

Fakultet za poslovne studije i pravo, Beograd  
Univerzitet „Union – Nikola Tesla“ u Beogradu



**PRAVNO-EKONOMSKI ASPEKTI BORBE PROTIV KORUPCIJE  
– MEĐUNARODNA ISKUSTVA SA MOGUĆNOŠĆU PRIMENE U  
SRBIJI**

*Doktorska disertacija*

**KANDIDAT**  
MA Ana Matović

**MENTOR**  
prof. dr Milan Milošević

**Beograd, 2021.**

## REZIME

U okviru antikorupcione borbe, poseban značaj ima integracija Srbije u sistem međunarodne saradnje u ovoj oblasti. Problematika borbe protiv korupcije je sastavni deo dijaloga sa Savetom Evrope, Ujedinjenim nacijama i drugim međunarodnim forumima i organizacijama.

Međutim, bez obzira na sve aktivniju saradnju Srbije sa međunarodnim institucijama profilisanim za borbu protiv korupcije, situacija u samoj Srbiji je i dalje po ovom pitanju loša, o čemu svedoči stabilno nisko mesto Srbije u različitim rejtingima rasprostranjenosti korupcije, publikovanim u međunarodnim nevladinim organizacijama.

Sve navedeno opredelilo je neophodnost istraživanja međunarodne prakse antikorupcionog delovanja, mogućnosti primene njenih elemenata u Srbiji i razrade adaptiranih mehanizama borbe protiv korupcije prema domaćim uslovima, što je predmet ove doktorske disertacije.

**Ciljevi** doktorske disertacije određeni su kvalitetom i nivoom naučnog saznanja koji se želi postići i mogućnošću primene rezultata istraživanja u nauci i praksi. Shodno tome, ovim istraživanjem se teži dobijanju validnih i naučno verifikovanih teorijskih i empirijskih saznanja o korupciji u Republici Srbiji, te o komparativnim iskustvima u toj oblasti.

Osnovni **naučni cilj** ovog istraživanja jeste teorijsko pravno i ekonomsko sistematizovanje savremenih saznanja o korupciji, odnosno ukazivanje na značaj kvalitetnog pravnog i ekonomskog okvira i pretpostavki za borbu protiv korupcije, te istraživanje međunarodnog iskustva antikorupcione delatnosti, ocena njegove primene u srpskim uslovima i određivanje uslova razrade efektivnih mehanizama borbe sa korupcijom.

**Aplikativni ciljevi** istraživanja ogledaće se u mogućnosti korišćenja rezultata istraživanja za poboljšanje antikorupcione delatnosti, osavremenjavanje rada specijalizovanih državnih institucija u ovoj oblasti, kao i u unapređenju zakonodavstva i efikasnosti države u izgradnji adekvatnog sistema borbe protiv korupcije.

**Hipoteze** koje su postavljene na početku istraživanja, dokazane su:

Opšta hipoteza

H0 Odnos percepcije korupcije u korelaciji je sa percepcijom poverenja u institucije

Pomoćne hipoteze

H1 Rad policije, sudstva, tužilaštva i medija u delu kontrole i kažnjivosti direktno utiče na nivo korupcije u društvu.

H2 Postoji korelacija između percepcije i stvarnog stepena i obima korupcije.

H3 Inovativnost, participativnost i transfer znanja direktno proporcionalno utiču na sprovođenje borbe protiv korupcije.

Metodologija istraživanja odabrana je za izučavanje uticaja korupcije na efektivnost delatnosti državnih instituta, faktora koji utiču na formiranje i razvoj korupcionih procesa, analizu ekonomskih pristupa modeliranju i prognoziranju korupcionih procesa.

Otvoraju se i nova područja istraživanja: Eksperimenti u laboratoriji i na terenu mogli bi da rasvetle mehanizme ponašanja koji dovode do pristrasnosti prilikom percepcije korupcije; Ako Transparency International nastavi sa prikupljanjem podataka za Globalni barometar korupcije narednih godina, analiza pseudo-panela mogla bi da ponudi novi uvid u sistematske faktore koji dovode do pristrasnosti u percepciji korupcije.

Predložen je model *Antikoruptivni sistem upravljanja znanjem* koji bi izgradio sposobnost da se otkrije i premosti jaz između postojećeg i potrebnog znanja, te da se na taj način nedostajuća znanja steknu i stave u funkciju.

## SUMMERY

Within the anti-corruption fight, the integration of Serbia into the system of international cooperation in this area is of special importance. The issue of the fight against corruption is an integral part of the dialogue with the Council of Europe, the United Nations and other international forums and organizations.

However, regardless of the increasingly active cooperation of Serbia with international institutions profiled for the fight against corruption, the situation in Serbia itself is still bad on this issue, as evidenced by the stable low place of Serbia in various ratings of corruption, published in international NGOs.

All of the above determined the necessity of researching the international practice of anti-corruption activities, the possibility of applying its elements in Serbia and developing elaborated mechanisms for fighting corruption according to domestic conditions, which is the subject of this doctoral dissertation.

The goals of the doctoral dissertation are determined by the quality and level of scientific knowledge that is to be achieved and the possibility of applying the research results in science and practice. Accordingly, this research seeks to obtain valid and scientifically verified theoretical and empirical knowledge about corruption in the Republic of Serbia, and about comparative experiences in this area.

The main scientific goal of this research is theoretical legal and economic systematization of modern knowledge about corruption, ie pointing out the importance of quality legal and economic framework and preconditions for fighting corruption, and research of international experience of anti-corruption activity, evaluation of its application in Serbian conditions. anti-corruption mechanisms.

The applied goals of the research will be reflected in the possibility of using the research results to improve anti-corruption activities, modernize the work of specialized state institutions in this area, as well as to improve legislation and state efficiency in building an adequate anti-corruption system.

The hypotheses set at the beginning of the research were proven:

#### General hypothesis

H0 The relationship between the perception of corruption is correlated with the perception of trust in institutions

#### Auxiliary hypotheses

H1 The work of the police, judiciary, prosecution and the media in the area of control and criminality directly affects the level of corruption in society.

H2 There is a correlation between perception and the actual degree and extent of corruption.

H3 Innovation, participation and knowledge transfer directly proportionally affect the implementation of the fight against corruption.

The research methodology was chosen to study the impact of corruption on the effectiveness of state institutes, factors influencing the formation and development of corruption processes, analysis of economic approaches to modeling and forecasting corruption processes.

Based on the empirical research of corruption as a form of organized crime, it has been established why the number of convicted persons is lower than the number of accused, which are the most common criminal acts of corruption, and in which sector they are most prevalent. These conclusions made it possible to create certain models and strategies for prevention, as well as to reduce the number of these crimes.

New areas of research are also opening up: Laboratory and field experiments could shed light on the mechanisms of behavior that lead to bias in the perception of corruption; If Transparency International continues to collect data for the Global Corruption Barometer in the coming years, pseudo-panel analysis could offer new insights into the systematic factors that lead to bias in the perception of corruption.

A model *Anti-Corruption Knowledge Management System* has been proposed that would build the ability to detect and bridge the gap between existing and required knowledge, and thus to acquire and put the missing knowledge into operation.

## SADRŽAJ

SADRŽAJ TABELA.....	VII
SADRŽAJ GRAFIKONA .....	VIII
SADRŽAJ SLIKA.....	VIII
UVOD .....	9
PRVI DEO .....	13
TEORIJSKO – METODOLOŠKI OKVIR.....	13
1. TEORIJSKE OSNOVE DOKTORSKE DISERTACIJE .....	13
2. PREDMET ISTRAŽIVANJA .....	16
3. CILJEVI I ZADACI ISTRAŽIVANJA .....	17
3.1. Naučni ciljevi istraživanja.....	17
3.2. Aplikativni ciljevi istraživanja .....	17
3.3. Zadaci istraživanja .....	17
4. HIPOTETIČKI OKVIR ISTRAŽIVANJA.....	18
5. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA .....	19
6. NAUČNI I DRUŠTVENI DOPRINOS DISERTACIJE .....	21
II DEO .....	23
1. TEORIJSKE OSNOVE I METODOLOŠKA OSOBENOST MODELOVANJA KORUPCIJE .....	23
1.1. Definisana korupcije.....	23
1.2. Teorijsko-metodološki domeni klasifikacije .....	25
1.3. Organizaciono-normativni aspekti .....	26
1.4. Subjektivno-etički kriterijumi.....	29
1.5. Motivaciono-ciljni preduslovi.....	31
1.6. Institucionalno opredeljenje pojma korupcije .....	34
1.7. Ekonomski aspekt korupcije .....	46
1.7.1. Uticaj korupcije na ekonomski razvoj .....	48
1.7.2. Podaci o uticaju korupcije .....	49
1.7.3. Korupcija i pomoć .....	52
1.7.4. Korupcija i strane direktne investicije.....	53
1.8. Osnovni pristupi ekonomskom modeliranju i prognoziranje procesa korupcije .....	53
1.9. Rezime .....	60
2. KORUPCIJA U RAZVIJENIM ZEMLJAMA .....	61
2.1. Uočena prevalencija korupcije u EU.....	62
3.1. Percepcija korupcije u EU .....	65
3.2. Borba protiv korupcije u odabranim najmanje korumpiranim zemalja prema CPI .....	66
3.2.1. Danska .....	66

