na osnovu svega navedenog, kao posebno neophodne, *Studijom* se predlažu se i sledeće mere:

1. Implementacija zajedničke strategije za borbu protiv korupcije;
2. Donošenje internih akata na univerzitetima (uključujući i poseban pravilnik), koji će detaljnije regulisati korupciju, odnosno mere za prevenciju i borbu protiv korupcije;
3. Uspostavljanje posebnih organa na univerzitetima, koji će se isključivo baviti ovim pitanjem;
4. Stalna i efikasna kontrola i praćenje stanja u suzbijanju korupcije;
5. Edukacija svih učesnika u obrazovnom sistemu o korupciji;
6. Oštro sankcionisanje korupcije, kako se ne bi ponovo pojavljivala;
7. Stimulacija studenata, akademskog i administrativnog osoblja na prijavljivanje;
8. Pružanje zaštite licima koja prijave korupciju;
9. Kontinuirano sprovođenje anketnog upitnika u vezi sa korupcijom na univerzitetima;
10. Uspostavljanje jedinstvenog telefonskog broja za prijavljivanje dela korupcije na univerzitetima;
11. Veća angažovanost nadležnih organa na nivou države i entiteta u borbi protiv korupcije;
12. Objavljivanje publikacija o dosadašnjim i budućim aktivnostima u borbi protiv korupcije;
13. Podizanje svesti i redovno informisanje javnosti o štetnosti i posledicama dela korupcije.

Crna Gora

Korupcija, kao deo teškog nasleđa u političkom, socijalnom i ekonomskom sistemu Crne Gore iz poslednje decenije 20. veka, u svakom sektoru usporava implementaciju uvedenih reformi, podriva efikasnost institucija i vodi stagnaciji cele države. U obrazovnom sektoru, ova pojava je podjednako, ako ne i bitnija od korupcije u drugim sektorima, zbog toga što se u proteklih nekoliko godina za obrazovanje izdvaja gotovo 20% godišnjeg budžeta državnih fondova, što ga čini jednim od osnovnih sektora investicija Crne Gore. Pomenuta količina novca je dovoljna da se kvalitet obrazovanja značajno podigne, kao i da se poveća procenat stručnih ljudi. Zbog toga je neophodno obezbediti jake kontrolne mehanizme, koji će osigurati da sva sredstva namenjena za obrazovanje stignu do svog odredišta.

Posljednjih godina, od strane Univerziteta Crne Gore, Uprave za antikorupcijsku inicijativu i NVO, sproveden je niz istraživanja javnog mnjenja o korupciji u obrazovanju. Prema Izveštaju *Korupcija u obrazovanju u Crnoj Gori 2010 Pakta za stabilnost II Evrope*, **oblasti od posebnog rizika** su one koje pružaju najveće mogućnosti za pojavu korupcije, a u kojima ova pojava prouzrokuje najviše štete (CCE, 2011):

1. angažovanje stručnog osoblja;
2. finansijsko poslovanje obrazovnih ustanova;
3. proces ispitivanja i evaluacije znanja;
4. proces primanja studenata na fakultete;
5. ostale oblasti (sistem akreditacije nastavnih programa i obrazovnih institucija i budžetsko finansiranje programa visokog obrazovanja).

Prema ovim istraživanjima, dok se na osnovnom, pa i na srednjem nivou obrazovanja, ona vidi kao marginalna, korupcija se na fakultetima i višim školama (posebno privatnim), vidi kao raširena, dominantna pojava. Očigledno je da se tek sticanje visokog obrazovanja vidi kao garancija zauzimanja željene društvene pozicije, pa je time i izloženost korupciji visokoškolskih ustanova veća. Preterana izloženost tržištu i brzo nicanje novih visokoškolskih institucija dodatno uvećava koruptivne rizike.

Kada je o pojavnim oblicima korupcije u obrazovanju reč, naročito su, po viđenju građana, rašireni njeni blaži oblici - korišćenje rođakih i partijskih veza radi popravljanja uspeha, ili praksa poklanjanja ocena. Između petine i trećine anketiranih ima saznanja o slučajevima traženja seksualnih usluga, postojanju nezvaničnog cenovnika za dobijanje ocena, iznude koristi za nastavnike i primanju mita. Istovremeno, na drugoj strani, raširena je praksa pritiska i pretnji nastavnicima, političkog uticaja na njih i korišćenja posredovanja trećih, uticajnih osoba. Svojevrsan neslavni rekord čini i dve petine građana koji znaju za slučajeve uslovljavanja polaganja ispita kupovinom knjige profesora.

O raširenosti korupcije u obrazovanju govori i podatak da čak 14 posto ispitanika (odnosno svaki sedmi anketirani) priznaje i da je lično koristio veze da bi sebi i bližnjima obezbedio ocenu ili polaganje ispita. Međutim, imajući u vidu sklonost ljudi da prikriju sopstveno učešće u nelegalnim aktivnostima, raširenost ove pojave je najverovatnije i veća od iskazane. Dobra ilustracija prakse traženja novca i usluga od strane jednog broja nastavnika je i spremnost od 12 do 18 posto anketiranih da da mito ako nema drugog načina da se dođe do željenog cilja.

O izloženosti obrazovnog procesa korupciji možda najbolje govori uverenje gotovo polovine građana (44%) da je moguće kupiti važeću diplomu određene škole ili fakulteta. Još poraznije zvuči izjava četvrtine da zna nekoga ko je to i uradio. Čak i pretpostavka da više njih zna za isti slučaj kupovine diploma, ne umanjuje problem postojanja elemenata organizovane trgovine titulama i zvanjima. Pri tome, tek dve petine građana je spremno da nadležnima prijave traženje mita ili usluga od strane prosvetnih radnika upućene njima ili članovima njihove porodice. Anketirani građani često i ne znaju kome bi prijavili slučaj korupcije u obrazovanju (36%), ili se dvoume između uprava fakulteta i resornog ministarstva prosvete na jednoj, Uprave za antikorupcijsku inicijativu i policije na drugoj, ili NVO sektora na trećoj strani.

Za korupciju u obrazovanju anketirani smatraju odgovornim, pre svega, resorno ministarstvo, fakultetsku administraciju, ukupan sistem obrazovanja i dati zakonski okvir. U nešto manjoj meri, odgovornim se smatraju i sami prosvetni radnici. Drugu grupu razloga čini sveopšta

moralna i materijalna kriza kojoj nisu odoleli ni pojedinci u obrazovanju. Najzad, građani od odgovornosti ne amnestiraju ni političku elitu, pa ni one roditelje koji bi sve da reše novcem i uticajem, ne prezajući ni od pretnji prosvetnim radnicima.

Za razliku od difuzne svesti o odgovornosti, jasno je saznanje o organima i institucijama zaduženim za suzbijanje korupcije u obrazovanju. Po građanima, to je, prvenstveno, posao za Vladu i resorno Ministarstvo prosvete i nauke. Drugi krug čine policija i Uprava za antikorupcijsku inicijativu, ali *posla ima* i za same škole i profesore, roditelje i NVO sektor. Međutim, mora se istaći zaključak da je tek sinergijom njihovog delovanja, moguće napraviti značajnije pomake u suzbijanju korupcije u obrazovanju u Crnoj Gori.

Pravni i institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u obrazovanju

U najširem smislu, zakonska regulativa obrazovnog sistema je sadržana u *Ustavu Crne Gore, Zakonu o osnovnom i srednjem obrazovanju, Zakonu o visokom obrazovanju, Zakonu o javnim nabavkama, Zakonu o budžetu, Zakonu o vrednovanju obrazovnih isprava i Zakonu o prosvjetnoj inspekciji*. Uži pravni okvir se uspostavlja statutima ustanova za visoko obrazovanje, kao i *Kodeksom akademske etike*. Za sprovođenje ovih zakona i nadzor nad njihovom pravilnom implementacijom je zaduženo resorno Ministarstvo i organi upravljanja obrazovnim ustanovama. Za kontrolu pravilnog poslovanja su zadužene *Državna revizorska institucija, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Direkcija za javne nabavke i Komisija za kontrolu javnih nabavki*.

Korupcija u obrazovanju prvi put je obuhvaćena tek *Akcionim planom za period 2013-2014. godine*. *Akcionni plan za borbu protiv korupcije u obrazovanju* predviđa niz aktivnosti za podizanje svesti o korupciji, analizu izloženosti korupciji svih obrazovnih i ustanova studentskog standarda, kao i formiranje tela za nadzor implementacije *Akcionog plana*. Mere iz ovog plana su samo delimično realizovane, i to u delu podizanja svesti o korupciji u obrazovanju. Ne postoji efikasan interni mehanizam prijave korupcije u obrazovanju koji garantuje anonimnost i zaštitu od negativnih posledica. Sistem angažmana i unapređivanja profesionalnog osoblja u obrazovnim ustanovama nije u potpunosti transparentan. Postojeći etički kodeks nastavnog i administrativnog osoblja nije sveobuhvatan, a sankcije se retko primenjuju. Zatim, finansijsko poslovanje obrazovnih ustanova nije dovoljno transparentno, posebno u oblastima javnih nabavki, vanbudžetskih prihoda i rashoda, kao i dodatnih primanja nastavnog osoblja i administrativnih rukovodilaca. Sistem ispitivanja i evaluacije znanja ne sadrži adekvatnu kontrolu kvaliteta, posebno kod ispitivanja kontrole plagijata. Potrebno je i unaprediti proces donošenja odluka o akreditaciji i reakreditaciji obrazovnih ustanova, jer pojedine neakreditovane ustanove još uvek nisu sprečene da sprovedu nastavu na teritoriji Crne Gore.

Borba protiv korupcije u obrazovanju je kompleksan proces, koji zahteva neprekidan napor, a zbog svog sistematskog uticaja, zahteva i posebnu pažnju (Crna Gora – Četvrti godišnji Nacionalni program, 2013).

Zato je potrebno da se reaguje u prevazilaženju ovog problema kroz aktivnosti koje će biti jednako usmerene ka svim relevantnim akterima koji su uključeni u borbu protiv korupcije. Efikasna saradnja državnih organa i organizacija civilnog društva u sprovođenju predloženih mera bi značajno uticala na smanjenje korupcije i na bolje funkcionisanje celokupnog obrazovnog sistema u Crnoj Gori. Projekat *Borba protiv korupcije u obrazovanju*, koji realizuju CEMI i CGO, uz podršku Ambasade SR Nemačke u Podgorici, obuhvata

praćenje realizacije *Akcionog plana borbe protiv korupcije u obrazovanju*, istraživanje javnog mnjenja, izradu studije praktične javne politike sa preporukama za borbu protiv korupcije u ovom sektoru, organizovanje TV emisija na tu temu, kao i mobilizaciju javnosti i zainteresovanih strana da se aktivnije angažuju u rešavanju ovog problema (Selić A., Vujović Z., 2012). Jedan od rezultata vidi se i u činjenici da su zvaničnici državnih obrazovnih institucija od početne odlučne negacije i oštrih javnih, a i onih van javnosti datih, reakcija, posle skoro dve godine priznali postojanje problema. Međutim, još uvek ne postoji jasno iskazana volja da se krene sa merama borbe protiv korupcije u obrazovanju.

Prema *Izveštaju o broju prijava o korupciji za period januar-jun 2013. godine* Uprave za antikorupcijsku inicijativu Ministarstva pravde Crne Gore, Ministarstvo prosvete je 17. januara 2011. godine uspostavilo otvorenu telefonsku liniju za prijavu korupcije u oblasti obrazovanja. Ministarstvo prosvete je izradilo poster kojim se promoviše otvorena telefonska linija i distribuiralo ga svim obrazovnim institucijama u Crnoj Gori. U izveštajnom periodu (*januar-jun 2013*), *Ministarstvu prosvete* nije dostavljena **nijedna** prijava.

Hrvatska

Smatra se da je od oko 15 hiljada naučnika u Hrvatskoj, njih hiljadu, ili manje od jedan posto, podložno korupciji. Prema zaključcima donetim na tematskoj sednici *Mjere koje se poduzimaju u visokom obrazovanju za suzbijanje korupcije i njihovi učinci* (2009), akademska korupcija je znatno širi koncept od pojave tzv. *plave koverte*, poznate kao *najsiroviji način korupcije s rafiniranim metodama*, da bi neko dobio ocenu u indeks. Senku na akademsku zajednicu u Hrvatskoj svojevremeno je bacila afera *Indeks*, posebno povezana s *Ekonomskim fakultetom* i *Fakultetom prometnih znanosti*, kada je krenulo šikaniranje nekih naučnika u javnosti. Tada se mnogo govorilo o korupciji u nauci i *kupovini ispita*, što se nepravedno generalizovalo na sve fakultete.

Takođe, postoje i u nauci lobiji koji se okupljaju oko interesa koji ne idu uvek prema nekom opštem dobru, a oduvek ih je bilo u svim zemljama sveta. Problem je što takve grupe u Hrvatskoj uspešno deluju zahvaljujući pozicijama stečenim ili još pre 1990. ili tokom devedesetih godina prošlog veka. To delovanje je u sprezi sa pojedinim državnim i univerzitetskim institucijama koje odlučuju o dodeli raznih oblika finansijskih sredstava ili o društvenom statusu pojedinaca i grupa (o izborima u naučna zvanja, akreditaciji studijskih programa, ingerencijama pojedinih univerzitetskih tela, itd.).

Prema Nacionalnom programu suzbijanja korupcije 2006-2008, glavno i zajedničko obeležje problema sprečavanja korupcije na području obrazovanja i nauke je dugogodišnja materijalna stagnacija tih područja društva, tj. izostanak materijalne motivacije zaposlenih, negativna društvena valorizacija poslova koji se u ovom području obavljaju i osoba koje to obavljaju. Osim mera koje su određene *Planom razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005 – 2010. godine* i *Strategije razvoja znanosti i tehnologije*, koji za cilj imaju podizanje ukupne efikasnosti sistema, potrebno je navesti i druge mere, specifične za svako od navedenih područja. Zbog toga je moguću korupciju u ovom resoru najbolje suzbijati sistemskim pristupom finansiranja javnih potreba u nauci, obrazovanju i sportu, kao i edukacijom koja treba da utiče i na područje korupcije.

U okviru svog antikorupcijskog programa *Korupcija, to nisam ja*, Hrvatska je donela i opštu *Strategiju za borbu protiv korupcije* i *Akциони plan* za njeno sprovođenje. Deo o obrazovanju

predviđa niz aktivnosti u sferi suzbijanja korupcije u obrazovanju - u oblasti ispitivanja i evaluacije znanja, na fakultetima će se promovisati javno ispitivanje i ocenjivanje. Na institucionalnom nivou, u okviru hrvatskog *Ministarstva za obrazovanje i sport*, obrazovano je koordinaciono telo za sprovođenje akcionog plana Ministarstva, a na fakultetima se osnivaju studentska udruženja i institucije studentskog ombudsmana (Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije, 2012).

Sprečavanje korupcije u nauci podrazumeva nadzor nad sprovođenjem konkursa i praćenjem realizacije naučnih programa i projekata koje finansira *Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa*. Država treba da podstiče primenjena istraživanja, tehnološke inovacije i potencijalno komercijalno atraktivne tehnološke projekte. Uslov racionalnog korišćenja sredstava osiguranih za te namene je potpuna transparentnost dodeljivanja sredstava, otvorena i kritička rasprava o prioritetima, kao i puna odgovornost za poštovanje pravila postupka, zaštitu interesa društva, kao i zaštitu intelektualnog vlasništva. Objektivnost u finansiranju takvih projekata koji podstiču inovacije i nova znanja, neophodna je ne samo radi trošenja sredstava dela državnog budžeta predviđenog za nauku i tehnologiju, već i zbog zaštite slobode tržišnog takmičenja.

U području nauke, posle usvajanja *Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju* (2012) i na osnovu *Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o Hrvatskoj zakladi za znanost (NN 78/12)*, neophodno je promeniti sistem finansiranja naučne delatnosti na javnim naučnim institutima i univerzitetima, kao i sistem finansiranja naučnih projekata preusmeriti kroz *Hrvatsku zakladu za znanost*. Uz navedene izmene, treba dosledno sprovesti propisane procedure uz kontinuirano praćenje i analizu uspešnosti i kvaliteta naučno-istraživačke delatnosti naučnih instituta i fakulteta. Ovim izmenama će se unaprediti sistem finansiranja naučne delatnosti i projekata, omogućiti bolje praćenje i vrednovanje, ali i suzbiti moguće koruptivne aktivnosti.

Visoko obrazovanje je područje sa visokim rizikom za korupciju. To se, prvenstveno, odnosi na pokušaje da se potvrde o obrazovanju, diplome i ispiti kupuju novcem ili stižu na druge nedopuštene načine. Upisi na visokoškolske institucije treba da budu objektivni i transparentni, zasnovani na nepristrasnoj oceni sposobnosti kandidata i otvoreni prema nadzoru javnosti. Da bi se to postiglo, potrebna je kontrola nad postupcima upisa, kako efikasnim upravnim nadzorom, tako i tehničkim pripremama upisa koje moraju garantovati objektivnost. Uvođenje državne mature bitan je korak ka rešavanju ovog problema. Prijave i rangiranje kandidata za upis na studijske programe putem *Nacionalnoga informacijskog sustava prijava na visoka učilišta (NISpVU)*, bez mogućnosti uticaja sa strane, omogućuju transparentniji, pravedniji i jednostavniji način upisa, čime je olakšan pristup kandidata visokom obrazovanju, dok fakulteti na jednostavan i transparentan način dobijaju najkvalitetnije kandidate za upis na svoje studijske programe.

Neprihvatljiva je praksa snižavanja kriterijuma ispitivanja radi ličnih uticaja, veza ili podmičivanja (*Akademski solidarnost*, 2012). Mehanizmi zaštite prava studenata, kako oni koje predviđa zakon, tako i akti univerziteta, predstavljaju mere prevencije. Delovanje studentskog pravobranioaca, aktivnosti udruženja i predstavnika studenata, garantuju zaštitu prava objektivno slabije strane u procesu studiranja. Bez obzira na razmere tog problema, čak i ako se radi o izolovanim incidentima, a ne o raširenoj praksi, treba insistirati na mogućnosti žalbe, na otvorenosti i javnosti ispita, kao i tehničkim merama zaštite objektivnosti (npr. dokumentovanje rezultata, anonimnost, itd.).

Autonomija univerziteta podrazumeva odgovornost i visoke etičke kriterijume ponašanja nastavnika. Zato je Hrvatski sabor, na predlog Vlade Republike Hrvatske, osnovao *Odbor za etiku u znanosti i visokom obrazovanju*. Zadatak ovog nezavisnog parlamentarnog tela je sprovođenje etičkih načela i vrednosti u nauci i visokom obrazovanju, u poslovnim odnosima i odnosima s javnošću, kao i u primeni savremenih tehnologija i u zaštiti životne sredine. Odbor donosi etički kodeks kojim utvrđuje etička načela u visokom obrazovanju, naučnom radu, objavljivanju rezultata, odnosima među naučnicima, nastavnicima i drugim učesnicima u naučnom i obrazovnom procesu, postupcima i procedurama vezanim za tržišno takmičenje, kao i odnosu prema javnosti i sredstvima javnog informisanja. Univerziteti i njihovi sastavni delovi mogu osnovati svoja etička povereništva i doneti svoje etičke kodekse. Sve ove aktivnosti treba sprovoditi u okvirima nadležnosti *Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa*.

Srbija

Srbija je 2010. godine bila na 78. mestu među 178 zemalja na indeksu percepcije korupcije (IPK) koji meri *Transparency International*. Prosveta nije definisana kao najkorumpiraniji sektor, ali nametao se utisak da je korupcija u ovoj oblasti veoma raširena: na skali od 1 (najniže) do 5 (najviše), Srbija ima indeks 3.6 na globalnom barometru korupcije. Žalbe koje su *Ministarstvu prosvete i nauke* stigle u toku 2011. godine, najčešće se odnose na univerzitetske procedure i administraciju, centralne organe, upravljanje školama, kao i na postupke zapošljavanja i otpuštanja zaposlenih.

Za poslednje tri godine, na adresu *Agencije za borbu protiv korupcije* stiglo je 136 prijava korupcije u prosveti. Njihov broj raste, pa ih je 2011. bilo 14, prošle godine 35, a 2013. čak 76. Zapošljavanje dece, supružnika, rođaka, kumova i partijskih drugova uobičajena je slika srpske prosvete. Najveći rizici u visokom obrazovanju prepoznati su u upisu studenata, ispitivanju, formiranju cena usluga fakulteta, upravljanju sredstvima i izborima u naučna zvanja, a u *Agenciji* takođe ističu da se na fakultetima *vrti* mnogo više novca nego u osnovnim i srednjim školama. *Agencija* je dobila i 79 žalbi na sukob interesa.

Setimo se i afere *Indeks* u Srbiji – punih šest godina je prošlo od kako je podneta optužnica u ovoj aferi. Umesto prvostepene presude, koja se još ni ne nazire, optuženi profesori dobijaju nagrade i unapređenja. Oni na fakultetu predaju, rukovode finansijama, doktorskim i master studijama. Jedan od njih je unapređen u dekana, a sedmoro njih, uključujući i profesorku za koju je utvrđeno da je plagirala naučne radove, pored redovne profesorske plate, svakog meseca dobijaju od *Ministarstva prosvete* još po jednu platu na ime projekta.

U okviru analize *Stavovi zaposlenih na Beogradskom univerzitetu o korupciji* (Gredelj S., 2007), sprovedene u saradnji sa nevladinom organizacijom *Transparentnost Srbija*, prof. Stjepan Gredelj ističe: *Korupcija je široko raširena pojava u svim zemljama tranzicije. Srbija u tom pogledu nije izuzetak, naprotiv, uvek je bila veoma visoko rangirana na svim indeksima korumpiranosti Transparency International. Među društvenim sferama koje se smatraju prožetim korupcijom, dosta visoko mesto u percepciji korupcije uvek je zauzimala, na žalost, oblast visokog obrazovanja. Da bismo proverili opravdanost ovakvih percepcija, sprovedeno je istraživanje među zaposlenima na Univerzitetu u Beogradu. Nalazi su potvrdili da korupcije u visokom školstvu ima, kao i da nema prevelike spremnosti da se ovoj pojavi stane na put, da se bar umanj, ako se već ne može iskoreniti.*

Pri svemu tome, ne treba zanemariti ni *dvojni moral* ispitanika, tj. generalna osuda korupcije kao sredstva za rešavanje svakodnevnih životnih problema – osim ako nije *nužna*, pa i *korisna*. Tako je spremnost na *lično* koruptivno ponašanje često u sukobu sa široko rasprostranjenom generalnom ocenom o korupciji kao društveno neprihvatljivoj pojavi - iako je marta 2000. godine čak 81% ispitanika tvrdilo da su *mito i korupcija rak rana svakog društva*, istovremeno su se u 67% slučajeva složili i sa konstatacijom da *sitno podmićivanje nije neka velika šteta za društvo, a može pojedincu mnogo da pomogne*. U ovom kontekstu se u velikoj meri podmićivanje ili barem neformalna plaćanja i pokloni smatraju normalnim.

Neposredan povod za ovaj projekat bilo je studentsko istraživanje, koje je sproveo tim *Studentske unije BU* u proleće 2005. godine, na uzorku od 1000 studenata. Rezultati ovog istraživanja dobili su velik publicitet, ali i izazvali nezadovoljstvo i negativne reakcije među zaposlenima na Univerzitetu. Naime, istraživanjem je konstatovana velika rasprostranjenost korupcije, ali i još veća spremnost na koruptivno ponašanje svih segmenata na Univerzitetu, od studenata, do nastavnog kadra i nenastavnog osoblja. Studenti iz uzorka su svedočili o brojnim razrađenim modelima dovijanja u izvrđavanju propisa i pravila, *mučkama* pri upisu na fakultete, polaganju ispita, o tarifama za različite usluge, načinima i akterima *posredovanja* u realizaciji obostrano dobro shvaćenih interesa, itd.

Po Gredelju, ako se izuzme svaki deseti ispitanik, koji uzročnost na prvom mestu fatalistički pripisuje *ljudskoj prirodi (svemu mogu da odolim, osim iskušenju)*, čak dve trećine je na prvo mesto stavilo *moralnu krizu*, trećina *neefikasnost pravosudnog sistema*, a preko četvrtine - *loše zakonodavstvo*. Još četvrtina robuje predrasudi o *malim platama službenika u državnom sektoru* i, samim tim, njihovom *siromaštvu* (petina ga stavlja na prvo mesto među uzrocima korupcije).

Podaci ukazuju da je došlo do poodmaklog stadijuma *normalizacije korupcije* (Tabele 3 i 4). Posmatrano iz perspektive korumpiranog (ako se izuzme materijalna korist), blizu polovine uzorka (48.8%) smatra da je *korupcija postala normalan oblik ponašanja*, a još blizu trećine (32.4%) i da je to oblik *vraćanja duga* (prošlog ili, moguće, budućeg). Iz perspektive koruptora, pored *nemogućnosti da se na drugi način ostvare svoja prava* (74%), uočava se i *navika da se neka prava ostvaruju davanjem mita* (69%), kao i *spremnost građana da svoja prava ostvaruju i van zakonskog okvira* (49%). Takođe, *normalno je da se osoba koja ljudima završi posao nekako nagradi* (29%).

Na pitanje da li ima korupcije na BU, dobijen je nedvosmislen odgovor: *IMA!* Naime, ova *samoprocena* pojave ukazuje na neke bitne stvari – prvo, da *sve strukture* na BU imaju manje-više *musave ruke*, svaka od njih proporcionalno svom domenu *kompetencije* i – distribucije moći. Drugo, da su u koruptivne radnje (bar *osrednje* ili *malo*) upleteni i profesori (53% odgovora), i asistenti (46%) i operativne fakultetske administracije (44%), a nešto manje (dosta kontrolisane) uprave fakulteta (31%), odnosno aktivisti studentskih organizacija (33%).

Pripadnici *Studentske Unije Srbije* su 2003. godine u Plovdivu, sa predstavnicima bugarskih, moldavskih i hrvatskih studentskih organizacija, stvorili *Mrežu za anti-korupciju u jugoistočnoj Evropi*. Cilj formiranja *Mreže* bila je koordinacija studentskih organizacija po pitanju korupcije u visokom obrazovanju, stvaranje zajedničke strategije za borbu protiv korupcije u visokom obrazovanju i sprovođenje konkretnih mera. *Centar za razvoj obrazovanja Beogradske otvorene škole* je od 2006. preuzeo ulogu *SUS-a* i od tada je preduzeo niz aktivnosti na suzbijanju korupcije: uvođenje institucije univerzitetskog ombudsmena, koja je inkorporirana u Statut Beogradskog Univerziteta; sprovođenje

istraživanja iz oblasti korupcije, transparentnosti, monitoring reforme visokog obrazovanja; vođenje posebno dizajniranih treninga o korupciji i reformi visokog obrazovanja; razvoj regionalnog web portala *Antikorupcijske studentske mreže u jugoistočnoj Evropi*; organizovanje tribina, okruglih stolova i konferencija za novinare; kao i osnaživanje studenata za aktivno učešće u procesu reforme, zaštite prava studenata, timskom radu, javnom zastupanju i sl. Izdat je i *Paket prve pomoći – Studentski priručnik za istraživanje korupcije u visokom obrazovanju (BOŠ, 2011)*, u kome se daju saveti kako da se reše problemi vezani za: varanje, prodavanje udžbenika kao uslov za polaganje ispita, mito, upisni proces, upis u studentske domove i finansijske tokove.

Tabela 3. Mera u kojoj je korupcija prisutna na BU.

	Veoma	U velikoj meri	Osrednje	Malo	Nimalo	Nemam stav
Univerzitetski profesori	1.2	1.2	17.5	35.7	25.1	16.4
Asistenti	1.2	1.2	8.8	36.8	29.2	19.9
Administrativno osoblje	1.2	3.5	13.5	30.4	25.7	22.8
Članovi uprava fakulteta	1.2	2.3	9.4	21.1	33.9	29.2
Aktivisti studentskih organizacija	0.6	1.8	11.7	21.1	21.1	40.9

Tabela 4. Faktori koji najviše doprinose korupciji na BU.

