

Virtuelna škola demokratskog rukovođenja

Korupcija i društvene promjene– Boris Ristović II lekcija

BORIS RISTOVIĆ

Rođen: 27. 10.1977. Titograd, SFRJ
Nacionalnost: Crnogorac
E-mail adresa: boristovic@ewmi-ggam.org
Srećno oženjen sa Jelenom. Otac bebe Irine

Sadašnja pozicija:

2010 - Rukovodilac Sektora za podršku civilnom društvu, USAID Program efikasnog upravljanja, kojeg realizuje East West Management Institute (www.ewmi-ggam.org)
2008 - Član UNDP *Anti-corruption Practitioners Network (ACPN)*

Obrazovanje:

1998-2009 BA iz Istorije, Univerzitet Crne Gore
2007-2009 Projektni menadžment; *UNDP Learning system*
2006-2007 Sertifikati: evropske integracije i borba protiv korupcije; Škola demokratskog rukovođenja
2001-2006 Sertifikati: Političke i liderske vještine, medijske tehnike, ljudska prava; *Democratic Leadership Programme*, Savjet Evope

Ranija zanimanja:

2010 Novinar, ND Vijesti
2009 Programski direktor, Mreža za afirmaciju NVO sektora (MANS)
2007-2009 Rukovodilac anti-korupcijskog projekta, Kancelarija UNDP u Crnoj Gori
2004-2007 Programski asistent/Medijsko odjeljenje, Misija OEBS u Crnoj Gori
2003-2004 Projektni koordinator, Asocijacija mladih novinara Crne Gore
2002-2003 Analitičar/Odjeljenje za monitoring medija, Posmatračke izborne misije OSCE/ODIHR
2000-2003 Projektni Asistent, Nansen Dijalog Centar Crne Gore
1998 Urednik/Novinar, OKC Juventas

U sklopu dosadašnje karijere, saradivao sa vodećim crnogorskim nevladinim organizacijama i medijima u oblastima korupcije i istraživačkog novinarstva. Kroz višegodišnji angažman u međunarodnim organizacijama u Crnoj Gori, učestvovao u brojnim anti-korupcijskim projektima, s fokusom na poboljšanje nacionalnog anti-korupcijskog zakonskog okvira, podršku domaćim anti-korupcijskim agencijama i nevladinim organizacijama, kao i istraživanjima o uzrocima, pojavnim oblicima i posljedicama korupcije u Crnoj Gori.



KAKO DEFINISATI KORUPCIJU.

Nomen est omen

Opšte prihvaćena definicija korupcije jednostavno ne postoji, pogotovo ne u obliku u kojem bi uspjela da obuhvati sve probleme koji se danas širom svijeta označavaju tim imenom. S jedne strane, osnovna premisa je da korupcija obuhvata zloupotrebu službenog položaja zarad sticanja materijalne koristi ili jednostavnije – zarad privatnog interesa. Očigledno je – ovakva definicija se odnosi na javne službenike i direktna kršenja zakonskih propisa. Ostala privatna i pravna lica se ovom definicijom tretiraju samo u smislu njihove uloge u samom kršenju zakona od strane javnog službenika. Tako i crnogorsko krivično zakonodavstvo poznaje sljedeća krivična djela sa elementima korupcije: primanje i davanje mita, zloupotreba službenog položaja, (navođenje na) protivzakoniti uticaj, protivpravno primanje i davanje poklona, itd.

S druge strane, one definicije korupcije koje ovaj fenomen tretiraju mnogo šire od zloupotrebe službenog položaja, uglavnom se odnose na uzroke ili mnogo češće na posljedice koje taj široki spektar problema ostavlja na društveno-ekonomske ili političke trendove. Tu se prevashodno misli na *prijetnje koje korupcija predstavlja za stabilnost i bezbjednost društava, podrivajući institucije i vrijednosti demokratije, etičke vrijednosti i pravdu, te ugrožavajući održiv razvoj i vladavinu prava*, kao i na *povezanost korupcije i drugih oblika kriminala, posebno organizovanog i privrednog kriminala, uključujući pranje novca*¹. Ovakve definicije se mogu naći u međunarodnim dokumentima Ujedinjenih Nacija i Savjeta Evrope. Razlog tome je činjenica, i tu se vraćamo na početni stav, da je korupciju mnogo teže definisati, nego što je moguće ukazati na brojne posljedice koje za sobom povlače, počevši od zakonski definisanih krivičnih djela, pa do neefikasnosti državnih organa, nepotizma, komplikovanosti organizacionih procedura, nedostatka resursa i kapaciteta, nekažnjivosti krivičnih djela, kao i brojnih društveno-kulturnih faktora. Tako da **korupcija postaje kumulativni termin kojim se obuhvataju svi pobrojani elementi**. Konačno, intenzivni proces globalizacije uslovljava pravu hiperinflaciju zakona i propisa, kojima se usklađuju globalni i nacionalni društveno-ekonomski trendovi, tradicije i interesi. U takvom kontekstu, veoma je teško održavati efikasnost administrativnih struktura, čiji rad definišu pomenute norme, te korupcija često postaje veoma upotrebljiva fraza kojom se ukazuje na jaz između teorije i prakse, tj. između propisanog načina rada javnih administracija i načina na koji one realno funkcionišu.

