



U mnogim zemljama vlada je postala sinonim za pravila, propise i formalnosti. Razne dozvole i odobrenja su potrebni gotovo svuda, od vožnje automobila do bavljenja trgovinom, a često se za istu stvar treba obraćati većem broju službi.

Kako je jedan od rukovodilaca Međunarodnog monetarnog fonda primetio, „postojanje takve regulative i sistema odobrenja daje neku vrstu monopol-ske moći službenicima koji odobravaju ili kontrolišu aktivnosti... Oni mogu da odbiju izdavanje odobrenja ili da naprosto oklevaju sa donošenjem odluke mesecima ili čak godinama. Zahvaljujući tome, oni imaju mogućnost da svoja javna ovlašćenja iskoriste za izvlačenje mita od onih kojima su dozvole i odobrenja potrebni“.¹

U mnogim zemljama vlada pruža dobra i usluge ispod tržišne cene - korišćenje vode, iznajmljivanje državnih stanova, obrazovanje, zdravstvena zaštita, pristup javnom zemljištu, dobijanje nekih vrsta penzija (npr. invalidska), i tako dalje. Budući da je raspoloživa količina tih dobara i usluga ograničena, racionalizacija velikog broja zahteva se čini neophodnom; javlja se prevelika tražnja i moraju se doneti odluke kako da se ograničen broj dobara raspodeli. Ne treba da čudi što su oni koji ovakva dobra ili usluge žele po povlašćenim cenama spremni da podmire kako bi dobili ono što vlada obezbeđuje preko reda ili u većoj meri.

Pored ovih situacija, postoje i diskrecione odluke kod kojih korupcija - uključujući tu i korupciju visokih službenika i političara - može da igra značajnu ulogu:

- ▶ *davanje poreskih podsticaja, koji mogu da donesu milionsku korist onima koji ih dobiju;*
- ▶ *zoniranje i rezoniranje zemljišta, čime se isto zemljište pretvara od neprivačnog u izuzetno poželjno;*
- ▶ *dozvole za korišćenje državnog zemljišta, npr. za seču drveća ili kopanje ruda, takođe mogu doneti veliku korist;*
- ▶ *odluka da se odobri velika strana investicija koja često omogućava investitoru monopolsku moć;*
- ▶ *prodaja značajnog dela imovine javnog sektora;*

▶ *odlučivanje da li da se ide u privatizaciju i na koji način;*

▶ *odluke kojima se omogućava monopol za određene izvozne, uvozne ili aktivnosti u zemlji.²*

Birokrate koje su slabo plaćene i korumpirane vole formalnosti, pošto one podstiču poslovne ljude da nude mito kako bi dobili odobrenje za rad. Na taj način se birokrate hrane potrebama drugih građana. Budući da u nekim zemljama službenici nižeg ranga ponekad mesecima ne dobijaju platu, čini se da nije potpuno pravično svrstati takve ljude u kategoriju „korumpiranih“. Prvi zadatak za svaku administraciju mora biti da obezbedi plaćanje svojih službenika na vreme.

U Indoneziji postoje i posebni nazivi za pojedine službe. „Navodnjene“ su one koje pružaju mogućnost za sticanje sa strane, a „suve“ one gde takve mogućnosti predstavljaju retkost. U profitabilne položaje spadaju položaji u policiji, poreskim službama, kao i svako ministarsko mesto. „Posao ubirača poreza je bio jedan od najsigurnijih načina da se čovek obogati u državnoj službi“, rekao je jedan od ispitanika u istraživanju Kejta Lavarda (Keith Loveard) „Suharto: poslednji sultan Indonezije“.³ „Postavljanje na neki od položaja koji ne donosi dodatne prihode je jedno od prokletstava kojeg se boji svaki službenik“, rekao je drugi.