3.2.2. Novi Zeland .....	70
3.2.3. Singapur .....	72
3.2.4. Švedska .....	73
3.2.5. Nemačka .....	75
3.2.6. Slovenija.....	79
3. UČEŠĆE ZEMALJA U TRANZICIJI U MEĐUNARODNOJ ANTIKORUPTIVNOJ SARADNJI .....	81
2.1. Definisanje pojma tranzicije .....	84
3.2.    Tranzicione države.....	85
3.2.1.    Korupcija u tranzicionim državama .....	88
3.3.    Međunarodna antikoruptivna saradnja.....	112
3.3.1.    Pravni i ekonomski okvir za međunarodnu saradnju.....	113
3.3.2.    Saradnja u odsustvu sporazuma – načelo reciprociteta .....	120
3.3.3.    Izazovi i dobre prakse u vezi sa pravnim okvirom .....	121
3.3.4.    Alati za efikasnu međunarodnu saradnju .....	122
3.4.    Internacioalne i regionalne organizacije.....	126
3.5.    Metodologija formiranja indeksa percepcije korupcije.....	127
3.6.    Alternativni izveštaji o korupciji .....	129
3.7.    Singapurski model – najefikasniji model za borbu protiv korupcije.....	132
3.8.    Rezime .....	132
4. KORUPCIJA KAO OBLIK ORGANIZOVANOG KRIMINALITETA .....	134
3.1. Sprega korupcije i organizovanog kriminala.....	134
4.2.    Oblici veza između organizovanog kriminala i korupcije.....	137
4.3.    Pravni osnov EU u sprečavanju i suzbijanju korupcije.....	139
4.4.    Krivičnopravni aspekti korupcije u Republici Srbiji.....	143
4.5.    Rezime .....	149
III DEO .....	151
EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE .....	151
1.1.    Analiza podataka o korupciji policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije .....	151
1.2.    Analiza podataka Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije .....	154
1.3.    Analiza podataka <i>Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala</i> MUP Srbije (SOCTA) .....	158
1.4.    Anlaiza istraživanja poverenja građana u pravosudni sistem zemlje .....	163
1.5.    Stuija slučaja – raspolaganje objektima specijalnih bolnica za rehabilitaciju u svojini Republičkog PIO fonda kao primer koruptivnih aktivnosti.....	167
1.6.    Veza indeksa percepcije korupcije i ekonomskog razvoja zemlje .....	171
1.7.    Rezime .....	175

IV DEO .....	178
KORUPCIJA U VREME KRIZE SA OSVRTOM NA PANDEMIJU COVID-19.....	178
1. Planovi i politike odgovora vlada na pandemiju .....	179
2. Mere za minimiziranje korupcije u vreme pandemije .....	183
3. Izazovi civilnog sektora.....	185
3.1. Šest ključnih izazova civilnog društva .....	186
4. Rezime .....	187
V DEO .....	188
FORMIRANJE EFEKTIVNIH MEHANIZAMA BORBE PROTIV KORUPCIJE U REPUBLICI SRBIJI .....	188
1.1. Trenutne strategije protiv korupcije.....	189
1.1.1. Primer Svetske banke.....	189
1.2. Predlog mehanizama za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji.....	190
1.3. Borba protiv korupcije kroz diseminaciju znanja .....	192
1.3.1. Mobilizacija i jačanje kapaciteta javnosti u borbi protiv korupcije .....	194
1.4. Izazovi u sprečavanju korupcije.....	206
Zaključna razmatranja i provera hipoteza.....	209
Provera hipoteza.....	209
Zaključna razmatranja doktorske disertacije.....	224
Literatura.....	234

## SADRŽAJ TABELA

Tabela 1. Matrica faktora korupcije	61
Tabela 2. Razvoj indeksa korupcije u javnom sektoru Nemačke 2003-2020.	75
Tabela 3. TI indeks stepena percepcije korupcije Slovenije	80
Tabela 4. TI indeks stepena percepcije korupcije Azerbejdžana	90
Tabela 5. TI indeks stepena percepcije korupcije BiH	91
Tabela 6. TI indeks stepena percepcije korupcije Bugarske	92
Tabela 7. TI indeks stepena percepcije korupcije Republika Češka	93
Tabela 8. TI indeks stepena percepcije korupcije Estonije	94
Tabela 9. TI indeks stepena percepcije korupcije Gruzije	95
Tabela 10. TI indeks stepena percepcije korupcije Hrvatske	96
Tabela 11. TI indeks stepena percepcije korupcije Letonije	97
Tabela 12. TI indeks stepena percepcije korupcije Litvanije	98
Tabela 13. TI indeks stepena percepcije korupcije Mađarske	100
Tabela 14. TI indeks stepena percepcije korupcije Poljske	101
Tabela 15. TI indeks stepena percepcije korupcije Rumunije	102
Tabela 16. TI indeks stepena percepcije korupcije Slovačke	103
Tabela 17. TI indeks stepena percepcije korupcije Crne Gore	105
Tabela 18. TI indeks stepena percepcije korupcije Srbije	106
Tabela 19. CPI rezultat u odabranim zemljama za period 2015 -2019.	109
Tabela 20. Privredni rast u državama bivše Jugoslavije	111
Tabela 21. Broj krivičnih prijavi na nivou 2017. 2018. i 2019. godine	152
Tabela 22. Broj krivičnih prijavi protiv pripadnika MUP po linijama rada	153
Tabela 23. Aktivnosti Sektora za kontrolu imovine i prihoda funkcionera i postupanje po predstavkama	154
Tabela 24. Aktivnosti Sektora za kontrolu imovine i prihoda funkcionera i postupanje po predstavkama	155
Tabela 25. Aktivnosti Sektora za finansiranje političkih aktivnosti – Zahtevi za podnošenje prekršajnih postupaka	157
Tabela 26. Aktivnosti Sektora za sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija	158
Tabela 27. Poverenje građana Srbije u institucije	163
Tabela 28. Poverenje građana Srbije u institucije	163
Tabela 29. Poverenja građana Srbije u bezbednosne i pravosudne institucije	165
Tabela 30 . Matrica korelacije	172
Tabela 31 . Vrednosti matrice korelacije i ukupne varijanse	173
Tabela 32. Koordinate promenljivih na prve dve faktorske ose	173
Tabela 33. Pregled modela	175
Tabela 34 . Model validacije (ANOVA)	175
Tabela 35. Koeficijent značajnosti	175
Tabela 36. Kodeksi sudijske i novinarske etike u Srbiji	191



Tabela 37. Deskriptivna statistika, individualni nivo (I)	219
Tabela 38. Determinante percepcije korupcije – individualni nivo (I)	220

## SADRŽAJ GRAFIKONA

Grafik 1. Indeks korupcije, Izvor: Transparency International	107
Grafik 2. Indeks percepcije korupcije za 2019.	108
Grafik 3. Promene CPI za Srbiju, Evropu i Svet	110
Grafik 4. Broj podnetih krivičnih prijava za krivično delo pranja novca	160
Grafik 5. Krivična dela pranja novca	161
Grafik 6. Najčešći modaliteti pranja novca u Srbiji	162
Grafik 7. Budući pravci razvoja modaliteta pranja novca	162
Grafik 8. Zadovoljstvo građana radom pravosuđa	164
Grafik 9. Položaj CPI, BDP i stope nezaposlenosti	174
Grafik 10. Zastupljenost zemalja u sistemu prve dve faktorijalne ose	174
Grafik 11. Kreiranje i benefiti baze znanja sudske etike	190
Grafik 12. Antikoruptivni sistem upravljanja znanjem	193
Grafik 13. Jačanje kapaciteta građana kroz sistem upravljanja znanjem	197

## SADRŽAJ SLIKA

Slika 1. UNCAC status potpisa i ratifikacije, 187 država učesnica na dan 6. 2. 2020.	37
Slika 2: Mapa percepcije korupcije 2020	50
Slika 3: WGI indikator kontrole korupcije za 2019.	63
Slika 4 : Worldwide Governance Indicators – Evropa i Centralna Azija	64
Slika 5 : Indeks percepcije korupcije za 2020.	65
Slika 6: Tranzicione države prema kriterijumu Fridom Hausa	82
Slika 7. Vodeće zemlje u regionu prema padu demokratije u društvu	86
Slika 8. Korupcija u regionu	89
Slika 9. Strane direktne investicije u tranzicionim zemljama regiona	111
Slika 10. Konsultativni kontinuitet u borbi protiv korupcije	206

## UVOD

Korupcija ugrožava društvo na više načina. Njene najčešće posledice po čoveka su gubitak slobode, zdravlja i imovine, dok u najgorem slučaju, ona uzrokuje gubitak ljudskih života. S obzirom na to da široko pogađa mnoge sfere društvenog života, korupciju sažeto možemo posmatrati u nekoliko sledećih vidova, a prema stepenu njihove važnosti za društvenu zajednicu, kao: političku, ekonomsku, socijalnu i ekološku.

Na političkoj ravni, korupcija predstavlja glavnu prepreku demokratizaciji društva i uvođenju vladavine prava u pokretačke tokove razvoja ljudske zajednice. U demokratskom sistemu, subjekti izvršne vlasti i noseće institucije gube svoj legitimitet kada zloupotrebe svoju društvenu poziciju u svrhu ostvarivanja prednosti u privatnom sektoru. Ovo je problem koji je uvek prisutan u uspostavljanju demokratskih standarda, a posebno je intenzivan kod međunarodnopravnih subjekata nastalih u postkolonijalnom periodu savremenog doba. Izuzetno je teško uspostaviti, održati i razvijati pouzdan društveno-ekonomski sistem u koruptivnom nasleđu bivših kolonijalnih i jednopartijskih političkih entiteta.

Na ekonomskom planu, korupcija iscrpljuje potencijal nacionalnih dobara. Ovo predstavlja kriminalni razlog zbog kojeg se pre investira u visokoprofitne projekte, kao što su brane, elektrane, vodovodne mreže i rafinerije, nego u škole, bolnice i puteve, jer ulaganje u dobrobit lokalnih zajednica ne donosi lični profit, budući da je manje demonstrativno za javnost u poređenju sa grandioznim projektima od opšteg značaja. Korupcija, takođe, ometa razvoj konzistentne tržišne strukture, narušavajući mogućnost konkurencije, što povratno utiče na odvrćanje potencijalnih ulagača i kreiranje monopola na kontrolu i usmeravanje investicionih tokova.