Materijalni položaj nastavnog kadra na BU	56.6
Svest i stavovi nastavnog kadra	45.8
Odnos Vlade prema obrazovanju	38.0
Struktura kadrova na BU	21.7
Svest i stavovi studenata	21.1
Sistem finansiranja	20.5
Kadrovska politika	19.3
Nepostojanje strategije razvoja visokog obrazovanja	18.7

Prema Izveštaju OECDa *Jačanje integriteta i borba protiv korupcije u obrazovanju u Srbiji* (2012), postoji potreba za usklađivanjem stručnih zvanja u celom sistemu visokog obrazovanja u Srbiji. Jedan broj studenata ima diplome sa stručnim zvanjima koja nisu u skladu sa *Zakonom o visokom obrazovanju*. Što se tiče finansijske podrške, nacrt *Nacionalne strategije za razvoj obrazovanja* predlaže da minimalni zahtev za javnu finansijsku podršku bude 60 ESPB bodova. Razmatra se i novi model finansiranja visokog obrazovanja, koji bi obuhvatio i promene u pravilima kojima se uređuje dobijanje mesta u domovima, stipendija i kredita. Takođe, Srbija je dobila mogućnost da učestvuje u *Programu doživotnog učenja Evropske Unije* u svim centralizovanim akcijama, merama podrške i mrežama. U toku 2012. godine, preuzela je i predsedavanje *Inicijativom za reformu obrazovanja u JI Evropi (ERI SEE)*. Konačno, Srbija se pridružila i *Platformi o obrazovanju i obuci za zapadni Balkan* i aktivno učestvuje u *Podunavskoj strategiji*, što su sve razlozi da se sa optimizmom očekuju naredni rezultati istraživanja vezanih za korupciju u visokom obrazovanju u ovoj državi.

UMESTO ZAKLJUČKA

Sistem javnog obrazovanja u većini zemalja uglavnom je ostavljen diskrecionom odlučivanju vlade. Čak i kada je obrazovanje decentralizovano, država uglavnom kontroliše ključne sektore, kao što je zapošljavanje profesora, plate i nadzor nad budžetom. Ovaj monopol ostavlja prostor za korupciju u raznim segmentima: ministarstvima obrazovanja, administracijama i učionicama. Koruptivne transakcije se mogu identifikovati na političkom, administrativnom i školskom nivou, i mogu iz temelja narušiti dobro upravljanje (Kyodo, 2011).

Politički nivo. Obrazovanje je naročito podložno političkim uticajima, zbog značajnog iznosa sredstava koja se ulažu, kao i kroz zapošljavanje kadrova. U proseku, u svetu se za obrazovanje generalno izdvaja oko 20-30% državnog budžeta. Takođe, sektor obrazovanja zapošljava najveći procenat obrazovanog kadra (administratori, inspektori, nastavnici, profesori) i tiče se oko 20- 25% populacije (učenici, studenti, roditelji i druge ciljne grupe). S druge strane, sektor obrazovanja se susreće sa mnogim teškoćama: finansijske prepreke, loše upravljanje, slaba efikasnost, rasipanje i zloupotreba sredstava, loš kvalitet obrazovanja i sve manje pridavanje značaja kvalitetu, što je uzrok i/ili posledica niske stope zaposlenosti obrazovanog kadra. Korupcija na političkom nivou može imati mnoge oblike. Političari mogu zloupotrebiti svoj uticaj, kako bi obezbedili predavačko mesto sebi ili nekom bliskom, a uticaj se može iskoristiti za raspodelu budžetskih sredstava za obrazovanje, i sl.

Administrativni nivo. Korupcija se može pojaviti na različitim administrativnim nivoima, uključujući ministarstva i druga tela zadužena za regulaciju visokog obrazovanja. Mnogo je primera i prilika za pojavu korupcije na administrativnom nivou. Na primer, inspektori mogu tražiti mito ili neku drugu uslugu u zamenu za povoljan inspeksijski izveštaj i ocenu. Pojedinci – administrativni radnici, predavači i ostali – mogu, takođe, zloupotrebiti položaj ili sredstva u privatne ili komercijalne svrhe. Obrazovni materijal i udžbenici mogu se prodavati umesto da se besplatno dele, ili se mogu neosnovano naplaćivati školarine za javne univerzitete.

Nivo fakulteta/univerziteta/škole. Profesori mogu biti odsutni, ne održavati časove ili se ne pridržavati nastavnog plana, pa čak iznuđivati i usluge od studenata. Kao najdirektniji oblik korupcije na ovom nivou, pojavljuje se prodaja ispitnih pitanja i/ili ocena, kao i primoravanje studenata da pohađaju plaćene privatne časove, ili kupuju udžbenike predmetnih profesora. Seksualna eksploatacija studenata od strane profesora je, takođe, uobičajen oblik korupcije.

Korupcija u visokom obrazovanju je glavna prepreka reformi obrazovnog sistema u jugoistočnoj Evropi i prihvatanju evropskih standarda u obrazovanju, pa onemogućava punu primenu Bolonjske deklaracije i njenih principa. Opšte je mišljenje da je korupcija u obrazovanju zapostavljeni vid korupcije, ali da je najopasnija, s obzirom da svi budući predstavnici društva rastu u pokvarenom i devijantnom sistemu. Znanje koje studenti dobijaju u takvom sistemu je neupotrebljivo. Zbog toga treba da se suočimo sa korupcijom koja najviše utiče na nas i da pokušamo da promenimo i utičemo na reformu obrazovnog sistema, da bi postao bolji, efikasniji, transparentan, sa mogućnošću kontrole i oslobođen korupcije (Transparency International, 2013).

Za kraj, podsetimo se šta ističe ambasador SAD u BiH Patrick S. Moon, u svom obraćanju studentima na Ekonomskom fakultetu u Sarajevu, 29.2.2012. godine (posvećenom BiH i Evro-atlantskim integracijama, kao ključu prosperiteta): *Borba protiv korupcije zahteva*

odlučnost svakog građanina - posvećenost promeni mentaliteta onih oko vas, koji kažu da je konkurencija nepravedna, pa je plaćanje mita neizbežno; odlučnost da odbijate da date mito onima koji to od vas traže u svakodnevnom životu; posvećenost širenju ideje da je davanje ili prihvatanje mita štetno za društvo, nezakonito, i, jednostavno - pogrešno.

LITERATURA

- Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije*, Ministarstvo pravosuđa R. Hrvatske, Zagreb, 2012.
- BOŠ, 2011. *Paket prve pomoći – Studentski priručnik za istraživanje korupcije u visokom obrazovanju*. Beograd, 120.
- CCE, 2011. *Korupcija u obrazovanju u Crnoj Gori 2010*, Izveštaj, Pakt za stabilnost JI Evrope, Podgorica.
- Crna Gora – Četvrti godišnji Nacionalni program*, Podgorica, 2013.
- Gredelj S., 2007. *Stavovi zaposlenih na Beogradskom univerzitetu o korupciji*, Filozofija i društvo, No.3., 237-269.
- Heyneman, S. P. (2007): *Buying your way into heaven: the corruption of education system in global perspective*. Perspectives on Global Issues, Volume 2, Issue 1.
- Innovated Action plan for fight against corruption in education for period 2010-2012*, Ministarstvo prosvete Crne Gore, 2009.
- Istraživanje korupcije u visokom obrazovanju*, Univerzitet Crne Gore, 2009.
- Ivanović A.R., (2009). *Prevenција korupcije u lokalnoj zajednici*. Treća naučna konferencija sa međunarodnim učešćem – *Korupcija i pranje novca (uzroci, otkrivanje, sprečavanje)*, ISBN 978-99938-874-4-7, Internacionalna asocijacija kriminalista, str. 139-150. Sarajevo.
- Izveštaj o broju prijava o korupciji za period januar-jun 2013. godine*, Ministarstvo pravde Crne Gore, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2013.
- Korajlić, I., 2012. *Visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini – otvoren prostor za korupciju*, Transparency International BiH i Friedrich Ebert Stiftung.
- Kyodo, 2011. *Pravni okvir za edukaciju i vodič u prepoznavanju i prijavljivanju korupcije u visokom obrazovanju*. Centar za promociju civilnog društva.
- OECD, 2012. *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia*, OECD Publishing, Beograd, 141.
- Pravci razvoja Crne Gore 2013-2016. godine*, Ministarstvo finansija Crne Gore, 2013.
- Pravni aspekti borbe protiv korupcije u visokom obrazovanju – de lege lata i de lege ferenda*. Univerzitet u B. Luci, Pravni fakultet, Banja Luka, 2013, 33.
- Sabic-El-Rayess A., 2011. *Powerful friends: Educational corruption and elite creation in post-war Bosnia and Herzegovina*, Columbia University, IREX, 1-8.
- Selić A., Vujović Z., 2012. *Politika borbe protiv korupcije u obrazovanju. Efekti primjene postojeće i preporuke za donošenje nove*. CCE, Podgorica.
- Sindikatski visokog obrazovanja i znanosti *Akademski solidarnost*, 2012. *Deklaracija o znanosti i visokom obrazovanju*, Zagreb.
- Strategija BiH za borbu protiv korupcije 2009–2014*. Beograd, 2009.
- Transparency International, 2009. *Corruption in Education – Working Paper*, No. 04/2009.
- Transparency International Bosne i Hercegovine, 2012. *Upoznatost nastavnog osoblja javnih univerziteta sa antikorupcijskim propisima*. Sarajevo.
- Transparency International, 2013. *Global Corruption Report: Education*. London, 418.
- Transparency International Bosnia and Herzegovina, 2013. *Understanding experiences and perceptions of corruption in higher education in Bosnia and Herzegovina*, 189-193.

КОРУПЦИЈА У ОБРАЗОВАЊУ, С ОСВРТОМ НА СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Резиме: Антикорупцијски потенцијал сваког друштва представља решеност грађана једне државе да живе и раде у слободном и уређеном друштву, а мере које то онемогућавају јесу мотиви физичких и правних лица који пристају на коруптивне поступке и кршење закона. У образовном систему починиоци су углавном редовни учесници система, чије схватање има упориште у уверењу да образовни систем не пружа оно шта се од њега очекује, па се самим тим прибегава заобилажењу правила као једном од решења. Приступ образовању, квалитет образовања, кадрови и средства, откривање и процесуирање коруптивних активности јесу димензије које се посматрају с аспекта образовне политике, као и политике мера у борби против корупције како би се евидентирали системски узроци и опасности корупције. Србија се последњих година суочила с економском и моралном кризом која се одразила и на успоравање процеса транзиције али је и уложила знатне напоре како би унапредила борбу против корупције у свим секторима. У сектору образовања, како би се што пре придружили Европској унији, најављене су и започете реформе како би се обезбедило праведније и боље образовање, које би било у складу с друштвеним променама.

Кључне речи: корупција, образовање, узроци корупције, видови борбе против корупције, законодавни оквир

Corruption in Education, with an overview of the situation in the Republic of Serbia

Abstract: Anti-corruption potential of any society is the commitment of the citizens of a country to live and work in a free and organized society, and measures to prevent it are the motives of individuals and legal persons who consent to corruptive activities and violations of the law. In the educational system, the perpetrators are usually regular participants in the system whose view is that the educational system does not provide what is expected to and therefore there is resorting to bending the rules as one of the solutions. Access to education, quality of education, personnel and resources, detection and prosecution of corruptive activities, are dimensions that are viewed in terms of educational policy and policy of measures in the fight against the corruption to be recorded systematically the causes and dangers of corruption. Serbia in recent years has faced the economic and moral crisis, which is reflected in the slowdown in the transition process but also invested considerable efforts to improve the fight against corruption in all sectors. In the sector of education, with strong incentives for joining the European Union, have been announced and initiated reforms to ensure a fairer and better education in accordance with social changes.

Keywords: corruption, education, causes of corruption, aspects of the fight against corruption, legislative framework.

Увод

Корупција је незаконито коришћење друштвеног и државног положаја и моћи ради стицања сопствене користи, личне и/или материјалне. Манифестује се на различите начине у државама, културама, времену, па је самим тим различита и њена дефиниција, као и активности које се сматрају делом те појаве. Према дефиницији Светске банке, корупција је „злоупотреба јавних овлашћења за приватну корист” (WB, 2000). Транспаренси Интернешнел (*Transparency International*) је дефинише као злоупотребу ради стицања приватне користи¹. Вито Танзи сматра да је корупција „намерно непридржавање начела непристрасности код одлучивања, с циљем остваривања користи за починитеља или повезане групе људи” (*Tanzi*, 1998). Према Џозефу С. Нају (*Joseph S. Nye*, 1967), корупција је „девијантно понашање запослених у јавној управи (изабраних или именованих лица) које није у складу са њиховим задацима по службеној дужности, ради приватног богаћења или у корист појединца, блиских рођака или повезане групе људи”.

Корупција се најчешће јавља у облику поткупљивања државних службеника, подмићивања, изнуђивања новца од грађана, проневере јавних средстава, непотизма и сл. Различите културе имају и различито третирање корупције, као нормалног, уобичајеног и прихватљивог начина живота и пословања или усвајају механизме за борбу против корупције.

У условима глобализације проток робе, новца, информација, људи, отварањем граница, пре свега држава у процесу транзиције, доводи до тога да се ефекти корупције осећају на свим нивоима, и то како у државама у којима се коруптивна активност одвија, тако и на међународном плану. Субјекти коруптивних дела увек проналазе нове начине и методе деловања, што узрокује откривање и правно процесуирање њихових починилаца изразито тешким. Заједничким деловањем с представницима власти и носиоцима политичких функција, као и привидним усклађивањем пословања с важећим прописима, извршиоци коруптивних радњи избегавају кривичне санкције. Корупција је стање

¹Транспаренси Интернешнел (ТИ) (*Transparency International*) је међународна невладина организација са седиштем у Берлину, коју је 1993. године основао Петер Еуген, бивши директор Светске банке за источну Африку. Организација дефинише корупцију као злоупотребу поверене моћи за приватну добит, која на крају погађа свакога ко зависи од интегритета људи у позицији власти. ТИ је развио „Индекс перцепције корупције” (ИПК) 1995. године. Индекс перцепције корупције рангира државе и територије на основу перцепције анализе заступљености корупције у јавном сектору на скали 0-100, где 0 значи да се држава доживљава као веома корумпирана а 100 да се доживљава као веома чиста. Индекс из 2013. године обухвата 133 државе, а за Србију је наведено следеће: score 42/rank 72/177. Од 1999. године ТИ је почео да објављује индекс давалаца мита (*Bribe Payers Index – BPI*) који указује на перцепцију о томе да ли ће предузећа из водећих земаља извозница подмићивати како би добила пословне уговоре у иностранству.

друштва, односно – што су социјалне разлике веће, већи су изгледи да ће друштвено штетно понашање бити трајније стање. Морална и економска криза, које су узроковале експанзију корупције у привреди и друштву, пред владе стављају задатак да се боре против корупције спровођењем закона и санкционисањем одговорних, а како би се унапредио квалитет и подигао стандард живота.

1. Узроци, врсте и сфере појављивања корупције

Корупција постоји у свим државама, а њени корени су у економском, правном и политичком систему. Полазећи од чињенице да економски односи представљају стуб функционисања система сваке државе, остваривање веће добити као крајњи циљ учесника тржишне утакмице врло их често наводи на то да прибегну спровођењу у дело различитих видова недозвољених радњи. Посебно се таквом виду бржег остваривања добити прибегава у земљама у транзицији, пре свега због прелазног периода, током којег се реформишу законодавство и привреда, што ствара погодне услове за заобилажење постојеће законодавне регулативе прављењем атмосфере која омогућава доношење привремених решења услед хитности појединих ситуација које су од економског, друштвеног, односно државног значаја. То нас наводи на закључак да постојање кризе у правном систему омогућава настајање корупције, односно често мењање законске регулативе, неусклађеност или супротстављеност појединих прописа, преплитање различитих закона у регулисању исте материје стварају погодно тле за експанзију коруптивних активности. Свакако, забрињавајућа је чињеница да је корупција, када у спровођењу недозвољених активности учествују представници политичке елите, најопаснија и решавање тог проблема на нивоу државе је од судбинског значаја.

Корупцију узрокује више фактора. Степен заступљености појединих фактора у неким земљама је израженији, а што зависи од начина третирања појма корупција, односно друштвених односа у којима се поједине активности (не)сматрају корупцијом.

Према платформи локалних самоуправа за размену знања и искустава у области антикорупције, наведени су следећи узроци корупције: 1) непостојање демократског друштва; 2) нефункционисање система; 3) недостатак транспарентности; 4) недостатак конкуренције; 5) културни фактори; 6) недостатак закона, правила и прописа; 7) пренормираност – компликовани и спори поступци; 8) недостатак или нефункционисање институција које врше надзор; 9) недостатак одговорности и проверљивости; 10) недостатак личног интегритета и професионалне етике, и 11) мале плате (теорија маргиналне вредности)².

Постоји мноштво узрочника корупције, а борба против њих зависи од расположивости и ефикасности механизма које је друштво усвојило као вид борбе и пожељно је да су расположиви механизми у спрези с моралом и етиком, чије су норме стуб друштва. Ерозија морала и деградација јединки узрокују деградацију друштва, институција и урушавања система вредности, тако да временом појединци, односно

² <http://www.zajednoproivkorupcije.org/uzroci-korupcije/>

групације, који су у спрези с представницима власти, остварују одређене бенифите, имају правну сигурност и моћ, па за незаконите активности неће бити санкционисани.

Према заступљености, разликују се корупција на високом нивоу (политичка корупција) и ситна (административна) корупција. Разликујемо и следеће типове корупције: 1) корупција без крађе (која омогућава бржу примену прописа); 2) корупција уз крађу (која омогућава изигравање постојећих прописа), и 3) корупција која узрокује промену закона, односно увођење новог прописа. Постоји и подела наведених типова корупције на белу корупцију (без кршења прописа), сиву (примена изигравањем постојећих прописа) и црну корупцију.³

Корупција је присутна у свим сферама друштва, а њене негативне последице су то што економија једне земље постаје неконкурентна, због кршења закона правни систем државе постаје неефикасан, вредности у друштву се у потпуности маргинализују, па самим тим и грађани и институције.

2. Корупција у високом образовању

Заступљеност корупције у државним институцијама, образовним институцијама, здравству, правосудју и у другим областима предмет је истраживања Транспаренси Интернешнел у сарадњи с Галуп Интернешнел, и спроводи се од 2003. године.⁴ Према Глобалном барометру корупције за 2012/2013, спроведено је истраживање у 107 држава на 114.300 испитаника, док је у Србији истраживањем обухваћено 1.011 испитаника методом „лицем у лице”. Резултати истраживања показују да 55% испитаника сматра да је у 2013. години самањена корупција у односу на 2010. годину, 8% да је проценат заступљености корупције повећан, а 37% да је стање непромењено. Када је реч о борби против корупције, испитаници сматрају да се Влада бори веома ефикасно (5%), ефикасно (16%), ни ефикасно, ни неефикасно (21%), углавном неефикасно (26%), веома неефикасно (24%), не зна, односно без одговора било је 9% испитаника.

У области образовања корупција је присутна више деценија, али јој се глобална пажња посвећује од 1990. године. У последњој деценији прошлог века пажња је усмерена на дефинисање питања која заједнички идентификују разлике и природу корупције у различитим деловима света, од финансијске корупције, плагијата, сексуалног насиља и сл. Када су мапирани елементи корупције, прешло се на истраживање колики је степен њеног утицаја на економију, тржиште рада, као и на то који степен реформе политике у образовању ублажава постојање корупције.

³ <http://media.institut-alternativa.org/2013/04/KARAKTER-I-LOGIKA-KORUPCIJE-dr-Stojiljkovic.pdf>

⁴ Глобални барометар корупције (ГБК) је двогодишње истраживање које Транспаренси Интернешнел предузима већ осми пут, и то у сарадњи с мрежом Галупа-а (Gallup International). ГБК не треба мешати са Индексом перцепције корупције (ИПК) Транспаренси Интернешнел. ИПК рангира државе по перцепцији корупције, а извор података су квалификовани појединци (нпр., пословни људи, аналитичари и слично). ГБК, пак, мери искуства и перцепцију репрезентативног броја становника једне земље. Истраживање за Србију радила је агенција ТНС Медиум Галуп (Taylor Nelson Sofres (TNS) Medium Gallup).

Земље ОЕЦД-а с високим приходом бележе упис већи од 60% на високошколске институције, а у земљама са средњим приходима тај проценат је око 30%, док је у земљама с нижим приходима тај проценат око 15%. То говори у прилог томе да високо образовање није више привилегија елите, јер образовање постаје доступно и сиромашнијим припадницима друштвене заједнице, и то захваљујући пре свега ресурсима електронских библиотека, модерним лабораторијама и инернету. Међутим, неопходно је указати на то да, и поред претходно наведених показатеља, који су доказ да се образовање шири, финансијска средства из јавних извора нису довољна за држање корака с променама. Из тог разлога, високошколске институције у конкурентном окружењу морају да диверзификују своје ресурсе, генеришу додатна средства из традиционалних извора, смање услуге и програме, који су, иако пожељни, недовољно оправдани, што указује на велики притисак на образовне институције. У непрестаној борби за високи ранг, слабије институције образовног система, без контроле или менаџерских снага, склоније су корупцији. У појединим случајевима реч је о корупцији која је присутна у читавом систему високог образовања и угрожава углед дипломаца, и то без обзира на то да ли су били учесници коруптивних активности или су на поштен начин стекли академске титуле. Последица тога је смањење инвестиција у образовање, пад економске стопе приноса, јавља се неповерење у јавне институције, сумња се у академску титулу, успорава се хомогенизација институција и сл.

Корупција у високошколским установама може се јавити и у најранијој фази, фази уписа и пријема. У извештају о глобалној корупцији наводе се бројни примери да студенти дају мито како би им било омогућено да се образују на одређеном универзитету или у оквиру жељеног студијског програма.

Следећи ниво у којем се бележи висок проценат корупције представљају испити, односно куповина испита и оцена. Најзаступљенији је мито у вези с усменим испитима, када се плаћа за уписивање оцене а непојављивање у датом термину, или полагање испита у кабинету, приликом усменог полагања испита на основу унапред договорених питања ради обмане осталих присутних на испиту.

У појединим земљама владе дају велику подршку универзитетима, међутим, од универзитета се очекује да генеришу део средстава из сопствених извора и из тог разлога се универзитетима одобрава већа административна аутономија. Некада су одређене одлуке доношене централизовано у министарствима, а сада је њихово доношење препуштено факултетима, што, у условима када држава има мало могућности да надгледа прилив и одлив средстава, ствара прилику за коруптивно понашање.

Неопходно је напоменути да постоји разлика између институционалне и индивидуалне корупције у образовању, иако се оне преклапају, као и да постоји разлика између њихових узрока и решења. Пре свега, у вези с институционалном корупцијом, реч је о финансијској превари, илегалној набавци робе и услуга, неплаћању пореза, што су проблеми који се могу решавати спровођењем законодавства које се примењује и на друге институције које су изван образовног система. Кад је реч о индивидуалној корупцији, говоримо о појединцу, поткупљивом професору, варању на испиту, плагијату,

фалсификовању и сл. Дакле, као решење се намеће унутрашња контрола и примена закона у пракси.

Неетичко понашање и корупција су реалност високог образовања на глобалном нивоу, у богатим и сиромашним земљама, од пријема студената до академика, финансијског управљања, запошљавања (непотизам) и сл. Циљ владе и друштвене заједнице је да спрече такво понашање, а као критичан фактор издваја се управљање. Добро управљање је моћно средство у спречавању, откривању, онемогућавању, кажњавању неетичког понашања, и омогућава да високо образовање испуни своју мисију и да максималан допринос друштвеној заједници.

3. Корупција у средњошколском и основном образовању

Корупција је друштвено штетно понашање, где с већим социјалним разликама постаје преовлађујући параметар у друштву, који се идентификује у свим сферама друштва и нивоима образовног система. Самим тим, као исход стања у друштву њено присуство забележено је и у институцијама за основно и средњошколско образовање.

У просвети постоји читава лепеза коруптивних радњи, а као најчешће издвајају се оне које се врше при: 1) оцењивању; 2) намештању успеха на крају школске године; 3) организовању екскурзија; 4) коришћењу родбинских/пријатељских веза приликом уписа; 5) коришћењу веза при додељивању награда у школи; 6) држању приватних часова; 7) продаји уџбеника чији су аутори професори; 8) одабиру издавача; 9) приликом запошљавања наставног кадра.

Општа је појава да родитељи на различите начине теже да својој деци обезбеде добру оцену, без обзира на ниво знања њихове деце, а то знање често није на завидном нивоу, што је последица недовољне заинтересованости наставног кадра да ученицима пренесе знање, става да је накнада за тако важан рад недовољна, наставних планова и програма који дуго нису били процес реформе, стручно усавршавање наставника формално је сведено на прикупљање одеђеног броја сати проведених на различитим програмима стручног усавршавања, недостатка контроле, пада моралних вредности у друштву и сл. Најчешће у виду новца, поклона или чињења других услуга, купују се боље оцене. То се ради по принципу „један на један“ (наставник/професор–родитељ) када је реч о једном предмету, док се, када је у питању више предмета, укључује и посредник, а понекад и директор. Упис у жељену средњу школу често онемогућава резултат из основне школе и збир поена с пријемног испита, али се за то увек налазе решења, која јавности делују оправдана, да је било места, да је природа ситуације наметнула другачије решење, да су разлози оправдани, ипак друштвено прихватљи. Увек у тим ситуацијама надлежни у школској установи рачунају на то да ће свакако бити неких приговора родитеља на неправилности, али да је њих тешко доказати због бројних инстанци којима се треба обратити и свакако приложити доказе при изјављивању приговора, што чини готово немогућим за појединца да се избори за правду за своје дете. У таквим ситуацијама најчешће је реч о непотизму, дебљој коверти или пријатељској услузи.

На основу студије ОЕЦД-а, проценат ученика који у Србији плаћају приватне (ваншколске) часове виши је него у државама с успешним системима (Канада, Холандија, Финска). Трећина ученика у Србији похађа додатне часове, а више од једне четвртине ученика допунске часове. Разлог за похађање приватних часова јесте неефикасност у учењу током редовних школских часова и општеприхваћено решење, које даје резултат, посебно ако се часови узимају по препоруци, јесте узимање часова из предмета који захтевају континуиран рад (математика, физика, страни језик), и то нарочито при крају полугодишта, односно школске године. Наравно, приватни часови нису незаконити и неетични, али је велики проценат пружалаца услуга из ове области, тако да постојећа пракса може прећи у сиву зону, што изискује посебну пажњу и добро осмишљену акцију надлежних органа. Често приватне часове држе предметни наставници. Не сме се дозволити да приватни часови постану предуслов за редовно завршавање школске године или за прелазак на виши ниво образовања.

Према процени ОЕЦД-а, више од 56% ученика основних и средњих школа јесу корисници приватних часова, а око 60% породичног буџета одлази на школарину, у коју се, осим куповине књига и плаћања приватних часова, убрајају и издаци за екскурзију, превоз, ужину и поклоне наставном кадру.

Као значајан извор корупције у школским системима наводи се организовање екскурзија, односно одређивање висине дневница професорима за дане рекреативне наставе/екскурзије. С обзиром на то да дневнице подижу ионако превисоке цене аранжмана, питање износа који родитељи плаћају често је тема бројних дискусија на релацији школа/родитељ – колико заправо кошта рекреативна настава, колики део је за професора, директора, агенцију, смештај и исхрану.

У условима конкуренције на тржишту књига у Србији, које вреди 90 милиона евра⁵, око којих се бори 76 издавача⁶, и где законом нису предвиђени критеријуми на основу којих школе бирају уџбенике – да ли је то изглед, цена или садржај, отварају се могућности за корупцију. Издавачи на својим интернет-страницама, путем каталога или презентацијама у школама наглашавају да куповина њихових књига обезбеђује добијање на поклон интерактивних табли, лаптопова, наставних средстава, припрема за извођење наставе, похађање семинара, што отвара питање плаћају ли због тога родитељи скупље, а лошије уџбенике и има ли ту мита. Издавачи тврде да је такав вид пословања уобичајен у свету и да поклони школама омогућавају олакшан и савремен приступ образовању, а да школе одлуку о уџбеницима доносе на основу квалитета уџбеника. Полазећи од чињенице да су сви уџбеници добили лиценцу, испунили једнаке услове, закључујемо да су заправо сви уџбеници истог квалитета. Препорука ОЕЦД-а јесте да треба обезбедити додатан надзор правилним радом школских одбора, који сарађују с просветном инспекцијом, а како би се обезбедило да запослени не подривају поступак набавке уџбеника, као и

⁵ http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/trziste_udzbenika_vredno_90_miliona_evra.55.html?news_id=243721 од 05.07.2012.године; <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/060712/060712-ostali1.html>; http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/CMIP/Korak_73_sait.pdf

⁶ <http://www.mpn.gov.rs/prosveta/udzbenici/licencirani-izdavači> од 16. 12. 2013. године.

усклађивање показатеља избора уџбеника с међународном праксом. Уколико би се открио мито, покретао би се одговарајући судски поступак против запосленог лица, док би за извршено подмићивање требало санкционисати и одговорна лица у издавачким кућама.

У школским установама прима се у радни однос по рођачкој линији, под притиском Министарства просвете, као и под политичким притисцима, и то најчешће особе без одговарајућих референци. Према информацијама представника Форума београдских гимназија, на црном тржишту постоји и ценовник за радно место у просвети, а цене се крећу од 3.000 евра у Нишу до 7.000 евра у Београду. Цене фалсификованих диплома средњих школа крећу се од 1.000 до 3.000 евра⁷. Дакле, избор кандидата и пријем у радни однос треба да се спроводи на праведан и транспарентан начин, при чему поступак и критеријуми за избор морају да буду јасно дефинисани. Комисије морају да буду састављене од квалификованог особља, а кандидате треба рангирати на основу тражених критеријума.