Biro za imigraciju na Filipinima se opisuje kao „mesto zahvaćeno nameštanjem i korupcijom“. „Jedine reči koje su komesari upućivali činovnicima i nastojnicima bile su novac, novac, prljavi novac.“⁴

Pukovnik Salvador Rodolfo (Col. Salvador Rodolfo), bivši obaveštajni konsultant Biroa za imigracije, opisao je sledeću situaciju:

Korupcija u Birou za imigracije vlada od vrha do dna, prožimajući sve nivoe u njegovoj hijerarhiji. Usled toga što zvaničnici imaju diskreciona ovlašćenja kojima utiču na životni put i određuju sudbinu kako stranaca koji žive na Filipinima tako i Filipinaca koji žele da odu iz zemlje, šanse da se dobije mito su postale ogromne... Mnogi koji rade u Birou ne poseduju potrebne kvalifikacije i zaposleni su zbog nepotizma ili političke zaštite.⁵

U susednoj Maleziji utvrđeno je da je čak 100 hiljada ljudi pribavilo vozačke dozvole a da nije polagalo testove. Pola zemaljske kugle odatle, kanadski novinar je oslikao depresivnu sliku života u jednoj tranzicionoj zemlji:

Sudeći prema skorašnjim ispitivanjima, biznismeni troše godišnje u proseku 37.000 dolara na mito, novac za zaštitu i druga „dodatna plaćanja“. Menadžeri kompanija moraju da provedu oko 40 posto svog radnog dana u susretima sa državnim službenicima „pregovarajući“ o dozvolama i porezima. Za poređenje može da posluži podatak da u Litvaniji biznismeni na službenike troše oko 15 posto svog radnog vremena, u Pakistanu 12, a u Salvadoru 8 procenata.

Širom zemlje dozvole se traže za više od 100 različitih privrednih aktivnosti - što čini „gotovo sveobuhvatan spisak“ svih mogućih delatnosti, kako je primećeno u studiji Svetske banke. Samo je oko trećine tih dozvola opravdano iz razloga zaštite zdravlja, sigurnosti, životne sredine ili državne bezbednosti. Postupak za dobijanje dozvole obično traje nekoliko meseci, a može da obuhvati traženje velikog broja dokumenata i velike rashode.⁶

Na osnovu rezultata istraživanja 150 preduzeća u pet gradova, utvrđeno je da u jednoj evropskoj zemlji građani plaćaju prosečno 1.250 američkih dolara za instaliranje telefonske linije; 390 dolara za uvozu dozvolu; 295 dolara za prelazak granice; 125 dolara za svaku posetu poreskog inspektora; 60 dolara za svaku posetu sanitarnog ili protivpožarnog inspektora. Prosečan iznos mita u susednim zemljama je sličan, sudeći prema istraživanju rađenom na uzorku od 50 preduzeća.⁷

Kada neko nakon izdavanja dozvole ne ispoštuje uslove na osnovu kojih je ona izdata, kazna za takav propust treba da bude srazmerna učinjenom prestupu. Postoji jedna pravna škola koja se zalaže za to da kazna za firmu treba da bude određena prema koristi koju je firma ostvarila čineći prestup. Ako se želi da sistem dozvola funkcioniše na pravi način, nikad ne bi smelo da se desi da onaj ko takvu dozvolu poseduje ostvaruje veću dobit kršeći postavljene uslove nego poštujući ih.

Korupcija može da uzme razne oblike, počev od sitne korupcije slabo plaćenog činovnika koji razgleda

papire sve dok dobavljač ne „podmaže“ mašineriju vlasti novcem, pa do korupcije na najvišem nivou, kada kreatori politike menjaju, prilagođavaju ili krše pravila u korist dobavljača koji im ponude mito.

Ovakve stvari se ne dešavaju samo u zemljama u razvoju. Na primer, u Sjedinjenim Američkim Državama su otkriveni neki izuzetni slučajevi. Lica koja traže vozačku dozvolu za kamione u Ilinoisu moraju da prođu veoma složen test o bezbednosti i mehanici. Doseljenici koji žele da dobiju dobro plaćen posao vozača kamiona, ali veoma slabo govore engleski gotovo da nemaju nade da bi mogli da prođu na tom ispitu. Zbog toga, kako kažu federalni tužioci, na stotine doseljenika podmićivalo je državne službenike, koji su za uzvrat obučavali kandidate kako da polože ispit ili naprosto popunjavali testove umesto njih. Ti službenici su zatim deo novca od podmićivanja priložili za finansiranje kampanje kandidata za guvernera Ilinoisa. Ukupno je 31 lice bilo optuženo u ovom slučaju, a kod 26 se krivica potvrdila na sudu.⁸ U zemljama Zapadne Evrope nisu otkrivene slične prevare.