Korupcija nagriza socijalnu osnovu društva i umanjuje poverenje građana u politički sistem i institucije. Nepoverljiva i politički apatična javnost tako postaje još jedna od prepreka za borbu protiv korupcije.

Propadanje kvaliteta životne sredine prati štetno delovanje koruptivnih sistema. Nepostojanje nadležnih organa, nedovoljan broj njihovih službenika ili odsustvo normative, onemogućuju primenu zakona u ovoj oblasti i direktna su posledica sistemske korupcije. Prirodna bogatstva ostaju nezaštićena i izložena nemarnom eksploataciji, zbog čega se narušava čitav ekološki sistem. Tako se stvara nebranjeni prostor koji koriste lokalne ili međunarodne kompanije da bi crpele npr. rudne i šumske resurse, uz konstantno zagađivanje prirodne sredine, pri čemu ih visoki zidovi korupcije čine nevidljivim za zakon, omogućavajući im vršenje neograničene destrukcije životne okoline.

Koruptivno postupanje uobičajeno se posmatra kao nužno zlo pri obavljanju poslova. Vrlo brzo, ovakva navika se ukorenjuje i prihvata kao dodatni izvor zarade. Zatim se neizbežno širi i prerasta okvire i kapacitete kontrole.

Uprkos velikim ulaganjima u sisteme kontrole, koruptivna praksa uzbrzano zahvata svet, ulazeći u gotovo svaku instituciju i postaje rutinski deo naših svakodnevnih privatnih aktivnosti. Ne postoji država, državni resor, verska organizacija ili privatni sektor, koji su u današnje vreme imuni na korupciju ili pokušaje podmićivanja. Šteta, koja nastaje usled korupcije na svetskom planu, godišnje

iznosi više milijardi američkih dolara, pri čemu je, u međunarodnim razmerama, ugrožena poslovna aktivost četiri petine kompanija. Korupcija je prisutna u svim porama društvenog života, a posebno jako pogađa oblasti finansija, unutrašnjih poslova, odbrane, zdravstva, prosvete, ljudskih resursa i sporta.

Pokušaj definisanja pojma korupcije opterećen je ispoljavanjem širokog spektra koruptivnog ponašanja. U osnovi, korupcija se svodi na zloupotrebu moći javnog značaja radi ostvarivanja privatnog interesa. Neretko se ovaj fenomen izjednačava sa podmićivanjem, u kom slučaju se vrši ilegalna isplata službenika, da bi zauzvrat bilo izvršeno nedozvoljeno selektivno i uticajno postupanje državnog organa, koje bez podmićivanja ne bi bilo učinjeno. U pojmovnom polju korupcije nalazi se bakšiš kod koga se, za razliku od podmićivanja, ilegalna isplata vrši nakon obavljene usluge u vidu nagrade, pa čak i iznuda kojom službenik, posredstvom pretnje da će upotrebiti ili zloupotrebiti svoj položaj, uzrokuje podmićivanje.

Imajući u vidu da navedeni nezakoniti akti nužno dovode do činjenja transakcije između građana i državnih službenika, u fenomenološku strukturu korupcije mogu se svrstati posredovanje i pronevera, jer službenik postupa sam kako bi prisvojio javna sredstva ili preusmerio njihov tok izmenom njihove namene. Naravno, u tesnoj vezi sa posredovanjem i proneverom nalazi se prevara, koja ima mnoga lica u svom ispoljavanju i obuhvata saučesnički, moguće i saizvršilački, odnos službenika i građana. Pod ovim bi se podrazumevalo obrazovanje lažnih firmi, vođenje platnih spiskova sa nepostojećim zaposlenim osobama, preplaćivanje partnerske strane u ugovorima sa državnim resorom, kao i fingiranje podataka u računovodstvenim evidencijama kako bi se prikrilo preusmeravanje javnih fondova.

U pozadini ovakvih nezakonitih radnji koje ukazuju na prisustvo korupcije, obično je reč o nepotizmu, favorizovanju i sukobu interesa kao suštinskim razlozima zbog kojih se poslovi i beneficije javnog sektora ilegalno koriste u svrhu ostvarivanje interesa porodice, prijatelja ili isključivo onih koji donose odluke od javnog značaja. Tako se u vezu sa korupcijom dovode i aktivnosti kao što su nezakonite kampanje radi motivisanja potencijalnih sponzora, nedozvoljena potrošnja javnih sredstava i kupovina glasova u predizbornoj trci.

Doktorska disertacija ima 5 delova podeljenih poglavljima.

**I deo** obuhvata teorijsko-metodološki okvir disertacije i sadrži 6 poglavljia. **II deo** obuhvata osnove i metodološku osobenost modelovanja korupcije i sadrži 3 poglavljia. **III deo** je je empirijski i sadrži 3 poglavljia. **IV deo** obuhvata borbu protiv korupcije u vreme pandemije COVID- 19 i sadrži 4 poglavljia. **V deo** daje mehanizme borbe protiv korupcije u Srbiji i sadrži 3 poglavljia

I deo „Teorijsko – metodološki okvir“ daje teorijske osnove doktorske disertacije, predmet istraživanja, ciljeve i zadatke, kao i hipotetički okvir. Dalje se u ovom poglavljju obrazlaže korišćena metodologija istraživanja i posebno se naglašava naučni doprinos doktorske disertacije.

II deo „Teorijske osnove i metodološka osobenost modelovanja korupcije“ pored definisanja pojma korupcije, posvećeno je izučavanju uticaja korupcije na efektivnost delatnosti državnih instituta, faktora koji utiču na formiranje i razvoj korupcionih procesa, analizu ekonomskih pristupa modelovanju i prognoziranju korupcionih procesa.

Takođe, u prvom poglavlju drugog dela, autor posmatra i objašnjava korupciju i kao deo organizovanog kriminaliteta.

Kako je fenomen korupcije poznat od davnina, istraživanje njegove geneze bilo je interesantno mnogim naukama, tako da su teorije posvećene objašnjenju ovog fenomena mnogobrojne i često protivrečne. U radu se ovaj fenomen posmatra sa pravnog i ekonomskog aspekta. Ovakav pristup omogućava da se korupcija posmatra kao indikator, kako postojanja tržišnih odnosa među organima vlasti, tako i slabosti državnih instituta za regulisanje privredne delatnosti.

U ovom delu autor se bavi i analizom Konvencije Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih institucija.

Osim pravnog aspekta, poseban naglasak se stavlja na ekonomski aspekt korupcije, te se autor bavi uticajem korupcije na ekonomski razvoj, BDP država, direktne strane investicije, te preduzetništvo i inovacije.

Kako postoji veliki broj ekonomskih modela korupcije u okviru kojih se iz različitih uglova razmatraju aspekti i veze korupcije, autor rada daje pregled ekonomskih modela i prognoziranja procesa korupcije.

Posebno poglavlje posvećeno je korupciji u odabranim razvijenim državama, kako bi se kasnije dale smernice za mogućnost primene nekih elemenata u Srbiji.

U drugom poglavlju drugog dela „Učešće zemalja u tranziciji u međunarodnoj antikoruptivnoj saradnji“ istražuju se pitanja razvoja korupcionih odnosa u zemljama sa tranzicionom ekonomijom, posledice korupcije na postsocijalistički ekonomski sistem, kao i naponi međunarodne zajednice na suzbijanju korupcije pomoću usavršavanja i izgradnje antikorupcionih mehanizama i instituta.

O rasprostranjenosti i intenzitetu korupcije može se govoriti i na osnovu rezultata specijalnih istraživanja. Najznačajnije istraživanje je ono koje sprovodi Transparenci Internacional *Indeks percepcije korupcije* još od 1995. godine.

U ovom poglavlju detaljno se objašnjava metodologija formiranja indeksa percepcije korupcije i njegov značaj za praćenje kretanja korupcije kroz vreme i sektore.

Takođe, razmatraju se i domaća istraživanja javnog mnjenja i alternativni izveštaji o korupciji, kao i korupcija kao oblik organizovanog kriminala.

U trećem poglavlju drugog dela „Korupcija kao oblik organizovanog kriminaliteta“ autor se bavi spregom korupcije i organizovanog kriminala, pravnim osnovom EU u sprečavanju i suzbijanju korupcije, te krivično-pravnim aspektima korupcije.

Dalje se objašnjava institucionalni okvir za borbu protiv korupcije kao oblika organizovanog kriminaliteta, te postupak za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela.

III deo se bavi empirijskim istraživanjem korupcije u Republici Srbiji.

Na osnovu godišnjih izveštaja o radu Sektora unutrašnje kontrole MUP Srbije za 2017. 2018. 2019. godinu, analizirani su podaci o podnetim krivičnim prijavama u Republici Srbiji, kao i o prijavama protiv policijskih službenika i drugim zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Podaci o krivičnim prijavama protiv policijskih službenika upoređivani su sa istraživanjem o poverenju građana u institucije sistema za navedene godine, na osnovu podataka Eurobarometra.<sup>1</sup>

Na osnovu podataka Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije, analizirani su podaci o kontroli političkih subjekata za svaku navedenu godinu, podaci o proveri prihoda i imovine javnih funkcionera, podaci o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, podaci o pokrenutim proverama i postupcima zbog povrede Zakona o Agenciji, te o presudama koje su donete u različitim slučajevima po krivičnim prijavama koje je Agencija podnela nadležnim tužilaštvima. Takođe su analizirani podaci o postupanju po predstavkama građana i pristupu informacijama od javnog značaja.