KRATAK ISTORIJAT KORUPCIJE.

Od moralnog do ekonomskog problema

Kroz istoriju, termin korupcija se najčešće koristio za označavanje neefikasnog državnog sistema, kojim su dominirali potkupljivi službenici. Od propisa rimske republike, preko srednjovjekovnih hronika, u gotovo svakom kriznom periodu ljudske civilizacije, nailazimo na pomene korupcije (službenika) kao karakteristike opadanja državnih sistema i njihove efikasnosti. Time se, u klasičnom tumačenju korupcije u političkoj nauci polazi od ideje o tome da je korupcija izraz kvarenja moralnih vrijednosti društva.

Intenziviranje globalnih integrativnih procesa u drugoj polovini XX vijeka, posebno nakon kolapsa komunističkog bloka, u prvi plan će izbaci društveno-ekonomske faktore - kao ključne aspekte problema korupcije. Naime, nestankom bi-polarnog svijeta, zemlje zapadne demokratije će kroz međunarodne organizacije nametnuti svoje ekonomsko-političke modele kao paradigmu globalnih reformi i tranzicionih procesa. Međutim, vrlo brzo, sredinom 1990ih, vodeće međunarodne organizacije će uočiti da ti procesi ne idu nimalo jednostavno. Štaviše, urušavanje jednog sistema (kakav je bio komunistički) kako bi se, u relativno kratkom periodu, sproveo jedan teorijski model reformi – dovešće do brojnih problema u održavanju efikasne administracije i funkcionalne ekonomije. U takvom kontekstu, problem korupcije stupa u prvi plan, zajedno sa bujanjem organizovanog kriminala.

¹Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije

Tokom 1993-1997, većina međunarodnih organizacija (Svjetska banka, USAID, OECD) će pokrenuti prve posebne anti-korupcijske programe, koji će imati za cilj stvaranje odgovarajućeg zakonskog okvira i jačanje administrativnih kapaciteta za njegovo sprovođenje. Jedan od ključnih argumenata na njihovoj strani bio je – da korupcija predstavlja prepreku ekonomskom razvoju, tj. onemogućava normalno funkcionisanje tržišne ekonomije. To je značilo ugrožavanje jedne od ključnih reformskih novina u post-komunističkom svijetu, a istovremeno i jednog od najbitnijih obilježja modela globalizacije.

U istom periodu (1993. godine), osnivanje i *Transparency International*, koji će uskoro prerasti u vodeću međunarodnu (nevladinu) organizaciju u borbi protiv korupcije. Time je označen i početak snažnog angažmana civilnog društva na ovom polju. Veoma brzo, i međunarodne organizacije prepoznaju njihov značaj. Naime, tradicionalne društvene organizacije veoma teško su uspijevale da artikulišu odgovarajuće alternative u promijenjenim društveno-ekonomskim kontekstima, ili su bivale generalno nezainteresovani za probleme koji nisu bili direktno vezani za izborne procese. Upravo na tom fonu, na prelazu u XXI vijek, nevladine organizacije postaju nezaobilazan partner međunarodnih organizacija.

Što se tiče međunarodnih standarda od posebne je važnosti Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije (UNCAC), kao prvi globalni mehanizam za organizovanje državnih anti-korupcijskih sistema i međunarodne saradnje u borbi protiv korupcije.² Radi se o jednom sveobuhvatnom i veoma ambicioznom sadržaju. Iako je većina sličnih međunarodnih dokumenata zagušena birokratskim jezikom ili otupljena komplikovanim pregovaranjima, UNCAC sadrži veoma precizan spisak uputstava državama potpisnicama na koje oblasti treba obratiti posebnu pažnju i kako organizovati državni sistem borbe protiv korupcije. Jedna od najznačajnijih novina je potenciranje nezakonitog bogaćenja i oduzimanja nelegalno stečene imovine (javnih funkcionera), kao i prebacivanje tereta dokazivanja na optuženog po pitanju dokazivanja porijekla imovine.