Kako je sve ovo moguće? Propisi su nejasni ili nedovoljno obuhvatni. Mnogo je oblasti u kojima se odlučuje na osnovu diskrecije. Postoje mogućnosti da se ljudi stavljaju na čekanje i kada su njihovi zahtevi za ostvarivanje prava zakoniti, kao što je to slučaj sa dobijanjem vozačkih dozvola. Ne postoje nezavisni mehanizmi za žalbe koje bi javnost mogla da koristi.

Šta sve ovo znači za poslovne ljude? Istraživanja su pokazala da u nekim zemljama vršioci viših funkcija u preduzećima provode oko četvrtinu svog radnog vremena u poslovima sa javnim službenicima.⁹

DA LI MITO UBRZAVA STVARI?

„Sitna“ korupcija, koja se javlja kao podmićivanje javnih službenika, poneki put se naziva „novac za ubrzavanje“ - mito „podmazuje točkove“ i stvari se brže odvijaju nego kada mito nije dato. Da li je to istina?

Koristeći podatke iz tri svetska istraživanja u koja je bilo uključeno na hiljade preduzeća, ekonomisti

Svetske banke Danijel Kaufman (Daniel Kaufmann) i Šang-Jin Vej (Shang-Jin Wei) ispitali su odnos između plaćanja mita, vremena koje menadžeri utroše na birokrate i troškova kapitala. Njihov nalaz je bio da firme koje više daju za mito troše više, a ne manje menadžerskog vremena u pregovorima o primeni propisa sa birokratama. Poslovanje koje uključuje davanje mita uključuje i veći, a ne manji trošak kapitala.¹⁰

Zaključak autora bio je da naprosto ne stoje tvrdnje da mito otklanja prepreke za poslovanje u slučajevima kada birokrate imaju mogućnost izbora u primeni propisa ili kada mogu da koriste kašnjenje radi izvlačenja mita. Empirijsko istraživanje autora je pokazalo da u firmama koje koriste mito menadžment gubi više radnog vremena na bavljenje birokratijom.

Poslovna zajednica može mnogo da dobije od propisa i zajedničkih inicijativa koji jačaju njenu sposobnost da kaže „ne“ podmićivanju.

ŠTA PODMIĆIVANJE ZNAČI ZA JAVNE INSTITUCIJE U KOJIMA SE DEŠAVA?

Sve je više dokaza da korupcija na nižem nivou, koja je dugo vremena opisivana kao „sitna“, u stvari nanosi mnogo više štete nego što su mnogi mislili. U brojnim zemljama su položaji na kojima javni službenici mogu da uzimaju najviše mita postali veoma traženi. Kao rezultat, pojavilo se pravo tržište takvih položaja, na kojem se oni prodaju (od strane organa koji vrši imenovanje) ili se „iznajmljuju“ tako što osoba koja dobije traženo mesto u administraciji sve vreme svom pretpostavljenom isplaćuje određenu sumu. Novac tako putuje od dna do vrha praveći lanac sistemske korupcije u čitavoj organizaciji.

Treba ispitati mehanizme imenovanja u javnoj službi. Kada god je to izvodljivo, sva imenovanja treba da se vrše na osnovu vrednosti, u otvorenom nadmetanju i što nezavisnije od organa ili službe u kojoj se radnici zapošljavaju.

MNOŠTVO DOZVOLA

U mnogim zemljama u kojima je korupcija endemska pojava traži se čitava hrpa dozvola, a privatni sektor razne inspekcije posećuju jednom godišnje ili još češće. Kada god se inspektor pojavi, preduzetnik se nalazi u opasnosti da će ostati bez posla.

Čest je slučaj i da se dozvole i odobrenja ne obnavljaju automatski po njihovom isteku. Dobijanje dozvole nije završetak, već početak procesa iznudiivanja.