Analizirani su i podaci iz *Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala* MUP Srbije, koja je obuhvatila period od 2017 – 2018. godine, a u nekim slučajevima i period 2015. i 2016. godine.

Ova analiza je značajna da bi se upotpunili podaci Sektora unutrašnje kontrole i uporedili sa percepcijom korupcije u policiji, stvarnim stanjem korupcije, te poverenjem koje građani imaju u rad policije.

Na kraju, analizirani su podaci Evrobarometra o poverenju građana Srbije u institucije sistema, sa posebnim osvrtom na pravosuđe, kako bi se utvrdio uticaj poverenja na percepciju korupcije u društvu.

Sve navedene analize upoređene su sa indeksom CPI Transparensi internešenela, kako bi se doneo zaključak o tome da li je percepcija korupcije u korelaciji sa nepoverenjem građana u institucije sistema i da li je percepcija korupcije stvarni odraz korupcije u društvu.

IV deo posvećen je borbi protiv korupcije u vreme krize sa posebnim naglaskom na pandemiju Covid-19. U ovom delu autor analizira planove i politike odgovora vlada na pandemiju, mere za minimiziranje korupcije u vreme pandemije. Poseban deo posvećen je izazovima civilnog sektora.

V deo posvećen je formiranju efektivnih mehanizama borbe protiv korupcije u Republici Srbiji.

Predlažu se osnovni mehanizmi za borbu protiv korupcije, objašnjava se model upravljanje znanjem u borbi protiv korupcije kao jedan od osnovnih mehanizama unapređenja rada Agencije i osnaživanje građana da se uključe u antikoruptivne aktivnosti. Osim toga dati su pravci razvoja transparentnosti, kao i izazovi koji stoje pred dobrom upravom.

Autor se u ovom delu posebno osvrće na Strategiju Svetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda, te Duing biznis listu, kako bi se izvele uzročno-posledične veze uticaja korupcije na ekonomiju i pravosuđe zemlje.

U Zaključku je data provera postavljenih hipoteza kao i osnovni izvodi disertacionog istraživanja u skladu sa ciljevima i zadacima disertacije.

---

<sup>1</sup><https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>, pristupljeno 13. 8. 2020.

## PRVI DEO

### TEORIJSKO – METODOLOŠKI OKVIR

U teorijskom delu doktorske disertacije proučena je i predstavljena dostupna svetska i domaća recentna literatura o predmetu istraživanja: korupciji, pravnim i ekonomskim aspektima borbe protiv korupcije, te međunarodnim i domaćim iskustvima borbe protiv korupcije.

#### 1. TEORIJSKE OSNOVE DOKTORSKE DISERTACIJE

U skladu sa Javolenovom izrekom da je „svako definisanje u oblasti građanskog prava opasno, jer je retko ono koje se ne može osporiti“, ekstenzivno ćemo ovu maksimu rimskog prava primeniti i van građanskopravne oblasti, s obzirom na univerzalan značaj koji ima. Uprkos teorijskoj neophodnosti da se postave parametri u određivanju pojma korupcije, postojanje njenih brojnih vrsta i oblika u svakodnevnom životu ometa napore za jedinstveno determinisanje ovog krivičnogpravnog, kriminalističkog, kriminološkog, sociološkog, ekonomskog, kulturološkog i civilizacijskog fenomena.

Raznolikost postojećih modusa korupcije može se tripodnom klasifikacijom razvrstati u odnosu na organizaciono-normativne aspekte, subjektivno-etičke kriterijume i motivaciono-ciljne preduslove, pri čemu bi svaka od navedenih grupa faktora činila posebnu podklasifikaciju. Takođe, napominjemo da su predmetni indikatori od značaja za istraživanje uzroka i posledica korupcije i osmišljavanje strateških mogućnosti za borbu protiv nje.

Za većinu teorijskih izvora predstavljenih u daljem tekstu rada, korupcija danas predstavlja opasnost za demokratiju, vladavinu prava i ekonomski sistem, deluje tiho, neopaženo i sa teškim posledicama. Korupcija je složen fenomen u razvoju. Ona poprima mnoge forme koje izvode razni akteri i ima štetan uticaj na političke, društvene, kulturne, institucionalne i organizacione strukture, na ekonomsku i strukturalnu politiku, kao i na brojne aspekte svakodnevnog života.<sup>2</sup> Korupcija predstavlja ozbiljnu prepreku održivom razvoju. Trošak korupcije je veći od pukog preusmeravanja resursa - ona korodira društveno tkivo, slabi vladavinu zakona, podriva poverenje u vladu, erodira kvalitet života ljudi, stvara pogodno okruženje za organizovani kriminal, terorizam i nasilje, te procvat ekstremizma.<sup>3</sup> Nijedna država nije imuna na korupciju i štetne posledice koje ima za državljanje i društvo. Mulcahi navodi da korupcija potkopava temeljne nacionalne institucije i dovodi do trajne privredne krize.<sup>4</sup> Pri tome je važno napomenuti da systemska uređenja omogućavaju svakom sektoru ponaosob, nedopustiv upliv u delovanje vlade. Na osnovu istraživanja Evropske komisije (Special Eurobarometer), korupcija ugrožava poverenje u demokratske institucije i slabi odgovornost

---

<sup>2</sup> *Manual on Corruption Surveys, Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys*, UNDP, 2018. str. 17.

<sup>3</sup> Ibidem. str. 9.

<sup>4</sup> Mulcahy, S. (2012). „Money, politics and power: Corruption risks in Europe“. Berlin: Transparency International

političkog vodstva, pri čemu su troškovi privrede Evropske Unije zbog korupcije na godišnjem nivou procenjeni na približno 120 milijardi evra.<sup>5</sup>

Za korupciju je važno postojanje najmanje dve osobe koje jedna od druge imaju korist, deluju tajno i čine delo koje je društveno i moralno neprihvatljivo, a ujedno i nezakonito. Kako navode Dobovšek i Minič, korupcija je prikrivena recipročna delatnost *daj-dam*, čije delovanje i značaj se zasnivaju na mreži odnosa protiv kojih je potrebno boriti se. Borba mora biti sinergijska, kako preko formalnih institucija sistema (sudova, policije, tužilaštva, antikorupcijskih institucija), tako i preko neformalnih institucija (različitih komisija, nevladinih i drugih civilnih organizacija).<sup>6</sup> Skrivena i visoko tajna priroda korupcije često sprečava dubinsko ispitivanje njenog obima i prirode. Da bi se vodila efikasnija borba protiv korupcije, trebalo bi poboljšati razumevanje njene različite manifestacije i ulagati redovne, naučno zasnovane napore kako bi se odmerila njena poja. Razvoj politika zasnovanih na dokazima za sprečavanje i suzbijanje korupcije pomaže u informisanju javnosti o trendovima i obrascima korupcije i povećava odgovornost vlada.

Vito Tanci smatra da do korupcije dolazi kada se namerno naruši princip nepristrasnosti kod donošenja odluka, sa namerom da se prisvoji neka pogodnost. Prema principu nepristrasnosti, donošenje odluka ne bi trebalo da se temelji na ličnim ili nekim drugim odnosima između učesnika u razmeni. Primena ovog principa dovela bi do funkcionisanja savršenog tržišta, koje je, kako navodi Tanci, sada personalizovano.<sup>7</sup>

Zbog jednostavne formule brze dobiti i teškog otkrivanja, ne govori se o mogućnosti iskorenjivanja korupcije kao društvene pojave, već o njenom sprečavanju i umanjivanju. Primera radi, Komisija za sprečavanje korupcije u Republici Sloveniji upozorava da korupcija u Sloveniji najčešće nastaje zbog pohlepe za ugledom ili novcem, neznanja, pomanjkanja integriteta i servilnosti. Ponekad, kako navode, korupcija je posledica systemske nepravde, koja pojedincima onemogućava jednakopravnu dostupnost usluga, prava, vrednosti, zbog čega su prisiljeni da posegnu za korupcijom.<sup>8</sup>

Svetska banka korupciju tretira kao zloupotrebu javnih ovlašćenja radi sticanja privatne koristi.<sup>9</sup> Ovakvim shvatanjem korupcije, Svetska banka akcenat stavlja na javna ovlašćenja i time je povezuje sa državom i njenom intervencijom na tržištu, te sa postojanjem javnog sektora i poslovima države. Ovakvo usmerenje daje mogućnost za bolje razumevanje korupcije u javnom sektoru, koja čini veliki

---

<sup>5</sup> Eurobarometer Special Surveys, (2020). Specijalni izveštaji Eurobarometra zasnivaju se na dubinskim tematskim studijama koje su sprovedene za različite službe Evropske komisije ili drugih institucija EU i integrisane u biračke talase Standardnog Eurobarometra. [https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb_special_en.htm), posećeno: 6. 7. 2020.

<sup>6</sup> Dobovšek, B. Minič, D. (2005). „Korupcija, lobiranje in neformalne mreže“. Ministrstvo za notranje zadeve, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije, Ljubljana. str. 9-60.

<sup>7</sup> Tanzi, V. (2017) „Corruption, complexity and tax evasion“, *eJournal of Tax Research*, Vol. 15. No. 2, (Special Edition: Tax and Corruption Symposium), str. 144-161.

<sup>8</sup> Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije (2020). *Poročilo o delu Komisije 31. 3. 2014 – 31. 3. 2020*. <https://www.kpk-rs.si/>, posećeno 5. 7. 2020.