CRNOGORSKA INSTITUCIONALNA I ZAKONSKA ARHITEKTURA

Što se tiče Crne Gore, priča počinje 2000. godine kada je Crna Gora potpisala Sporazum i Akcioni Plan Regionalne antikorupcijske inicijative Pakta stabilnosti (SPAI). Početkom naredne godine, Vlada je donijela Uredbu o osnivanju Agencije za antikorupcijsku inicijativu, čime je uspostavljen prvi antikorupcijski organ u Crnoj Gori, s nadležnostima u smislu prevencije, kao i predlaganja ratifikacije i primjene međunarodnih standarda. U sklopu reforme državne uprave, Agencija je 2004. godine postala Uprava za antikorupcijsku inicijativu (UAI), a njen mandat je 2007 proširen. Suštinsko jačanje crnogorskog zakonskog i institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije poklapa se sa početkom procesa evropskih integracija. Upravo u tom početnom periodu odnosa sa EU, između uspostavljanja Unaprijeđenog stalnog dijaloga (2003) i usvajanja Studije izvodljivosti (2005), dolazi i do zahuktavanja anti-korupcijskih reformi. Već tokom 2004. godine osnivaju se novi organi (u skladu sa novousvojenim zakonima) - Komisija za sprječavanje sukoba interesa (KSSI), Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i Državna revizorska institucija, dok će izdvojeni organi za nadzor nad sektorom javnih nabavki³ početi sa radom 2006. Takođe, tokom 2008, formirana su Specijalna odjeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u Višim sudovima

²Crna Gora je ratifikovala UNCAC 2006. godine

³Direkcija za javne nabavke i Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki

Najbitniji međunarodni anti-korupcijski dokumenti

1977: SAD usvajaju Zakon o koruptivnim praksama u inostranstvu, kojim se kriminalizuje podmićivanje stranih zvaničnika od strane američkih kompanija

1997: Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) usvaja Konvenciju protiv podmićivanja inostranih javnih zvaničnika

1998-1999: Savjet Evrope usvaja 2 anti-korupcijska dokumenta: Krivično-pravnu i Građansko-pravnu konvenciju protiv korupcije

2000: Ujedinjene nacije usvajaju Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.

2003: Ujedinjene Nacije usvajaju Konvenciju protiv korupcije (UNCAC), koja stupa na snagu 2005

u Podgorici i Bijelom Polju, kao i Specijalno odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u Državnom tužilaštvu.

U Crnoj Gori, faktički ne postoji specijalizovana nezavisna agencija za borbu protiv korupcije, iako se takvo rješenje pokazalo kao veoma uspješno u nekim novijim članicama EU⁴. Izvještaj regionalnog centra UNDP iz Bratislave - "Korupcija i anti korupcijske agencije u Istočnoj Evropi", ukazuje na 3 moguća modela:

- ✓ specijalizovane tužilačke agencije (slične hrvatskom USKOK-u),
- ✓ nezavisne istražne agencije, koje obavljaju poslove prevencije i suzbijanja (uglavnom prisutne u baltičkim zemljama) i
- ✓ isključivo preventivne agencije, s fokusom na formulisanje strateških politika, praćenje implementacija zakona, kao i javne i obrazovne kampanje.

Ovaj posljednji model je prisutan u Crnoj Gori, dok se istražnim radnjama i podizanjem optužnica bave isključivo policija i tužilaštvo. Iako je na početku Lukšičeve administracije bilo govora o formiranju jedinstvene anti-korupcijske agencije, od tih planova, barem za sada, se odustalo.

Međutim, iako je Vlada Crne Gore odlučila da zadrži postojeći institucionalni okvir sa razgranatim preventivnim organima, čiji mandati ne dozvoljavaju miješanje u nadležnosti policije i tužilaštva, objedinjavanje anti-korupcijskih napora je postignuto usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2005), Akcionog plana za sprovođenje te Strategije (2006)⁵, kao i osnivanjem Nacionalne komisije. Naime, Akcionim planom je tada predviđeno da ministarstava, uprave, opštine, sudske i tužilačke organizacije, kao i NVO i mediji, u period 2006-2008 (kada je Akcioni plan inoviran), sprovedu preko 280 mjera, kojima bi se smanjio stepen korupcije u Crnoj Gori i ojačali kapaciteti pomenutih organa u cilju održavanja efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti njihovog rada. Istovremeno, svi organi su bili u obavezi da redovno dostavljaju izvještavaje o sprovedenim aktivnostima Nacionalnu komisiji na usvajanje. Istovremeno, izvještaji Nacionalne komisije o stepenu realizacije mjera iz Akcionog plana korišćeni su kao jedan od ključnih argumenata prema Evropskoj komisiji u cilju demonstriranja i političke volje i rezultata u smislu borbe protiv korupcije. I upravo je neslaganje po pitanju tumačenja stepena realizacije mjera bio, od samog početka – kamen spoticanja između predstavnika državnih organa i NVO sektora. Naime, zvanično usvojeni izvještaji Komisije i nezavisni izvještaji MANS (čiji je predstavnik od početka bio član Komisije) o sprovođenju mjera iz Akcionog plana, ukazuju na statistički raskorak. MANS je smatrao da je mnogo manje mjera zaista realizovano od onog što je većina u Nacionalnoj komisiji usvajala, kao i da je priličan broj mjera fleksibilno prikazivan kao "djelimično realizovan". Takođe, sastav komisije je od samog početka izazivao polemike, jer su, pored predstavnika NVO sektora, u njoj bili najviši državni zvaničnici, koji su na kraju usvajali izvještaje i onih organa kojima su rukovodili ili su ih predstavljali. S druge strane, vladin argument je bio da njihovim učešćem, Komisija dobija na autoritetu prema organima obveznicima.