4. Мере владе у борби против корупције у образовању

Корупција у образовању је озбиљан проблем, с којим се суочавају све земље света. Родитељи желе за своју децу само најбоље, а то неки, који су у прилици, бескрупулозно користе. Велика потражња за високообразованим кадровима отвара могућност незаконитог наплаћивања услуга у образовању. Плодно тле за корупцију и превару стварају и послодаваци, који наглашавају да у својим редовима желе академске грађане с високим просеком и који су у редовном року завршили студије. На тај начин подижу се трошкови у стицању образовања, а умањује се квалитет, што може узроковати губитак поверења у обазовни систем једне земље. Степен економског развоја, примене законодавства, поштовања норми морала и етике, као и начини решавања проблема у вези с корупцијом утичу на заступљеност корупције у образовном систему.

Према годишњем извештају Глобалног барометра о корупцији Транспаренси Интернешнел, у Републици Србији је у сектору образовања 2013. године 15% испитаника потврдило да је учествовало у давању мита. Уколико тај податак упоредимо с подацима о корупцији који се односе на Македонију (10%) и Босну и Херцеговину (8%), долазимо до закључка да је реч о земљи с највећим процентом корупције у области образовања у региону. Ако посматрамо уназад, проценат заступљености корупције у образовном систему 2007. године износио је 5%, 2010. године 4,1% а 2013. године читавих 15%. Током 2005. године у Србији је усвојена прва Национална стратегија за борбу против корупције. Акциони план за њено спровођење донет је 2006. године. Стратегија за борбу против корупције из 2005. године није могла да да резултате у области образовања, јер област образовања Стратегијом није била обухваћена, што је допринело томе да се она касније ревидира. Агенција за борбу против корупције основана је 2010. године као самосталан и независан државни орган, у чију надлежност спада надзор над спровођењем Стратегије, Акционог плана, као и давање мишљења у вези с применом њихових одредаба.

⁷ <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/399881/Crni-cenovnik-korupcije-u-prosveti-Jedan-ispit-kosta-300-evra-diploma-i-do-10000-evra> 9. 08. 2013. године.

Национална стратегија за борбу против корупције један је од важнијих докумената, којим Србија, спроводећи мере за смањење корупције, шаље поруку Европској унији да се приближава нивоу развијених земаља Европе и да напредује у процесу придруживања. У националној Стратегији за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године уочени ризици у секторима у образовању повезују се с недовољном транспарентношћу процеса у оквиру просветних институција, у дискреционим овлашћењима директора у погледу запошљавања кадрова, поступака јавних набавки, организација екскурзија, у непостојању делотворне контроле, проблемима који су у вези с просветном инспекцијом, чији рад, као и доношење одлука морају да буду у надлежности Министарства за образовање.

Извештај ОЕЦД-а под називом „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању – Србија” из 2012. године упућује на неопходност постојања јасних прописа и интерних правила у високошколским установама, а који се морају спроводити на праведан и транспарентан начин, који подразумева да водеће начело приликом оцењивања буду академске заслуге, а не протекција⁸. Такође, употреба сопствених средстава школских установа, односно прилив и трошење, морају да буду пажљиво контролисани и транспарентни, а неопходна је и контрола средстава пристиглих у виду донација, спонзорства, као и од родитеља, јер, у супротном, привредна делатност школа може представљати област опасну по њен интегритет. Под контролом ресорног министарства су тела за акредитацију школских установа, као и сам процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад у државним и приватним школским установама.

Супростављање корупцији у образовању налаже планско и организовано деловање свих институција у земљи. Јачањем правног оквира и његове ефективније примене у пракси јачају и антикорупцијски механизми у борби против смањења економске неједнакости, јер корупција негативно утиче на образовање генерација, што их у будућности декларише као мање вредан ресурс.

Усвајањем Националне стратегије за борбу против корупције у Србији настале су најзначајније промене у решавању проблема од глобалног значаја, а свакако је неопходно поменути и Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, Закон о јавним набавкама, Закон о финансирању политичких странака, Закон о приступу информацијама од јавног значаја, као и Закон о Агенцији за борбу против корупције. У Србији је у овом тренутку борба против корупције у врху приоритета и само се на такав начин може вратити кредибилитет правосуђу. Како примењује закон и поштује владавину права, јача и подиже свест грађана о последицама корупције, Србија је на добром путу да постане део заједнице савремених европских држава.

Закључак

Корупција се све више схвата као питање људских права, и то било као препрека за њихово остваривање, било као повреда људских права. На националном нивоу, неуспех државе да истражи и пред лице правде изведе виновнике коруптивних радњи упућује на

⁸ Корупција у сектору образовања, према ГБК Транспаренси Интернешнел, на скали од 1 (најниже) до 5 (највише), Србија има резултат 3,6.

закључак да је реч о кршењу законских обавеза којима се гарантује максимална заштита права расположивих ресурса. С обзиром на то да корупција производи негативне ефекте, економски посматрано, реч је о неадекватним привредним активностима државе и стварању економске неједнакости. Са становишта права, реч је о непоштовању закона. Посматрано с аспекта морала и етике, корупција води паду вредности у друштву, његовом расулу и анархији.

У борби против корупције надлежни органи морају да спроводе организовану и координисану активност како би се коруптивне радње спречиле, откриле и на карају санкционисале. Стратегија супростављања коруптивним радњама теба да почива на комбинацији превентивних и репресивних мера у условима јаке политичке воље и примени закона, као и у условима постојања економске и друштвене стабилности. Како је контрола основна претпоставка сузбијања корупције, јачање правног оквира и његова ефикаснија примена у пракси, као и јачање свести грађана предуслови су за систематско искорењивање корупције у јавним и другим институцијама, као и у другим областима живота. У Србији последњих година јачају антикорупцијски механизми, а један од разлога за то свакако је приступање заједници европских народа.

Да би разумели корупцију у било ком сектору, па и у сектору образовања и како бисмо се против ње ефикасно борили, морамо да разликујемо две стране, ону која даје и ону која прима, разлоге за давање и прилику да се новац/услуга прими/прихвати, чин и последице таквог чина. Разлози из којих родитељи, ученици, студенти и запослени у просвети пристају на коруптивне трансакције, према досадашњој пракси, углавном су задовољење потребе за присупом одређеној образовној институцији, односно нивоу образовања, као и за приступом квалитетнијем образовању, одређеним средствима и кадровима. Када припадници професије и заинтересоване стране искористе прилику да корупција буде једна од могућности, неопходно је размотрити системске разлоге развоја појаве, застоје и недостатке у антикорупцијским мерама који су довели до неуспеха у откривању коруптивне активности, спречавању њене реализације и санкционисању актера. Дакле, редовни учесници у систему образовања – професори, родитељи, ученици/студенти, и руководиоци образовних институција врше корупцију заобилажењем прописаних правила ради остваривања неке предности или за себе или за ученика/студента. Најчешће је разлог таквих исхода пре свега перцепција да образовање не пружа оно што се од њега очекује, па се и из тог разлога приступа заобилажењу правила као једином решењу. Међутим, најважније је разумети разлоге који изазивају корупцију, јер, у супротном, решењу не воде ни најстрожи механизми за спречавање, откривање и кажњавање починилаца. Циљ је идентификовање слабости које подстичу или стварају прилике за коруптивне активности. Правилно функционисање система је кључно за спречавање да се јаве неподударности између очекивања учесника у образовном систему од образовног система и резултата тог образовног система. Када у једном систему не функционишу сви делови у складу са циљевима и наменом ради које и постоји, реч је о недостатку квалитета. Образовне установе у којима су заступњене коруптивне радње ометају развој, изазивају вишедеценијску штету по друштво у целини и умањују ефикасност улагања у људски потенцијал.

Најчешће коруптивне радње у основним и средњим школама, као и у високошколским установама присутне су од уписа, као и при полагању испита или добијању позитивне оцене. Корупцијом се стичу разне личне користи и бенифиције. У

циљу спречавања те негативне појаве у образовању, деловање треба да буде усмерено на унапређивање етичких стандарда наставног кадра, као и административног особља. Неопходно је и да државни органи врше строжу контролу, и то пре свега Министарство просвете и полиција.

Литература

Весић, Д. (2008), *Економска и политичка компонента корупције и прања новца*, Међународни проблеми, 60 (4): 481–501.

Извештај Агенције за борбу против корупције о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције за 2012. годину (www.herdata.org)

Joseph S. Nye (1967), *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, „American Political Science Review”, 61 (2): 417–427.

Маџар, Јб. (2000), *Политички и економски корени корупције*, Институт друштвених наука, Београд

Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Сл. гласник РС”), бр. 57/2013

Oecd (2012), *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing

Tanci Vito (1998), *Corruption Around the World*, Vol.45, No 4, IMF Staff Papers

WB, 2000, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington, DC

<http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/399881/Crni-cenovnik-korupcije-u-prosveti-Jedan-ispit-kosta-300-evra-diploma-i-do-10000-evra>

http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/trziste-udzbenika-vredno-90-miliona-evra.55.html?news_id=243721

<http://www.zajednotivkorupcije.org/uzroci-korupcije/>

<http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/060712/060712-ostali1.html>

<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/izvestaji/2013/1592%20Izvestaj-%20Nacionalni%20prosvetni%20savet%20R.S.%20180413.pdf>

http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/CMIP/Korak_73_sajt.pdf

<http://media.institut-alternativa.org/2013/04/KARAKTER-I-LOGIKA-KORUPCIJE-dr-Stojiljkovic.pdf>

<http://www.mpn.gov.rs/prosveta/udzbenici/licencirani-izdavači>

<http://www.mfin.gov.rs/newsitem.php?h=1&id=9785>

<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

<http://www.fbg.org.rs/>

<http://www.herdata.org/public>

<http://www.ceo.edu.rs/images/stories/publikacije/Izvestaj%20o%20završnom%20ispitu%20-%20glavni%20nalazi.pdf>

KORUPCIJA U OBRAZOVNO ŠKOLSKIM USTANOVAMA

Sažetak: Škola kao vaspitno obrazovna institucija, može i mora da odigra najvažniju ulogu u odnosu na podizanje opšte kulture i svijesti, o posljedicama koruptivnog djelovanja. Na taj način, stvara se otpor mlade ličnosti prema ovom društvenom zlu.

Osnovno u borbi protiv korupcije moraju biti preventivne mjere, odnosno otklanjanje uzroka koji dovode do korupcije. Drugo, to su represivne mjere, odnosno visoke kazne za počiniocima ovakvih krivičnih djela. Ono što je najvažnije, jeste sprovođenje edukacije kroz posebne programe vezane za sprečavanje korupcije. Neophodno je sprovođenje kontinuirane kampanje podizanja svijesti građana o korupciji i načinima borbe proti nje.

Ključne reči: korupcija, obrazovno školske ustanove, obrazovni sistem

Uvod

Od obrazovanja počinje sve i na obrazovanim ljudima se temelji razvoj i opstanak društva. Dok još ljudi nisu bili obrazovani, živjeli su u pećinama i bavili se lovom, mada su im i za to bila potrebna neka znanja, jer oslanjajući se samo na prirodno urođeni instinkt, često bi im preživljavanje bilo ugroženo glađu.

S obzirom da su znanje i obrazovanje ono po čemu se čovjek razlikuje od životinje, nije teško zaključiti da su najveći zločin prema svom stanovništvu počinili baš oni koji su ga opstruisali u sticanju potrebnih znanja, tj. u obrazovanju. Upravo zbog tih opstruktora naše stanovništvo je dočekalo 21. vijek sa potpuno neprimjerenim znanjem i zbog toga mu prijeti opasnost da potpuno nestane sa političke scene. A kad se to desi ni biološko iščeznuće neće biti daleko.

A sve one karakterne i druge osobine (poštenje, poštovanje date riječi, poštovanje zakona i etičkih normi, odgovornosti, itd.) koje bi trebalo imati stanovništvo da bi steklo državu u kojoj je prijatno živjeti, trebale bi se sticati u toku školovanja. Ili bi bar to školovanje trebalo argumentovano ubijediti stanovništvo u neophodnost uspostavljanja takvog sistema vrijednosti da bi se uopšte moglo opstati. Međutim, od izvitoperenog školstva to se ne može očekivati. Naime, naše školstvo i sve ono što se u njemu dešava, ne samo da ne može biti primjer i uzor vrlina i pozitivnog sistema vrijednosti, već upravo obrnuto.

U zapadnim zemljama politika i vlast se smatraju služenjem i odgovornošću, a kod nas mogućnošću privilegija, bogaćenja, krađe, neodgovornosti i nasilja. Budući da korupcija, združena sa kriminalom i uvezana sa mafijom, predstavlja rak-ranu koja bi bila u stanju

uništiti i ekonomski najjaču državu, može se samo zamisliti kakve su pogibeljne posljedice dejstva ovog „trojca“ na našu slabašnu otadžbinu, iscrpljenu ratom, tugom i bijedom?

1. Fenomenološka analiza korupcije

Korupcija postoji u društvu od davnina. Uprkos toj činjenici, društvo je uvijek negiralo postojanje korupcije i koruptivne prakse uopšte. Korupcija se obično pojavljuje u vezi sa pohlepom, koja predstavlja preduslov sklonosti pojedinaca ka koruptivnoj praksi. Pohlepa nije jedini razlog za pojavu i opstanak korupcije. Korupcija se pojavljuje i u vezi npr. velike socijalne diferencijacije (naročito u primjeru siromaštva javnih službenika), raspadanja i transformacije političkih i privrednih sistema, naročito u vezi sa stanjem u bivšim socijalističkim zemljama, rat, poslijeratni period, promjena političkih vođa, visokih državnih službenika, i sl.

Globalizacija i globalna tranzicija svih društava u svijetu stvaraju uslove za koruptivnu praksu širom svijeta. Ovo se ne odnosi samo na zemlje u tranziciji (tj. bivše socijalističke zemlje), stoga je moguće zaključiti da korupcija predstavlja globalni problem.

Korupcija je kao društveno negativna pojava bila definisana već u Rimskom pravu (*Lex Julia Reputandae*). Krivično djelo korupcije su definisali kao davanje, primanje ili traženje koristi sa namjerom da se utiče na službenika u vezi sa njegovim poslom. Aristotel, Makjaveli i Monteskje¹ su konstatovali da je korupcija znak kvarenja moralnih vrijednosti društva. Zbog toga korupciju smatraju kao nemoralnu i štetnu pojavu u društvu, jer nosioci društvenih funkcija moraju zagovarati zajedničke a ne svoje, privatne interese. Uz razvoj savremene države korupcija se ne može smatrati samo kao moralno štetna, nego i kao uzrok neefikasnosti države. Najznačajniji oblici korupcije su davanje i primanje mita, nepotizam - zloupotreba položaja/funkcije u privatne svrhe. Proklamovane vrijednosti – naročito uspjeh po svaku cijenu – djeluju kao podsticaj za širenje koruptivne prakse.

2. Određenje korupcije

Korupcija se u najširem smislu određuje kao zloupotreba javne službe radi pribavljanja lične koristi. Pod korupcijom se podrazumjeva svaki oblik zloupotrebe ovlašćenja zarad lične ili grupne koristi, bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru.

Korupcija se definiše i kao devijantno ponašanje u odnosu na normalno obavljanje javnih službi zarad sticanja lične ili neke druge koristi (npr. koristi za članove porodice ili grupe sa određenim interesima). Pored toga, pod korupcijom se može smatrati i kršenje normi s ciljem ostvarivanja pojedinačnog interesa. To podrazumjeva preduzimanje radnji kao što su podmićivanje (primanje novca ili drugih beneficija kako bi se uticalo na vlast prilikom donošenja odluka), nepotizam (primjena porodičnih kriterijuma prilikom odlučivanja o

¹ Vuković, S.: „Korupcija i vladavina prava“, Institut društvenih nauka, Beograd, 2003. str. 26.

javnim stvarima) i zloupotreba položaja za pribavljanje lične koristi (ilegalno korišćenje javnih dobara, usluga, itd.).²

U pravnom smislu korupcija se definiše na različite načine i podrazumjeva različita krivična djela. Tako se korupcija određuje kao:

- direktno ili indirektno traženje ili primanje bilo kakve novčane vrijednosti ili druge povlastice, poklona, usluga, obećanja ili pogodnosti od strane javnog činovnika ili lica koje obavlja javnu funkciju za njega ili neku drugu osobu ili pojedinca, a u zamjenu za neki akt ili propust u obavljanju javne dužnosti;
- direktna ili posredna ponuda ili garancija licu koje obavlja javnu funkciju, u bilo kojoj novčanoj vrijednosti ili davanju druge povlastice, a da bi to lice učinilo ili propustilo da učini nešto u obavljanju svoje dužnosti;
- akt ili propust javnog službenika u obavljanju svojih dužnosti ili lica koja obavlja javnu funkciju kako bi dobilo nezakonite pogodnosti za sebe ili treću stranu;
- pokretanje, pomaganje pokretanja, podstrekivanje, saučestvovanje, pomaganje ili prikrivanje počinjenog djela, u zamjenu za naknadu ili uslugu ili u očekivanje istih, kao i svaka saradnja ili zavjera da bi se počinilo djelo korupcije.

3. Podjela korupcije

Autori studija o korupciji dijele korupciju na internu i eksternu, individualnu i institucionalnu i na materijalnu, političku i psihičku.

Najčešća korupcija je *eksterna* koju karakteriše plaćanje usluga za izvođenje ili neizvođenje specifičnih službeničkih postupaka. Pored toga je oblik eksterne korupcije i davanje poklona osobama na uticajnim pozicijama u društvu. Internu korupciju karakterišu aktivnosti podređenih činovnika/službenika (mito, davanje poklona) da bi kod nadređenog činovnika/službenika postigli neku korist.

Individualna korupcija znači djelatnost pojedinca u koruptivnoj praksi. Ta djelatnost je diskretna zbog učešća isključivo dvije osobe. Takve činove karakteriše krivica obojice učesnika u davanju i primanju mita/darova. Ova je vrsta korupcije najraširenija.

Sa perspektive društvene štete najopasnija je *institucionalna korupcija* zbog uticaja na raspadanje vrijednosti u društvu. Institucionalnu korupciju prate slični procesi u politici i na području vođenja države. Uticaj ovog oblika korupcije na javno mnjenje i javnu svijest je veliki zbog toga što prouzrokuje strah i neizvjesnost i pad morala kod većine građana.

Pored predstavljene podjele, korupciju možemo još podijeliti i na aktivnu i pasivnu. *Aktivna korupcija* uključuje osobe koje daju neko dobro i na taj način podstiču izvršenje krivičnog djela. *Pasivna korupcija* je karakteristična za osobe koje primaju «neko dobro» i u zamjenu izvrše krivično djelo koje je u vezi za vršenjem njihove dužnosti.

² Vuković, S.: „Korupcija i vladavina prava“, Institut društvenih nauka, Beograd, 2003. str. 38.

Najtipičniji oblik korupcije je *materijalna korupcija* – davanje mita, koji odmah donosi korist na jednoj i na drugoj strani.

Psihička korupcija se odnosi na psihičku moć onog koji daje i onog koji prima mito. Na tom mjestu treba konstatovati značenje psihičkih karakteristika osoba koje primaju mito i saraduju u koruptnim djelatnostima.

4. Manifestacija korupcije u obrazovanju

Kada se govori o korupciji u obrazovanju, mora se voditi računa da ona postoji na nekoliko nivoa i da se ispoljava u više oblika. Naime, dok je najrasprostranjenija i najvulgarnija praksa u direktnoj kupovini diploma, ocjena i ispita, korupcija se pojavljuje u različitim oblicima:

Institucija/osoba	Ponašanje koje govori o postojanju korupcije
Entitetska i kantonalna ministarstva	<ul style="list-style-type: none"> • Davanje saglasnosti na rad institucija obrazovanja (naročito visokoškolskih institucija) i pored neispunjenosti uslova • Korupcija u javnim nabavkama i investicionim aktivnostima u obrazovanju • Favorizovanje pojedinih ustanova prilikom odabira udžbenika i ostalih pomagala koji će se koristiti • Stalne „kozmetičke promjene“ u školskim programima i udžbenicima koje primoravaju učenike i studente da kupuju nove knjige (korupcija od strane izdavačkih zavoda i kuća) • Neadekvatna upisna politika i inflacija pojedinih zanimanja koje poslije stvaraju probleme na tržištu rada • Propusti u licenciranju učitelja i profesora koji predaju u ustanovama obrazovanja • Izgradnja i rekonstrukcija školskih ustanova, naročito u periodima prije izbora
Obrazovne ustanove	<ul style="list-style-type: none"> • Komercijalizacija i zloupotreba u korištenju školske imovine • Podmićivanje revizora za neobjavljivanje različitih nalaza o propustima u radu

	<ul style="list-style-type: none"> • Korupcija prilikom zapošljavanja na radnim mjestima • Korupcija tokom definisanje upisne politike u školske ustanove • Organizovanje školskih aktivnosti (izleti, ekskurzije, manifestacije, itd.) • Zloupotreba namjenskih fondova za održavanje škola i kupovinu materijala • Ilegalne upisnine tamo gdje je školovanje besplatno • Propisivanje određenih standarda (ishrane, školskih uniformi) mimo važećih propisa • Praksa „nepostojećih predavača“ koji utiču na nemogućnost zapošljavanja novih predavača ali i količinu fondova prenesenih na osnovu broja zaposlenih
Učitelji / profesori / predavači	<ul style="list-style-type: none"> • Prodaja „dobrih ocjena“ kao praksa • Privatno tutorstvo odnosno privatni časovi koji utiču na kvalitet nastave u redovnom procesu • Zloupotreba studenata u cilju dobijanja određenih informacija i radova koji nisu u skladu sa važećim gradivom • Iskorištavanje i zloupotreba studenata na druge različite načine (fizički, seksualno, itd.) u cilju dobijanja boljih ocjena i polaganja ispita • Prodaja ispitnih pitanja • Odsustvo sa radnog mjesta u obrazovnoj instituciji u cilju obavljanja poslova na drugim ustanovama (dvostruka praksa)
Roditelji/studenti	<ul style="list-style-type: none"> • Kupovina mjesta za školovanje u određenim institucijama • Kupovina ocjena, ispita i diploma

Kao što možemo vidjeti u tabeli, postoje razne situacije u kojima se pojavljuje korupcija u sistemu obrazovanja u našim uslovima. Ovakvi postupci po pravilu vode ka opadanju kvaliteta obrazovanja i povećanju njegovih troškova (kako društvenih, tako i ličnih) te utiču na veću isključenost pojedinih osoba iz sistema obrazovanja; stvaranju razlika između „bogatih i siromašnih učenika“, te neadekvatne obrazovanosti cijelih generacija. Ovakvo neodgovorno ponašanje svih osoba i instucija u vezi sa korupcijom direktno utiče na budućnost cijele zemlje jer prema endogenoj teoriji ekonomskog rasta, od broja i kvaliteta obrazovanih u jednoj zemlji, zavisi i njena konkurentna pozicija a time i dalji razvoj. Ono što zabrinjava u vezi sa korupcijom i obrazovanjem jeste činjenica da se djeca i mladi ljudi susreću sa korupcijom u okruženju koje bi trebalo da im pruži određenu osnovu za dalji život.

Takvo ponašanje vodi padu sistema vrijednosti, daljem društvenom propadanju i nedostatku socijalnog kapitala i povjerenja. Korupcija postaje model ponašanja koje nije društveno zlo, već činjenica da se putem nje može doći do određenih privilegija i boljeg položaja u društvu.

S obzirom na broj zaposlenih u sektoru obrazovanja te količinu sredstava koja se ovdje troši, ne iznenađuju ni brojni slučajevi korupcije u ovoj oblasti. Međutim, jako je mali broj osoba koje su zapravo identifikovane i kažnjene za postupke korupcije što ukazuje na nedovoljnu zainteresovanost građana, nedovoljnu društvenu angažovanost u borbi protiv ove pojave, neadekvatne kontrolne mehanizme i isplativost koruptivnih radnji u okviru kojih svi pronalaze svoj interes.

4.1. Korupcija u obrazovnim ustanovama u BiH

Sistem obrazovanja u Bosni i Hercegovini je regulisan zakonskim i podzakonskim aktima na nivou entiteta (i kantona) i Brčko Distrikta. Naime, Aneks IV Okvirnog mirovnog sporazuma (Ustav BiH) predviđa da sve nadležnosti koje nisu navedene kao nadležnosti institucija BiH predstavljaju nadležnosti entiteta (i kantona).

Takođe, Ustavom Bosne i Hercegovine predviđena je obaveza države i entiteta da obezbjedi i zaštite pravo na obrazovanje, kao jedno od fundamentalnih ljudskih prava što je u posljednjih nekoliko godina predstavljalo glavni argument za uspostavljanje koordinacionih tijela na državnom nivou u vezi sa ovom oblašću.

I dok su reformske aktivnosti uglavnom išle u pravcu uspostavljanja Okvirnog zakona za osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, te Okvirnog zakona za visoko obrazovanje, na državnom nivou, jako malo pažnje se posvećivalo problemima koji muče samo obrazovanje. Pad sistema vrijednosti, stanje morala u državi i društvu, te loša ekonomska situacija, dovele su u pitanje integritet mnogih društvenih institucija, pa tako i obrazovanja.

Da je korupcija u sistemu obrazovanja prisutna govore brojni izvještaji i studije, koji osim generalne rasprave o pojavnim oblicima ne dobijaju značajnu pažnju sa stanovišta promjene i uvođenja novih javnih politika u ovoj oblasti. Na jednoj strani su zagovarači rješenja da će unifikacija ovog sektora (ali i svih ostalih sektora) u državi riješiti nagomilane probleme, dok drugi navode suprotno i brane postojeće stanje raznim argumentima.

Ono na što se svi jako malo osvrću su problemi koji sistem obrazovanja stavlja u nezavidan položaj. Naime, dugogodišnje zanemarivanje i prešutkivanje problema, stvorili su osjećaj da sistem obrazovanja u BiH kao da postoji sam za sebe. Pored činjenice da je došlo do devalvacije samih rezultata ove društvene aktivnosti, postoji ogroman broj slučajeva društveno neprihvatljivih postupaka u ovoj oblasti, naročito u vezi sa korupcijom. Ne može se reći da su sve negativne aktivnosti posljedica sebičnih pojedinaca u želji za ličnim blagostanjem već se one mogu posmatrati i kao rezultat nepostojanja odgovarajućih praksi i politika koje bi povećale odgovornost i integritet sistema obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

Razlog ovakvom stavu je taj da je BiH post-konfliktno društvo, gdje nikada nije izvršen prekid sa korupcijskom praksom ratnih etno-elita, ni u vidu novog talasa političke volje, ni kroz sistematsko sprovođenje tehničkih procesa, kakva je npr. lustracija, koja je do sada praktikovana nesistematizovano, tj. selektivno od strane institucije Visokog predstavnika. Da ne spominjemo dalje delikatnost BiH državnog uređenja, gdje je teško pratiti linije administrativno-političke odgovornosti, koje su često zamagljene disfunkcionalnom organizacijom administrativnih nadležnosti ili se gube u bermudskom trouglu raznovrsnih interpretacija nacionalnih interesa.

Post-konfliktna specifičnost BiH je činjenica koja mora biti uzeta u obzir kada je u pitanju problem korupcije, budući da ista ima snažne socijalne implikacije, koje su, najvećim dijelom određene nedavnom ratnom prošlošću, te neposrednim i dugoročnim efektima koje je ta prošlost proizvela. Radi se o neposrednim efektima kakvi su kolaps institucija vladavine, masivna razaranja, kolaps među-segmentarnog povjerenja i povezujućih društvenih vrijednosti. Navedene posljedice imaju veliki uticaj na stanje korupcije u BiH. Jedna od posljedica takvog stanja, koja zaslužuje pažnju, je politizacija problema korupcije kao direktna posljedica ratom uzrokovane etno-političke fragmentacije BiH društva, što rezultira razvodnjavanjem društvene i javne odgovornosti.

Politička, a samim tim i etnička lojalnost mjerodavne su za ocjenu korektnosti javno-političkog nastupa, što je društveni okvir razmišljanja koji se često zloupotrebljava u svrhu racionalizacije ili relativizacije pojavnih oblika korupcije u interesu vladajućih etno struktura.³ *Manjak odgovornosti koji otud proizilazi, nastaje kao posljedica svjesne identifikacije političkih partija s etničkim grupama.* Ispolitizirana koncepcija etniciteta može predstavljati prepreku u potvrđivanju građanske odgovornosti prema državi, budući da, *s obzirom na nedavna istorijska događanja, administrativne funkcije u BiH predstavljaju samo ekstenziju nacionalnih politika.* Uz prethodno navedeno stoji i činjenica da je BiH administrativno fragmentisana zemlja, što uzrokuje probleme u smislu kontrole korupcije u javnom sektoru.