<sup>9</sup> Svetska banka, 2018. *Combating Corruption*, <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>, posećeno 4. 7. 2020.

deo državnog aparata. Međutim, kao navode Stajić, Subotić i Milosavljević, korupcija je zastupljena i u privatnom sektoru.<sup>10</sup>

Ćirić korupciju povezuje sa službenim položajem, te je na taj način i definiše. „Zloupotreba službenog položaja u cilju sticanja lične koristi kako onoga ko je nosilac tog položaja, tako i sa njim povezanog privatno-pravnog ili javno-pravnog subjekta koji učestvuje u radnji koja se smatra korupcijom“.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Stajić, Lj. Subotić, M. Milosavljević, B. (2012) “Međunarodna konotacija borbe protiv korupcije na primeru EU”, U: *Bezbednost i antikorupcijska politika u Evropskoj uniji*, Eastern European Development Agency, str. 311.

<sup>11</sup> Ćirić, J. (2010) *Korupcija: problemi i prevazilaženje problema*. Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, Beograd. str. 9.



## 2. PREDMET ISTRAŽIVANJA

Problem korupcije postoji od davnina, međutim, nijedna država do danas nije uspela da ga iskoreni u potpunosti. I ne samo to: mnogi smatraju da se ovaj problem ne može iskoreniti, ali da se može smanjiti njegov nivo i obim.

Sa razvojem procesa globalizacije, korupciona delatnost počela je sve više da izlazi iz nacionalnih okvira i da se rasprostire po celom svetu. Liberalizacija spoljnoekonomskih veza, mere otvaranja državnih ekonomija, ma koliko bile poželjne i imale pozitivne efekte, istovremeno su postale plodno tle za povezivanje nacionalnih korupcionih radnji sa međunarodnim i umnožavanje načina i instrumenata korupcije.

Globalna raširenost tržišnog ponašanja sa dominantnim egoistično-racionalnim motivima, dovela je do protivrečnosti sa moralnim normama i omogućila snažan i neravnomeran razvoj svetske ekonomije, dozvolivši neosnovanu konkurentsku prednost jednim ekonomijama u odnosu na druge i formirajući paralelne strukture vlasti i moći. Ovo je omogućilo ugrožavanje normalnog funkcionisanja državnih instituta, izbalansiranost socio-ekonomskog razvoja i nacionalne bezbednosti država. Sve ovo učinilo je veoma aktuelnim istraživanje načina i instrumenata za lokalizaciju, neutralizaciju i likvidaciju koruptivnih faktora i borbu protiv koruptivnog ponašanja.

U okviru antikorupcione borbe, poseban značaj ima integracija Srbije u sistem međunarodne saradnje u ovoj oblasti. Problematika borbe protiv korupcije je sastavni deo dijaloga sa Savetom Evrope, Ujedinjenim nacijama i drugim međunarodnim forumima i organizacijama.

Međutim, bez obzira na sve aktivniju saradnju Srbije sa međunarodnim institucijama profilisanim za borbu protiv korupcije, situacija u samoj Srbiji je i dalje po ovom pitanju loša, o čemu svedoči stabilno nisko mesto Srbije u različitim rejtinima rasprostranjenosti korupcije, publikovanim u međunarodnim nevladinim organizacijama.

Sve navedeno opredelilo je neophodnost istraživanja međunarodne prakse antikorupcionog delovanja, mogućnosti primene njenih elemenata u Srbiji i razrade adaptiranih mehanizama borbe protiv korupcije prema domaćim uslovima.

### 3. CILJEVI I ZADACI ISTRAŽIVANJA

**Ciljevi** doktorske disertacije određeni su kvalitetom i nivoom naučnog saznanja koji se želi postići i mogućnošću primene rezultata istraživanja u nauci i praksi. Shodno tome, ovim istraživanjem se teži dobijanju validnih i naučno verifikovanih teorijskih i empirijskih saznanja o korupciji u Republici Srbiji, te o komparativnim iskustvima u toj oblasti.

#### 3.1. Naučni ciljevi istraživanja

Osnovni **naučni cilj** ovog istraživanja jeste teorijsko pravno i ekonomsko sistematizovanje savremenih saznanja o korupciji, odnosno ukazivanje na značaj kvalitetnog pravnog i ekonomskog okvira i pretpostavki za borbu protiv korupcije, te istraživanje međunarodnog iskustva antikorupcione delatnosti, ocena njegove primene u srpskim uslovima i određivanje uslova razrade efektivnih mehanizama borbe sa korupcijom.

#### 3.2. Aplikativni ciljevi istraživanja

**Aplikativni ciljevi** istraživanja ogleda se u mogućnosti korišćenja rezultata istraživanja za poboljšanje antikorupcione delatnosti, osavremenjavanje rada specijalizovanih državnih institucija u ovoj oblasti, kao i u unapređenju zakonodavstva i efikasnosti države u izgradnji adekvatnog sistema borbe protiv korupcije.

#### 3.3. Zadaci istraživanja

Da bi se dosegli postavljeni ciljevi, neophodno je uraditi sledeće zadatke istraživanja:

1. razmotriti osnovne ekonomske i pravne faktore koji utiču na razvoj korupcije i izdvojiti osobenosti korupcionih pojava u modernoj svetskoj ekonomiji;
2. istražiti i izučiti međunarodna iskustva ekonomskog i pravnog modeliranja i prognoze korupcionih procesa;
3. istražiti strukturu privrednih odnosa u tranzicionim zemljama sa aspekta geneze korupcije;
4. sprovesti komparativnu analizu međunarodnih mehanizama borbe protiv korupcije;
5. razraditi ekonomski i pravno osnovne mehanizme efektivnog predupređivanja i bore protiv korupije i odrediti njihovu organizacionu strukturu;
6. istražiti korupciju kao oblik kriminaliteta u Republici Srbiji.

Nakon urađenih zadataka i postignutih ciljeva moguće je izvršiti proveru hipoteza.

## 4. HIPOTETIČKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

**Hipoteze** koje proverene sprovođenjem istraživanja:

Opšta hipoteza

H0 Odnos percepcije korupcije u korelaciji je sa percepcijom poverenja u institucije

Pomoćne hipoteze

H1 Rad policije, sudstva, tužilaštva i medija u delu kontrole i kažnjivosti direktno utiče na nivo korupcije u društvu.

H2 Postoji korelacija između percepcije i stvarnog stepena i obima korupcije.

H3 Inovativnost, participativnost i transfer znanja direktno proporcionalno utiču na sprovođenje borbe protiv korupcije.

## 5. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Način istraživanja i izbor metoda uslovljeni su problemom istraživanja, teorijskim okvirom, operacionalizovanim predmetom istraživanja i postavljenim hipotezama. Imajući u vidu kompleksnost problema i predmeta istraživanja, neophodan je interdisciplinarni pristup u analizi raspoloživih materijala i komplementarna analiza dostupnih izvora podataka.

Složenost konkretnog problema istraživanja, nameće potrebu pluralizma postupaka i kombinaciju više metoda, odnosno njihovu triangulaciju, kao preduslov da se na delotvoran način pristupi ostvarenju postavljenog cilja ovog istraživanja. Primenom različitih strategija u istraživanju teži se obuhvatanju što šireg kruga aspekata i dimenzija predmeta istraživanja kako bi se postignuti rezultati učinili proverljivim, a pojava koju izučavamo bila potpunije i svestranije objašnjena.

Metodologija istraživanja odabrana je za izučavanje uticaja korupcije na efektivnost delatnosti državnih instituta, faktora koji utiču na formiranje i razvoj korupcionih procesa, analizu ekonomskih pristupa modeliranju i prognoziranju korupcionih procesa.

Komplementarnost, kao princip kojim se ovo istraživanje rukovoditi, nalaže prikupljanje podataka iz različitih izvora, u koje pre svega spadaju:

- službeni dokumenti (zakoni, podzakonski i drugi normativno-pravni akti koje donose organi zakonodavne i izvršne vlasti na nacionalnom nivou, relevantni pravni akti međunarodnih i regionalnih organizacija);
- međunarodni dokumenti, konvencije, protokoli, međunarodni i međudržavni ugovori i drugi akti, koji su direktno ili indirektno vezani za problem istraživanja;
- postojeća naučna i stručna literatura relevantna za predmet istraživanja: monografije, disertacije, enciklopedije, zbornici, udžbenici, teorijski, naučni i stručni časopisi;
- relevantne statističke baze podataka;
- baze podataka sa Interneta i medijski sadržaji;

Istorijski metod je polazište za primenu metode analize sadržaja, čijom primenom se dolazi do saznanja o genezi fenomena korupcije i antikoruptivnog delovanja u različitim državama. Iz navedenih saznanja se dedukcijom dolazi do odgovarajućih teorijskih modela vezanih za efikasniju antikoruptivnu delatnost u Republici Srbiji.

Metodom analize sadržaja, primenjenog u svim delovima istraživanja, a najviše u poglavlju *Teorijska osnova i definisanje fenomena korupcije* na sistematičan i objektivan način se dolazi do ostvarivanja dubljih i širih saznanja o predmetu istraživanja. Podaci za ovo istraživanje su najvećim delom izvorni i posredovani, a koriste se i izvedeni podaci. U tom smislu, analizirana je dostupna naučna i stručna literatura, nacionalni i međunarodni normativno-pravni akti (zakoni, podzakonski akti, ugovori, pravilnici, uputstva), rezultati do sada sprovedenih empirijskih istraživanja svetske naučne javnosti iz oblasti korupcije. U okviru ovog metoda korišćena je i pravno-dogmatsai i normativna metoda u svrhu naučne obrade normativnih sadržaja i primenjen je u poglavljima *Ekonomске posledice korupcije, Učešće zemalja u tranziciji u međunarodnoj antikoruptivnoj saradnji, te Prevencija*

*korupcije u Srbiji i Formiranje efektivnih mehanizama borbe protiv korupcije u Republici Srbiji.* Težište analize sadržaja usmereno je ka kvalitativnoj analizi, dok se kvantitativna zastupljenost sadržaja tretira kao sporedna. Sređivanjem, obradom i analizom prikupljenih podataka stvoreni su uslovi za verifikaciju hipoteza logičkim dokazom.