Međutim, ključni "problem" samog Akcionog plana leži na drugoj strani. Naime, još uvijek nije sprovedena sveobuhvatna evaluacija uticaja realizovanih mjera iz Akcionog plana, tako da – uprkos brojnim mjerama, obukama, analizama, usvajanjima i izmjenama zakona i podzakonskih akata⁶, sprovedenim kampanjama, novoformiranim organima, potpisanim sporazumima – još uvijek nije tačno procijenjen realni uticaj tih mjera na smanjenje problema korupcije u Crnoj Gori.

⁴U Hong Kongu je 1974. formirana prva anti korupcijska agencija - *Nezavisna Komisija za borbu protiv korupcije (ICAC)*, čija je zaostavština, u vidu koncentracije i koordinacije aktivnosti usmjerenih ka prevenciji i kriminalizaciji korupcionih djela – ostala međunarodni standard. Ono što je uslovalo njen uspjeh jeste iskrena unutrašnja potreba da se riješi problem korupcije, kreativno sistemsko rješenje, puna politička i logistička podrška, čak i poslovnih krugova.

⁵Važeća Strategija pokriva period 2010-2014, dok je Akcioni plan osmišljen za period 2010-2012, a sljedeći za period 2013-14 je trenutno u izradi

⁶Ključni crnogorski anti-korupcijski zakoni mogu se naći na:

http://www.antikorupcija.me/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=3%3A&Itemid=35

Što se tiče crnogorskog anti-korupcijskog zakonodavstva, nakon dugotrajnog procesa usvajanja tokom prve decenije XXI vijeka, testiranja i izmjena, generalna ocjena je da se radi o sasvim prihvatljivom okviru. Postoje zakoni koji još uvijek nisu u potpunosti harmonizovani sa evropskim/međunarodnim standardima standardima (na primjer, Zakon o finansiranju političkih partija, regulativa za zaštitu osoba koje prijavljuju slučajeve korupcije, tzv. *whistleblowers*). Međutim, problem njihove pune primjene ostaje sljedeća ključna faza procesa crnogorskih reformi u kontekst EU integracija.

U svakom slučaju, proces EU integracija ostaje snažan motivišući faktor, jer niti jedan briselski zvaničnik ne propušta priliku da ponovi mantru o borbi protiv korupcije kao jednom od najbitnijih preduslova za dalje napredovanje ka članstvu. Međutim, ako "pritisak" Brisela (p)ostane ključni motiv za suočavanje i rješavanje problema vezanih za korupciju – to može dovesti do problema druge vrste. Naime, pomenuti izvještaj UNDP ukazuje da je dobar dio anti korupcijskih reformi u novim članicama EU bio motivisan pritiscima iz Brisela i da nakon ulaska u EU, spremnost za borbu protiv korupcije opada, tj.što se ostvari do tog dana, predstavlja maksimum državnih napora. Primjeri novih članica EU to jasno pokazuju. U Sloveniji zakonodavci su pokušavali da ukinu Komisiju za prevenciju korupcije, ali su se zadovoljili sa smanjivanjem plata zaposlenima za oko 30%. U Letoniji, predsjednik države je 2007 pokušao da smijeni šefa njihove nezavisne agencije (što je konačno pošlo za rukom parlamentu godinu dana kasnije). U Slovačkoj, ministar pravde je specijalni Sud za slučajeve korupcije nazvao "fašističkom institucijom", nakon čega je izdejstvovao proglašenje njegove neustavnosti. U Rumuniji, tri mjeseca nakon pristupanja EU, smijenjena je Monika Makovei, ministarka pravde, istaknuti borac protiv korupcije, koja je u dobroj mjeri doprinijela smanjenju negativne reputacije rumunske administracije.

MJERENJE KORUPCIJE.