U nekim zemljama se traži toliko dozvola da se čak i ne zna koliko ih ukupno ima. Čini se da svako odeljenje ili agencija naprosto donose nove uslove i na osnovu njih ispostavljaju nove zahteve. Podloga za takvo ponašanje je veliki broj pravnih pravila, od kojih su mnoga opšte prirode i mogu se tumačiti na mnogo načina. Uslovi za dobijanje dozvola se određuju nejasno i široko, stvarajući korupciji plodno tlo. Pored toga, pritužbe i žalbe završavaju pred istim vratima odakle su potekle i odluke na koje se žalbe odnose.

Slovačka je bila primer jedne takve zemlje. Glavna odlika Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije te zemlje bio je zahtev da svi viši javni službenici pojedinih državnih organa sačine iscrpne spiskove licenci, koncesija, dozvola, zajmova, subvencija i raspodele sredstava kojima se bave. Pored toga, od njih je zatraženo da uz svaku dozvolu ili kategoriju raspodele sredstava priključe i podatke o odeljenju koje na njima radi, imena odgovornih službenika, kriterijume koji se primenjuju i primerke svih procesnih i meritornih odluka. Uz to, pripremljen je akcioni plan osmišljen radi ukidanja svih nepotrebnih dozvola i odobrenja i uspostavljanja čvrstih i obavezujućih pravila za izdavanje dozvola, odobrenja i raspodelu sredstava koji se i dalje smatraju neophodnima.

Prvi izveštaj GRECO-a iz 2003. pozdravio je ovaj plan, ali se u njemu primećuje da vlada nije bila sposobna da pruži sve podatke o broju dozvola koje su ukinute, kao i o razlozima kojima se rukovodila prilikom zadržavanja onih koje su ostale na snazi.

Čak su i u Švajcarskoj pre nekoliko godina otkrivene zloupotrebe koje je činio jedan inspektor za restorane. Njegova dozvola je bila neophodna za otvaranje svakog novog restorana u Ženevi. Inspektor je uhvaćen u iznuđivanju novca od vlasnika postojećih restorana, a utvrđeno je da je stekao i prilično vrednu imovinu koja se nalazila u Italiji. Nakon što je inspektor uhapšen, gradsko veće Ženeve je razmatralo ko će biti postavljen na mesto bivšeg inspektora sve dok jedan od većnika nije glasno upitao zašto to mesto uopšte postoji. Nisu postojali razlozi zaštite zdravlja ili sigurnosti koje treba razmatrati; naprosto, bilo je pitanje ličnog stava inspektora da li će novoootvoreni restoran biti ekonomski opravdan. Kada je to postalo jasno, većnici su u potpunosti ukinuli položaj inspektora restorana.

Ne treba, međutim, misliti da je posao ukidanja i/ili reformisanja procesa izdavanja dozvola i odobrenja lak zadatak. Mnoge dozvole se čine potpuno nepotrebnim. Izgleda da je ispravna pretpostavka da što su veće nelogičnost i nebranljivost zahteva za određenom dozvolom, to je veća i verovatnoća da je zahtev izmišljen isključivo kao sredstvo za ubiranje novca od onih koji takvu dozvolu moraju da traže. Reformisanje administracije može da podrazumeva i uklanjanje čitave mreže korumpiranih službenika sa položaja.

KIDANJE LIČNIH VEZA

Kada javni službenik provodi previše vremena u radu sa istim klijentima, među njima se mogu razviti nezdravi odnosi, i to gotovo nesvesno. Među njima se može razviti prijateljstvo, uslediće pozivi na razna društvena događanja, i javni službenik će se naći u situaciji da ima osećanje obaveze da uzvрати na pruženo gostoljublje. Postoje dve mere kojima se deluje u ovakvim situacijama.

Prva je da se transakcije depersonalizuju, tako da javnost nema načina da sazna koji će tačno službenik raditi na određenom predmetu. Rad carine u Singapuru je veoma ubrzan uvođenjem kompjutera. Na taj način se mogu ustanoviti i rokovi za carinjenje robe, što je već usvojen pristup u drugim zemljama. Ukoliko se dobra ne ocarine na vreme, nadzorni organi mogu da traže objašnjenje. Pošto se interakcija između službenika i građana vrši preko kom-

pjuterskog terminala, među njima nema kontakta licem u lice. Poslovanje putem pisama umesto ličnim kontaktom pruža dodatne mogućnosti za depersonalizaciju ovakvih transakcija.