Zbog viševjekovnog postojanja fenomena korupcije, istraživanje njene geneze pripada različitim naukama. Teorije posvećene korupciji zato su često protivrečne. Stoga se u disertaciji ovaj fenomen posmatra sa ekonomskog i pravnog pristupa. Ovaj pristup omogućava korišćenje indeksa korupcije, birokratske barijere, analizu pravne strukture, obim investicija i sl.

Prilikom istraživanja zemalja sa tranzicionom ekonomijom i njihove saradnje sa međunarodnom antikorupcionom zajednicom korišćena je komparativna metoda, analitičko sintetička metoda, kao i statistička analiza. Ove metode korišćene su u poglavlju *Učešće zemalja u tranziciji u međunarodnoj antikoruptivnoj saradnji.*

Indeks korupcije, zasnovan na podacima ekspertskih odgovora i istraživanja o odnosu prema korupciji, kao statistička metoda, korišćena je za komparaciju Srbije sa zemljama iz regiona i odabrane grupe evropskih zemalja, kao i za analizu korupcije u Srbiji za poslednje 3 godine i primenjena je u *Učešće zemalja u tranziciji u međunarodnoj antikoruptivnoj saradnji*, i u poglavlju *Prevenција korupcije u Srbiji*

Sistemska interpretacija indeksa korupcije i drugih izvora ekonomskih informacija, omogućava validno zaključivanje o postojanju jake inverzne veze između korupcije i siromaštva, o doprinosu transnacionalnih korporacija širenju korupcije i sl.

Komparativni metod korišćen je s ciljem istraživanja aktuelne teorije i prakse u području sprečavanja koruptivnog delovanja, izvođenja opštih stavova na osnovu sličnosti i razlika u normativnim rešenjima nacionalnih zakonodavstava u toj oblasti, te verifikacije hipoteza kroz komparativnu analizu teorijskih modela funkcionisanja u pojedinim zemljama. Posebna pažnja posvećena je komparativnoj analizi instituta za borbu protiv korupcije relevantnih država i prava Evropske unije (SAD i Rusije, država članica EU i zemalja u okruženju na post-jugoslovenskom prostoru).

Metodom studije slučajeva istraživanje je usmereno na celovito i kompleksno istraživanje pojedinačnih i različitih slučajeva, kako bi se postavljene hipoteze testirale na konkretnim primerima. Primenom ovog metoda pokazalo se u kojoj meri je uspeh poslovnog sistema u korelaciji sa primenom adekvatnih rešenja u oblasti borbe protiv korupcije.

Statistički metod je primenjen za grupisanje, obradu i klasifikaciju kvantitativnih obeležja koja se odnose na predmet istraživanja, odnosno podataka prikupljenih empirijskim istraživanjem.

## 6. NAUČNI I DRUŠTVENI DOPRINOS DISERTACIJE

Planirano istraživanje u okviru doktorske disertacije ima naučnu i društvenu opravdanost, jer doprinosi naučnoj verifikaciji određenih izvora ugrožavanja poslovne tajne, koji nisu prethodno obrađeni ili potvrđeni, čime se stiče i društvena opravdanost, zbog doprinosa sagledavanju značaja i uticaja korupcije na ostvarivanje poslovnih ciljeva privrednih društava.

U okviru doktorske disertacije sprovedeno je, u osnovi, kontekstualno istraživanje, bazirano na opisivanju oblika istraživanih pojava i načina na koji se one manifestuju, kroz ispitivanje iskustva subjekata i načina na koji oni posmatraju i razumeju predmet istraživanja. Sa naučnog stanovišta, disertacija, na osnovu argumentovane teorijske analize istraživane teme, prezentuje nova saznanja o korupciji, indeksu precepcije korupcije, te o aktikoruptivnom delovanju u Republici Srbiji i međunarodnim okvirima. Ovo istraživanje delimično ima i evaluacioni karakter, u smislu identifikacije faktora koji postojeći sistem antikorupcionog delovanja u Republici Srbiji i zemljama u njenom okruženju čine uspešnim ili neuspešnim.

Planirano istraživanje, po svom karakteru i konceptualnoj postavci, doprinosi verifikovanju nedovoljno poznatog saznanja, što je ostvareno u barem dva pravca: spoznajom predmeta istraživanja na osnovu dobijenih rezultata istraživanja i verifikacije hipoteza, te unapređivanjem metodologije istraživanja u logičko-saznajnom i empirijskom delu disertacije.

Na osnovu analize savremenog stanja međunarodne saradnje u oblasti borbe protiv korupcije, a polazeći od shvatanja korupcije kao globalnog problema, izdvajaju se principijelne karakteristike antikorupcionih mehanizama (povećanje vidljivosti rada državnih struktura, presek korupcionog ponašanja, privlačenje društvenih organizacija i dr.);

Analiza međunarodnih modela specijalizovanih instituta za borbu protiv korupcije (region, Evropa, odabrane zemlje - Rusija, SAD, Singapur), pokazala je ograničenost primene sličnih u Srbiji.

Na osnovu komparativne longitudinalne analize indeksa korupcije za poslednje 3 godine uočene su ključne tačke za borbu protiv korupcije u Srbiji.

Na osnovu analize domaćih istraživanja javnog mnjenja u Srbiji i analize indeksa korupcije za poslednje 3 godine, kao i zakonske regulative, predložena je struktura i klasifikacija mehanizama za borbu protiv korupcije (u oblasti ljudskih resursa, tehničko-analitičkih i administrativno-ekonomskih aspekata) kao i instrumenti za njihovu realizaciju.

Na osnovu empirijskog istraživanja korupcije kao oblika organizovanog kriminaliteta ustanovljeno je zašto je broj osuđenih lica manji u odnosu na broj optuženih, koja su to krivična dela korupcije najčešća, te u kom sektoru su najzastupljenija. Ovi zaključci su omogućili da se kreiraju određeni modeli i strategije za prevenciju, a takođe i smanjenje broja ovih krivičnih dela.

Kreirani su najčešći modaliteti pranja novca, kao i budući pravci razvoja modaliteta pranja novca u Republici Srbiji.

Predložen je model *Antikoruptivni sistem upravljanja znanjem* koji bi izgradio sposobnost da se otkrije i premosti jaz između postojećeg i potrebnog znanja, te da se na taj način nedostajuća znanja steknu i stave u funkciju.

## II DEO

# 1. TEORIJSKE OSNOVE I METODOLOŠKA OSOBENOST MODELOVANJA KORUPCIJE

### 1.1. Definisana korupcija

Sama reč *korupcija* potiče iz latinskog jezika – *corruptio* i označava nešto pokvareno.

Prema Rečniku Matice srpske *korupcija* je *podmićivanje, potkupljivanje, potplaćivanje, uopšte moralna iskvarenost*. Nešto detaljnije ovaj pojam u rečniku je definisan kao *moralna iskvarenost podvićivanjem, novcem*.<sup>12</sup>

Problem definisanja pojedinačnog pojma, u ovom slučaju korupcije, nije samo terminološki problem, već mnogo više u činjenici da je korupcija pojava sa negativnim vrednosnim predznakom, protiv koje se bori određena okolina na najrazličitije načine.

Najsveobuhvatnija definicija korupcije je ona koju je predložio Vito Tanci. Prema ovoj definiciji: „Korupcija predstavlja namerno narušavanje principa nepristrasnosti pri donošenju odluka, a sve sa ciljem da se prisvoje neke pogodnosti.“<sup>13</sup> Ovo je definicija koju je i autor doktorske teze prihvatio kao validnu za svoje istraživanje.

Sociološke definicije zasnovane su na opštem dobru.

Kazneno – pravno definisanje korupcije vezuje se, pre svega, za određivanje krivičnih radnji, odnosno, zakonskog određenja korupcije. OECD je 2007. godine sprovela svetsko istraživanje o međunarodnim kazneno-pravnim standardima u vezi sa korupcijom. Ovo istraživanje proizašlo je iz tri temeljne konvencije (Civil law convention on corruption iz 1999; Criminal law convention on corruption iz 1999. i Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions iz 1999.). Rezultati istraživanja su pokazali da je, većini slučajeva, korupcija određena kao neki od oblika potkupljivanja. Države članice konvencije imaju u nacionalnom zakonodavstvu, pre svega, sledeće oblike korupcijskih krivičnih dela: primanje mita (pasivni oblik podmićivanja), davanje mita (aktivni oblik podmićivanja), podmićivanje stranih javnih službenika, primanje i davanje nedozvoljenih poklona. Među druga korupcijska krivična dela, prema rezultatima istraživanja OECD, spadaju još i: pranje novca, zloupotreba službenog položaja ili radnih prava, tj. funkcije, pronevera, nezakonito posredovanje, krijumčarenje, nezakonito bogaćenje, te krivično delo zloupotrebe računovodstvenih standarda.<sup>14</sup>

Za spomenuta krivična dela na svetskom nivou odgovorne su, kako fizička, tako i pravna lica, a određene sankcije su različite. OECD navodi da države imaju različitu zaštitu za navedena krivična dela (radno-pravne sankcije – gubljenje posla), administrativne, tj. prekršajne sankcije (novčane

<sup>12</sup> Rečnik Matice srpske, (2011) Matica srpska, Novi Sad. str. 554.

<sup>13</sup> Jerinić, N. Odalović, T. (2017) "Problem definisanja pojma i uzroka korupcije", *Kultura polisa*, XIV (2017), br. 33, str. 467-474.