Između percepcije i iskustva

Istraživanja o korupciji datiraju maltene još od vremena kada je ova fraza ušla u crnogorski politički život, a podaci, do kojih se dolazi ovim putem, predstavljaju najrealniji okvir za raspravu o uzrocima korupcije, njenim pojavnim oblicima i procjeni napretka u borbi protiv te anomalije. Međutim, uprkos osnovnoj namjeni, najviše pažnje kod istraživanja privlače statistički podaci o percepciji građana po pitanju rangiranja *korumpiranosti* državnih organa. Imajući u vidu da istraživanja javnog mnjenja sa sobom nose opasnost od nepravilnog određivanja ispitnog uzorka stanovništva ili metodološki nepravilno formulisanih pitanja i kasnije obrade podataka, nerijetko dolazimo do situacija gdje različita istraživanja po pitanju sličnog problema proizvode oprečne ili rezultate koji su potpuno nelogični i/ili beskorisni.

Prvi problem je sa onim istraživanjima koja su, na žalost, i najbrojnija, a isključivo se fokusiraju na statistička mjerenja percepcije korupcije. Naime, veliko je pitanje u kojoj mjeri podatak, na primjer, "70% građana **vidi korupciju kao veliki problem**" može biti od koristi nadležnim organima? Naravno, činjenica da određeni broj građana misli da određeni problem postoji je zabrinjavajuća sama po sebi. Isto tako, statistički pokazatelji tog tipa su korisni prilikom praćenja trendova u stavovima građana. Međutim, za kvalitetnu borbu protiv korupcije, potrebna su drugačija, kvalitativna istraživanja, koja su u stanju da otkriju praksu, motivaciju, obrasce ponašanja i mehanizme koruptivnog ponašanja.

Upravo takvo istraživanje, predstavljeno je u julu 2011, nakon višemjesečnog rada CEDEM i agencije PRAXIS Montenegro, uz podršku USAID Programa efikasnog upravljanja. Ovo istraživanje fokusiralo se na rizike od korupcije u sudskom sistemu i biznis sektoru⁷. Po tom istraživanju, nekoliko osnovnih mehanizama definiše oblast korupcije u crnogorskom društvu, a osnovni je **mreža**, u smislu međuljudskih odnosa. Postoji nekoliko osnova za umrežavanje, ali dva od njih su najvažnija. Prva je umrežavanje aktera na osnovu političkih kriterijuma. Istovremeno su akteri na različitim mjestima u strukturi vlasti. Druga su rođaćki-plemenski-bratski-prijateljski odnosi koji su kulturološkog karaktera. Sigurno je da između ova dva nivoa umrežavanja postoji preklapanje koje dodatno olakšava koruptivno

⁷Istraživanje je dostupno na <http://www.ewmi-ggam.org/Reforming-Business-Regulation-and-Licensing/civil-society/annual-corruption-survey>

ponašanje. Međusobni odnos pojedinaca u okviru mreže diktira njegovu/njenu sposobnost da utiče na ishod ponašanja učesnika. Dobro umreženi pojedinci imaju **viši status** i snaga njihovog statusa ogleda se u njihovoj sposobnosti da putem mreže utiču na ishode, ili jednostavno da 'završe stvari'. To je osnovni razlog zašto svi žele da budu 'umreženi'. Problem je u tome što nije moguće da svako bude umrežen. Naime, nije moguće da se sve može uraditi za sve ljude, u suprotnom mreža ne bi imala smisla. Na ovaj način su određene grupe isključene iz mreže, i oni osjećaju rezigniranost, revolt, i uvidjevši da ne postoji mehanizam za njih da se priključe mreži, po obrnuto proporcionalnom etičkom kriterijumu, osporavaju, negiraju i omalovažavaju sve stvari oko sebe, što za posljedicu ima izrazito negativan odnos prema državi, društvu, institucijama, svemu što je oko njega. Istovremeno, ovo veoma kompleksno istraživanje je uočilo brojne probleme u smislu neujednačenosti sudske prakse i primjene zakona, neadekvatnih sankcija i obrazlaganja sudskih presuda. Što se tiče dijela istraživanja povezanog sa poslovnim okruženjem, gro problema je vezano za javne tendere i njihovu regularnost, komplikovane procedure i neefikasne žalbene mehanizme, sporost javne administracije i neusklađenost rada sudova sa potrebama privrednika.