Druga mera je redovno rotiranje službenika, tako da oni ne ostaju previše vremena na posebno osetljivim položajima. Ova mera ima svoju cenu. Sa položaja se uklanjaju službenici koji su već stekli određeno iskustvo, i ta cena treba da bude razmatrana kao činilac za procenu pri upravljanju rizikom. Cena koja se plaća kada zaposleni ostanu predugo na određenim položajima je po svoj prilici mnogo veća.

Treća mera može da bude uključivanje još nekoga u ceo proces. U jednoj zemlji je korupcija u poreskoj administraciji značajno umanjena uvođenjem zahteva da se sva plaćanja poreza vrše preko određene banke, čime je u potpunosti eliminisana mogućnost da poreski službenici barataju plaćenim porezom.

GRADANSKE POVELJE

Građanske povelje su prvo uvedene u Velikoj Britaniji i brzo su se raširile po svetu. U Velikoj Britaniji povelje na državnom nivou pokrivaju rad ključnih javnih službi te zemlje, kao što su sudovi, Državna zdravstvena služba i Socijalne službe (Benefits Agency). Poveljama se određuju usluge koje će javne službe pružiti i minimalni standardi u pružanju tih usluga koje građani mogu da očekuju. U poveljama se određuju i procedure za pritužbe za slučaj da ti standardi ne budu zadovoljeni.

Postoje i povelje kojima se pokriva rad lokalnih službi, poput prakse pojedinih lekara, lokalnih bolnica, škola i komunalnih službi. Kada su građani obavesteni o standardima usluga na koje polažu pravo i o pravu na žalbu ukoliko im takve usluge ne budu pružene, službenici su izloženi većem riziku otkrivanja u slučajevima sitne korupcije.¹¹

Način sprovođenja povelja je regulisan samim poveljama, a ne drugim propisima i zato stepen njihove primene zavisi od toga da li će građani tražiti prava koja su im garantovana poveljom i koristiti mehanizam za pritužbe koji je poveljom određen za slučajeve kada rad službi nije u skladu sa propi-

sanim standardima. Usled toga, pritisak na službenike da rade kako je predviđeno je pre psihološki nego zakonski. Međutim, činjenica da su garancije standarda usluga okačene na zidove kancelarija znači da su one uvek tu da podsete građane na šta imaju pravo.

Time što će nadzorni organi pospešivati javnost da traži usluge na koje ima pravo, oni će moći da prate nivo pritužbi i da preduzmu odgovarajuće korake u onim službama gde je njihov broj najveći.

KORIŠĆENJE INTERNETA

Jasno je da Internet može da umani nivo korupcije u izdavanju dozvola i odobrenja. Međutim, iskustvo iz Indije nas upućuje na to da nije dovoljno jednostavno preneti postojeći sistem u kojem cveta korupcija na veb stranice, pa nazvati to elektronskom vladom. Sama praksa i procedure treba da se reformišu i ponovo osmisle kako bi upotreba Interneta donela koristi.

U Seulu je razvijen sistem poznat pod imenom OPEN (od Online Procedures Enhancement for Civil Applications - unapređenje postupanja sa podnescima građana elektronskim putem), sa ciljem da se postigne transparentnost gradske administracije tako što će se sprečiti nepotrebno kašnjenje i nepravilan rad javnih službenika na predmetima građana. Sistem je zasnovan na korišćenju Interneta i omogućava građanima da prate svoje zahteve za dozvolama ili odobrenjima kod kojih je najverovatnije da će se pojaviti korupcija i da pokrenu pitanje u vezi sa bilo kojom primećenom nepravilnosti. Ovaj veb-sajt ima oko 2.000 posetilaca dnevno.¹²

„POZITIVNO ĆUTANJE“

Nedavno sprovedene reforme u Boliviji donele su i objavljivanje pojedinosti o svim procedurama koje vlada sprovodi i dažbinama koje naplaćuje. Sada sve službe u okviru vlade moraju da okače u svojim prostorijama plakate na kojima se objašnjava šta je neophodno podneti od dokumentacije, kao i tačan cenovnik troškova za svaki posao. Namera je bila da se spreče zaposleni da traže mito i da se ukine potreba za posrednicima koji su pomagali

građanima oko obavljanja poslova za koje su bili zainteresovani.