<sup>14</sup> OECD (2007) *Corruption: A glossary of international criminal standards*. OECD Publications, France



kazne, izuzimanje iz postupaka), civilno-pravne (zamrzavanje finansijskih sredstava koja su stečena korupcijom) i zatvorske kazne. Države potpisnice pomenutih konvencija su morale, na osnovu ocene međunarodnih organizacija, implementirati navedene standarde, pri čemu su to učinile na različite načine i u različitom obimu.

Nasuprot prilično jedinstvenog definisanja korupcije u kazneno-pravnom smislu, postoji veliki broj različitih definicija društvenih nauka. „O korupciji govorimo onda, kada neko krši pravila igre, koja nisu bila unapred definisana“<sup>15</sup> ili „korupcija znači da je novac, koji bi bio dostupan vladi za najrazličitije državne projekte, kanalisan u džepove pojedinaca“<sup>16</sup>. Duine smatra da je korupcija nepravilnost u procesu odlučivanja, koji utiče na sadržaj odluke, da neko nešto uradi u zamenu za nagradu, ili obećanje nagrade takve vrste, koja ne može biti smisljeno obrazložena i u skladu sa odlukom i ulogom odlučioaca.<sup>17</sup> Nadalje, Lasthuizen, Huberts i Kaptein korupciju definišu kao nedovoljnu upotrebu moći javnih službenika, te osoba povezanih sa njima, koje na nezakonit način imaju korist ili je, kako kažu, to zloupotreba javne službe u lične svrhe.<sup>18</sup> Bruner i Džonston daju sličnu definiciju i opisuju korupciju kao zloupotrebu javnog položaja ili funkcije ili javnih resursa u lične svrhe. Naročito naglašavaju da su pojmovi *zloupotreba*, *javno*, *lično* i *korist* neprekidno u debatama svetskih naučnika sa aspekta pojave, ograničenja i smislenosti. Takođe smatraju da je korupcija negativna pojava sa sindromom razapetosti između bogatstva, moći, javnih i ličnih, te državnih i društvenih interesa.<sup>19,20</sup>

Hejdenejmer<sup>21</sup>, kao i Dobovšek<sup>22</sup> zagovaraju šire poglede o različitim oblicima korupcije:

- *Mala, odnosno neznatna korupcija*
- *Srednji nivo korupcije*
- *Makro nivo korupcije.*

S tim u vezi Rose-Akerman upozorava da se koruptivni spektar može podeliti na „low-level corruption“- korupciju koja se odvija na nižim upravnim i uslužnim nivoima sistema i na „grand corruption“ – koja zauzima visoke nivoe sistema i nalazi se u veoma složenim socijalnim mrežama.<sup>23</sup>

---

<sup>15</sup> Lamvsdorff, G. J. (2017) *The institucional economics of corruption and reform, theory, evidence, and policy*. Cambridge University Press. Cambridge.

<sup>16</sup> Holloway, R. (2019) *NGO corruption fighters resource book – how NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption*. <https://www.ndi.org/sites/default/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>, pristupljeno: 21. 9. 2020.

<sup>17</sup> prema: Jerinić, N. Odalović, T. (2017) “Problem definisanja pojma i uzroka korupcije”, *Kultura polisa*, XIV (2017), br. 33, str. 467-474.

<sup>18</sup> Lasthuizen, K. Huberts, L. Kaptein, M. (2003) “Vprašanje integritete v policijski organizaciji: analiza percepcije policistov”. *Varstvoslovje*, 52(2), 142-149

<sup>19</sup> Bruner, H. F. (2006) *Understanding conflict of interest*.

[http://www.ombusman.vic.gov.au/resources/documents/Conflict\\_of\\_interest\\_in\\_the\\_public\\_sector\\_March\\_2008.pdf](http://www.ombusman.vic.gov.au/resources/documents/Conflict_of_interest_in_the_public_sector_March_2008.pdf) posećeno 2. 8. 2020.

<sup>20</sup> Johnston, M. (2015) *Syndromes of corruption: Wealth, power and democracy*. Cambridge University Press. New York.

<sup>21</sup> Heidenheimer, A. (2012) *Perspectives on the perception of corruption. Political corruption: Concepts and contexts*. Transaction Publishers. New Jersey. str. 141-155.

<sup>22</sup> Dobovšek, B. Škrbec, J (2012) “Nasprotje interesov v teoriji in praksi”. *Varstvolovje*, 14(1), str. 42-59.

<sup>23</sup> Rose – Ackerman, S. Palifka, B. (2016) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, 2ed, Cambridge University Press, Cambridge.

U zavisnosti od područja njenog pojavljivanja, korupcija se definiše i kao: administrativna, sistemska, preuzimanje (otimanje) države (state capture), politička korupcija, poslovna korupcija, odnosno korupcija u privredi.<sup>24</sup>

Ostali sektorski oblici korupcije su:

- korupcija pri javnim nabavkama,
- policijska korupcija,
- korupcija u zdravstvu,
- korupcija u školstvu i drugi oblici.

### 1.2. Teorijsko-metodološki dometi klasifikacije

Bez obzira na to da li se zasniva na institucionalnom pozicioniranju službenika, normativnim rešenjima, vrsti transakcije između težišnih subjekata ili na bazičnim motivima, prepoznavanje i određivanje različitih savremenih pojavnih oblika korupcije je korisno za unapređivanje metodološkog pristupa i teorijskog razumevanja ovog kriminalnog fenomena. Uočavanje raznolikih ispoljavanja koruptivnih aktivnosti, suštinski, vodi ka sledećim pitanjima:

- Do koje granice će se različiti oblici korupcije manifestovati u istom pojmovnom polju?
- Da li svi modusi korupcije potiču od istih fundamentalnih uzroka ili su njihove međusobne razlike plod raznovrsnih faktora?
- Da li različiti oblici korupcije imaju različite uticaje na društvo i politički sistem?

Teorijska građa koja se odnosi na pitanje osnovnih uzroka i posledica korupcije, ne obuhvata diferenciranje njenih formi ispoljavanja. Drugim rečima, korupcija se posmatra uopšteno kao pojedinačna vrsta političkog ponašanja.<sup>25</sup> Ovo se pogotovo odnosi na najveći broj kvantitativno određenih komparativnih studija zbog načina na koji se stepen korupcije procenjuje. Prema nekim mišljenjima, mogao bi se uzeti u obzir argument da politička korupcija, u bilo kom svom vidu, omogućava sve ostale oblike ovog fenomena, kao i druge koji deriviraju iz sličnih uzroka. Faktori poput popustljivosti i tolerancije, nedostatka poverenja u društvenim odnosima i nedostatka demokratičnosti, svakako će vremenski neograničeno hraniti birokratske aspekte korupcije baš kao i potencijal političke korupcije, podmićivanja, iznude, korupcije u organima za primenu zakona, sudstvu i političkim partijama.

Nasuprot navedenom usmerenju, postoji teorijska orijentisanost širokog dijapazona prema kojoj različite forme ispoljavanja korupcije ne moraju nužno biti grupisane zajedno u istom pojmovnom miljeu, kao i da određeni uticajni faktori dovode isključivo do određenih vidova korupcije, a nikako nekih drugih. Neki autori navode da, na primer, postoje slabe i limitirane veze između pojavnih oblika korupcije i aktivnog i pasivnog podmićivanja, naročito u ekonomski bogatim državama. U vezi sa tim, ima shvatanja da kontrola kvaliteta rada državnih organa, koji se meri ekspropriacionim rizikom,

---

<sup>24</sup> Ćirić, J., Bejatović, S., Đorđević, Đ., Matić, M., Mrvić-Petrović, N., Škulić, M., Orlović, A., (2014) Analiza rizika u istraživanju i procesuiranju korupcije, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu.

<sup>25</sup> Morris, S. D. /2011/: "Forms of Corruption", *CESifo DICE Report*, Vol. 9, No. 2, p. 12.

umanjuje eksponiranost slabe veze između koruptivnih aktivnosti i same pojavnosti vidova korupcije. Sasvim je drugačije gledište koje ističe razliku između birokratske i političke korupcije, prema kome ove dve vrste ispoljavanja korupcije imaju obrnuto disproportionalnu zastupljenost.

Neka stanovišta temelje se na određivanju pokazatelja korupcije, zbog čega ističu različite uzroke različitih oblika korupcije.

Kao parametar za određivanje prisutnosti i diferenciranja oblika korupcije u društvu mogu poslužiti i različite vrste proporcionalne zastupljenosti u izbornim sistemima.

Nešto drugačiji teorijski pristup razlikuje forme postojanja korupcije u odnosu na različita shvatanja elite i javnosti o obzirljivosti nivoa koruptivnosti konkretne društvene zajednice.