Ponovljeno istraživanje u 2012 ponovilo je prethodne, ali je dovelo i do novih zanimljivih rezultata. Naime, uočeni su pozitivni trendovi u više specifičnih aspekata rada sudova, kao što su efikasnost, transparentnost, pristup informacijama, itd, dok, istovremeno sama percepcija sudstva ostaje negativna. To ukazuje da da percepcija rada sudstva nije u potpunosti zasnovana na funkcionisanju sudova, već zavisi od neke druge (političke) perspektive. S druge strane, uočen je veoma negativan trend povjerenja u NVO sektor i spremnost građana na društveno-politički aktivizam kroz nevladine organizacije, što je itekako zabrinjavajući podatak, imajući u vidu prirodnu fleksibilnost i otvorenost ovog dijela društva kada se u pitanju građanske inicijative.

Odnos građana i institucija je bio u posebnom fokusu ovog istraživanja. Ključni nalaz ukazuje da je građanima mnogo bitnija efikasnost institucija negoli transparentnost ili usklađenost njihovog rada sa zakonima. To praktično znači da je građanima značajnije da što prije (i povoljno) zaštite svoje interese pred institucijama, negoli da to urade u skladu sa zakonima. Primjer intervjuisanih privrednika jasno potvrđuje takvo stanovište. Naime, značajan dio privrednika, u vezi se eventualnim podmićivanjem, jednostavno to ukalkulišu kao budžetsku stavku i dok god im omogućava ostvarivanje profita – oni to prihvataju kao neizbježni dio poslovanja.

Zaključio bih ovo poglavlje sa jednim komentatom. Naime, činjenica da postoji visok nivo percepcije korupcije od strane građana – ne znači samo po sebi da se to poklapa sa realnom situacijom. Naime, neka istraživanja korupcije, vršena od strane UNODC⁸ ukazuje da građani često nisu u stanju da razgraniče klasične zloupotrebe u sistemu (tj. korupciju u užem smislu) i prostu neefikasnost sistema, ali to često doživljavaju na identičan način i kvalifikuju kao korupcija. S jedne strane, to može biti objašnjeno da obične građane, kao korisnike servisa sistema (recimo zdravstva ili pravosuđa) prevashodno interesuje krajnji rezultat, a mnogo manje da li je kvalitet tih servisa lošiji od njihovih očekivanja – zbog nečijih zloupotreba ili zbog toga što sistem jednostavno ne funkcioniše kako bi trebalo. Međutim, ono što jeste veoma zabrinjavajuće – jeste da postojanje visoke percepcije korupcije unutar sistema – jasan je indikator nepovjerenja u institucije tog sistema.

⁸UN Office for Drugs and Crime, jedna od ključnih agencija sistema UN u borbi protiv korupcije, koja takođe vrši „nadzor“ nad sprovođenjem UNCAC.

KAKO SE BORITI PROTIV KORUPCIJE. Društvene promjene i civilni sektor

... Ja sam, mili moji Crnogorci, kroz čitavi niz moje pedesetogodišnje vladavine neumorno radio na kulturnom preporođaju mile mi Crne Gore! Radeći tako, ja sam cijeli svoj život i svo biće svoje posvetio tome, da vas prvo osposobim za kulturni i parlamentarni život, da od vas stvorim nove i kulturne junake, pa tek onda da vam darujem Ustav! I sada, sokolovi moji, poslije tolikih napora, kada sam u tome uspio, ja vam, od sveg srca darujem to moje drago i milo jedinče - Ustav! I daj, Bože, da vam bude sretan!

Knjaz Nikola Petrović, izvod iz Lučindanske proklamacije 31, oktobar 1905

Jedna od najzanimljivijih crnogorskih istorijskih priča, vezana je za usvajanje prvog Ustava. Naime 29. oktobra 1905, Crna Gora je bila jedna od rijetkih evropskih zemalja u kojoj politički život (čitaj: apsolutistička vlast njenog suverena) nije bio regulisan ustavnim dokumentom. Međutim, 30. oktobra, pod pritiskom revolucionara, ruski car Nikolaj II je izdao čuvenu Oktobarsku diplomu, kojom se obavezao na uvođenje ustavnih reformi. Već narednog dana, „ponukan“ primjerom svog patrona, i crnogorski knjaz Nikola je izdao čuvenu Lučindansku proklamaciju, kojom je započet proces koji će rezultirati usvajanjem Ustava, uvođenjem prvih izbora i formiranjem institucije Parlamenta. Kratko rečeno – začetkom parlamentarne demokratije u Crnoj Gori.