Takođe je uvedeno pravilo poznato kao „pozitivno ćutanje“. To znači da građani koji podnose zahteve za zauzimanje državnog zemljišta, registraciju automobila, kao i za druge potvrde koje vlada daje, mogu da smatraju da im je odobrenje automatski dato ukoliko njihov zahtev nije odbijen u roku od 15 dana. Izraz „dođite ponovo sutra“ je u Boliviji čuven. Pravo značenje mu je „dođite sutra sa novcem“. Nakon reforme, ako se od građana tako nešto traži, moraće da čekaju samo 15 dana; nakon toga oni mogu da se pozovu na „pozitivno ćutanje“ ako im zahtev nije odbijen u roku.

I dalje su, naravno, ostale otvorene mogućnosti da neko ko traži dozvolu za koju ne ispunjava uslove podmićivanjem službenika izmeni osnovanost svog zahteva i na taj način pribavi odobrenje. U svakom sistemu koji je sličan bolivijskom važno je pratiti slučajeve u kojima dolazi do primene pravila „pozitivnog ćutanja“ kako bi se videlo da li za to postoji prihvatljivo obrazloženje i da li se ova pojava dešava često kod određene službe ili kod određene grupe pojedinaca.

Svetska banka smatra da su profesionalne i motivisane javne službe, u kojima se odabir i unapređenje kadrova vrše na osnovu vrednosti i zasluga a ne zaštitništva, jedna od najvažnijih državnih institucija. Javne službe koje dobro rade ne samo da predstavljaju branu sitnoj korupciji već stvaraju i osoblje za mnoge institucije koje čuvaju integritet u vladi. To su institucije poput ministarstva finansija i ministarstva za personalna pitanja, tenderskih komisija, tehničkih službi koje procenjuju ponude, organa koji primenjuju regulatornu politiku, računovodstvenih službi, odeljenja za internu i eksternu reviziju. Međutim, iskustvo Svetske banke iz više od 60 zemalja u pomaganju reforme javnih službi pokazuje da je napredak u ovoj oblasti spor.¹³

AKCIONI PLAN ZA OGRANIČENJE KORUPCIJE U REŽIMU ODOBRENJA I DOZVOLA

U jednoj zemlji u tranziciji vodeća nevladina organizacija je izašla sa sledećim akcionim planom za suzbijanje korupcije u oblasti izdavanja dozvola:

Neophodno je da delatnost izdavanja dozvola i odobrenja bude uređena zakonom, kojim treba da budu propisani i postupci i uslovi za izdavanje dozvola i odobrenja umesto da budu regulisani drugim propisima ili pojedinačnim aktima. Mere koje bi se mogle preduzeti su sledeće:

- ▶ Ograničavanje takve delatnosti samo na one oblasti u kojima je to apsolutno nezamenljivo. U takvim slučajevima treba da postoje bolje garancije za transparentnost procesa. Institucije koje izdaju dozvole i odobrenja moraju biti javno odgovorne za takve svoje delatnosti;
- ▶ Sprečavanje da se režim dozvola i odobrenja primenjuje ukoliko nije izričito propisan zakonom;
- ▶ Ukidanje brojnih postojećih uredaba, pravilnika i uputstava koji regulišu režim izdavanja dozvola i odobrenja;
- ▶ Ukidanje svih zakonskih odredaba koje omogućavaju da se izdavanje dozvola i odobrenja vrši na osnovu diskrecije vlasti (jedan od slučajeva na koje se ukazuje je Zakon o zaštiti konkurencije - član koji govori o reklamiranju; takođe, nacrt Zakona o medijima, itd.);
- ▶ proširenje mogućnosti za kontrolu slučajeva odbijanja izdavanja dozvole ili odobrenja.