³ Transparency International's globalni barometar korupcije za 2004. godinu pokazuje da je indeks korupcije političkih stranaka u BiH, u odnosu na druge državne institucije i sektore prilično visok, što može biti povezano sa etno političkom fragmentacijom BiH društva.

5. Obrazovni sistem – najveći poslodavac, najveća stavka u budžetima

Sektor obrazovanja po pravilu predstavlja najveću ili drugu najveću stavku u budžetima zemalja, kao i oblast u kojoj je zaposlen najveći broj osoba u javnom sektoru. Na obrazovanje u BiH se troši preko milijardu KM odnosno između 5 i 6% bruto društvenog proizvoda.

Od 48.214 zaposlenih u državnim institucijama po kantonima FBiH, skoro 2/3 otpada na zaposlene u sektoru obrazovanja odnosno zaposlene u osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju. Ovako veliki broj zaposlenih u sektoru javnog obrazovanja govori o javnom interesu koji je prisutan u cilju obezbjeđivanje osnovnih pretpostavki za dalji razvoj društva.

Iako se obrazovanje kao javno dobro može pružati i putem privatnog sektora, postojeće stanje ukazuje da aktuelne vlasti nisu spremne za ovakve korake te da se javno obrazovanje još uvijek smatra kao najbolja alternativa u pružanju ovih usluga. Izuzetak predstavljaju privatne visokoškolske ustanove (i pojedine institucije srednjoškolskog obrazovanja) čiji je rad praćen brojnim kontoverzama u vezi sa kvalitetom rada. Međutim, uslijed nedostatka adekvatnih institucija za akreditaciju, čija je uloga u provjeri uslova rada pojedinih institucija, sve ostaje u domenu špekulacije i ličnih interesa svih uključenih u ovoj oblasti (donosioca odluka, institucija obrazovanja i pojedinaca).

U okviru obrazovnog sistema se ostvaruju i velike investicije, koje predstavljaju veliku mogućnost za pojavu korupcije, naročito korupcije u javnim nabavkama investicionih radova. Naime, Razvojni program RS za period 2007 – 2010 predviđa izdvajanje 80 miliona KM za obrazovanje. Uvidom u dosadašnju realizaciju ove komponente, vidimo da se većina do sada potrošenih sredstava izdvojila za izgradnju i rehabilitaciju škola, kao i izgradnju sportskih dvorana. Istovremeno, brojna izdvajanja po kantonima ali i grantovi od strane federalnog nivoa u FBiH su namjenjeni institucijama obrazovanja za unaprijeđenje njihovog rada.

6. Borba protiv korupcije u obrazovanju

Uzmemo li u obzir samo Bosnu i Hercegovinu, tokom rata u Bosni i Hercegovini kolaps institucija i odsustvo društvenih pravila osigurali su plodno tlo za razvoj organizovanog kriminala u hijerarhijskim strukturama vladajućih etno-elita.

Kraj rata donio je i legitimaciju političke subjektivnosti suprotstavljenih etničkih partija, što je dovelo do paradoksalne legitimizacije kriminalnih aktivnosti u kojima su direktno ili indirektno učestvovali pripadnici vladajućih etno-partija. U potpunosti je izostao sveobuhvatni proces lustracije, zbog činjenice da su kraj rata kao i naknadni proces izgradnje mira bili povjereni istim onim elitama čiji su pripadnici tokom samog rata i nakon njega kriminalno djelovali. Prethodno rečeno, na izvjestan način, predstavlja cijenu mira i vezano je za mirovnu politiku međunarodne zajednice u datom kontekstu.⁴ Pored navedenog, posljednji

⁴ Globalni izvještaji o korupciji, 2005: poseban prilog – *Korupcija u post-konfliktnoj rekonstrukciji*: “Međunarodna zajednica može mudro dozvoliti da se korupcijom kupuje privremeni mir kada je rizik od

izvještaji vodećih međunarodnih organizacija za istraživanje korupcije, ukazuju na činjenicu da problem korupcije raste u svijetu, kao i u samoj Bosni i Hercegovini, te da isti produbljuje siromaštvo i nepovjerenje u državne institucije, te podriva stabilnost ukupnog društvenog sistema.⁵

Bitan faktor u borbi protiv korupcije zasigurno predstavlja uspostavljanje odgovarajućih institucija, koje bi bile sposobne sprovoditi odgovarajuće zakone i regulative. Premda je posljednjih godina u BiH mnogo učinjeno na planu reforme sudstva, na državnom i entitetskom nivou, te uzimajući u obzir aktuelnu reformu policije, još uvijek se problemu korupcije u BiH pristupa u sjeni rekonstrukcije primarnih sudsko-policijskih institucija.

Činjenica je da OHR, kao istaknuta institucija u borbi protiv korupcije, uz bonska ovlašćenja Visokog predstavnika, koja su do sada u više navrata korištena, ponajviše za ograničenje djelovanja pojedinaca u javno-političkom životu zemlje i dalje ostaje van sistema vladavine BiH.

Drugim riječima, ne postoje garancije i rješenja koja bi omogućila da pojedinci, koji imaju krimogenu prošlost, neće doći u priliku da iznova zauzmu odgovorne političke pozicije. U svjetlu gore navedenog preduzete su određene institucionalne i legislativne mjere koje su indirektno vezane za korupciju, kao što je uspostavljanje dodatnih primarnih institucija i mjera na nivou BiH: Ministarstvo bezbjednosti (uključujući državnu policiju SIPA i Državnu graničnu službu); aktuelna reforma policije; izvršena reforma krivičnog zakonodavstva kao i već duže vrijeme aktuelna izrada zakona protiv korupcije. Zastoj u kreiranju navedenog zakona često je kritikovan od strane medija, koji upozoravaju na posljedice vakuuma u ovom dijelu zakonodavstva, te su nerijetko skeptični u pogledu upotrebljivosti ključnih BiH zakona.

Postoje naznake da će Radna grupa, koja je uspostavljena sa ciljem bavljenja pitanjem anti-korupcijskih mjera, preporučiti uspostavljanje anti-korupcijske kancelarije koja bi imala zadatak da koordinira djelatnostima finansijske policije, carina, tužilaštva itd., te bi bila smještena u okviru Ministarstva bezbjednosti BiH.

Stoga je potrebno shvatiti da korupcija, čak i bez jasnih indikatora njene raširenosti (nesizmjerljivosti medijskih izvještaja i realizovanih sudskih postupaka), u BiH ima plodno tlo, što je posljedica izostanka mehanizama uspostavljanja odgovornosti koji postoji u razvijenim demokratijama. Ovakva pretpostavka pruža osnovu za postavljanje pitanja o izvodivosti nezavisnog i specijalizovanog tijela za borbu protiv korupcije u BiH, koje bi imalo širok spektar ovlašćenja, uključujući istražne i preventivne funkcije.

izbijanja ponovnog konflikta preveliki. Posljedice takvog procesa su nepredvidive...“ – Odsustvo procesa lustracije ukazuje na činjenicu da je istu metodu neposredno nakon rata, međunarodna zajednica upotrijebila i u BiH.

⁵ Transparency International's globalni izvještaj o korupciji za 2005. godinu, pokazuje da korupcija šteti ekonomskom razvoju i prijeti procesu rekonstrukcije zemalja koje su izašle iz rata ili drugih kriznih situacija. Bosna i Hercegovina je pala sa 73. na 84. mjesto na ljestvici Transparency International-a, što je jako loše za imidž zemlje i privlačenje stranih investicija, te potvrđuje tezu o rastu korupcije u ovoj zemlji.

ZAKLJUČAK

Korupcija postoji u društvu od davnina. Uprkos toj činjenici, društvo je uvijek negiralo postojanje korupcije i koruptivne prakse uopšte. Korupcija se obično pojavljuje u vezi sa pohlepom, koja predstavlja preduslov sklonosti pojedinaca ka koruptivnoj praksi.

Krivično djelo korupcije su definisali kao davanje, primanje ili traženje koristi sa namjerom da se utiče na službenika u vezi sa njegovim poslom. Korupcija se definiše i kao devijantno ponašanje u odnosu na normalno obavljanje javnih službi zarad sticanja lične ili neke druge koristi (npr. koristi za članove porodice ili grupe sa određenim interesima). Pored toga, pod korupcijom se može smatrati i kršenje normi s ciljem ostvarivanja pojedinačnog interesa. U pravnom smislu korupcija se definiše na različite načine i podrazumjeva različita krivična djela.

Kada se govori o korupciji u obrazovanju, mora se voditi računa da ona postoji na nekoliko nivoa i da se ispoljava u više oblika. Naime, dok je najrasprostranjenija i najvulgarnija praksa u direktnoj kupovini diploma, ocjena i ispita, korupcija se pojavljuje u različitim oblicima: davanje saglasnosti na rad institucija obrazovanja (naročito visokoškolskih institucija) i pored neispunjenosti uslova, korupcija u javnim nabavkama i investicionim aktivnostima u obrazovanju, favorizovanje pojedinih ustanova prilikom odabira udžbenika i ostalih pomagala koji će se koristiti, komercijalizacija i zloupotreba u korištenju školske imovine, podmićivanje revizora za neobjavlivanje različitih nalaza o propustima u radu, korupcija prilikom zapošljavanja na radnim mjestima, korupcija tokom definisanje upisne politike u školske ustanove, organizovanje školskih aktivnosti (izleti, ekskurzije, manifestacije, itd), zloupotreba namjenskih fondova za održavanje škola i kupovinu materijala, prodaja „dobrih ocjena“ kao praksa, zloupotreba studenata u cilju dobijanja određenih informacija i radova koji nisu u skladu sa važećim gradivom, kupovina mjesta za školovanje u određenim institucijama, kupovina ocjena, ispita i diploma i sl.

LITERATURA:

1. Vuković, S.: *Korupcija i vladavina prava*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2003.
2. Grupa autora, *Uputstvo za upotrebu korupcije*, Argument, Beograd, 2002.
3. Globalni izvještaji o korupciji, 2005: poseban prilog – *Korupcija u post-konfliktnoj rekonstrukciji*
4. Ignjatović, Đ., *Kriminologija*, Službeni glasnik, Beograd, 2005.
5. *Krivičnopravna konvencija o korupciji* (Strazbur, 1999.), Službeni list SR Jugoslavije, br. 2, 2002.
6. Sijerčić-Čolić, H.: *Krivično procesno pravo*, Knjige I i II, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2005.
7. Transparency International's globalni barometar korupcije za 2004. i 2005. godinu

Abstract: *School as an educational educational institutions can and must play a key role in relation to the raising of general culture and awareness of the consequences of corrupt activity. In this way, it creates a resistance to a young person for this social evil.*

Central to the fight against corruption must be preventive measures, and removing the causes that lead to corruption. Second, to repressive measures, and high penalties for perpetrators of such crimes. What is most important is the implementation of the special education programs related to the prevention of corruption. It is necessary to implement a continuous campaign to raise awareness of citizens about corruption and how to fight against it.

Key words: *corruption, educational and academic institutions, the educational system*

CONCLUSION

Corruption exists in society since ancient times. Despite this fact, the company has always denied the existence of corruption and corrupt practices in general. Corruption usually occurs in connection with greed, which is a prerequisite to the preferences of individual's corruptive practice.

Corruption offenses are defined as giving, receiving or soliciting used with the intent to influence the officer in connection with his work. Corruption is defined as deviant behavior compared to the normal practice of public service for the sake of gaining personal or other benefits (eg benefits for family members or groups with specific interests). In addition, the corruption can be considered as a violation of norms in order to achieve individual interest. In the legal sense, corruption is defined in different ways and means different crimes.

When we talk about corruption in education, care must be taken that it exists on several levels and that is manifested in many forms. Specifically, while the most widespread and the most vulgar practice of direct purchase of diplomas, grades and exams, corruption appears in various forms giving consent to the operation of the institutions of education (especially higher education institutions) despite non-fulfillment of conditions, corruption in public procurement and investment activities in education, favoring certain companies in the selection of textbooks and other supplies that will be used, commercialization and abuse in the use of school property, bribery of auditors for non-disclosure of different findings about the flaws in the work, corruption in employment in jobs, corruption in defining admission policies in schools, organizing school activities (trips, excursions , events , etc.), misuse of funds earmarked for school maintenance and the purchase of materials, sales of "good score " as a practice, abuse of students in order to obtain specific information, and works that are not in accordance with the material, the purchase of the education at a specific institution, purchase evaluation, examination and diploma etc.

KORUPCIJA U JAVNOM SEKTORU I UPRAVLJAČKE KONTROLE KAO ODGOVOR

REZIME

Ekonomika je moćno oružje za analizu i sagledavanje prevara i korupcije. Kulturne razlike i moral pružaju nam suptilniji i iznijansirani pogled na stvari, ali je ekonomski pristup od fundamentalnog značaja za razumevanje podsticaja za korupciju i njihovog najvećeg uticaja. Javni sektor je dobra podloga i osnova za nastanak prevare i korupcije. Snaga svakog Vladinog sistema zasnovana je na zadobijanju i zadržavanju poštovanja svojih građana, a to poštovanje potiče od poverenja koje ljudi imaju u integritet Vlade i usluge koje ona pruža. Svi zaposleni u državnoj službi – javnom sektoru – učestvuju u pridobijanju poštovanja građana prema Vladi i održavanju poverenja u njene institucije. Cilj ovog rada jeste da pokaže kako se principi upravljanja rizikom, kontrole i dobrog upravljanja primenjuju na prevare i na neregularnosti koje mogu dovesti do prevara.

Ključne reči: prevare, korupcija, javni sektor, upravljanje rizikom, upravljačke kontrole, međunarodni standardi

SUMMARY

Economic science is a powerful tool for the analysis and assessment of fraud and corruption. Cultural differences and morality give us a more nuanced and more subtle pogrlded things, but the economic approach is fundamentealy important for understanding where the greatest incentives for corruption and where the impact is greatest. The public sector is a good foundation and basis for the fraud and corruption.

Power of each government's system lies in the extent to which acquires and retains the respect of its citizens. That respect comes from the confidence that people have in the integrity of government and the services it provides.

All employees in the civil service – the publicsectorhave – a role to play in gaining the respect of citizens by the government, and the maintenance of confidence in the government institutions.

Goal of this paper is to show how the principles of risk management, control and good governance apply to fraud and irregularities that can lead to fraud.

Key words: Fraud, corruption, public sector, risk management, management control, international standards

* Doc. dr Miloje Obradović, profesor na Fakultetu za inženjerski menadžment, sudski veštak, specijalni savetnik JP „Službeni glasnik“.

Uvod

Javni sektor je odlična podloga za korupciju a javna odgovornost neophodna je za kontrolu korupcije. I demokratija i autokratija mogu biti duboko korumpirane, ali se na različite načine mogu pretvoriti u politički odgovorne sisteme. Izbori disciplinuju političare ali, kao što smo uočili na osnovu većeg broja primera, oni nikada nisu savršeni. Javna odgovornost je moguća u svakom sistemu. Sistemi koji imaju jaku antikorupcijsku strategiju uz adekvatno sprovođenje i nadzor imaju šansu za uspeh protiv bolesti koja uništava sistem svake države i to socijalni, ekonomski i društveni sistem. Lični i javni interes često su u sukobu. Korupcijom i mitom podmićivač i podmićeni ostvaruju ličnu korist, ali njihove transakcije krše ono što se zove javni interes ili javna odgovornost. Korupcija i mito mogu, kao što smo rekli, da imaju korene u kulturi i istoriji, ali bez obzira na to, predstavljaju ekonomski i politički problem svake zemlje i države, jer stvaraju neefikasnost u distribuciji javnih koristi i troškova. Oni pokazuju na koji način funkcioniše politički sistem koji ne obraća pažnju na širi društveni interes, kao i to da struktura vlasti ne kanališe efikasno privatne interese. Politički legitimitet se podriva ukoliko Vlada pojedincima dozvoljava da dođu do disproportionalnih privatnih dobitaka na štetu drugih.

Državna služba ima ogroman uticaj na život građana. Ona je odgovorna je za veći deo posla koji obavlja Vlada, pa pogrešno upravljanje ili zloupotreba mogu imati ozbiljne i dalekosežne posledice. Državni službenici rade za Vladu. Građani Srbije imaju pravo da mnogo očekuju od zaposlenih u njenim institucijama – da budu poštteni, nepristrasni i lojalni. Ovo su standardi koji moraju da se ispune u potpunosti i tu ne sme da postoji kompromis.

Građani Srbije od ministarstava očekuju da poštuju i duh i slovo zakona. Oni očekuju da se zvanične odluke donose na pravičan i nepristrasan način, da se javni novac troši razborito i da se javna sredstva odgovorno koriste i čuvaju. Građani očekuju da državni službenici uvek postupaju etički i da su savesni i kompetentni u obavljanju svog posla.

Kada se ova očekivanja ne ispune, sledi javna kritika. Kada građani izgube poverenje u Vladu i državu, oni tada ni ne traže pomoć na koju imaju pravo, ne daju informacije koje su neophodne za pružanje najvažnijih usluga, odupiru se plaćanju poreza i javnih dažbina i sve je veća odbojnost prema aktivnostima javnog sektora.

Svaka zloupotreba poverenja, resursa, podataka ili lični oportunitizam ugrožava prava svih građana Srbije. Standardi integriteta i ponašanja predstavljaju osnovu za obavljanje našeg posla. Način na koji pojedinci u državnoj službi – javnom sektoru – ispunjavaju svoje dužnosti, kao i način na koji državna, javna služba kao celina ispunjava svoje funkcije, utiče na sve nas. Ne radi se o tome šta mi radimo, već na koji način građani to posmatraju.

Stanje korupcije u javnom sektoru danas

Prema izveštaju i godišnjoj listi percepcije korupcije „Transparensi internešenela“, koja je objavljena 3. decembra 2013, Srbija je ove godine imala 42 poena i zauzela 72. mesto po stepenu percepcije korupcije u javnom sektoru od ukupno 177 rangiranih država. To mesto

podelila je s Bosnom i Hercegovinom i Brazilom. U izveštaju se navodi da je 2012. Srbija bila na 80. mestu i imala 39 poena na skali 0–100, gde 100 znači da korupcije nema. Indeks percepcije korupcije meri opažanja eksperata i poslovnih ljudi o zloupotrebama u javnom sektoru, a pri sačinjavanju indeksa za Srbiju u obzir su uzeti rezultati sedam istraživanja. Takođe, navedeno je da je taj rezultat poboljšan zahvaljujući stvaranju antikoruptivnih institucija u borbi protiv prevare i korupcije. U ovom istraživanju navedeno je da je „indeks percepcije korupcije univerzalno prihvaćen parametar“, koji privlači ili odvraća strane investitore. Navodi se još i to da su neki od problema Srbije kršenje antikorupcijskih zakona, nedovoljni kapacitet organa koji vrši nadzor i kontrolu nad njihovom primenom i nedovoljno transparentan proces donošenja odluka.¹ Postavlja se pitanje šta dalje posle demonstriranja političke volje da se reše pojedini slučajevi korupcije, kao i nakon donošenja Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji.

Postavio bih pitanje ili dilemu *ex ante* kontrole i pravila i procedure ili *ex post* kontrole. U svakom slučaju, represija je neophodna, ali je glavna aktivnost sprečiti mogućnosti i prilike za korupciju, prevare i slično a to je *ex ante* model Francuske, primenljiv i na naše podneblje.

Prema navedenom istraživanju TI, i ove godine, kao i prošle, zemlje bivše Jugoslavije, osim BIH, bolje su rangirane od Srbije: Slovenija je na 43. mestu (s 57 poena), Hrvatska na 57. (48 poena), a Makedonija i Crna Gora podelile su 67. mesto (s 44 poena). Među republikama bivše Jugoslavije samo je Slovenija zabeležila slabiji rezultat nego prošle godine, izgubivši četiri poena i šest mesta, a Bosna i Hercegovina je stagnirala. Crna Gora ima tri poena više nego prošle godine, Hrvatska dva više a Makedonija jedan poen.

Među članicama EU Danska je najbolje rangirana i zauzima prvo mesto na ovogodišnjoj listi percepcije korupcije. Među prvih deset zemalja na ovoj listi nalaze se Finska, Švedska i Holandija.

Kada je reč o najvećim evropskim privredama, najbolje su plasirane: Nemačka, na 12. mestu, Velika Britanija, na 14. mestu, Francuska, na 22. mestu, i Italija na 69. mestu, zajedno s Rumunijom.

Grčka, zemlja EU koja je najteže pogođena finansijskom krizom, najgore je rangirana među članicama Unije. Nalazi se na 80. mestu i ima goru poziciju od svih zemalja bivše Jugoslavije.

Bugarska, najsiromašnija zemlja Unije, ima isti broj poena kao i prošle godine i nalazi se na 77. mestu.

S druge strane, Španija, koja je takođe žestoko pogođena krizom, nalazi se na 40. mestu.

¹ www.transparentnost.org.rs

Uparedna praksa sistema upravljačke kontrole kao odgovor na korupciju

Upravljačku kontrolu definišemo kao „organizaciju pravila i procedure koje se koriste da osiguraju da vladini programi ostvare nameravane rezultate; da su resursi koji se koriste za sprovođenje ovih programa u skladu s postavljenim ciljevima organizacije; da su programi i resursi zaštićeni od rasipanja, malverzacija i lošeg upravljanja i da se pouzdane i pravovremene informacije dobijaju, održavaju i izveštavaju i koriste u procesu odlučivanja“.²

Veoma je važno da se upravljačke kontrole ne posmatraju kao nezavisan sistem koji je sam sebi svrha, već kao kontrolni mehanizam koji treba intergrirati u sisteme koji podržavaju ciklus planiranja budžeta, upravljačkog računovodstva i revizije. Sistem podržava efektivnost i integritet svake faze ovog ciklusa i obezbeđuje stalnu povratnu informaciju rukovodiocima. Napominjem da upravljačka kontrola ne garantuje efektivnost Vladinih programa, odsustvo rasipanja resursa i loše upravljanje. Zapravo, upravljačka kontrola jeste sredstvo za upravljanje rizicima koji su vezani za Vladine programe i poslovanje. Kontrole moraju biti odgovarajuće, isplative i podržane odgovarajućom analizom i procenom rizika.

Dva aspekta upravljačke kontrole su:

- informacioni sistem za upravljanje, koji je potreban rukovodstvu za upravljanje poslovima organizacije, praćenje progressa i kvaliteta poslovanja kao i za ocenu rezultata i učinka organizacije; i
- pravila, sistemi, procedure, delegiranje ovlašćenja i podela dužnosti, koji su ugrađeni u proces organizacije kako bi se obezbedilo razumno uveravanje u to da se ciljevi rukovodstva ostvaruju.

Početak delotvornog upravljačkog sistema jeste adekvatna organizacija (organizaciona struktura) u kojoj su rukovodioci odgovorni za kvalitet poslovanja, programa i za poštovanje rokova, za kontrolu trošenja resursa kao i za osiguranje da se posluje i upravlja programima u skladu s načelom integriteta i u saglasnost sa zakonom, propisima i uputstvima usvojenim na centralnom nivou (Ministarstvo finansija, Trezor i Sektor budžeta).

Postoje i ograničenja delotvornosti upravljačke kontrole u borbi protiv prevara i korupcije. Na primer, zbog veličine, kompleksnosti ili strateške prirode nekih Vladinih programa, razvoj delotvorne upravljačke kontrole i procedura revizije ponekad nije moguć. Štaviše, upravljačka kontrola izgrađena je da bi omogućila rukovodiocima da kontrolišu organizaciju, ali ne i samo više rukovodstvo. Ono može zaobići ili odbaciti upravljačku kontrolu i u tom smislu može postojati osetljivost na pojavu korupcije u samom vrhu.

Nisu uspostavljene standardne tehnike za reviziju upravljačke kontrole, pa se stoga praksa razlikuje od zemlje do zemlje. Većina sistema upravljačke kontrole obuhvata kombinaciju:

² www.pifc.eu

- prethodne (*ex ante*) kontrole, prema kojoj transakcije treba da odobri ne samo direktni supervizor ili rukovodilac već i viši službenik;
- tekuće kontrole pružanja usluga, u skladu s navedenim vremenskim rasporedom; i
- naknadne (*ex post*) kontrole, kojom se ocenjuju rezultati i efektivnost preuzetih mera, troškova i politika.

Prilikom praćenja i ocenjivanja efektivnosti upravljačkih kontrola, različite zemlje usvojile su različite pristupe. U nekim zemljama, na primer u SAD, zakonski uslovi su detaljni i strogo propisani, i rukovodioci organa vlasti u obavezi su da izrade godišnji izveštaj i da ocenjuju upravljački sistem organizacije. U drugim zemljama s visokim stepenom decentralizacije sistema, rukovodiocima organa vlasti pružena je značajna sloboda u osmišljavanju sistema upravljačke kontrole dok, s druge strane, eksterno revizorsko telo ili skupština ima značajna nadzorna ovlašćenja. U Nemačkoj je zastupljen decentralizovan sistem – svi su odgovorni za razvijanje sopstvenog sistema a Savezni revizorski sud ima značajnu ulogu kao i parlament. U Francuskoj je sistem centralizovan, dirigovan iz centralne vlasti, i stavlja akcenat na *ex ante* kontrolu. U Velikoj Britaniji glavna tela jesu Trezor, Nacionalna revizorska kancelarija i Komitet za javno računovodstvo.

Značajna raznolikost u načinima razvijanja, usvajanja i funkcionisanja sistema u različitim zemljama u praksi odražava ustavno uređenje (parlamentarni sistem vlasti u evropskim zemljama) i različitost političkih i kulturnih uticaja na upravljačku strukturu javnog sektora.

Izgradnja delotvorne strukture upravljačke kontrole, kao instrumenta u borbi protiv korupcije u javnom sektoru, težak je i dugotrajan proces koji zahteva opredeljenost višeg rukovodstva i konkretnu strategiju za primenu početnih koraka. Nema loših zakona, a od nepostojanja procedura i zakonskih normi gore je samo nepoštovanje postojećih normi, procedura i zakona, odnosno kada se zakoni donose da budu sami sebi cilj.

Odgovornost – rizik od pojave korupcije i upravljanje rizikom

Četiri osnovna elementa koja su neophodna da bi nastala prevara su:

- ljudi za vršenje prevare – to mogu biti pojedinci unutar organizacije, van organizacije ili grupa ljudi zaposlenih unutar ili izvan organizacije;
- sredstva koja treba da se steknu prevarom;
- namera da se izvrši prevara; i
- mogućnost za prevaru.

Uspostavljanjem zdravog sistema interne kontrole koji je proporcionalan riziku, rukovodioci treba da stvore takve uslove da mogućnost za pojavu prevare bude najmanja moguća. Takođe, treba da kontrolišu sistem da bi osigurali da on stalno funkcioniše onako kako je planirano.

Prevare su samo jedan u nizu rizika s kojim se organizacije susreću. Međutim, činjenica da se one vrše smišljeno čini ih teškim za blagovremeno otkrivanje i sprečavanje. Upravljanje rizikom od prevare bavi se utvrđivanjem stepena izloženosti organizacije prevarama i nepravilnostima, kao i verovatnoćom njihove pojave. Zasniva se na ukrštanju verovatnoće za pojavu prevare i mogućim negativnim efektima koji se izražavaju u novčanoj vrednosti.

Preventivne kontrole i stvaranje odgovarajuće kulture u organizaciji utiču na smanjenje verovatnoće za nastanak prevara. Detektivne kontrole i delotvorno planiranje kriznih situacija mogu da smanje iznos i veličinu gubitka.

Svi zaposleni u jednoj organizaciji doprinose upravljanju rizikom od gubitka javnih sredstava:

- proces počinje na vrhu, tamo gde najviše rukovodstvo treba da uspostavi principe ponašanja i da promoviše kulturu koja se bori protiv korupcije;
- operativno osoblje, uključujući interne kontrole, osmišljava, primenjuje i vrši kontrolne aktivnosti kojima se smanjuje procenjeni rizik;
- služba za ljudske resurse osigurava da se zapošljavaju odgovarajući kandidati;
- IT služba uvodi i kontroliše sigurnost kompjuterskog sistema i podataka; i
- interna revizija daje mišljenje o upravljanju rizikom i kontrolama.

Sistem internih kontrola treba da bude osmišljen tako da odgovori na rizike s kojima se organizacija suočava i da njima upravlja.

Jasna opredeljenost za etičko ponašanje u celoj organizaciji treba da omogući da su službenici upoznati s činjenicom da se od njih očekuje da poznaju pravila, da ne izbegavaju kontrole i da se ne libe da prijave bilo kakav sukob interesa.

Sami službenici odlična su prepreka za nastanak prevara. Potrebno je da se podstiče prijavljivanje sumnji na prevaru resornim rukovodiocima, internoj reviziji ili na drugi način (na primer, uz pomoć otvorenog telefona ili sl.).