Zbog čega je ova priča zanimljiva? Naime, ona pokazuje u kojoj mjeri su ključne političke promjene u Crnoj Gori rezultat – ne pritiska građana „odozdo“ (što je konstanta svih ključnih procesa političke emancipacije na evropskom kontinentu), već odluke političkog rukovodstva da se prilagodi širim kontinentalnim trendovima. Oni koji iole poznaju istoriju, znaju koliko je uvođenje ustavnih promjena bio težak i mukotrpan proces u evropskim zemljama i sa koliko je sukoba bio praćen, počevši od engleskog XIII vijeka, pa do Velike Narodne Revolucije 1789, čiji će efekti do 1848 u potpunosti izmijeniti pogotovo zapadni i centralni dio kontinenta. U Crnoj Gori, jednog dana, apsolutni vladar je samo obavijestio svoje podanike da je odlučio da ograniči svoju apsolutnu vlast. Barem formalno. Nakon toga ne zvuči toliko neobično teza da je crnogorsko društvo vrhunac svoje društvene emancipacije doživjelo u komunizmu (što god mislili o komunizmu uopšte ili u SFRJ izvedbi).

I upravo u toj priči leži jedan od ključnih problema političke i društvene emancipacije crnogorskog društva, kao i borbe protiv korupcije. Kao što je i navedeno u prethodnim poglavljima, korupcija je simbol neefikasnog sistema upravljanja nacionalnim resursima, garantovanja pravne sigurnosti i sankcionisanja kršenja državnih propisa. A crnogorsko društvo, tj. njena administracija je prošla kroz proces urušavanja sistema tokom 1990ih, praćen intenzivnom rekonstrukcijom na osnovama EU standarda tokom 2000ih. Česte i ponekad konfuzne promjene, dovele su do sistema koji se sporo oblikovao preuzimanjem obaveza i pravila koja i nisu baš usklađena sa postojećom tradicijom i resursima. U takvom i kontekstu temeljne društvene preraspodjele moći i uloga, crnogorsko društvo još uvijek u procesu jačanja institucija, s ciljem prevazilaženja uloga koje su imale u prethodnom komunističkom sistemu, koji je bio prožet djelovanjem jedne partije.

Isto tako, pojavom civilnog društva u Crnoj Gori, pomalja se jedan krupni društveno-politički subjekt, koji narušava monopol političkih partija u političkom životu, tj. opredjeljivanju načina na koji se upravlja nacionalnim resursima i načina na koji funkcionise sistem pravne zaštite. Crna Gora ima relativno kratko iskustvo što se tiče civilnog sektora, ali on je već danas postao nezaobilazni faktor u mnogim društveno-ekonomskim inicijativama, počevši od formulisanja zakonskih dokumenata, nadgledanja primjena istih, kao i rada odgovornih institucija, pa sve do direktne saradnje sa državnim (i posebno) lokalnim organima oko preuzimanja nekih osnovnih socijalnih servisa. Sama saradnja državnih organa sa civilnim sektorom nekad je produktivna, ali nerijetko poprima obilježja snažnih konflikata. S tim u vezi neophodno je shvatiti da je civilno društvo u suštini – poligon za izražavanje društveno-

političkih stavova, prevashodno usmjerenih ka državnoj administraciji. Od nezadovoljstva javnom rasvjetom ili kvalitetom obrazovnih servisa, pa sve do velikih nacionalnih sistema pravosudne zaštite ili prostornog planiranja. Jednostavno, političke partije postaju samo jedan od mehanizama kanalsanjanja građanskih zahtjeva, ali interakcija između države i građana (pojedinačno ili kroz NVO) polako postaje veoma bitan segment crnogorskog društvenog života. I po nekoj prirodi samog odnosa – mnogo više orjentisan ka rješavanju samog problema, nezavisno od toga koja politička partija trenutno vrši vlast. I što je možda najbitnije – tako pojačani angažman civilnog sektora i njegov uticaj na društveno-političke procesepokazuje koliko se promijenila dinamika crnogorskog društva i koliko ona sve više zavisi od podsticaja „odozdo“ ka vrhu.

Što se tiče uloge civilnog društva, počeci aktivnog angažmana datiraju iz vremena usvajanja, sada već „čuvene“ Strategije smanjenja siromaštva (2003), kada je korupcija identifikovana kao jedan od ključnih uzroka siromaštva. Time je zvanično prihvaćena veza između dva društvena problema. Međutim, tek nakon usvajanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama (2005), dolazi do prave „eksplozije“ anti-korupcijskih inicijativa, pogotovo u smislu nadgledanja i kontrole rada državnih institucija. Naime, ovim zakonom je regulisana obaveza državnih organa da, uz definisane izuzetke, omogućavaju pristup informacijama u posjedu državnih organa⁹, a ubrzo su NVO počele da barataju sa zvaničnim dokumentima, koji su im omogućili da prate rad državnih organizacija, nezavisno od zvaničnih saopštenja. U ovaj proces su se aktivno uključili i mediji, pa je evidentan porast i korupcijskih problema koji su pokrenuti upravo njihovim direktnim angažmanom.