Propisivanje osnovnih uslova u vezi sa implementacijom administrativnih procedura

- ▶ U oblasti spoljne trgovine treba se striktno pridržavati obaveza zemlje prema Evropskoj uniji i Svetskoj trgovinskoj organizaciji .
- ▶ U oblasti finansija i valutnog odbora treba se striktno pridržavati obaveza zemlje koje proističu iz članstva u MMF-u, uključujući i član VIII sporazuma sa MMF-om. To će dovesti do poboljšanja metoda, načina rada i rezultata javne administracije, a na taj način i do boljeg služenja administracije opštoj javnosti. Postizanje ovog rezultata će biti potpomognuto uvođenjem određenih uslova koje administracija treba da sledi u procesu donošenja odluka (npr. rokovi za donošenje odluke, način obaveštavanja javnosti o donetim odlukama itd.). Može se osmisliti pilot

projekat u opštini manje ili srednje veličine, čije bi sprovođenje poslužilo kao provera uspešnosti ovog sistema u borbi protiv korupcije.

Promena zakona radi smanjenja mogućnosti za donošenje subjektivnih ocena u ime administracije.

Ovo se može postići ako definisanje prava, obaveza i procedura koje se koriste u primeni diskrecionih ovlašćenja bude jasno, kao i izmenom načina razmišljanja o ulozi vlade u društvu.

Usvajanje Zakona o javnim službama

Ovakav zakon bi trebalo da jasno definiše prava, obaveze i odgovornost javnih službenika. U okviru toga, trebalo bi preduzeti sledeće posebne mere radi suzbijanja korupcije:

- ▶ obuka javnih službenika na svim nivoima vlasti i formulisanje jasnih smernica i kodeksa ponašanja;
- ▶ utvrđivanje obaveze javnih službenika da popune izjave o prihodima i imovini za sebe i članove svoje porodice (uz uvođenje iste takve obaveze za članove parlamenta). Organi koji su pozvani da od službenika zahtevaju ove informacije i da ih proveravaju trebalo bi da imaju pravo da od službenika zatraže da dokažu zakonitost porekla svojih prihoda i imovine umesto da oni sami moraju da dokazuju da su njihovi prihodi i imovina stečeni na nezakonit način. Ta ovlašćenja bi mogao da dobije inspektorat u okviru ministarstva ili državna agencija - Biro finansijske policije za ispitivanje finansijskih prevara;
- ▶ regulisanje mogućnosti primanja poklona kod javnih službenika, koje treba pratiti putem mehanizama unutrašnje kontrole;
- ▶ uvođenje javnog registra kako bi se obezbedila transparentnost stanja finansija i imovine visokih javnih funkcionera;
- ▶ prevencija sukoba interesa.

Uvođenje sistema ocene rezultata rada javnih službenika, uključujući i disciplinske mere sa ciljem poboljšanja delotvornosti unutrašnjih kontrola.

Kontrolne funkcije treba da budu dodeljene organu pri Ministarstvu za državnu upravu.

Poboljšano nagrađivanje javnih službenika u kombinaciji sa kontrolom održivosti i mehanizmom za procenu.

To će povećati motivaciju javnih službenika i poboljšati njihov status u društvu.

Ustanovljenje internih pravila i detaljnih uputstava.

Da bi se postigao ovaj cilj, pravila i uputstva u vezi sa odnosom javnosti i institucija treba da budu javno dostupna, kao i jednostavna, jasna i određena koliko je to moguće. Objavljivanje tih pravila i uputstava u novinama povećaćće svest građana o njihovim pravima, kao i o obavezama javnih službenika. Poznavanje tih pravila biće najbolji čuvar od arbitrarnosti i zadiranja u interese građana.

Zakonsko regulisanje mera i sankcija različitog obima i oblika za javne službenike umešane u dela korupcije.

Neophodno je propisati i krivične sankcije i disciplinske mere. Podložnost raznim oblicima pravnih sankcija imaće efekat odvracanja od korupcije u ponašanju javnih službenika. Disciplinske mere mogu da budu degradacija javnog službenika ili finansijska odgovornost u slučaju da je usled korupcije zaključen neprofitabilan posao. U takvim slučajevima čini se da je odgovornost u parničnom postupku delotvornija.

Finansijska odgovornost treba da obuhvati i nadoknadu svih troškova koji nastanu usled raskida ugovora.

Istovremeno, treba ohrabriti one službenike koji pomognu u otkrivanju korupcije tako što bi dobili deo plaćene odštete ili novčane kazne koju plate oni koji su u korupciju uključeni.

Uvođenje zakonske zabrane da javni službenici budu članovi upravljačkih organa komercijalnih kom-

panija kao sredstvo za obezbeđivanje nezavisnog donošenja odluka.