Dobavljači, ugovarači i sva treća lica koja vrše isporuku robe i usluga za račun organizacije treba da budu upoznati s pristupom organizacije problemu prevare.

To ne znači da se mogućnosti za pojavu prevara mogu potpuno eliminisati ili da je isplativo sudski goniti svaki sumnjiv slučaj, ali menjanje stava ljudi o socijalnoj prihvatljivosti prevare može se vršiti postepeno i na različite načine, kao što je, primera radi, izdavanje dokumenata o politici i kursu organizacije ili javne kampanje.

Osim toga, rizik od nastanka prevara treba da bude sistematično procenjen. Neki sektori imaju nasledni rizik od prevara (zloupotreba socijalnih davanja, porezi, recepti za lekove, carina i sl.).

Dobre prakse koje se razvijaju u javnom sektoru treba da se razmenjuju kroz mrežu za borbu protiv korupcije, promociju saradnje i preduzimanje zajedničkih mera.

Treba uzeti u obzir sedam principa javnog života (Izveštaj Nolanove komisije o standardima javnog života):

N e s e b i č n o s t: Funkcioneri treba da donose odluke koje su isključivo u javnom interesu. Ne smeju da rade s ciljem da ostvare finansijske ili materijalne koristi za sebe, svoje porodice i prijatelje.

I n t e g r i t e t: Funkcioneri ne smeju da se finansijski ili na neki drugi način obavežu prema spoljnim osobama ili organizacijama, koje mogu da utiču na njihov rad i ispunjavanje dužnosti.

O b j e k t i v n o s t: U toku vršenja javnih poslova, uključujući i imenovanje ili predlaganje pojedinaca za nagrađivanje, funkcioneri treba da pravedno odluče na osnovu činjenica.

O d g o v o r n o s t: Funkcioneri su odgovorni javnosti za svoje odluke i postupke i moraju da pristanu na sva ispitivanja koja su primerena funkciji koju vrše.

O t v o r e n o s t: Funkcioneri treba da budu otvoreni onoliko koliko je to najviše moguće o svim odlukama i postupcima koje preduzimaju. Oni moraju da objasne razloge za svoje odluke i da ograniče informacije koje daju samo kada je to u širem društvenom interesu.

I s k r e n o s t: Funkcioneri su obavezni da prijave privatni interes koji se odnosi na njihove dužnosti i da preduzmu mere kojima će rešiti bilo koji konflikt koji proizilazi iz načina na koji štite javni interes.

V o đ s t v o: Funkcioneri treba da promovišu i podržavaju ove principe svojim vođstvom i primerom.

Rukovodioci u javnom sektoru odgovorni su za uspostavljanje i održavanje zdravog sistema kontrola koji podržava ostvarivanje politika, planova i ciljeva organizacije. Sistem internih kontrola trebalo bi da tako bude osmišljen da odgovori i upravlja nizom rizika s kojima se suočava organizacija javnog sektora. Sistem kontrola zasnivao bi se na tekućim procesima za identifikaciju glavnih rizika, za ocenu prirode i stepena rizika i na delotvornom upravljanju tim rizicima. Upravljanje rizikom od prevare i korupcije posmatra se u kontekstu upravljanja širim nizom rizika.

Osim sistemskih zakona, javne institucije treba da razviju politiku borbe protiv prevara kako bi pokazale svima koji traže ličnu korist u vlasti da je takvo ponašanje neprihvatljivo i da se stoga neće tolerisati. Ovaj dokument predstavljao bi smernice za upravljanje rizikom od pojave prevara u organizacijama na centralnom nivou.

Unapređenje kulture za borbu protiv prevara veoma je važno i zbog toga je svaki rukovodilac, ministar itd. odgovoran za uspostavljanje i održavanje zdravog sistema internih kontrola, koji je osmišljen tako da odgovara i upravlja rizicima s kojima se organizacija suočava u toku ostvarivanja svojih politika, dugoročnih i kratkoročnih ciljeva. Prevara je samo jedan u nizu takvih rizika.

Državni organi i organizacije treba da koriste izveštaj o politici borbe protiv prevara u saopštavanju svog pristupa prevari i korupciji. Takođe, treba da razviju plan borbe protiv prevare za rukovodioce i zaposlene u slučaju njihove pojave, kao i da sprovedu redovne

procene rizika od prevara i korupcije na organizacionom i operativnom nivou, a iz perspektive iskustva koja su stekli. Tamo gde postoji rizik treba da se preduzmu mere kontrole, koje su najisplativije, a proporcionalne datom riziku. Svi pokušaji treba da se zasnivaju na obeshrabrivanju ili sprečavanju prevare i korupcije gde god je to moguće.

Državne institucije treba da istraže sumnje o prevari i korupciji. Kada se određena anomalija desi, treba preduzeti odgovarajuće pravne mere, i to disciplinske u svim slučajevima gde bi to bilo opravdano. Uz to, treba sprovesti neophodne promene u sistemu kako bi se sprečila njihova ponovna pojava u budućnosti. Takođe je važno da se uspostavi sistem evidentiranja i praćenja svih otkrivenih slučajeva korupcije ili onih gde postoji sumnja o istoj.

U radu pominjemo ne samo korupciju već i prevaru. Zašto? Sve ovo zbog toga što je značenje reči prevara šire od pojma korupcija, a u našoj javnosti i mnjenju najčešće se pominje korupcija. Reč prevara koristi se kao termin kojim se opisuju postupci kao što su: nepoštenje, podmićivanje, falsifikovanje, iznuđivanje, korupcija, krađa, zavera, pronevera, nezakonito prisvajanje, lažno predstavljanje, prikrivanje materijalnih činjenica i tajno ugovaranje.

Glavni element dobrog korporativnog upravljanja jeste zdrava procena poslovnih rizika organizacije. Ključ upravljanja rizikom prevare načelno je isti kao i za upravljanje bilo kojim drugim rizikom, i treba mu sistematično pristupiti na organizacionom i operativnom nivou.

Strateški pristup upravljanja rizikom zavisi od identifikacije rizika za ključne ciljeve organizacije, procene njihovog značaja, kao i od razmatranja odgovarajućih mera kao odgovora na rizike.

Rezultat ovih mera jeste izrada profila rizika organizacije. Procena rizika treba da bude deo kontinuiranog, a ne jednokratnog procesa – kao što se menjaju sistemi i okruženja, tako se menjanju i rizici kojima su oni izloženi.

Širenje kulture borbe protiv korupcije

Kao dopunu zdravom sistemu interne kontrole, ministarstva treba da razvijaju i promovišu kulturu borbe protiv rizika. To znači jasnu opredeljenost za poslovnu etiku i stvaranje niza proceduralnih dokumenta o politici borbe protiv korupcije i prevare, kojima se jasno saopštava stav prema korupciji.

Neophodno je izraditi Plan borbe protiv korupcije kako bi se osiguralo pravovremeno i delotvorno preduzimanje mera u slučaju njihove pojave. Takvi planovi mogu pomoći u smanjivanju gubitaka i povećanju mogućnosti za uspešan istražni postupak. Plan, koji bi valjalo da se razmatra na godišnjem nivou, treba da sadrži zaključke izvršene procene rizika i uputstva o tome kada treba kontaktirati policiju, budžetsku inspekciju itd.

Ministarstvo treba da obezbedi kanal za izveštavanje o sumnjama za postojanje korupcije i prevara. Zaposlene treba ohrabriti da prijave sumnje svom rukovodiocu, organizacionoj jedinici za internu reviziju ili stručnim licima u specijalizovanoj jedinici za suzbijanje prevara i korupcije.

Mere za sprečavanje i otkrivanje prevare i korupcije

Kada se identifikuju rizici i nedostaci kontrola, odeljenje treba da izabere najadekvatniji način da njima upravlja. Načini za upravljanje rizicima razvrstani su u četiri kategorije:

- prenos;
- tolerisanje;
- ograničavanje; i
- eliminisanje.

Odgovori na većinu rizika spadaju u kategoriju „ograničavanje“, a interna kontrola (ili mere osmišljene za suzbijanje rizika na prihvatljiv nivo) predstavlja odgovor na rizike iz ove kategorije. Takođe, savete o efikasnijoj i efektivnijoj internoj kontroli pruža i interna revizija.

U slučajevima prevare i korupcije treba da se primene snažne kontrole sprečavanja i suzbijanja. Detektivne kontrole uspostavljaju se da bi otkrile greške, propuste, prevare i korupciju pošto se događaj već desio, dok su preventivne kontrole osmišljene da ograniče mogućnost neželjenog ishoda.

Postoji čitav niz kontrola koje se odnose na rizike, a među njima i na rizik prevare, kao što su:

- fizička provera;
- usaglašavanje;
- nadzor;
- razdvajanje i rotacija dužnosti; i
- jasne dužnosti i odgovornosti.

Rukovodioci treba da razmotre koje su kontrole najadekvatnije u konkretnim okolnostima. U osmišljavanju kontrola važno je da su uspostavljene kontrole proporcionalne identifikovanom riziku. Svaka kontrolna aktivnost „košta“, i stoga je važno da su one ekonomski najpovoljnije u odnosu na rizik koji kontrolišu.

Uopšteno govoreći, svrha kontrole jeste da suzbije rizike, a ne da ih ukloni.

Rukovodioci treba da budu svesni svih znakova upozorenja koji mogu ukazivati na to da se prevara i korupcija već dešavaju (na primer, zaposleni su pod stresom bez očiglednog razloga, neobično se i naglo bogate, imaju sumnjive odnose s dobavljačima itd.).

Ministri su odgovorni za sprovođenje detaljnog istraživanja kada postoji sumnja o prevari, kao i za preduzimanje pravnih mera u slučaju kada je to opravdano.

Godišnji izveštaj o krađi i prevari čini deo šire Vladine kulture suzbijanja prevare. Ciljevi izveštavanja o prevari i korupciji jesu:

- doprinos kulturi suzbijanja korupcije kroz ilustrovanje slabosti kontrole do slučajeva stvarne prevare, ili pokušaja prevare, ili krađe, kao pomoć organima vlasti prilikom procene rizika u okviru njihovih internih procedura;

- promovisanje šire kulture suzbijanja prevare pružanjem opštih saveta o borbi protiv korupcije i prevare;
- upozoravanje potencijalnih izvršilaca prevare da je to neprihvatljivo i da neće biti tolerisano unutar centralne vlasti, kao i da će se preduzeti odgovarajuće mere u svim slučajevima gde postoji sumnja o prevari i korupciji; i
- pružanje informacija o prijavljenim krađama i prevarama, kao podloga za analizu i razmatranje u radu skupštine, državnih organa i šire javnosti.

U širem značenju, upravljanje rizikom od prevara i korupcije obuhvata:

- identifikovanje oblasti koje su najosetljivije na prevaru;
- procenu sveukupne osetljivosti organizacije na prevare i korupciju;
- procenu vlasništva;
- ocenu stepena rizičnosti, kvantitativno i kvalitativno, merenjem rizika (visok, srednji, nizak);
- mere protiv korupcije i prevare, koje obuhvataju:
 1. razvijanje i promovisanje kulture borbe protiv korupcije,
 2. raspodelu odgovornosti u upravljanju rizikom od korupcije,
 3. uspostavljanje isplative interne kontrole za otkrivanje i sprečavanje prevare,
 4. razvijanje potrebnih veština i ekspertize za efektivno upravljanje rizikom od korupcije,
 5. efektivnost odgovora na pojavu korupcije,
 6. uspostavljanje odgovarajućih kanala za izveštavanje o korupciji,
 7. stalno praćenje okruženja rizika i rizika korupcije.
- Merenje efektivnosti strategije za borbu protiv korupcije procenom rizika i kontrolom koje sprovodi organizacija, ali i tela van organizacije.

Na kraju, važno je napomenuti da je neophodno da se stvori svest u okruženju o potrebi uvođenja kontrole u sprečavanju korupcije. „Misli se na interno okruženje u organu i organizaciji javnog sektora pa i u Vladi samoj kao i [na] eksterno okruženje, politički stav o potrebi uvođenja 'javne odgovornosti' odnosno da i državni organi i organizacije u svom radu primenjuju 3E.“³

³ Rouz-Ejkerman, S., *Ekonomija korupcije*, Službeni glasnik, 2008.

Zaključak

Jedan od ključnih problema savremenog društva jeste korupcija, i to ona u javnom sektoru. Njen visok nivo ograničava investicije i rast, standard, ambijent i doprinosi neefikasnosti Vlade. Stoga je veoma važno da se kreira ambijent koji će je neutralisati u procesu adaptacije države na nove svojinske odnose. Zemlje u razvoju posebno su izložene riziku od korupcije, kao i države koje su u tranziciji iz socijalizma, ali je ona, manje ili više, zastupljena svuda u svetu. Korupcija vodi ekonomskoj neefikasnosti i nepravednosti, ali reforma može smanjiti materijalne koristi od podmičivanja. Korupcija nije samo ekonomski problem, jer je blisko povezana s politikom. Reforma zahteva sistemske, organizacione i kadrovske promene, ali i promene odnosa tržišta i države, kao i pomeranje etičkih normi ponašanja i postupanja. Efikasna reforma ne može se dogoditi ukoliko ove promene ne podrže i domaći politički lideri i međunarodna zajednica. Nažalost, ne postoji nikakvo univerzalno rešenje, ali osnovni zadatak jeste smanjivanje dobitaka od plaćanja i primanja mita, a ne samo sklanjanje „pokvarenih proizvoda“. Ono čemu treba težiti jeste posvećenost i rešenost rukovodstva i političara da reše ovaj problem, kreiranjem javnog mnjenja i ambijenta koji ne pogoduju korupciji.

LITERATURA

1. S. Rouz-Ejkerman, *Ekonomija korupcije*, Službeni glasnik, 2008.
2. D. Cvetković, M. Obradović, *Ekonomski aspekti pranja novca i problem njegove kvantifikacije*, Kultura-polis, Novi Sad, 2012.
3. R. Tepavac, Cvijanović, Nikolić, „Značaj upravljanja rizicima u osiguranju za ekonomski razvoj zemlje“, *Teme*, 4, Niš, 2012.
4. Evropska komisija (GRECO), Brisel, 10. oktobar 2012, SEC(2012)333.
5. www.euractiv.rs/vladavina-prava
6. www.transparentnost.org.rs
7. www.PIFC.eu
8. www.parlament.gov.rs – Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine.
9. Zakon o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, broj 108/13).

JAVNE NABAVKE KAO KORUPTIVNI IZAZOV

Occasio facit furem - Prilika čini lopova (latinski citat)

Sažetak: Ovaj rad je posvećen korupciji u javnim nabavkama, koja po svojoj raširenosti i posledicama predstavlja rak ranu u ovoj oblasti u Republici Srbiji. Sistem javne svojine “koja se koristi kao svoja, a čuva kao tuđa” doprineo je iskvarenom odnosu pojedinca prema državnoj blagajni, te citat s početka rada ima smisla. Stoga će na ovom mestu biti ukazani osnovni propusti u postupcima javne nabavke, kako zakonodavni, tako i institucionalni. Od prvog sistemskog Zakona o javnim nabavkama 2002. godine, svakom sledećom regulativom se išlo korak napred u sprečavanju korupcije u javnim nabavkama. Najnoviji Zakon u ovoj oblasti, usvojen 06.januara 2013. god. Stupio je na snagu 01.aprila 2013.god. i predstavlja najznačajnije zakonsko dostignuće u uspostavljanju sistema za prevenciju korupcije. Nizom zakonskih rešenja i u Krivičnom Zakoniku se doprinosi sprečavanju ovog krivičnog dela u smislu zloupotrebe javnih ovlašćenja, te je najnovija aktivnost zakonodavca prepoznala i predvidela nova koruptivna krivična dela, kao što su: zloupotreba ovlašćenja u privredi, prevara u privrednom poslovanju, oštećenje poverilaca, subvencijska prevara i zloupotreba u postupku javne nabavke. Zakonsko biće krivičnog dela sa nazivom „Zloupotreba u postupku javne nabavke“ će biti detaljnije razmotreno u ovom radu, jer sam cilj ovog rada jeste analiza inovacija normativnog uređenja javnih nabavki u Republici Srbiji, koje su nedavno nastale, a koje bi trebalo da doprinesu sprečavanju i suzbijanju korupcije u javnom sektoru.

Ključne reči: *korupcija, javne nabavke, Zakon o javnim nabavkama, Zloupotreba u postupku javne nabavke, Krivični zakonik*

Uvod

Korupcija, u najužem smislu reči podrazumeva nezakonito korišćenje društvenog i državnog položaja i moći radi sticanja sopstvene koristi.

Usled fenomena korupcije koja prati postupke javnih nabavki, i poznate činjenice da i u najrazvijenijim zemljama u svetu, borba sa grupama i pojedincima, uključenim u korupciju, ipak ne dovodi do njenog uništenja kao pojave, realno je očekivati da i u zemljama u tranziciji kao što je Republika Srbija, korupcija ove vrste, predstavlja težak društveni problem.

Polazeći od toga da su sistem javnih nabavki relativno nova pojava, a da je korupcija u javnim nabavkama aktuelna tema današnjice, cilj ovog rada je da se naglase odstupanja od načela javnih nabavki, radi protivpravne imovinske i druge koristi za pojedince ili grupe, na

¹ JKP Infostan, Beograd

uštrb javnog interesa, kao i preporuke kako sprečiti nastajanje pomenutog koruptivnog delovanja.

Javne nabavke predstavljaju jednu sistematizovanu celinu, normativnu aktivnost kao skup pravnih odredaba i propisa po kojima su državni organi, organi jedinica lokalnih samouprava, javne službe, privredna društva i pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa (a koji se finansiraju sa više od 50% iz sredstava Budžeta ili u kojima država poseduje više od 50% akcija) dužni postupati.

Poslovi javnih nabavki su: planiranje; sprovođenje postupka javne nabavke (ne ograničavajući se samo na učešće u komisiji za javnu nabavku); izrada konkursne dokumentacije; izrada akata u postupku javne nabavke; izrada ugovora o javnoj nabavci; praćenje izvršenja javne nabavke i svi drugi poslovi povezani sa postupkom javne nabavke.

1. Osnovna načela postupaka javnih nabavki i posebna pravila

Sva načela javnih nabavki su formulisana kao svojevrsna obaveza naručioca javnih nabavki. Imaju isti cilj i međusobno su uslovljena i povezana. Načela su osnov postupanja o kojim se vodi računa u svakoj fazi sistema javnih nabavki.

1.1. Načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava

Ovo načelo se smatra ciljnim načelom u celom sistemu javnih nabavki. Ono podrazumeva što manje troškova u realizaciji javnih nabavki i optimalne rokove za sprovođenje. Ekonomičnost tačno znači da se potrebni resursi pribave uz najmanje troškove, efikasnost označava nivo izdataka po jedinici resursa, a efektivnost je kranji cilj kao ishod koji u ovom slučaju znači kvalitet dobara i usluga koje su predmet nabavki. Sva ostala načela se mogu smatrati sredstvom za ostvarenje ovog načela.

1.2. Načelo obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima

Naručilac ne može da ograničava konkurenciju među ponuđačima, a posebno, ne može da ograničava moguće ponuđače, neopravdanom primenom ograničenog postupka nabavke, ili korišćenjem mera koje favorizuju pojedine ponuđače. Samo sa uključivanjem što većeg broja ponuđača u postupak, može se očekivati da sklopljeni ugovor o nabavci bude najpovoljniji.

1.3. Načelo transparentnosti postupaka

Transparentnost podrazumeva da po pravilu, postupci javnih nabavki moraju biti javni, objavom poziva u Službenom glasniku i Portalu Uprave za javne nabavke. To podrazumeva mogućnost uvida u postupke od strane svih zainteresovanih lica. Time se sprečavaju mnogi oblici zloupotreba, jer se po objavi dokumenata postupka, odmah ili u određenim rokovima može sprečiti primećena neregularnost.

1.4. Načelo ravnopravnosti ponuđača

Naručilac mora da obezbedi svim ponuđačima u svim fazama postupka javne nabavke ravnopravan tretman. Naručilac, u svom pozivu za prikupljanje ponuda je dužan da vodi računa da ne stavi neke ponuđače u privilegovan položaj, ukoliko po ZJN nije neophodno.

2. Antikorupcijska pravila

Svi naručioci, ponuđači i drugi učesnici u postupku javne nabavke dužni su preduzeti efikasne i delotvorne mere kojima se sprečava korupcija, zloupotreba službenog položaja, zaključivanje sporazuma radi prevare trećih lica, davanje lažnih podataka prilikom podnošenja ponuda, sukob interesa, nedostatak nepristrasnosti i transparentnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki i, u tom cilju, unapređivati visoke standarde transparentnosti, efikasnog sistema unutrašnje revizije, otvorenog javnog nadmetanja i utvrđivanja objektivnih kriterijuma za odabir i donošenje odluke.

"Naručilac je dužan da odbije ponudu, poništiti postupak javne nabavke ili odustane od sklapanja ugovora, ako utvrdi ili osnovano sumnja da je ponuđač pokušao uticati ili je pokušao dati ili je dao ili je pristao dati, posredno ili neposredno, službeniku za javne nabavke, članu komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda ili zaposlenom kod naručioca ili nekoj drugoj osobi, nagradu ili pogodnost u bilo kom obliku ili koju drugu vrednost u vezi sa odlukom ili sprovođenjem postupka nabavke, sa ciljem da tako utiče na sadržaj radnji i odluku naručioca u pogledu ponude, kao i zbog činjenja, prikrivanja i lažnog prikazivanja podataka."² Naručioci su obavezni da svim zainteresovanim licima omoguće pristup i odgovarajuće informacije.

Neprimenjivanje antikorupcijskog pravila ima direktan i neposredan efekat na korupciju. Naime, ukoliko se ne sankcionišu očigledni primeri (koji se mogu dokazati) pokušaja korupcije, ili preduzimanja koruptivnih radnji u javnim nabavkama, onda javne nabavke postaju veoma pogodno tlo za razvoj korupcije i zadovoljenje privatnog, na štetu javnog interesa.

Svaka faza postupka je prilika za korupciju u proceduri javne nabavke i nosi rizik da se ne ispuni njihov cilj, ili povredi jedno od osnovnih načela, kao i antikorupcijsko pravilo. S druge strane, i neažurna primena zakonskih ovlašćenja nadležnih organa je takođe doprinela značajnom porastu broja koruptivnih radnji u postupcima javnih nabavki.

3. Koruptivno delovanje naručioca po fazama postupka javne nabavke

3.1. Koruptivno delovanje kroz Akt plana nabavki kao zloupotreba u fazi planiranja javne nabavke

Zakonski preduslovi javne nabavke su kumulativno predviđeni da: za javnu nabavku budu obezbeđena sredstva u budžetu ili finansijskom planu naručioca, i drugo, konkretna javna nabavka mora biti predviđena u planu nabavki, kao aktu u kojem su sve nabavke godišnje planirane i koji se sačinjava prema Modelu plana nabavki, predloženim od strane Uprave za javne nabavke i koji je svojevrstan obavezujući dokument.

U praksi se javljaju dve vrste neregularnosti u vezi sa planom nabavki. S jedne strane, to su neregularnosti koje se tiču donošenja plana nabavki i sadržine tog akta, a s druge strane, to je sprovođenje postupaka nabavki suprotno od onoga što je predviđeno u planu nabavki.

² Predrag Jovanović, *Anatomija korupcije*, Transparentnost Srbija, Beograd, 2004., str. 55.

Sa aspekta Akta plana, neregularnost kao potencijalni koruptivni mehanizam postoji ako takav akt uopšte nije donet na nivou naručioca, tj, budžetskog korisnika koji vrši javnu nabavku, ili kada naručilac donosi ili dopunjava plan nabavki tek nakon sprovedenog postupka nabavke, zatim, ako u planu nabavki nisu predstavljene sve javne nabavke koje će naručilac sprovesti u toku godine, te ako u planu nabavki nisu navedene nabavke koje predstavljaju izuzetak od primene Zakona.

Sa aspekta faze planiranja predmeta javne nabavke, najvažnije je pitanje svrsishodnosti i ekonomičnosti javne nabavke, to jest, da li je uopšte, potrebno nabaviti zahtevane predmete nabavki, te, da li su potrebne tolike količine dobara (obim radova ili usluga) koje se traže, i koji je adekvatan kvalitet onoga što će se nabavljati, pogotovu, da li predmet nabavki, po svojim karakteristikama, upravo odgovara potrebama naručioca?

Nabavka nečega što realno nije potrebno naručiocu, ili nabavka u neodgovarajućim količinama, neadekvatnog kvaliteta i neodgovarajućih svojstava dovodi do nepotrebnih izdataka javnih sredstava. U brojnim slučajevima motiv za ove pojave je koruptivne prirode, tj. težnja ponuđača i pojedinaca zaposlenih kod naručioca da ostvare imovinsku korist na račun javnih sredstava.

Česta pojava ovakvih analiza su mapirale ovu fazu postupka kao rizičnu u nabavci, posebno intelektualnih usluga (usluga prevođenja, istraživanja), zatim, u nabavci potrošnog materijala, rezervnih delova, stručne obuke lica kod naručioca, prekomernoj nabavci računarske opreme, građevinskog materijala, nabavci izrade sajta sa velikim brojem nepotrebnih aplikacija, itd. U mnogim od ovakvih konkretnih i nesvrshodnih nabavki postoji prilika da određena lica ili grupe postižu ličnu korist na račun sredstava obezbeđenih od poreskih obveznika i drugih javnih prihoda.

Preporuka: Veća kontrolna aktivnost Državne Revizorske institucije kao nadležnog organa, nad uvidom u planiranje javnih nabavki kod naručioca, s obzirom da planovi nabavki nisu dostupni javnosti, te se ne mogu na drugi način prenebregnuti. Takođe bi bilo korisno zahtevati od naručioca da za sve moguća dobra koja nabavlja, usluge i radove sačini svojevrstne standarde kojima će se rukovoditi i tako smanjiti mogućnost iznalaženja nameštenog dobavljača.

3.2. Zloupotrebe faze donošenja odluke o pokretanju postupka - namerno određivanje nerealno procenjene vrednosti javne nabavke

Procenjena vrednost javne nabavke predstavlja iznos javnih sredstava koji naručilac opravdano očekuje da će utrošiti radi nabavke određenog dobra, usluge ili radova. Određivanje procenjene vrednosti je od značaja za vrstu postupka koji će se primeniti kao i za ostvarenje načela transparentnosti postupka javne nabavke. Procenjena vrednost predmeta nabavke povlači za sobom niz drugih aktivnosti koje je naručilac dužan ili nije da obavi u vezi sa tom nabavkom, pa je izvesno da se time može izazvati neki koruptivni efekat. On može imati za cilj:

- izbegavanje propisanih obaveza naručioca u pogledu oglašavanja javne nabavke (objavljivanje prethodnog raspisa i objavljivanje oglasa u „Službenom glasniku Republike Srbije“); a time svesno ograničenje konkurencije i nametanje favorizovanog ponuđača
- omogućavanje odbijanja ponuda kao neprihvatljivih, jer sve bi cene prelazile procenjen iznos, iako bi bile tržišno opravdane, a time bi se stvorila mogućnost obustave postupka, ukoliko naučilac utvrdi da “njegov” favorit nije najpovoljniji

- opravdanje da se od ponuđača ne bi tražile bankarske garancije za ispunjenje obaveza u postupku javne nabavke, kao i u fazi realizacije ugovora.

Preporuka: Trebalo bi propisati poseban prekršaj i razloge ništavosti ugovora za slučaj u kojem naručilac sa namerom određuje nerealnu procenjenu vrednost konkretne nabavke. Mogućnost delovanja nadležnih organa da na osnovu dostavljenih planova nabavki zahtevaju obrazloženja naručioca u vezi sa načinom na koji je utvrđena porcenjena vrednost javne nabavke. takođe, bi mogli da se ostvare efekti u sprečavanju nastajanja pomenutog koruptivnog mehanizma.

3.3. Zloupotreba u fazi izrade konkursne dokumentacije - formiranje predmeta nabavke da bi mogao da nabavku realizuje samo određeni ponuđač

Nedozvoljeno ograničenje konkurencije među ponuđačima se, pre svega, vrši kroz neopravdanu primenu izuzetaka i pregovaračkog postupka, ili sprovođenjem bilo kog postupka javne nabavke uz povrede načela transparentnosti i jednakosti ponuđača. Međutim, ograničenje konkurencije je moguće i kroz izbor predmeta nabavke u fazi planiranja, o čemu je bilo reči, ali i formiranjem predmeta tako da nabavku takvog predmeta može da ponudi i realizuje samo određeni ponuđač.

U ovim slučajevima, naručilac najčešće ima saznanja da određeni ponuđači mogu jedini da isporuče celokupnan predmet nabavke ili nešto što je specifično, ali suštinski nepotrebno sa stanovišta realizacije konkretnog ugovora o javnoj nabavci. Priključenjem takvih elemenata predmetu konkretne javne nabavke omogućava se određenim ponuđačima da budu u prednosti u odnosu na ostale, ili se stvara situacija u kojoj samo njihove ponude mogu da budu izabrane.