I na kraju, najjednostavnije, ali istovremeno i najzahtjevnije poglavlje borbe protiv korupcije svodi se na lični i moralni nivo. Obnova temeljnih vrijednosti morala, pravičnosti, hrabrosti i solidarnosti, za koje volimo da mislimo da su nekad bile sastavni dio našeg mentaliteta – ostaju pitanja na koja ćemo morati da odgovorimo prije ili kasnije, ako zaista želimo da sve ove reforme daju rezultate. A na ta pitanja nećemo odgovoriti zakonima, strategijama, seminarima, stranim konsultantima – već ličnim primjerima.

EKONOMIJA KORUPCIJE.

Kakva je realna društvena šteta od korupcije?

Kao što je i navedeno u poglavlju o istorijatu fenomena korupcije, povećani interes međunarodnih institucija desilo se u kontekstu zahuktavanja globalnih integrativnih procesa, nošenih ekonomskim inicijativama u post-hladnoratovskom svijetu. Stoga je i normalno da se problemu korupcije veoma često pristupa iz ekonomskog ugla, tj. novca koji putem mita, pronevjera, pranja novca i sl. – nestaje iz regularnih finansijskih tokova. Time je država oštećena, ne samo finansijski, već se nekažnjavanjem ovih aktivnosti bitno smanjuje sposobnost države da zaštiti društvene interese, kao i interese onih pojedinaca koji svoje poslovanje vrše u zakonskim okvirima. Ako ovakve anomalije poprime veće razmjere, onda se i povjerenje samih građana u državu i motivisanost za poštovanje zakona bitno umanjuje. S druge strane, država je zadužena za održavanje ključnih servisa: zdravstvo, obrazovanje, socijalna davanja, saobraćajna infrastruktura, pravna i fizička bezbjednost... Ovi servisi se finansiraju iz državnog budžeta. Državni budžet se puni sredstvima koje država ubira od prihoda, od poreza na prihode zapošljenih, poslovanja privrednih preduzeća, pa sve do naplate carina na uvoz robe i raznih drugih finansijskih davanja.

Nelegalni finansijski tokovi predstavljaju opasnost za državu jer nisu obuhvaćeni poreskim sistemom prikupljanja prihoda. Prema tome, svaki cent koji – umjesto u budžetu – završi u nečijem privatnom džepu, znači manje sredstava za kvalitetno pružanje usluga svim građanima. Manje sredstava za škole koje pohađaju djeca i omladina, manje sredstava za bolnice i domove zdravlja, manje sredstava za održavanje i izgradnju puteva, manje sredstava za penzije i socijalna davanja, manje sredstava za izgradnju i održavanje kvalitetnog rada policije i sudstva... Shodno

⁹Do tada, u crnogorskom pravnom sistemu postojala je samo jedna ustavna odredba o mogućnosti pristupa informacijama vezanih za životnu okolinu

tome, koruptivnim aktivnostima, novac koji bi potencijalno služio kao budžetska podrška pomenutim državnim servisima, namijenjenim svim građanima – on završava u džepovima pojedinaca.

Ovo je samo kratak prikaz kako korupcija (in)direktno utiče na živote svih nas. Istovremeno, to je i mali doprinos razmatranju same problematike države i njene uloge u životu pojedinaca, tj. koliko je svrsishodno posmatrati državu kao otjelovljenje apstraktnih nacionalnih stremljenja ili kao jedan funkcionalni sistem upravljanja nad nacionalnim resursima i garantovanja pravne sigurnosti. Ostavljam učesnicima Škole da sami razmisle kojoj varijanti da se priklone.

Korisni linkovi:

USAID Program efikasnog upravljanja: www.ewmi-ggam.org

Uprava za anti korupcijsku inicijativu: www.antikorupcija.me

MANS: www.mans.co.me

Agencija za borbu protiv korupcije (Srbija): www.acas.rs

Ured za Suzbijanje Korupcije i Organizovanog Kriminaliteta (Hrvatska): www.uskok.hr

U4 Anti-Corruption Resource Centre: www.u4.no

Transparency International: www.transparency.org

UNODC: www.unodc.org

Pitanja za diskusiju:

- *Našto tačno mislite kad kažete korupcija? Da li mislite da postoji društvo bez korupcije?*
- *Što tačno znači neophodnost političke volje za borbu protiv korupcije? Koji su to ostali neophodni preduslovi za kvalitetnu borbu protiv ove anomalije?*
- *Koliko je borba protiv korupcije povezana i sa procesima u drugim oblastima, počevši od jačanja obrazovnog sektora, socijalne sigurnosti, političke i kulture življenja u Crnoj Gori?*
- *Koliko je povećan značaj problema korupcije rezultat intenziviranja procesa integracija Crne Gore i da li bi on bio na ovom nivou da tih i takvih procesa nema?*