Svaki izuzetak od ove zabrane treba pažljivo razmotriti i potpuno regulisati zakonom kako bi se, sa jedne strane, izbeglo stvaranje rupa u propisima, a sa druge, sprečilo da takvi propisi postanu potencijalna prepreka zapošljavanju kvalifikovanog osoblja u javnoj administraciji.

Ograničavanje mogućnosti da se u neposrednom odnosu subordinacije nađu javni službenici koji su bračni drugovi ili članovi porodice (srodstvo u pravoj ili pobočnoj liniji do četvrtog stepena).

Restrikcije se mogu primeniti samo u pogledu onih transakcija i akcija kod kojih odnos zavisnosti stvarno postoji, a ne kada se on u principu pretpostavlja.

Zakonima i propisima predvideti mehanizme za rotiranje personala.

Na taj način, i pored promene radnog mesta, javni službenici mogu da očuvaju svoje kvalifikacije i da dalje razvijaju svoje sposobnosti, pretpostavljajući da će dobiti uporedive položaje i slične funkcije kao što su ih i imali, a u isto vreme se postiže izbegavanje stvaranja rutinske interakcije sa određenim pojedincima.¹⁴

ŽALBE

Završna preventivna mera je mehanizam za žalbe. U svakom slučaju kada građanin ima pravo da traži dozvolu ili odobrenje, treba da ima i mogućnost da odluku kojom mu se takvo pravo osporava napadne žalbom. Organ kome se žalbe podnose ne sme da bude isti onaj koji je odluku u prvom stepenu doneo.

Kada su pojedinačne odluke podložne nezavisnom pregledu i proceni, to može da se, pored ostalih mera, pokaže kao delotvorno sredstvo za odvracanje od korupcije službenika koji bi se inače našao u iskušenju da zloupotrebi svoju moć.

FUSNOTE

- 1 Vito Tanzi, „Korupcija širom sveta: uzroci, posledice, obim i lekovi“ (Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures) <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staff/1998/12-98/tanzi.htm>
- 2 Tanzi, pg. 569
- 3 Citat iz: Kejt Lavard, „Suharto: poslednji sultan Indonezije“ (Keith Loveard, Suharto: Indonesia's Last Sultan (Singapore: Horizon Books, 1999, p 111)
- 4 Citirano u Čua i Rimban: „Čuvar kapije“ (Chua and Rimban, „Gatekeeper,“) u okviru: Sheila S. Coronel, (ed) Pork and Other Perks: Corruption and Governance in the Philippines (1998) pgs. 153-54.
- 5 Ibid.
- 6 „Embarrassment Looms for Ukraine“, Geoffrey York The Globe and Mail, 6. decembar 1997.
- 7 Ibid.
- 8 CNN: „Illinois alerts truck drivers to bogus truck driver's licenses“, 16. mart 2000: <http://edition.cnn.com/2000/US/03/16/truck.licenses/>
- 9 Džons, Helman, Šankerman i Kaufman: „Merenje upravljanja, korupcije i zarobljenosti države: kako firme i birokrate oblikuju poslovno okruženje u tranziciji“ (Geraint Jones, Joel S. Hellman, Mark Schankerman, and Daniel Kaufmann, Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transit: <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1066>
- 10 Vej i Kaufman: „Da li „podmazivanje“ ubrzava točak trgovine?“ (Shang-Jin Wei, and Daniel Kaufmann, Does „Grease Money“ Speed Up the Wheels of Commerce?) <http://www.nber.org/papers/w7093>
- 11 Oznaka povelje (Charter Mark): <http://www.chartermark.gov.uk/about/>
- 12 OPEN: Antikorupcijski projekat u Seulu (OPEN: Seol's Anti-Corruption Project): www1.worldbank.org/publicsector/egov/seoulcs.htm
- 13 Pomoć državama u borbi protiv korupcije: uloga Svetske banke (Helping countries combat corruption: The role of the World Bank, Note #35): <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor06.htm#ne35>
- 14 Koalicija 2000, Bugarska: „Čista budućnost“, kampanja podizanja svesti: http://www.csd.bg/publications/coalition2000/Clean%20Future_Public_awareness_