Preporuka: Trebalo bi zakonski predvideti da naručioci predmete svojih nabavki zbog specifičnosti koje im pripisuju, podele na partije, odnosno celine, i time omogućće većem broju ponuđača da realizuju po delovima predmet nabavke.

3.4. Zloupotreba izbora vrste postupka - nedozvoljeno usitnjavanje nabavki u više javnih nabavki male vrednosti

Pošto postupak javne nabavke male vrednosti predstavlja izuzetak od pravila primene otvorenog postupka kao postupka u kojem se objavljuje javni poziv i time obezbeđuje najšira moguća konkurencija, izostaje obaveza naručioca da poziv objavi u „Službenom glasniku Republike Srbije“ ili na Portalu javnih nabavki, te je dovoljno da pozove tri ponuđača po svom izboru da podnesu svoje ponude. Ova činjenica govori u prilog mogućih nameštanja određenog ponuđača sa kojim pojedinac ili grupa može napraviti ličnu korist od favorizovanog dobavljača. Dovoljno je da jedan od ta tri ponuđača dostavi ispravnu (ispunjava sve uslove) i odgovarajuću (ispunjava sve tehničke karakteristike) ponudu, pa da naručilac može da donese odluku o izboru te ponude i da, na osnovu toga, zaključi ugovor o javnoj nabavci. Po tome je postupak javne nabavke male vrednosti veoma sličan pregovaračkom postupku, koji predstavlja postupak sa ozbiljnim ograničenjem konkurencije.

Postupak javne nabavke male vrednosti je karakterističan i po tome što ponuđačima olakšava podnošenje ponuda dostavljanjem samo svoje izjave da ispunjavaju Zakonom predviđene uslove, datu pod punom moralnom, materijalnom i krivičnom odgovornošću. Time je znatno pojednostavljen postupak nabavke, ali je i otvorena mogućnost da ponuđači koji ne ispunjavaju uslove za učešće (nisu platili porez, imaju zabranu obavljanja delatnosti

itd.) bez provere dobiju mogućnost da sa njima naručilac zaključi ugovor o realizaciji nabavke.

Zakon definiše predmet javne nabavke male vrednosti kao istovrsna dobra, usluge i radove koji se imaju nabaviti po proceduri, a u vrednosti dozvolejnoj na godišnjem nivou, i čiji limit ne prelazi vrednost ovog postupka. No, ukoliko naručilac izvrši nekoliko ovakvih postupaka, te se saberu sve vrednosti ugovora, lako se može zaključiti da li se moglo pristupiti jedinstvenoj javnoj nabavci istih dobara po drugom osnovu. Međutim, zakonska definicija istovrsnosti dobara, usluga i radova kao predmeta javne nabavke male vrednosti, nailazi na nejasnoće u praksi, pa se kontrola ove vrste malvezacija u sistemu javnih nabavki vrši nedovoljno efikasno. Nastojanje da se usitnjavanjem nabavke kroz postupak javne nabavke male vrednosti suzi krug zainteresovanih ponuđača, i omogućiti samo određenom ponuđaču da bude izabran i sa njim zaključi ugovor, naručilac će nedozvoljeno vršiti na pr. odvojenu nabavku delova kancelarijskog nameštaja (stolica, stolova, ormana), ili na pr. odvojenu nabavku za posebne organizacione celine jednog naručioca (filijale), tako da svaka od tih celina sprovodi postupak javne nabavke male vrednosti, itd. Iako je istovrsnost zajednički imenitelj svake od ovih nabavki male vrednosti, naručilac čini izbegavanje propisa radi svojevrsnog cilja.

Takođe se neopravdanom primenom ovakvog postupka omogućava učešće ponuđačima koji ne ispunjavaju neki od zakonskih uslova za učešće, zbog čega i ne bi mogli da podnesu ponudu u otvorenom postupku.

Preporuka: Možda bi se jasnijom zakonskom definicijom istovrsnosti dobara, usluga i radova bolje klasifikovali predmeti javne nabavke male vrednosti, te bi se u kontroli nadležnih organa i adekvatnije tumačile zahtevane nabavke, te ne bi postojala dilema kojom se najčešće naručioci pravdaju. Mera koja bi doprinela tome je uvođenje referentnog sistema klasifikacije predmeta javne nabavke, usklađenog sa drugim postojećim klasifikacijama, a sve u skladu sa odgovarajućim rečnikom u Evropskoj uniji - CPV („Common Procurement Vocabulary“).

3.5. Zloupotreba u primeni postupka postupka

a) Česta i neopravdana primena pregovaračkog postupka „po hitnosti“

Jedan od uslova koji Zakon o javnim nabavkama predviđa za primenu pregovaračkog postupka “po hitnosti” je svakako izvesna vanredna okolnost koja je neplanirano nastala. U okolnostima nepredviđenih događaja, na koje naručilac nije mogao da utiče, niti da objektivno očekuje, pretpostavka je da je nastupila posledica koja zahteva hitno reagovanje, te naručilac, zbog rokova, ne može primeniti redovni (otvoreni ili restriktivni) postupak.

Međutim, poredeći Izveštaje o javnim nabavkama u Republici Srbiji za prethodni period, od strane Uprave za javne nabavke, uočeno je povećanje zastupljenosti broja sprovedenih postupaka „po hitnosti“ sa 17 % u 2010. godini na 24% u prvom polугоđu 2011. godine. To govori da se ova vrsta postupka podlegla zloupotrebi, te je primenjivan u različitim situacijam akoje ne odgovaraju zakonskim pretpostavkama po svim elementima. Zloupotreba se ogleda u tome što je do vanrednih okolnosti došlo zato što je kasno pokrenut postupak (loše planiranje, ili neadekvatno praćenje realizacije prethodno zaključenih ugovora), ili je do vanrednih okolnosti došlo zbog postupanja samog naručioca (više puta poništavan postupak javne nabavke zbog greške naručioca). Dešava se da se naručilac poziva na hitnost, a sam pregovarački postupak sprovodi nekoliko meseci.

Shodno tome, može se zaključiti da se neopravdanom primenom pregovaračkog podupka po hitnosti, namerno ograničava konkurencija, a to sve zbog favorizovanja “svog” ponuđača. Posebno je štetno i zbog toga što ovaj postupak onemogućava zaštitu potencijalnih ponuđača koji nisu učestvovali u postupku (nije im poslat poziv za učešće) jer, i podneti zahtev za zaštitu prava ponuđača, ne zadržava dalje radnje naručioca i realizaciju ugovora o nabavci sa u pregovaranju odabranim ponuđačem. Naknadno, jedino može doći do poništenja ugovora za koji nije bilo zakonske osnove.

Jedini lek protiv ovakvih pojava je što jača uloga Ministarstva finansija i Državna revizorske institucije, kao kontrolnih institucija, u postupanju po obaveštenjima dobijenim od strane Uprave za javne nabavke u vezi sa izveštajima o sprovedenim pregovaračkim postupcima „po hitnosti“. Ta dva organa su, nesumnjivo, ovlašćeni sa pokretanje odgovarajućih postupaka za utvrđivanje pitanja odgovornosti učesnika u postupcima javnih nabavki, i ta svoja ovlašćenja bi trebalo da koriste u znatno većem obimu.

b) Česta i neopravdana primena pregovaračkog postupka sa određenim ponuđačem

Zaštita isključivih prava putem „tehničkih, odnosno umetničkih razloga“ zbog kojih nabavku može ispuniti samo jedan ponuđač, je razlog za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, zbog čega taj postupak karakteriše odsustvo bilo kakve konkurencije. Naručilac je tada prinuđen da pregovara samo sa jednim ponuđačem. Međutim, ukoliko, zaista, ne postoje objektivne i dokazive okolnosti koje potvrđuju da nabavku može da realizuje samo jedan ponuđač na određenom, relevantnom tržištu, onda primena pomenutog pregovaračkog postupka ukazuje na težnju naručioca da favorizuje jednog ponuđača, te da, istovremeno, onemogućući svima ostalima da učestvuju.

Takva težnja naručioca se ogleda u svesnom opisu predmeta nabavke koji može da ispuni samo jedan ponuđač. Česte su pojave da uopšte i ne postoje karakteristike predmeta nabavke koje bi upućivale na ovakav postupak, ili dokaz koji poseduje naručilac ne ukazuje da samo određeni ponuđač može da realizuje nabavku.

Izostankom javnog poziva, i upućivanje poziva samo jednom ponuđaču sa ciljem pregovaranja, ukazuje na dogovoreni posao, te se neretko dešava da u takvim slučajevima naručilac nabavi po nerealno visokim cenama, često nekvalitetna sredstva koja su predmet nabavke. Takođe ukazuju da je određeni deo iznosa namenjen ostvarivanju koristi od strane pojedinaca koji su učestvovali u pripremi i sprovođenju pregovaračkog postupka.

Mehanizam za sprečavanje neopravdane primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, u važećem Zakonu je propisana obaveza objavljivanja obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude u tom postupku .To obaveštenje se, posle donošenja odluke o izboru najpovoljnije ponude, objavljuje u «Službenom glasniku Republike Srbije» i na Portalu javnih nabavki, i ponuđači koji nisu pozvani da učestvuju u toj vrsti postupka mogu u roku od 8 dana da podnesu zahtev za zaštitu kao pravno sredstvo kojim bi osporili postojanje razloga za sprovođenje te vrste postupka. Kada ponuđači počnu da koriste ovaj mehanizam u punoj meri, i odluke naručilaca u najvećem broju slučajeva bi bile osporene i poništene, što bi pomoglo u daljoj praksi sprečavanja neopravdane primene ovog postupka.

c) Česta i neopravdana primena izuzetaka

U Zakonu o javnim nabavkama su određene nabavke na koje se ne primenjuju odredbe tog zakona, iako ih sprovode lica koja po tom propisu imaju status naručioca. U pitanju su, dakle, situacije u kojima naručilac nije u obavezi da sprovodi postupak javne nabavke po propisanim pravilima, zato što postoje okolnosti koje čine nepotrebnim ili nemogućim primenu tih pravila. Ove vrste zloupotrebe spadaju u najteže povrede ovog zakona. Veoma je različito tumačen pojam izuzetka, te je na naručiocu teret da dokaže šta se podrazumeva u njegovoj nabavci razlogom izuzeća od zakona.

Primeri za neopravdanu primenu izuzetaka su:

- sprovođenje nabavke između dva naručioca od kojih jedan, koji se javlja kao ponuđač, nema isključivo ili posebno pravo obavljanja delatnosti koja je predmet konkretne javne nabavke (naručilac bez sprovođenja postupka javne nabavke angažuje fakultet u državnom vlasništvu radi izrade određenog projekta, iako postoji niz privatnih subjekata koji bi taj projekat mogli da izrade);
- tretiranje određenih nabavki kao poverljivih, iako ne postoje uslovi za to (nabavka kancelarijskog nameštaja, putničkih vozila, goriva, ogreva itd.);
- nabavljanje bez sprovođenja propisanih postupaka javnih nabavki u dužem periodu posle elementarne nepogode, kada su već obezbeđeni svi osnovni životni uslovi;
- nabavka usluga istraživanja bez primene Zakona u svrhu ostvarivanja profita naručioca (radi obavljanja njegove delatnosti), a ne u svrhu nekog opšteg interesa, što je preduslov za primenu izuzetka.

U tom smislu, potpuno odsustvo primene odredaba Zakona samo po sebi stvara sumnju da postoje određene koruptivne tendencije. Sprovođenje nabavke bez propisane procedure omogućava potpuno ograničenje, pa čak i isključenje bilo kakve konkurencije, pa je rizik od neopravdane primene izuzetaka vrlo izražen.

Preporuka je smanjiti broj izuzetaka u zakonskim odredbama, kao i jasnije definisati neke pojmove izuzetaka. Sa nadležnošću, ovlašćenim institucijama, posebno DRI, u proveru opravdanosti izuzimanja od primene zakona o javnim nabavkama, treba omogućiti da na osnovu analize dostavljenog plana naručioca, vrše zabranu pokretanje takve nabavke, ili da zaustave već pokrenutu nabavku.

Iz prethodno navedenog se može zaključiti da najveći prostor za zloupotrebu predstavlja neblagovremeno planiranje javnih nabavki, nejasnoća tenderske dokumentacije kada su u pitanju karakteristike robe, obmana u vrsti postupka, naknadno aneksiranje ugovora, gde može doći do znatnih odstupanja od tenderskih uslova, drugim rečima do dezavuisanja procedure koja prethodi zaključenju ugovora, te se plaća nešto što nije ugovoreno, tako da se pravi razlika između onog što je plaćeno i onog što je stvarno dobijeno, a ta razlika se deli između naručioca i odabranog ponuđača. Na žalost, mnoge koruptivne aktivnosti naručioca u sve tri faze javnih nabavki (planiranje, procedura, realizacija ugovora) zbog nedostatka dokaza su teško dokazive.

4. Zloupotreba u postupku javne nabavke kao krivično delo

Republika Srbija je poslednjih godina preuzela konkretne obaveze u borbi protiv korupcije, a shodno članstvu u Savetu Evrope, kao i zahtevu u procesu pridruživanja i sticanja

statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. S obzirom da je Grupa država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) usvojila izveštaj za Republiku Srbiju u okviru trećeg kruga evaluacije, koji sadrži određene preporuke za izmene i dopune pojedinih članova Krivičnog zakonika, vezanih za koruptivna krivična dela, i srpsko krivično zakonodavstvo je izmenjeno i dopunjeno.

Usvojenim izmenama Krivičnog zakonika, krajem 2012.godine, predviđeno je uvođenje novog krivičnog dela - zloupotrebe u javnim nabavkama, sa ciljem suzbijanja korupcije u javnim nabavkama.

Učinilac krivičnog dela zloupotrebe u postupku javne nabavke mora imati posebno svojstvo. Naime, kao i kod većeg broja drugih dela privrednog kriminaliteta, učinilac zloupotrebe u postupku javne nabavke može biti samo: 1) odgovorno lice u preduzeću i drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica, ili 2) preduzetnik.

Kao odgovorno lice smatra se "se vlasnik preduzeća ili drugog subjekta privrednog poslovanja ili lice u preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu kojem je, s obzirom na njegovu funkciju, uložena sredstva ili na osnovu ovlašćenja, poveren određeni krug poslova u upravljanju imovinom, proizvodnji ili drugoj delatnosti ili u vršenju nadzora nad njima ili mu je faktički povereno obavljanje pojedinih poslova.

Odgovornim licem smatra se i službeno lice kad su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakoniku nisu predviđena u glavi o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica" (čl. 112, st. 5. KZ RS), a kao subjekt privrednog poslovanja smatra se " preduzeće, drugo pravno lice koje obavlja privrednu delatnost i preduzetnik. Pravno lice koje pored svoje osnovne delatnosti obavlja i privrednu delatnost smatra se subjektom privrednog poslovanja samo kada vrši tu delatnost" (čl. 112, st. 21 KZ RS).

Najzad, preduzetnikom se smatra lice koje samostalno obavlja delatnost ličnim radom, odnosno ličnim radom i sredstvima u svojini građana.

Bez obzira na to da li se kao izvršilac ovog dela javlja odgovorno lice u subjektu privrednog poslovanja ili preduzetnik, priroda ovog krivičnog dela podrazumeva da konkretni izvršilac mora preduzeti radnju izvršenja isključivo sa umišljajem, koji pak mora biti pojačan namerom da se ovim putem pribavi protivpravna imovinska korist. Kao sporno može se pojaviti pitanje kome je takva imovinska korist namenjena.³

Polazeći od pravne prirode zloupotrebe u postupku javne nabavke, kao i od položaja ovog krivičnog dela u pravnom sistemu Republike Srbije, smatramo da je ovde u pitanju namera da se za pravno lice u kome je izvršilac zaposlen pribavi protivpravna imovinska korist. Reč je, dakle, o zloupotrebi u korist pravnog lica u kome je izvršilac zaposlen, ili u korist drugog pravnog lica ili drugog subjekta privrednog poslovanja koji ima svojstvo pravnog lica (a ne za sebe, u kom slučaju bi moglo da postoji krivično delo zloupotrebe službenog položaja).

Radnja izvršenja Zloupotrebe u postupku javne nabavke postoji kao krivično delo - ukoliko je: podneta ponuda zasnovana na lažnim podacima; ukoliko se na nedozvoljen način dogovaralo sa ostalim ponuđačima ili su preduzete druge protivpravne radnje u nameri da se time utiče na donošenje odluke naručioca javne nabavke. U te radnje se podrazumeva obećanje nagrade ili druge pogodnosti drugim ponuđačima, davanje poklona, ili druge pogodnosti.

³ Detaljnije videti: Đorđević Đorđe, *Krivično pravo – posebni deo*, Kriminalističko- policijska akademija, Beograd, 2011.

Da bi se radilo o krivičnom delu zloupotrebe u javnim nabavkama neophodno je da su radnje preduzete u nameri da se utiče na donošenje odluke naručioca o izboru najpovoljnijeg ponuđača javne nabavke, i da se zloupotreba izvršila samo sa umišljajem. Izvršiocu ovakvog krivičnog dela se izriče kazna zatvora od šest meseci do pet godina.

Takođe, zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama može postojati, ako odgovorno lice ili službeno, u naručiocu javnih nabavki, iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja, ili nevršenjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama. U svemu ovom, pored izvršenja zloupotrebe umišljajem, neophodno je i da je nastupila posledica, koja se sastoji u prouzrokovanju štete javnim sredstvima, da bi se tretiralo krivično delo.

Zaključak

Koliko god je napredovalo znanje u zakonodavnoj oblasti javnih nabavki, toliko je napredovalo i znanje kako zloupotrebiti te odredbe.

Naročita praksa o tome da li će, od koga i po kojoj ceni i po kom postupku, neko dobro, usluga ili radovi biti nabavljeni sredstvima iz budžeta, presudno odlučuju ljudi koji su došli u tu priliku da o tome odlučuju, samo zato što to njihova politička pripadnost dozvoljava. To znači da su neretko postuci javnih nabavki samo formalnost, jer se ono što je unapred odlučeno puko pakuje u jednu proceduralnu formu. Obično se tada predmet javne nabavke preplati, iz čega nosioci političke moći u organu ili javnom preduzeću, koji odlučuju o nabavkama, kroz korupciju izvlače korist. Da li je to za sebe lično, ili grupu, stranku, ili sve zajedno, jednako je štetno po javni interes. Zbog toga se dešava da se ponuđači sve manje prijavljuju za učešće. Oni ne veruju u izbor najpovoljnije ponude po objektivnim kriterijumima, a takođe i u ažurnost nadležnih organa koji vrše zakonski ovlašćenu kontrolu postupaka javnih nabavki.

Iako je institucionalna struktura zaštite regularnosti postavljena još ranijim Zakonima o javnim nabavkama, još uvek postoje prepreke na koje nailaze organi koji vrše nadzor nad primenom javnih nabavki.. Pre svega se radi o nedovoljnim kadrovskim kapacitetima, nejasnim ovlašćenjima i nedovoljnom među-koordinacijom. Međutim, svi nezavisni antikorupcijski organi počev od Državne revizorske institucije (DRI), Uprave za javne nabavke, Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Poverenika za informacije od javnog značaja do Agencije za borbu protiv korupcije, imaju značajnu i ključnu ulogu u otkrivanju koruptivnih krivičnih dela.

U borbi protiv zloupotrebe u javnim nabavkama, velika su očekivanja od novog Zakona o javnim nabavkama koji je usvojen 06.januara 2013.godine a počeo sa primenom 01.aprila ove godine. Uprava za javne nabavke će doneti podzakonska akta, od ključnog značaja za primenu tog zakona, koji će smanjiti korupciju.

Novi zakon uvodi bolju zaštitu uzbunjivača, to jest onih koji prijave korupciju, a i uvodi zabranu da se rukovodilac službe koja naručuje javne nabavke u naredne dve godine zaposli kod ponuđača.

Predviđeno je uvođenje funkcije građanskog nadzornika, koji je obavezan da nadgleda postupak javne nabavke vrednosti veće od milijardu dinara. Takvu funkciju može obavljati stručno lice ili udruženje iz oblasti javnih nabavki.

Male nabavke do 3 miliona dinara biće javne, zato što je njihova netransparentnost bila jedan od najvećih izvora korupcije, te će biti obavezna objava konkursne dokumentacije.

Veliki naručioci će biti dužni da organizuju posebnu službu koja će najmanje dva puta godišnje sprovoditi kontrolu javnih nabavki, te zakon predviđa i stopiranje procesa javnih nabavki u slučaju da se pojavi sumnja u postupak.

Zakon je u novim odredbama smanjio broj izuzetaka od primene zakona i mogućnost za pribegavanje pregovaračkim postupcima. Ali, je novim propisom planirano uvođenje novog postupka-konkurentnog dijaloga.

Institucijama kao što je Uprava za javne nabavke povećane su nadležnosti i ovlašćenja, a Republičkoj komisiji za zaštitu prava je promenjen sastav i način rada. Komisija će ubuduće imati pravo da novčano kažnjava za nepoštovanje postupka zaštite prava i nesprovođenje odluka.

Cilj novog zakona je da omogući sprovođenje bržeg procesa javnih nabavki, uz istovremeno uklanjanje glavnih uzroka korupcije.

Što se tiče uloge tužilaštva u represivnoj ulozi prema korupciji u javnim nabavkama, može se konstatovati da nije posvećena dovoljna pažnja, s obzirom na značaj javnih nabavki u društvu. One učestvuju sa više od 10% izdataka iz budžeta. Zato bi bilo logično da se aktivnost tužilaštva pri procesuiranju slučajeva korupcije u javnim nabavkama osnaži, da se dela jasno definišu, te da se postupanje sudova i tužilaštva stabilizuju i standardizuju. Neophodno je iznalaziti dokaze, ne samo indicije, mada je do dokaza teško doći, jer se korupcija najčešće vrši u četiri oka. Zato se mnogo više maše krivičnim prijavama, nego sudskim odlukama, a pravosnažnim presudama još manje.

Korupciju u javnim nabavkama je neophodno sistemski susresti. Antikorupcijska kampanja mora da krene "odozgo", tj. od vlasti, od političke volje. "Korupcija je teška, ali izlečiva bolest, pod uslovom da bolesnik želi da se leči".

KORUPCIJA U DRŽAVNIM ORGANIMA I JAVNIM SLUŽBAMA

Sažetak: Korupcija je danas globalni, svetski problem - u nekim zemljama je sistemska, jer zahvata sve sektore i malo ko je može potpuno izbeći, u drugim više ili manje povremena pojava. Najgore je ipak kada se jedno društvo pomiri sa mišljenjem da se bez korupcije ništa ne može postići. Korupcije ima svuda, ali postoje razlike, ne samo u stepenu njene proširenosti, nego i u njenom otkrivanju, prevenciji i borbi protiv nje, tj. u njenom sankcionisanju.

U društvima u tranziciji korupcija predstavlja veliki izazov za normalno funkcionisanje državnog aparata. Korupcija u koju su uključeni državni službenici rasipa društvena sredstva i novac, proizvodi nejednakost i dovodi do neefikasnosti i gubljenja poverenja naroda u državne organe. Takođe, i u oblasti javnih službi (zdravstvo, školstvo, prosveta i sl.) korupcija postoji, jer, se u ovoj delatnosti ostvaruju prava koja su često presudna za dalji tok života ili rada određenog pravnog subjekta.

Ključne reči: korupcija, izvršna vlast, policija, pravosuđe, javne nabavke

Uvod

Korupcija u nekim zemljama predstavlja ozbiljan privredni i politički problem (*la fraude erigee en systeme*). To posebno, ali ne isključivo vredi za zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji. Mnogi upozoravaju na postojanje tradicije i svojevrzne kulture korupcije. U pojedinim zemljama tradicija podmićivanja postoji vekovima. Manji ili veći iznosi za mito smatraju se delovima normalnog ponašanja. Međutim, ma kolika stvarno korupcija postoji kao deo tradicije ona u svom patološkom obliku raste u novoj situaciji, u modernoj tržišnoj privredi i državi javnih službi, koja po ničem nije nalik onome na šta se tradicija poziva. Tradicija podmićivanja radi toga služi više i pre kao izgovor i alibi onima koji je koriste.¹

Problem korupcije raširen je, ne samo u nerazvijenim i pravno neuređenim, već i u razvijenim i pravno uređenim društvima. Što je društvo uređenije manje je raširena i obrnuto. Osim toga, o korupciji treba javno govoriti i zbog toga što je korupcija negacija prava i pravne države i što bitno ugrožava jednakost, solidarnost i bezbednost građana.

1

¹ Kregar, J: *Pojava korupcije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 4, 1997, str. 27

Uz pomoć korupcije jedni, naime, postižu sve, a posebno ono na šta nemaju pravo, dok se drugima uskraćuje mnogo stvari, pa i najosnovnija prava.

1. Korupcija u izvršnoj vlasti

Pojava korupcije nastala je upravo kada i država kao institucija. Vezana je za:

- 1) pojam službenog lica, odnosno državnog činovnika;
- 2) pojam birokratije i onu vrstu vlasti, u funkcionalnom smislu reči, koju je najlakše zloupotrebiti, a to je tzv. diskreciona vlast ili diskreciono ovlaštenje.²

Korupcija je jedan od najopasnijih vidova privrednog kriminaliteta, i to njegov najsuptilniji i najperfidniji vid. Korupcija je vezana, u istoj meri i sa istom jačinom društvene opasnosti, za vršenje zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, odnosno organe koji takve funkcije obavljaju. Nijedna od ove tri vrste vlasti nije pošteđena od napada korupcije, s tim što je otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela, koja su svrstana u uži pojam korupcije izuzetno otežano u ovoj sferi društvenog života.

S druge strane, otežano otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije uslovljeno je činjenicama da su upravo državni organi po Ustavu i zakonu dužni da suzbijaju kriminalitet, pa i korupciju, da im je to jedna od osnovnih funkcija (krivični sudovi, organi unutrašnjih poslova, nadležni organi skupština, razni inspekcijiski organi i dr.) i da su učinioci ovih krivičnih dela, kao službena lica zaposlena u tim organima, faktički, u situaciji da nesmetano (funkcijom, znanjem i obaveštenošću) i vrlo efikasno prikrivaju korupciju. Naime, počinioci najtežih krivičnih dela korupcije uglavnom su na visokim položajima i dužnostima koji im omogućavaju skoro neograničeno vršenje diskrecione vlasti na koruptivan način.

U ovoj oblasti društvene delatnosti najčešće se ispoljavaju određeni vidovi korupcije koji se manifestuju, pre svega, kao krivična dela primanja i davanja mita i zloupotrebe službenog položaja. Državni organi su često izloženi najagresivnijim vidovima davanja (nuđenja) mita i to, uglavnom, u upravnom postupku, gde mnogo toga zavisi od procene (diskrecije) inokosnog organa vlasti, a naročito pri ostvarivanju elementarnih prava, sloboda i utvrđivanja odgovornosti građana i pravnih lica (krivične, prekršajne i dr.).³

Korupcija najčešće postoji u stambeno-komunalnim, carinskim, kontrolno-inspekcijiskim, zdravstvenim, penzionim i drugim državnim službama koje u upravnom ili

2

¹ Teofilović, N, Jelačić, M: *Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca*, Policijska akademija, Beograd, 2006, str. 124

3

¹ Isto, str. 124

drugom postupku odlučuju o: izdavanju određenih uverenja, diploma, dozvola (građevinskih i sl.), putnih isprava, viza, puštanja na slobodu osuđenih ili pritvorenih lica, utvrđivanju određenih fiskalnih obaveza prema državi (porez, doprinosi i sl.), polaganju određenih ispita (vozačkih, za određene kvalifikacije i sl.) i drugim pravima i obavezama.

Ovde se pojavljuju dva osnovna oblika korupcije, a to su: slučajevi kada se traži i ostvaruje ono pravo ili privilegije koje određenom pravnom subjektu ne pripadaju po zakonu i slučajevi kada se traži ono pravo, odnosno privilegije koje, inače, po zakonu pravnom subjektu pripadaju. U prvom slučaju inicijativu u pravcu vršenja krivičnih dela korupcije daje lice koje nema određeno zakonsko pravo, a u drugom slučaju ta inicijativa polazi od službenog lica, koje različitim, pre svega, psihološkim metodima dovodi davaoca mita (žrtvu) u bezizlaznu situaciju da mora da mu ponudi ili obeća određenu nagradu (mito) za ostvarenje nekog prava koje mu pripada.⁴

Međutim, kada je inicijativa za vršenje krivičnih dela obostrana, planska i organizovana, dolazi do najopasnijeg vida korupcije. Tada se u vršenje krivičnih dela uključuju razni posrednici i druga lica. Ovakav organizovan vid korupcije ima duboke korene u određenim socijalno-patološkim i kriminalnim pojavama, kao što su: privredni i ostali kriminalitet, koristoljublje, kocka u vidu zanata, alkoholizam, prostitucija, siromaštvo, zelenašenje, teške materijalne, lične i porodične prilike određenih lica i druge.

Mnogobrojni su primeri korupcije koji se ogledaju u vršenju krivičnih dela, koji su svrstani u uži pojam korupcije. Korupcija nagriza državni mehanizam često do te mere da uvodi u pravni život, kao normalno, protivpravno ponašanje pravnih subjekata, tako se dolazi do stanja da se, u ekonomskom i pravnom prometu jedne države, gube razlike između moralnog i zakonitog postupanja i nemoralnog, odnosno nezakonitog postupanja. Posledica navedenog jeste to da i pravni subjekti koji se trude da poštuju princip ustavnosti, odnosno legaliteta, pri izvršavanju svojih obaveza, odnosno pribavljanju i vršenju svojih Ustavom i zakonom utvrđenih prava, postupaju suprotno tim principima. Stanje i kretanje kriminaliteta, a prvenstveno privrednog, koje je prožeto korupcijom, dovodi određeno društvo u stanje anarhije. Tada su ugroženi temelji države, odnosno njene zakonodavne, pravosudne i upravne funkcije. Nije nikakva tajna, a na to ukazuju primeri iz prakse, da korupcija prvenstveno napada organe uprave u opštinama i na drugim nivoima, carinske organe, organe inspekcije, pravosudne organe i druge državne i javne službe.⁵

4

¹ Isto, str. 125

5

¹ Isto, str. 125-136

Korupcija najčešće nastaje u vezi sa vođenjem krivičnog, prekršajnog i carinsko-upravnog postupka (carinska kontrola, carinjenje, inspekcijско-upravna kontrola i sl.), parničnog, vanparničnog i izvršnog postupka. Ona, takođe, nastaje prilikom izvršenja krivičnih i drugih sankcija i vršenja drugih delatnosti državne uprave, a najčešće u sferi vršenja tzv. diskrecione vlasti.

2. Korupcija u policiji

Fenomen korupcije u policiji u praksi se najčešće identifikuje sa primanjem mita od strane ovlaštenog službenog lica, koje zahteva ili primi poklon ili kakvu drugu korist, ili koje prihvati obećanje poklona ili druge koristi da bi, u krugu svojih ovlašćenja, izvršilo ili propustilo da izvrši neku službenu radnju. Nešto određeniju definiciju korupcije u policiji dala je 1973. godine američka Nacionalna savetodavna komisija o standardima i ciljevima krivično-pravnog sistema, koja glasi: *Korupcija u policiji sastoji se od radnji koje podrazumevaju zloupotrebu autoriteta policije; aktivnost nekog pripadnika policije koja ugrožava ili može ugroziti njegovu spremnost da nepristrasno sprovodi zakon ili pruži neku drugu uslugu; zaštita nezakonitih aktivnosti od delovanja policije, bez obzira na to da li pripadnik policije pomaže biznis jednog lica, a istovremeno obeshrabruje biznis nekog drugog lica.*⁶ Korupcija u policiji podrazumeva dva bitna elementa i njihovo istovremeno prisustvo u nekoj radnji ili u namernom činjenju. Prvi element je da se ostvari lična korist, a drugi kršenje neke norme zloupotrebom službenog položaja od strane lica koje se smatra službenim licem.⁷

Postoji više uzroka korupcije u policiji. Pripadnici policije zaduženi za sprovođenje zakona, zaštitu javnog reda i poretka imaju velika diskreciona prava odlučivanja. Ta njihova prava, najčešće zadiru u osnovna ljudska prava, pa je, samim tim, i njihova moć velika, a što je više takozvanih diskrecionih prava veći je i korupcionaški pritisak i veća je opasnost da korupcija bude prisutna. Takođe, zbog važnosti policijske organizacije, postoji velika zainteresovanost pre svega za dobijanje naklonosti starešinskog kadra i rukovodilaca policije, počev od građana, preko raznih kriminalnih grupa, do političke elite.

Za postojanje korupcije u policiji, veoma je značajan društveni i materijalni status pripadnika policije. Međutim, korupcija u policiji je u velikoj meri problem etičnosti, i ako je, razume se problem i u lošem materijalnom položaju policije. Ne može se reći da

6

¹ Ninčić, Ž, *Korupcija kao bezbedonosno-kriminološki problem u Srbiji i Crnoj Gori*, magistarska teza odbranjena na Fakultetu bezbednosti u Beogradu, 2007. godine, str. 135

7

¹ Golubović, Z, Otašević, B: *Problem korupcije u policiji*, „Korupcija i ljudske slobode“ - Međunarodni naučni skup, Udruženje za međunarodno krivično pravo, Tara, maj 2009, str. 619-629

svi oni koji imaju mala primanja, odnosno koji su siromašni, su i skloni tome da prime mito. Ukoliko policajac nema određenu etičku svest on će biti spreman da svoju većinu i znanje, za odgovarajuću nadoknadu stavi na raspolaganje ljudima iz kriminalne sredine. To znači da je siromaštvo jedan, ali ne i glavni uzrok za pojavu korupcije u policiji. Povećanje plata policiji ne bi značilo kraj korupcije, ali u okviru šire reforme Ministarstva unutrašnjih poslova, ono može donekle da utiče da se korupcija smanji.

Pored nabrojanih postoje i drugi uzroci koji deluju neposredno i imaju odlučujući uticaj na nastanak i širenje ove društveno štetne pojave u policiji. Tu spada potpuna odsutnost ili neefikasnost kontrole zakonitosti rada. Pre svega se misli na odsustvo bilo kakve kontrole, što ostavlja prostora za različite vrste zloupotreba. Takođe, neefikasna unutrašnja i spoljašnja kontrola policije samo stvara privid da se preduzimaju mere sprečavanja nastanka korupcije. To se postiže lošom organizacijom, nestručnošću ili neaktivnošću nadležnih organa u otkrivanju i sankcionisanju krivičnih dela korupcije. Slede i komplikovani propisi koji regulišu ovu oblast (posebno podzakonski akti; pravilnici, naredbe, upustva), neprofesionalizam, odsustvo radne discipline, poslušnost kao jedini kriterijum za napredovanje, isprepletanost nadležnosti pojedinih organizacionih jedinica, česte promene rukovodećeg kadra, koje neretko iz temelja menjaju odnose u MUP-u, a i samu strategiju borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.⁸

Poznavanje pojavnih oblika korupcije u policiji neophodno je iz više razloga. Jedan od njih je što se uslovi i uzroci nastanka korupcije menjaju velikom brzinom, uporedo sa razvojem društva, odnosno sa menjanjem odnosa koji vladaju u društvu. U tim uslovima korumpirani policajci nastoje da se prilagode novim odnosima koji vladaju u društvu i da na taj način onemoguće da budu otkriveni u svojim aktivnostima. Oni često menjaju način na koji vrše svoja dela. Drugi razlog je u tome što poznavanje sadržine, formi ispoljavanja i prikrivanja korupcije u policiji, olakšava efikasan rad službama unutrašnje kontrole u policiji i drugim organima na otkrivanju i dokazivanju takvih dela. S druge strane, ukoliko nadležni organi kasne u prepoznavanju tih novih oblika ispoljavanja korupcije, kasni i pravovremena reakcija države u sprečavanju tih pojava, odnosno minimiziranju posledica koje takve pojave imaju.

Najmasovniji vid korupcije u policiji povezan je sa saobraćajnim prekršajima, kada se vozač i policajac „dogovore“ da se za izvršeni saobraćajni prekršaj ne piše prijava, a novac niži od propisane kazne uzima policajac u zamenu za ćutanje. Ovaj slučaj korupcije posebno je izražen u blizini graničnih prelaza i na međunarodnim saobraćajnicama, kojima prolaze vozila inostranih registarskih oznaka, pa je i „devizna“ kazna zagarantovana. Praksa policije poznaje i teže oblike ovog vida korupcije kada su

8

¹ Isto, str. 621

pojedini policijski službenici van radnog vremena, radnog mesta i protivno svojim ovlaštenjima u službenoj uniformi policajca, bez vidljive službene značke i oznake prezimena, vršili kontrolu saobraćaja na mestima gde se najčešće vrše saobraćajni prekršaji i od vozača uzimali novac za učinjeni saobraćajni prekršaj o čemu su izdavali lažnu ispravu (falsifikovanu potvrdu o naplaćenju novčanoj kazni na licu mesta) kao dokaz o naplaćenju novčanoj kazni.

Česta je pojava da se policajci koji spadaju u takozvanu policijsku elitu, odnosno koji su prošli neke vidove specijalne obuke pojavljuju kao obezbeđenje i zaštita ljudi koji pripadaju vrhu organizovanog kriminala. Oni su veoma zanimljivi ljudima iz kriminogene sredine jer su obučeni da koriste oružje, vični obezbeđenju, poznaju navike i ponašanje ljudi koji potencijalno ugrožavaju njihove klijente i što je posebno važno, mogu slobodno da nose oružje, te kada je potrebno mogu da preko svojih profesionalnih veza dobiju određene informacije koje po pravilu prodaju svojim klijentima, a i drugim ljudima iz kriminogene sredine.

Pored ta dva vida korupcije, prema nekim autorima, postoji i treći vid korupcije - korupcija pozornika. Ona obuhvata saradnju sa vlasnicima ugostiteljskih objekata u kojima se okuplja veći broj građana. Ovde se izbegavaju intervencije policije, kada za to postoje opravdani razlozi, a radi dobijanja besplatnih usluga. Ovi policijski službenici imaju i prijateljski odnos sa sitnim švercerima i preprodavcima raznih vrsta roba, od kojih uzimaju sitan reket. U ovakvim situacijama policajci ne preduzimaju određene službene radnje koje su, inače, obavezni da preduzmu.

Četvrti tip korupcije jeste selektivnost u dokazivanju krivičnih dela, odnosno u krivičnom progonu, a zbog novca, partnerstva ili politike. Ovde su mogućnosti policije neograničene, posebno kada treba falsifikovati dokaze, uništiti ih ili prilagoditi interesima postupka. Pripadnici policije koji rade na poslovima suzbijanja privrednog kriminaliteta u situaciji su da prikrivanjem određenih dokaza, falsifikovanjem dokumentacije ili na drugi način, ostvare materijalnu ili drugu vrstu koristi, pošto je u interesu privrednih subjekata, koji su predmet rada, da svoju nezakonitu aktivnost prikriju ili nastave. Uništiti tragove kočenja ili skloniti pištolj iz koga je pucano, prilikom vršenja uvida su zloupotrebe koje mogu izmeniti sudbinu učesnika u postupku. Zbog toga su bogati kriminalci u mogućnosti da potkupe policajce, sudije, tužioce i da na taj način onemoguće pokretanje krivičnog postupka. U ovim situacijama veliku ulogu imaju advokati koji čine poseban segment pravosuđa, koji se javlja u raznim korupcionaškim kombinacijama sa policijom. Advokat je taj koji svom klijentu, kome je određeno zadržavanje omogućava povoljniji tretman u dogovoru sa policijskim službenikom koji radi na konkretnom slučaju. Mogućnosti branioca da „proda“ svog branjenika, faktički su neograničene. S druge strane advokat u dogovoru sa policijskim službenikom može da izdejstvuje ukidanje

zadržavanja, drugačiju kvalifikaciju krivičnog dela i slično. U praksi postoje i slučajevi kada advokati traže navodno „mito“ za policajce, a ustvari novac zadržavaju za sebe.⁹

Peto je, učešće policije u organizovanom kriminalu, kao što je učešće u švercu nafte i raznih akciznih roba, učešće u ilegalnoj trgovini drogama, ljudskim bićima, organizovanoj trgovini vozilima i drugo. Krađe automobila, kada u njima nisu ostali dokumenti i podaci o vlasniku, koje se završavaju tako što lopovi telefonom pozivaju vlasnika, tražeći da plati otkup vozila, nikako ne mogu da se rade bez pomoći policije. Javne nabavke za potrebe MUP- a su oblast koja je takođe „bogom dana“ za velike zloupotrebe.

Pored nabrojanih vidova korupcije u policiji neki autori poznaju i političku korupciju, koja je posledica članstva u političkim partijama, podložnosti političarima, a manifestuje se kroz dobijanje zvanja, važnih mesta i položaja u policiji.

Sigurno je da postoje i drugi odgovarajući oblici korupcije u policiji i nemoguće ih je sve nabrojati, tim pre što se u svakidašnjoj praksi modifikuju postojeći ili nastaju novi oblici. Svi se oni mogu podvesti pod konkretna korupcijska krivična dela, pri čemu se ne sme zapostaviti činjenica da svi oblici korupcije ne moraju da sadrže konkretno krivično delo, što znači da korupcija po svom sadržaju, prelazi granice krivično-pravne regulative. Korupcija je širi pojam od kriminalne korupcije, što znači da postoje pojave koje se mogu okarakterisati kao korupcijske, a da ne budu krivično delo.¹⁰

3. Korupcija u pravosuđu

Korupcija u pravosuđu je jedan od najopasnijih vidova korupcije, jer direktno negativno deluje na funkcionisanje pravosudnog sistema kao jedne od bitnih državnih funkcija, ona omogućava da se umanjí ili izbegne krivična odgovornost. Svim učesnicima u lancu korupcije postaje jasno da se na takav način može izbeći odgovornost za korupciju, što ostvaruje i određeni uticaj na potencijalne učinioce korupcijskih krivičnih dela, otvarajući put širenju korupcije i u drugim oblastima. Slobodno sudijsko uverenje, odnosno slobodna ocena dokaza od strane suda daje široke mogućnosti za korupciju, jer se u okviru slobodne ocene dokaza mogu napraviti propusti u korist okrivljenog, koje je veoma teško utvrđivati. Korupciji je izložen tužilac pri odlučivanju o krivičnom progonu,

9

¹ Radovanović, D: *Kako smo postali kriminalizovano društvo - otvoreno o korupciji*, Transparentnost Srbija, Beograd, 2002.

10

¹ Bošković, M: *Aktuelni problemi suzbijanja korupcije*, Policijska akademija, Beograd, 2000, str. 1

po završetku istrage, tokom glavnog pretresa i pri odlučivanju o ulaganju žalbe na prvostepenu presudu.

Istraga je posebno interesantna za korupciju, naročito ako se radi o pritvorskim predmetima, i veoma je opasno ako se uspostavi kriminal na vezi između istražnog sudije, advokata, pa, u određenim situacijama, i tužioca.

Sudije su najviše izložene korupcijskim pritiscima tokom vođenja glavnog pretresa, pre izricanja presude, kao i u postupku izvršenja pravosnažne sudske odluke. Sigurno je da i drugostepena veća nisu pošteđena korupcije, naročito kada rešavaju o predmetima po kojima je već bilo uspešnih ili neuspešnih pokušaja korumpiranja. Pored sudija i tužioca, odnosno predsednika suda, rukovodilaca sudskih odeljenja i zamenika tužioca, u korupciji u pravosuđu učestvuju kao subjekti i advokati, veštaci, tumači i prevodioci, kao i službena lica zaposlena u sudu i tužilaštvu (rukovodilac pisarnice, vodioci upisnika, službenici koji rade na izvršenju krivičnih sankcija, arhivari, pozivari i službenici koji rade po zemljišnim knjigama). Ako se sa funkcijom pravosuđa dovedu u vezu i svedoci, onda je tu, indirektno posmatrano, i korumpiranje svedoka, tj. u širem smislu i oni mogu da budu obuhvaćeni sadržajem pojma korumpiranja u pravosuđu.

Specifičnost korupcije u pravosuđu ogleda se i u tome što dobijena korist ne mora u svakoj situaciji da predstavlja i neku materijalnu dobit, već može da se ispolji i u ostvarivanju nekih ličnih želja, zadovoljenju određenih interesa, kao što su bolji status, veća plata, određene usluge članovima porodice, pa čak i neka politička funkcija. Takođe, u pravosuđu je oduvek bio prisutan određeni pritisak moćnih političkih i privrednih faktora na sudije i tužioce, koji je ponekad išao i do pretnje da se pojedini nosioci pravosudne funkcije smene, ukoliko se donese odluka suprotno zahtevima moćnika. Bez odgovarajuće zaštite, a vodeći računa o sopstvenom statusu i mogućnostima izdržavanja porodice, mnogi nosioci pravosudnih funkcija nisu imali izbora i pristajali su na takve zahteve, iako je to bilo suprotno zakonu, pa i moralnim shvatanjima mnogih od njih.

Sudije i tužioci u svom radu moraju da primenjuju načela zakonitosti i nezavisnosti i da sve odluke donose samostalno i u skladu sa zakonskim propisima, bez uplitanja drugih subjekata u njihovo odlučivanje u konkretnim stvarima. Tako bi trebalo da bude i kada bi se ovo pravilo poštovalo, ne bi ni bilo korupcije u pravosuđu. Nasuprot tome, prema izveštaju Međunarodne krizne grupe za Balkan br. 127 o stanju vladavine zakona u Bosni i Hercegovini od rata do 2002. godine, učinak rada pravosudnih organa je poražavajući, što je plod stalnih pritisaka koje na njihov rad vrše političari i grupe organizovanog kriminala. U tada prisutnim uslovima teško se moglo govoriti o nezavisnosti rada pravosudnih organa, s jedne, dok pojedini nosioci pravosudnih funkcija u sistematskom upražnjavanju korupcije vide legitiman način da poboljšaju svoj životni standard s druge strane. Tužilac, kao protivuslugu za mito, odustaje od krivičnog gonjenja određenog lica ili ga goni za delo za koje je zaprećena manja kazna, odugovlači istragu i ne sprovodi sve potrebne radnje tokom istrage, odnosno ne ulaže žalbu na drugostepenu

presudu. Sudije zloupotrebljavaju ovlaštenja i donose nezakonite odluke, odugovlače glavni pretres i postupak po žalbi, čine povrede krivičnog postupka u cilju donošenja određenih odluka ili čak njihovog nedonošenja odluka, odugovlače sa pismenom izradom presude, dok su prisutni i slučajevi davanja lažnog nalaza od strane sudskih veštaka.¹¹

Na prisutnost korupcije u pravosuđu Republike Srpske ukazuje i podatak da je 35,1% ispitanika mišljenja da je korupcija mnogo prisutna, 29,3% da je veoma mnogo prisutna, a da je prisustvo korupcije u pravosuđu osrednje izjavilo ih je 24,5%, iz čega se konstatuje da je 88,9% ispitanika mišljenja da je korupcija prisutna u pravosuđu.¹²

4. Korupcija u zdravstvu

Uprkos malom broju istraživanja, zdravstveni sektor čini se posebno podložnim korupciji. Razlog za to je, između ostalog i postojanje mnogih procesa sa visokim rizikom od pojave mita:

- Proces pružanja zdravstvenih usluga je veoma individualizovan (decentralizovan) i na taj način otežava standardizaciju i praćenje izvršenja (pružanja) usluga. U mnogim zemljama u razvoju ograničeni regulatorni kapaciteti dodatno doprinose ovom problemu;
- Zdravstvenim radnicima se daje veliki stepen diskrecije, jer se smatraju ljudima od poverenja i u mnogim zemljama njihov rad i stručnost se ne dovode pod sumnju. Tako se pacijent stavlja u osetljiv položaj. Ljudi ne žele da veruju da kod pružalaca usluga u zdravstvenom sistemu postoji sukob interesa koji utiče na njihove odluke, ali zapravo to nije isključeno. U studiji „Voices of Stakeholders in the Health Sector in Bangladesh“ kao glavni problem navodi se manjak informacija u pružanju raznih vrsta zdravstvenih usluga;
- Sistemi sa direktnim javnim zakonskim odredbama mogu imati nisku produktivnost ako ne postoji konkurencija ili spoljna kontrola.¹³

11

¹ Korać, S: *Korupcija javnih službenika u Bosni i Hercegovini*, str. 509-531, dostupno na: <http://www.cbs-css.org/files/dokumenti/korupcija%20u%20javnim%20sluzbama%20s.korac.pdf>

12

¹ Bošković, M: *Organizovani kriminalitet i korupcija*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2004, str. 326-329

13

¹ Karanović, N, Manić, S: *Korupcija u sistemu zdravstvene zaštite i kako je suzbiti, Korupcija i ljudske slobode*
- Međunarodni naučni skup, Udruženje za međunarodno krivično pravo, Tara, maj 2009, str. 600-618

Neki od procesa u pružanju zdravstvene zaštite posebno se ističu po tome što imaju veliki i sebi svojstven rizik od pojave korupcije, kao što su: pružanje usluga od strane medicinskog osoblja; menadžment ljudskih resursa; selekcija lekova i njihova upotreba; snabdevanje lekovima i medicinskom opremom; distribucija i skladištenje lekova; regulatorni sistemi i budžet i cene.

Ukoliko je osoblje slabo plaćeno zbog malog budžeta, ukoliko sistem ne izdvaja i ne nagrađuje vredne i sposobne, ukoliko ne postoji dobar nadzor i definisane kazne za neizvršavanje usluga, korupcija će se javiti u najosjetljivijem delu zdravstvenog sektora - u susretu medicinskog osoblja i korisnika (pacijenta). Najčešće zloupotrebe do kojih dolazi u takvim situacijama su neformalno plaćanje, krađa lekova i sanitetskog materijala od strane zaposlenih, nelegalno korišćenje javnih resursa u privatne svrhe, preusmeravanje pacijenata u privatne ordinacije i neopravdano odsustvovanje sa posla. Neformalno plaćanje je plaćanje u gotovini ili traženje protivusluge za zdravstvenu uslugu. Zdravstveni radnici odgovaraju na neadekvatno plaćanje svojih usluga, težak način života i loše uslove rada razvijanjem sopstvenih strategija koje imaju zajednički naziv – „korupcija za preživljavanje“ (2survival corruption“).

Pacijenti neformalno plaćaju da bi dobili zdravstvenu uslugu za koju je propisano da je besplatna, da bi skratili vreme čekanja, dobili lekove, njegu, bolji bolnički obrok, kao i da bi imali veću pažnju medicinskog osoblja i kvalitet njege i lečenja. Ovakva praksa je široko rasprostranjena u tranzicionim zemljama i zemljama u razvoju i udružena je sa masovnim nepoverenjem u zdravstveni sistem i izbegavanje korišćenja usluga javnih zdravstvenih institucija.

Na duži rok, korupcija ugrožava kvalitet zdravstvenog sistema i preusmerava korisnike ka privatnoj praksi. Ovakve pojave se mogu suzbiti tako što zdravstveni radnici u javnom sektoru, koji su uglavnom finansijski motivisani treba da budu plaćeni adekvatno za kvalitet svoje usluge. Ako se takmiče za nagradu na osnovu unapređenja kvaliteta, među njima će se razviti konkurencija, što predstavlja još jednu od mogućnosti da se iskoreni mito. Međutim, procena kvaliteta moguća je samo u onim delovima sistema koji su vidljivi korisniku. Ako nisu pod direktnom kontrolom pacijenata, zdravstveni radnici će biti slabo motivisani da unaprede kvalitet.

Pored ilegalnih novčanih nagrada pojedincima, primeri korupcije u zdravstvenom sektoru su i nekontrolisano propisivanje lekova i sanitetskog materijala, odobravanje odsustvovanja s posla ili „utvrđivanje“ invaliditeta od strane zdravstvenih komisija, prihvatanje naknada za obezbeđivanje lekova, medicinskog materijala, usluga i sl. Nekada na odluku lekara da propiše veći broj lekova ili da uradi proceduru koja nije štetna po pacijenta (ali nije ni neophodna), može da utiče ne medicinska doktrina, već novčana naknada. Ovakva vrsta zloupotrebe najčešće je posledica sukoba interesa, odnosno specifičnog odnosa doktora, apotekara i proizvođača lekova.

U mnogim zemljama sa deficitarnim sredstvima za zdravstveni sektor, doktori iz javnog sektora su podsticani da rade i u privatnoj praksi, kako bi nadoknadili svoja niska primanja. To je proizvelo problematičan rezultat sa doktorima koji tokom radnog vremena u javnom sektoru koriste opremu i druge resurse javnog sektora za tretman svojih privatnih pacijenata; ili koriste rad u javnom sektoru za preusmeravanje pacijenata u privatnu praksu. Na ovaj način dolazi i do povećanog odsustvovanja lekara sa posla, zbog veće motivisanosti za rad u privatnoj praksi. Apsentizam je često udružen sa niskim platama, mogućnostima vršenja privatne prakse uz rad u javnom sektoru, kao i sa blagim kaznama ili nedostatkom kažnjavanja za odsustvovanje sa posla.

Kako se izvori finansiranja zdravstvenog sistema iscrpljuju kroz proneveru ili sklapanje štetnih ugovora, smanjuju se fondovi za isplatu plata i budžet za održavanje zgrada i opreme. To dovodi do demotivisanja osoblja, pogoršanja uslova rada, kvaliteta nege i smanjenja mogućnosti pružanja usluga. Korupcija u zdravstvenom sektoru negativno utiče na pristupačnost i kvalitet pružene zdravstvene zaštite.

Usporen ekonomski razvoj dovodi do smanjenja državnog budžeta namenjenog za investiranje, uključujući i investiranje u zdravstveni sektor. Korupcija utiče na one koji odlučuju o prioritetima države da investira novac. Velike su mogućnosti da država pre investira u infrastrukturno jače sektore kao što su saobraćaj i vojska, gde ugovori o izvršenju imaju veću mogućnost podmićivanja, nego u društvene sektore, kao što su zdravstvo i obrazovanje. Iz istog razloga, u okviru zdravstvenog sektora, pre će se investirati u izgradnju bolnica i kupovinu skupe opreme nego u programe primarne zdravstvene zaštite, kao što su imunizacija i planiranje porodice.

Studije pokazuju da korupcija ima veoma negativan uticaj na zdravstvo, što se može odraziti na povećanje smrtnosti dece i odojčadi, čak i pri obezbeđenju ulaganja u zdravstvene ustanove i celokupan sistem zdravstvene zaštite, povećanja prihoda zaposlenih i obrazovanja žena. Postoje dokazi da smanjenjem korupcije zdravstvo može da se unapredi, tako što se povećava efektivnost javne potrošnje. Istraživanja u istočnoj Evropi i Centralnoj Aziji dokazuju da korupcija u vidu neformalnog plaćanja za dobijenu uslugu, smanjuje dostupnost usluga, posebno kad su u pitanju siromašni. U Azerbejdžanu 35% porođaja u ruralnim oblastima obavlja se kod kuće, a uzrok tome je, između ostalog, što zdravstvene ustanove skupo naplaćuju usluge koje bi trebalo da budu besplatne. U mnogim zemljama porodice su primorane da prodaju imovinu, pozajmljuju novac od prijatelja ili rodbine, kako bi bili u stanju da plate zdravstvene usluge. S druge strane, neformalna plaćanja mogu da poboljšaju efikasnost, s obzirom da veći broj ljudi može da se leči za relativno nižu dodatnu cenu, mada za to postoje mnogo bolji načini.

Pored neformalnog plaćanja i podmićivanja, i druge vrste korupcija utiču na stagnaciju razvoja sistema zdravstvene zaštite. Falsifikovanje ili šverc lekova, kako bi se izbegle državne regulative po pitanju lekova, doprineli su rastućem problemu korupcije. Lekovi sa manje aktivne supstance, a naročito antibiotici, mogu doprineti razvoju nove

generacije mikroorganizama otpornih na lekove i povećati rizik od širenja pandemijskih bolesti. Takvi lekovi i jako štete zdravlju pacijenta, čime dodatno smanjuju poverenje ljudi u lekove. Pored lažnih i subterapeutskih lekova na tržištu, korupcija može da dovede do smanjenja količine lekova u državnim ustanovama, zbog krađe i preusmeravanja na privatne apoteke. Time se za uzvrat postiže smanjenje iskorištenosti javnih ustanova. Neetička promocija lekova i sukob interesa među lekarima takođe ima negativan efekat. Promocije i druge interakcije između farmaceutskih kuća i lekara, ukoliko nisu strogo regulisane, mogu lekare da navedu do neetičkog ponašanja. Studije su pokazale da ovakve interakcije dovode do neracionalnog propisivanja lekova i povećanja cijena uz malu ili skoro nikakvu zdravstvenu dobit. Propisivanjem nepotrebnih lekova, kako bi se uvećao profit, u opasnost se dovodi zdravlje pacijenta.¹⁴

5. Korupcija u javnim nabavkama

Za ostvarivanje svoje funkcije država treba da kupuje i prodaje određena dobra i usluge, odnosno da vrši javne nabavke i prodaje i to pod najpovoljnijim uslovima. To znači da država treba da nabavlja dobra i usluge od najpovoljnijih dobavljača, tj. po najnižoj ceni u okviru vrste i kvaliteta robe, ali isto tako i prodaje dobra i usluge po realnoj, odnosno povoljnoj ceni, koja odgovara kvantitetu i kvalitetu robe i usluga. Međutim, dešava se da službenici koji rade na ovim poslovima ne gledaju društveni već svoj lični interes i traže dobavljače od kojih će nabaviti određena dobra i usluge, pod uslovom da budu korumpirani odgovarajućim novčanim iznosom, koji se često utvrđuje procentualno u odnosu na vrednost ugovora. Dobavljač je zainteresovan da proda svoju robu i da izvrši uslugu, pa se neće mnogo dvoumiti oko korumpiranja kupca nekom razumnom vrednošću. I kod prodaje robe je prisutan korupcioni mehanizam, koji omogućava da državni službenik proda robu po nižoj ceni, pod uslovom da bude korumpiran odgovarajućim iznosom novca ili nekim drugim poklonom, ili vrednom uslugom. U takvoj situaciji i kupac je spreman da kupi određenu robu po nižoj ceni, tim pre ako se radi o deficitarnoj robi, jer će, računajući i iznos za mito, cena biti niža od stvarne vrednosti robe.

Korupcija je prisutna u onim situacijama kada se vlada preko svojih organa i agencija pojavljuje na tržištu, bilo radi nabavke ili radi prodaje određene robe i usluga. U domenu javnih nabavki vlada može da se pojavi kao kupac svakodnevnih sitnih kancelarijskih potrepština, nameštaja, TV i video tehnike, kompjuterske opreme, putničkih automobila, autobusa, ali i upravnih zgrada i stanova za svoje službenike. Očigledno je da se radi o ogromnim novčanim sredstvima koja treba obezbediti budžetom države i kojima treba raspolagati domaćinski i po principu ekonomičnosti, što nije uvek

14

¹ Isto, str. 600-618

slučaj, jer upravo raznovrsna nabavka skupocenih artikala u većoj količini omogućava da se ona, delovanjem korupcije, obavi suprotno navedenim principima.

Po nekim procenama agencija Ujedinjenih nacija (UNCTAD i UNDP), na direktne javne nabavke vlada izdvaja se minimum 6% bruto društvenog proizvoda u uslovima strogih budžetskih ograničenja, što statistički primenjeno na Bosnu i Hercegovinu iznosi najmanje 262 miliona američkih dolara na godišnjem nivou.¹⁵ Takođe, prema raspoloživim podacima i vlade entiteta proporcionalno najviše troše za nabavku raznog materijala i opreme, obnavljanje infrastrukture i u domenu javnih radova.

Dosadašnja praksa pokazuje da su upravo neposredne pogodbe najpovoljniji način za korumpiranje državnih službenika prilikom nabavki, jer pri njima do izražaja dolazi privatni interes službenika, koji često i sam traži mito. Zbog toga se i prekinulo sa tom praksom i prešlo na donošenje formalnih procedura koje će onemogućiti širu primenu korupcije u javnim nabavkama, odnosno svesti je na minimum. Prisustvo korupcije u javnim nabavkama ostvarilo je negativan uticaj na razvoj tržišne privrede u Republici Srpskoj, pa je vlada nabavke vršila putem javnih tendera u skladu sa zakonom, mada ni sve zakonske odredbe u potpunosti ne zadovoljavaju međunarodne standarde u ovoj oblasti. Tenderi za javne nabavke se zasnivaju na dostavljanju zatvorenih ponuda svih dobavljača koji imaju interes za prodaju svoje robe i usluga. Ovakav način javnih nabavki u izvesnoj mjeri garantuje poštenu konkurenciju i zakonito postupanje, ali samo pod uslovom da nema dogovora između službenika koji vrši nabavku i nekih dobavljača. Međutim, kada se govori o korupciji u nabavkama, i ako se isključi prethodni dogovor, nije u potpunosti isključena mogućnost korumpiranja državnog službenika, jer će strana zainteresovana za prodaju svoje robe nastojati da korumpira većinu članova komisije koja sprovodi tender. Jedan od načina korumpiranja i u uslovima tendera jeste da državni službenik odgovoran za sprovođenje tendera postavi takve uslove učešća koje može da ispuni samo onaj dobavljač sa kojim je napravljen dogovor, a tender se može odnositi na robu koju poseduje taj dobavljač ili na količinu robe koju u celosti može da obezbedi samo odabrani dobavljač. Transparentnost tokom celog postupka javne nabavke je ipak izvesna barijera za delovanje korupcije u ovoj oblasti.

Jedan od vidova korupcije ispoljava se i prilikom nabavke materijala i opreme za druge budžetske korisnike, jer neki organi i institucije nabavljaju veću količinu skupocene opreme, kao npr. policija, zdravstvo, carina i dr., pa iako se nabavka vrši putem tendera, to ne isključuje neodgovorno ponašanje, manipulisanje budžetskim sredstvima i prisvajanje protivpravne imovinske koristi.

15

¹ *Studija - Percepcija korupcije - Bosna i Hercegovina, Transparency International, Glas Srpski, Banja Luka, 2002, nav. delo, str. 97.* Podaci su važeći za zemlje jugoistočne Evrope kada se govori o izdvajanju procenta BDP za nabavku vlada.

Korupciju u javnim nabavkama može inicirati lice koje se pojavljuje u svojstvu kupca, kao i prodavac, odnosno predstavnik dobavljača. Potpuna zakonska regulativa u skladu sa evropskim standardima umnogome će umanjiti mogućnosti korumpiranja u javnim nabavkama, ali čak i u takvim uslovima korupcija je moguća, pa će se iskazati na načine kojima se izigravaju nedorečeni zakoni u postupku javne nabavke:

- smanjivanjem količine svake pojedinačne nabavke, kako ona ne bi prešla zakonom predviđen maksimum za diskreciono pravo,
- smanjenjem javno dostupnih informacija, odnosno potpunom i ciljanom informisanošću samo određenih subjekata koji učestvuju na tenderu,
- uspostavljanjem nebitnih preduslova za učešće, koje mogu ispuniti samo ciljani subjekti,
- krojenjem tendera prema konkretnom proizvodu,
- nepoštovanjem tajnosti dostavljenih podataka konkurencije, a posebno cene,
- tendencioznom evaluacijom ponuda i njenim usmeravanjem ka ciljanom subjektu,
- mogućnost da učesnik tendera podmiti kako kupca, tako i konkurenciju,
- nerealno niskom cenom, u cilju obezbeđenja ugovora itd.¹⁶

Proces privatizacije predstavlja jednu od privrednih oblasti koje su najplodnije za širenje korupcije u Bosni i Hercegovini. Većina privatizovanih preduzeća nalazi se u vlasništvu nacionalno opredeljenih političkih stranaka, pa mešanje političara u privatizaciju budi opravdanu sumnju u regularnost njenog sprovođenja. Osnovno obeležje ovakvog procesa čini nedovoljan uvid javnosti, odnosno nedovoljna mogućnost kontrole sprovođenja postupka svojinske transformacije preduzeća u državnom vlasništvu. Kao jedna od strana učesnica u malverzacijama tokom privatizacije pojavljuju se preduzeća koja su, po pravilu, interesno povezana sa određenim političkim strankama.¹⁷

Oblast javnih usluga takođe nije pošteđena korupcije koja se, uglavnom, vrši na isti način kao i kod javne prodaje, a posebno je izražena kod onih usluga koje su u režimu kontrolisanih cena. Kontrolisane cene dovode do toga da se na tržištu ovih usluga, po pravilu, pojavljuje višak tražnje i nedostatak ponude. Ravnoteža se uspostavlja tako što se na usluge dugo čeka. Da bi se vreme čekanja skratilo, zainteresovani su spremni da ulože sredstva. Korupcija se obavlja preko „neformalne aukcije“. Između ponude usluga, na

16

¹ Wesberry, J: *Suzbijanje prevare kod nabavki i ugovaranja*, Jačanje vladavine i kontrola korupcije, Institut Svetske banke, Vašington, 2001, str. 84-85.(u: Mićo Bošković, *Organizovani kriminalitet i korupcija*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2004, str. 338-344)

17

¹ Korać, S: *Korupcija u privredi Bosne i Hercegovine*, „Puls“, avgust-septembar, 2003, Centar za menadžment, Beograd, str. 42-43

strani koje je monopolista i većeg broja zainteresovanih subjekata na strani potražnje gde se nalazi, razvija se konkurencija u kojoj pobeđuje onaj koji ponudi najviši iznos mita.¹⁸

Javni radovi su takođe oblast koja je podložna korupciji, a karakterističan oblik njenog ispoljavanja jeste uspostavljanje dogovora između potencijalnih izvođača, kojim oni nastoje da podignu cenu javnim radovima za čije izvođenje konkurišu i tako sebi ostvare veću zaradu. Cilj tendera raspisanog za obavljanje javnih radova jeste da se izabere najpovoljnija ponuda - po ceni, kvalitetu izvođenja radova, rokovima završetka radova i dr., što se ni u kom slučaju ne može postići ukoliko je došlo do prethodnog dogovora između učesnika koji su konkurisali po raspisanom tenderu. Ovakvi dogovori potencijalnih izvođača javnih radova po raspisanom tenderu obavezno su praćeni korupcijom, jer određenu korist mora da ima i onaj učesnik na tenderu koji je bio u dogovoru sa učesnikom čija ponuda je prihvaćena.¹⁹

ZAKLJUČAK

U okviru javnih službi u najširem smislu, korupciju definišemo kao svako odstupanje od načela jednakosti u odnosu javnih službenika prema građanima. Taj odnos je određen pretpostavkom da javni službenici, kao i drugi ljudi, obavljaju jedan stručni posao, potreban zajednici tj. njenim članovima. Stoga je imperativno da službenici javnih službi ne smeju prema drugim građanima doći u položaj onih koji drugima upravljaju ili vladaju. Ne treba javne službenike ni u čemu bitnom izdvajati od ostalih građana koji rade na drugim društvenim poslovima ni shvatati ih kao posebnu kategoriju. I sami službenici ne bi smeli na svoj položaj i posao gledati kao na nešto bitno drugačije i posebno među društvenim delatnostima. Svoj odnos prema građanima trebaju temeljiti na načelima jednakosti i ravnopravnosti. Moraju biti spremni pomoći svakom na području svoje delatnosti, nikome ne davati prednost i kretati se unutar pravila svoje struke i službe. Pružati jednak (po mogućnosti visok) stepen usluge svakom građaninu. Malobrojni otkriveni slučajevi korupcije govore nam da se pokloni i druga sredstva koriste na sličan način u gotovo svim društvenim delatnostima i to pre, tokom i posle učinjene, odnosno iskorištene usluge.

18

¹ Stojanović, B: *O institucionalnim uzrocima korupcije*, Sistem i korupcija, Institut društvenih nauka, Beograd, 2000, str. 107

19

¹ Bošković, M: *Organizovani kriminalitet i korupcija*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2004., str. 338-344

LITERATURA:

1. Božo Stojanović, *O institucionalnim uzrocima korupcije*, Sistem i korupcija, Institut društvenih nauka, Beograd, 2000.
2. Dobrivoje Radovanović, *Kako smo postali kriminalizovano društvo - otvoreno o korupciji*, Transparentnost Srbija, Beograd, 2002.
3. Жељко Нинчић, *Корупција као безбедоносно-криминолошки проблем у Србији и Црној Гори*, магистарска теза одбрањена на Факултету безбедности у Београду, 2007.
4. Zoran Golubović, Božidar Otašević, *Problem korupcije u policiji*, „Korupcija i ljudske slobode“ - Međunarodni naučni skup, Udruženje za međunarodno krivično pravo, Tara, maj 2009.
5. Josip Kregar, *Pojava korupcije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Vol. 4, 1997.
6. Mićo Bošković, *Aktuelni problemi suzbijanja korupcije*, Policijska akademija, Beograd, 2000.
7. Mićo Bošković, *Organizovani kriminalitet i korupcija*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2004.
8. Nebojša Teofilović, Milenko Jelačić, *Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca*, Policijska akademija, Beograd, 2006.
9. Nevenka Karanović, Snežana Manić, *Korupcija u sistemu zdravstvene zaštite i kako je suzbijati, Korupcija i ljudske slobode* - Međunarodni naučni skup, Udruženje za međunarodno krivično pravo, Tara, maj 2009.
10. Srđan Korać, *Korupcija javnih službenika u Bosni i Hercegovini*, dostupno na: [http://www.cbs-css.org/files/dokumenti/korupcija% 20u%20javnim% 20sluzbama %20s.korac. pdf](http://www.cbs-css.org/files/dokumenti/korupcija%20u%20javnim%20sluzbama%20s.korac.pdf)
11. Srđan Korać, *Korupcija u privredi Bosne i Hercegovine*, „Puls“, avgust-septembar, Centar za menadžment, Beograd, 2003.
12. *Studija - Percepcija korupcije - Bosna i Hercegovina*, Transparency International, Glas Srpski, Banja Luka, 2002.

Abstract: Corruption is today a global, worldwide problem - in some countries the system, because affects all sectors and few people can be totally avoided, the other more or less occasional occurrence. The worst, however, when a society reconciled with the opinion that without corruption nothing can be achieved. Corruption is everywhere, but there are differences not only in the extent of its spread, but also in its detection, prevention and fight against it, ie. in her punishment.

In societies in transition, corruption is a major challenge for the normal functioning of the state apparatus. Corruption which includes government officials squandering public funds and money produces inequality and leads to inefficiency and lack of trust of the people in state. Also, in the area of public services (health, education, education, etc.). Corruption exists because; in this business realize that rights are often decisive for the further course of life or work of a legal entity.

Key words: corruption, executive, police, judiciary, public procurement

CONCLUSION

Within the public service in the broadest sense, corruption is defined as any deviation from the principle of equality in relation to public officials to citizens. This ratio is determined by the assumption that public officials and other people perform a professional job that required community, its members. Therefore, it is imperative that public service employees are not allowed to other citizens to come to the position of those who manage others or the government. You do not need public servants in anything important to separate from other people who work on other social affairs or to understand them as a separate category. I own officers should not in my position and work to look like something very different, especially in social sectors. Their attitude towards the citizens should be based on the principles of equality and equity. They must be willing to help in every area of your business, do not give anyone an advantage and move up within the rules of their profession and service. Provide equal (preferably high) level of service to every citizen. The few uncovered cases of corruption are telling us to worship and other resources are used in a similar manner in almost all social activities and before, during and after done or used services.

The Place, the importance and role of the Agency for the Prevention of Corruption and Coordination fight against corruption in Bosnia and Herzegovina

Mjesto, značaj i uloga Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini

Abstract: Agency for the Prevention of Corruption and Coordination fight against corruption (hereinafter : the Agency) is an independent and autonomous administrative organization , which reports for self work to the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina. The Agency was established by Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, with the aim of preventing corruption impact of corruption on development of democracy and respect for fundamental human rights and freedoms, as well as the impact of corruption on economic and undermining economic development of Bosnia and Herzegovina , and all other forms of influence on social values , as well as the coordination of the fight against corruption. The Agency is primarily a preventive, educational and coordination role, and the role of policy makers corruption prevention and monitoring of its implementation, but also play an active role in the management of databases and statistical monitoring the status and trends of corruption. The agency is among other things responsible for the development of the Strategy for the Fight against Corruption Action Plan for the implementation of the Strategy, but is also responsible for coordinating and supervising the implementation of the above mentioned documents, opinions and instructions regarding their implementation .

Key words: Agency BiH, corruption, prevention, coordination.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija) je neovisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Agencija je osnovana s ciljem prevencije koruptivnog utjecaja na razvoj demokracije i poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i utjecaja na podrivanje ekonomskog i privrednog razvoja Bosne i Hercegovine, te svih ostalih oblika utjecaja na društvene vrijednosti, što iziskuje i koordinaciju borbe protiv korupcije. Agencija ima prvenstveno preventivnu, edukativnu i koordinacijsku ulogu, te ulogu kreatora politike prevencije korupcije i praćenja njene provedbe, ali i aktivnu ulogu u vođenju baza podataka i statističkom praćenju stanja i trendova korupcije. Agencija je pored ostalog nadležna i za izradu dokumenta Strategija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Strategija), kao i izradu Akcionog plana za provedbu Strategije, te je nadležna za koordinaciju i nadzor nad

provođenjem prethodno pomenutih dokumenata, davanje mišljenja i instrukcija po pitanju njihovog provođenja¹.

Također, pored navedenih zadataka Agencija je u obvezi i razviti vlastiti strateški dokument kojim bi svoje aktivnosti objedinila u jedan dokument. Strateški plan Agencije je odraz njenih opredjeljenja razrađenih kroz definiranje specifičnih ciljeva u ključnim oblastima djelovanja s ciljem instaliranja strukturalnih poboljšanja i mjerljivih rezultata razvoja a kroz planiranje i izgradnju instrumenata za adekvatan razvoj kompetencija i ljudskih resursa. Agencija će kroz ispunjavanje svojih nadležnosti propisanih zakonom fokus svog djelovanja staviti na uspostavu efikasnog sustava identificiranja i eliminiranja uzroka korupcije. Kroz svoju preventivnu ulogu Agencija želi ostvariti prioritete u oblasti podizanja svijesti javnosti i stvaranja odnosa netolerancije prema korupciji. Posebno mjesto zauzima edukacija i bolje upoznavanje društva o uzrocima i posljedicama utjecaja korupcije, te o aktivnom učešću u njenoj prevenciji, kao i promoviranje transparentnog i odgovornog rada organa i institucija u Bosni i Hercegovini. S ciljem adekvatnog odgovora na sve poslove i zadatke koji pred njom stoje, Agencija će intenciju svog djelovanja usmjeriti na jačanje svog položaja kao institucije BiH koja adekvatno, pravovremeno, profesionalno i zakonito ispunjava svoje nadležnosti. Kako bi ostvarila svoje ciljeve Agencija se pridržava sljedećih antikorupcijskih principa:

- **Zakornost**
- **Interakcija**
- **Transparentnost i javna kontrola**
- **Jednak tretman i nediskriminacija**
- **Kontinuitet**

Osim navedenih principa Agencija će u svom radu primjenjivati principe: **efikasnosti, ekonomičnosti, odgovornosti i dosljednosti.**

Agencija pored nabrojanih zadataka posebno vodi programe sprječavanja korupcije kroz sljedeće aktivnosti:

- *koordinaciju rada javnih institucija u sprječavanju korupcije i sukoba interesa;*
- *praćenje sukoba interesa;*
- *propisivanje jedinstvene metodologije za prikupljanje podataka o imovinskom stanju javnih službenika;*
- *postupanje po zaprimljenim podnescima sa indicijama koruptivnog ponašanja;*
- *praćenje efekata primjene zakona i podzakonskih akata koji imaju za cilj prevenciju korupcije;*
- *saradnja sa naučnim i stručnim organizacijama i nevladinim organizacijama po pitanju prevencije korupcije;*

¹ Čl. 10. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, (Sl. Glasnik BiH broj: 103/09.)

- *saradnja sa međunarodnim organizacijama, institucijama, inicijativama i organima;*
- *razvoj edukativnih programa po pitanju prevencije korupcije i borbe protiv korupcije;*
- *informiranje nadležnih institucija i javnosti o obavezama po osnovu međunarodnih pravnih akata;*
- *propisivanje jedinstvene metodologije i smjernica za izradu planova integriteta*
- *i drugi poslovi u vezi prevencije korupcije.*

Pored navedenih osnovnih nadležnosti, Agencija je dobila i dodatne nadležnosti nakon usvajanja Zakona o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama BiH, kao i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa.

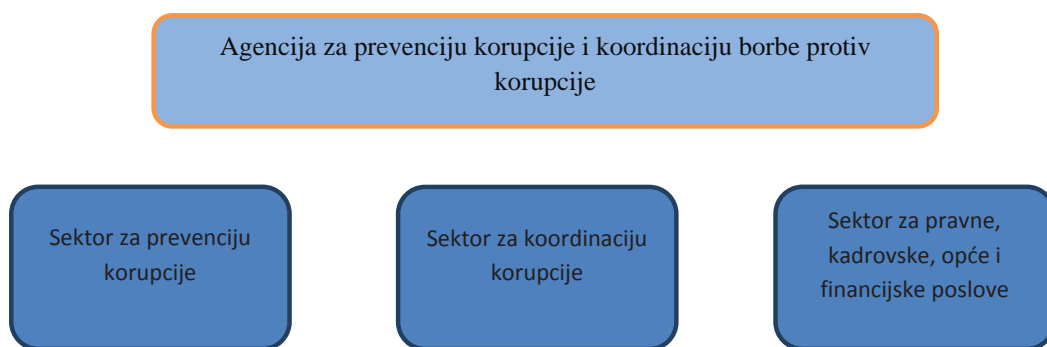
Glavna karakteristika perioda operativnosti agencije (jednogodišnjeg rada) je dostizanje elementarne operativnosti Agencije kroz upošljavanje prvih državnih službenika, osiguranje svih materijalno-tehničkih preduvjeta za efikasan rad uposlenih kao i iniciranje i poduzimanje kontinuiranih aktivnosti na ispunjavanju zakonom propisanih nadležnosti. Izvještajni period karakterizira i podrška Komisije za izbor i praćenje rada Agencije, te oba doma Parlamentarne skupštine BiH koji su donijeli nekoliko značajnih zaključaka a na temelju kojih je otvorena perspektiva daljnjeg jačanja Agencije. Svjesnost prema svim izazovima koji stoje pred ovom Agencijom, a koji se kreću od nedovoljnih kapaciteta do obveza po strateškim dokumentima Bosne i Hercegovine u ovoj *oblasti (gdje je prepoznata kao ključni nositelj većine aktivnosti tri godine prije njene elementarne operativnosti)* možemo konstatirati da je ostvaren napredak u ispunjavanju većine obveza koje stoje pred Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 u septembru 2009. godine, kao i Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009. godine, BiH je formalno ispunila dio obaveza kreiranja politike iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ali i uslova koje je pred BiH postavila EU. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije je osnovana kao nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, u skladu sa Člankom 6. stavak 1. Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Članak 9. Zakona regulira djelokrug Agencije, te navodi da je Agencija nadležna za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u institucijama javnog i privatnog sektora, na području Bosne i Hercegovine, u javnom sektoru nadležnost se odnosi na institucije državnog nivoa, entitetskog, Distrikta Brčko, kantonalnog i lokalnog.

Nakon donošenja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Agencije² ostvarili su se formalno-pravni uvjeti za zapošljavanje službenika, sukladno odobrenom Planu zapošljavanja za 2012. godinu. Zbog složene procedure provođenja javnog oglasa (Javni oglas od 25.09.2012. godine), konkursna procedura za prijem državnih službenika okončana je zaključno sa aprilom 2013. godine i u radni odnos je primljeno prvih devet državnih

² Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (Broj: 01-182/12 od 23.07.2012. godine)

službenika. Prioritetnim planom zapošljavanja osigurano je angažiranje kadrova sa profilom koji će prije svega osigurati zakonitost u radu Agencije (materijalno-financijski poslovi, pravna služba, tehnička podrška, rukovoditelji sektora kao odgovorne osobe i nosioci poslova na nivou sektora uz najmanje jednog izvršioca), a potom je planirano inicirati upošljavanje izvršitelja koji će raditi na realizaciji osnovnih nadležnosti Agencije. U siječnju 2014. Započeto je s procedurom upošljavanja novih osam službenika, za čiji prijem je procedura u tijeku. Nakon upošljavanja prvih službenika poduzete su aktivnosti oko njihovog osposobljavanja po pitanju zakonskih i podzakonskih akata, kodeksa ponašanja, odlukama, procedurama, uputstvima i ostalim aktima Agencije koji reguliraju zakonit i efikasan rad. Odmah su realizirane i obuke za novouposlene s ciljem otvaranja procesa jačanja kapaciteta Agencije kroz edukacije i treninge. Obuke su provedene od strane Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, kao i kroz različite projekte.

Sistematizacijski organogram Agencije izgleda ovako:



Slika 1. Organogram Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

Agencija sukladno odredbama Zakona o Agenciji³, dva puta godišnje dostavlja Komisiji za izbor i praćenje rada Agencije izvještaj o radu. Komisija za izbor i praćenje rada Agencije sastoji se od devet članova i za svoj rad odgovara Parlamentarnoj Skupštini BiH. Komisija imenuje i razrješava direktora i zamjenike direktora.⁴ Tijekom izvještajnog perioda Agencija je održala četiri sastanka s Komisijom. Izvještaj Agencije obuhvata aktivnosti od 1. januara do 31. decembra 2013. godine i fokusiran je na izvršavanje funkcija koje Agencija obavlja u skladu sa Zakonom o Agenciji, te Strategijom za borbu protiv korupcije (2009.-2014.). Parlamentarna skupština BiH je usvojila nove zakone: Zakon o zaštiti osoba koje prijavljuju korupciju u institucijama BiH⁵ i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu

³Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na 69. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 30. decembra 2009. godine i na 40. sjednici Doma naroda, održanoj 30. decembra 2009. godine, usvojila je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije -Zakon objavljen u "Službenom glasniku BiH" broj 103/09.

⁴ Komisija za izbor i praćenje rada Agencije ima 9 članova (3 člana iz reda Parlamentarne Skupštine BiH, 3 člana iz Doma Naroda BiH, 2 člana iz Akademске zajednice i 1 član iz NVO), regulirano Zakonom o Agenciji.

⁵ Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH, usvojen je na 54. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 7. oktobra 2013. godine i na 34. sjednici Doma naroda, održanoj 16. decembra 2013. godine („Službeni glasnik BiH“ br. 100/13).

interesa u institucijama vlasti BiH⁶, iz kojih su proistekle obveze Agencije. Agencija je u skladu sa donesenim zakonima pristupila izvršenju svojih obveza koje će biti u potpunosti realizirane u narednom razdoblju. Agencija također poduzima niz aktivnosti na uspostavi sustav koordinacije u oblasti prevencije i borbe protiv korupcije kroz projekat “Jačanje kapaciteta institucija BiH u sprječavanju i borbi protiv korupcije” u okviru IPA 2009. Okončanjem navedenog projekta stvoreni su preduvjeti za daljnji kontinuitet u ovoj oblasti a kroz predstojeći projekt u okviru IPA 2010, Agencija razvija projekte izrade nove Strategije za borbu protiv korupcije.

Agencija poduzela i niz aktivnosti na iniciranju suradnje i sa međunarodnim organizacijama, čije će konkretne aktivnosti biti poduzimane u predstojećem periodu. Također Agencija je poduzela aktivnosti u okviru implementacije sporazuma sa većim brojem Organizacija civilnog društva prvenstveno - NVO, s kojima je potpisala i Memorandume o suradnji gdje su između ostalih ACCOUNT mreža, Transparency International BiH, Centri civilnih inicijativa, Vermont, Centar za sigurnosne studije, Centar za suzbijanje politike suprotstavljanja kriminalitetu i druge. Agencija je počevši od 17.06.2013. godine u Sarajevu je uspostavila desetke memoranduma o razumijevanju sa NVO, s ciljem da pojedine NVO u kontekstu eventualnog angažmana pomognu u realizaciji određenih točaka postojećeg Akcionog plana za provedbu Strategije, izgradnju nove Strategije, organizaciju i učešće na obukama, seminarima i radionicama. U okviru ovih aktivnosti definiran je budući okvir suradnje Agencije i organizacija NVO po svim segmentima javnih koruptivnih djelovanja u raznim oblastima: zdravstva, policijskih institucija, sudstva, tužiteljstva, politike...

Opći cilj Akcionog plana za provođenje Strategije za budući period rada Agencije je da pruži smjernice djelovanja, definira strateške ciljeve, prepozna ključne nosioce realizacije, realno pozicionira vremenski okvir i indikatore realizacije. Strateški plan ima i ulogu da informira i upućuje na saradnju njene strateške partnere a kako bi zajedno ostvarili viziju Bosne i Hercegovine kao zemlje i društva dobrog upravljanja, integriteta, odgovornosti i transparentnosti. Također, cilj Agencije je i da osigura adekvatnu politiku vlastitog razvoja utemeljenu na razvojnim projektima i mjerljivim učincima.

⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, usvojen je na 48. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 23. maja 2013. godine i na 33. sjednici Doma naroda, održanoj 05. novembra 2013. godine („Službeni glasnik BiH“ br. 87/13).

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

343(082)

МЕЂУНАРОДНИ научни скуп "Право и изазови XXI вијека" (2 ;
2014 ; Брчко)

Pravo i izazovi XXI vijeka : Korupcija : zbornik radova sa II
međunarodnog skupa. I tom / [urednik Mirko Kulić]. - Brčko : Evropski
univerzitet Brčko distrikta, 2014 (Banja Luka : Markos design&print
studio). - 366 str. : graf. prikazi, tabele ; 25 cm

Radovi na srp., rus. i engl. jeziku. - Napomene i bibliografske reference
uz tekst. - Rezimeji na engl. jeziku uz većinu radova. - Bibliografija uz
većinu radova.

ISBN 978-99955-806-0-5

COBISS.RS-ID 4184600