Najviše poteškoća u analiziranju različitih vidova ispoljavanja korupcije je, pre svega, metodološkog profila. Uprkos brojnim teorijskim konceptima i raznolikih pristupa u klasifikovanju i tipologiziranju oblika koruptivnih načina socijalne interakcije, do danas je ostalo otvoreno pitanje utvrđivanja adekvatnih kriterijuma za izvođenje obuhvatnog sistema determinanti za uspostavljanje jedinstvene matrice za sistematizaciju svih postojećih koruptivnih akata. Pokušaj da se ovo prevaziđe oličeno je u formiranju indeksa za opažanje korupcije, koji služi kao pokazatelj stepena korupcije na osnovu istraživanja uzroka njenih posledica. Zbog svog značaja u kompleksnim analizama, uticajni faktor koji opredeljuje različite forme pojava oblika korupcije ne može biti sirov i jednostran. Nije dovoljno simplifikovano zaključiti da neka društvena zajednica pati od ekstenzivne ili systemske korupcije. Ne mogu se očekivati isti uzročni indikatori za sve vidove korupcije, niti pretpostaviti da je njihov uticaj sličan ili istovetan. Nažalost kapaciteti standardizovanih pokazatelja korupcije ograničeni su širinom globalne percepcije ovog problema. Iako se još uvek oslanja na podatke dobijene na osnovu javnog mnjenja, pri razlikovanju vidova korupcije u obzir se uzima i geografska lociranost konkretne institucije.<sup>26</sup> Na ovaj način se dolazi do važnog metodološkog alata pomoću kojeg se vrši pozicioniranje država, ne samo prema zastupljenom nivou korupcije već i u odnosu na postojanje njenih različitih vidova. Deo teorijskog izazova, svakako, predstavlja upotreba tako dobijenih podataka u svrhu provere i izmene koncepta razlikovanja uzroka i posledica korupcije zbog čega istraživanje ovog problema prevazilazi okvire jednostranog usmeravanja teorijsko-metodološke pažnje.

### 1.3. Organizaciono-normativni aspekti

Kadgod definisanje političke korupcije obuhvata pojam državnog službenika, kako bi se time načinila konceptualna razlika u odnosu na pojam prevare u društvu, prostranost sfere javnog sektora podrazumeva da se korupcija može pojaviti u praktično svakom segmentu konstrukcije državnog resora. Razlikovanje oblika korupcije može se, jednostavnije, vršiti u odnosu na institucionalnu poziciju javnog službenika, pa bi se tada vidovi korupcije klasifikovali prema činjenici da li je ovaj fenomen prisutan u izvršnoj, zakonodavnoj ili sudskoj vlasti odnosno lokalnoj zajednici, policiji, carini, građevinskoj inspekciji i sl.<sup>27</sup> Dve vrste pojma korupcije, u širem smislu, određene prema

<sup>26</sup> Reč je o tzv. barometru korupcije, koji je ustanovila nevladina organizacija „Transparency International“.

<sup>27</sup> Morris, S. D. /2008/: „Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with Special Focus on Mexico”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 27, No. 3, p. 394.

institucionalnom položaju bile bi korupcija na višem i korupcija na nižem nivou. Korupcija na višem nivou obuhvatala bi srodne kriminalne aktivnosti predsednika, ministara, predstavnika pravosuđa i upravno-izvršne vlasti, kao i drugih visoko pozicioniranih državnih službenika, dok bi se korupcija na nižem nivou zbirno odnosila na nedozvoljene aktivnosti javnih službenika. Ovakav model razlikovanja oblika korupcije temelji se na političkim ulogama ili funkcijama državnih službenika i normama koje determinišu njihovo ponašanje. Zbog svog različitog funkcionalnog značaja u društveno-političkom sistemu, ova dva oblika korupcije, takođe, su načini na koje se krše različite norme. Birokratski vid korupcije podrazumeva nepoštavanje propisa najveće snage, kao što su zakoni i podzakonski akti koji su nastali kao plod donošenja političkih odluka. S druge strane, političku korupciju upravo čine donosioci političkih odluka zbog čega se njome krše nepisane i nedovoljno određene smernice prema kojima se nosioci političkih funkcija opredeljuju kako da donose svoje odluke, kao što su predstave o nepristrasnosti i poštenju.

Iako se tipologija oblika korupcije uglavnom postavlja shodno obliku i intenzitetu njene demonstracije, njena pojavnost može se ceniti i prema širem obrascu u jednom društvenoj zajednici. Ovaj pristup ne počiva baš toliko na pojedinačnim koruptivnim postupanjima, koliko na okolnostima u kojima se koruptivno činjenje odnosno nečinjenje pojavljuje. Tako se, na primer, mogu izdvojiti tri profila ovog fenomena, kao: uzgredna korupcija, institucionalna korupcija i sistemska korupcija. Uzgredna korupcija postoji na pojedinačnom nivou malverzivnog ponašanja nekog državnog službenika, dok se institucionalna pojavljuje u državnim organima zbog odsustva kontrolnih mehanizama, a sistemska je duboko ukorenjena i prožima celokupnost javnog sektora. Na sličan način pravi se distinkcija između centralizovanog i decentralizovanog oblika korupcije, pri čemu se za kriterijum razlikovanja uzima stepen jačine kontrole koju predstavnici političke društvene elite preduzimaju prema lokalno angažovanim javnim službenicima. Ovaj pristup može dovesti u vezu različite tipologije korupcije, kao npr. institucionalni, sistemski i centralizovani vid, kako bi se prikazale mreže međusobnih odnosa i lančana povezanost uticaja nastali usled nelegalnih isplata u državnim resorima, često u korist društvenih upravljača ili političkih stranaka.

Sa organizaciono-normativnih aspekata sledeće profesionalne pozicije su zbog svojih personalnih i funkcionalnih profila posebno osetljive na koruptivne uticaje:

- menadžeri prodaje – zbog mogućnosti da sami određuju svoje dobavljače i upotrebljavaju konkurentski resurse protiv interesa kompanije u kojoj su zaposleni
- zaposleni u prodaji – zbog mogućnosti zloupotrebe službenih vozila u privatne svrhe, za obavljanje drugih poslova, prekomernu potrošnju i istakanje goriva radi privatne potrošnje ili preprodaje
- zaposleni u logistici – zbog mogućnosti da u dogovoru sa carinskim službenicima organizuju zaplene određenih isporuka kako bi podelili dobit od viših taksi i podmićivanja
- rukovodioci finansijskog sektora – zbog mogućnosti da spekulišu povratnim zajmovima i tržištem obeznica
- zaposleni sa dužim radnim stažom – zbog mogućnosti da uslovljavaju novozaposlene radi nedozvoljenog praćenja aktivnosti rukovodilaca organizacionih jedinica i diskretnog uzimanja podataka iz drugih sektora

- rukovodioci nižeg ranga – zbog mogućnosti da prikrivaju povrede radne discipline zaposlenih i prikazuju lažne podatke o efektivnosti zaposlenih u izveštajima za svoje neposredne starešine
- zaposleni u proizvodnji – zbog mogućnosti da u popisu prikriju podatke o poluproizvodima, otpadu, kalu i rasturu
- zaposleni u marketingu i prodaji – zbog mogućnosti da u dogovoru lažno prikazuju podatke u vezi sa deobom tržišta, probojem na tržište i ponašanjem kompanije u tržišnom okruženju
- računovođe – zbog mogućnosti da u dogovoru sa izvršilačkim agencijama unapred odrede raspored i proviziju u vezi sa prinudnom naplatom neisplaćenih potraživanja
- rukovodioci materijalno-finansijskih poslova – zbog mogućnosti da zadržavaju sredstva iz penzionog fonda zaposlenih i odlažu isplate zbog zloupotrebe ovih sredstava u privatne svrhe
- policijski službenici – zbog mogućnosti da zahtevaju mito, zastrašivanjem i iznuđivanjem, od trgovaca i građana koji žive na području nadležnosti njihove organizacije jedinice
- zaposleni u transportu – zbog mogućnosti da u dogovoru sa radnicima obezbeđenja transporta krijumčare gotove proizvode kao otpadni materijal
- menadžeri kompanija u odnosu prema akcionarima – zbog mogućnosti da prave sukobe interesa sa kupcima akcija i poveriocima
- direktori kompanija – zbog mogućnosti da vode „ratove“ za uticaj kompanija na tržištu koristeći interne i eksterne izvore kako bi umanjili efikasnost konkurenata
- rukovodioci lanca snabdevanja – zbog mogućnosti da grade stambene objekte na zemljištu koje pripada njihovim matičnim kompanijama i od građevinskih materijala dobijenih iz lanca snabdevanja
- menadžeri nabavke – zbog mogućnosti davanja naloga za uzimanje provizije unapred radi omogućavanja polaganja ofšor depozita
- agenti prodaje – zbog mogućnosti da koruptivno utiču na proizvodnju i programiranje radi izmene plana proizvodnje čime bi favorizovali svoj krug potrošača
- menadžeri – zbog mogućnosti da organizuju zatvorene krugove krijumčarenja proizvoda, već od samog procesa proizvodnje, kako bi bili prodati ciljno selektiranim nabavaljačima
- menadžeri pomorskog transporta i vozači kamiona – zbog mogućnosti da otuđe gorivo, pneumatike i delove kamiona radi snabdevanja područnog crnog tržišta
- vlasnici akcija – zbog mogućnosti povlačenja investicija podizanjem cena segmenata međunarodnih transfera
- službenici administracije – zbog mogućnosti da podmićuju komunalne inspektore radi umanjivanja iznosa računa za režije vršenjem netačnog očitavanja ostvarene potrošnje
- pomoćni menadžeri u proizvodnji računarskih hardverskih komponenti – zbog mogućnosti da budu povezani sa ponudom opremanja državnih organa
- rukovodioci službe za ljudske resurse – zbog mogućnosti da utiču na zapošljavanje svojih rođaka i tako ostvare kontrolu nad mrežom porodičnih uticaja u poslovanju u državnom, ali i u privatnom sektoru
- dostavljači i agenti prodaje – zbog mogućnosti da zahtevaju da provizija bude deponovana na ofšor račune u cilju izbegavanja plaćanja taksi

#### 1.4. Subjektivno-etički kriterijumi

U okviru subjektivno-etičkih kriterijuma moguće je razlikovati pojavne oblike koruptivnog delovanja i na druge naredne načine. U tom smislu podela se može vršiti prema tipološkim modelima 4P i FACT.<sup>28</sup> Metodološki posmatrano, u oba slučaja, pojavni oblici korupcije grupišu se prema težišnim terminima kao sastavni deo njihovog fenomenološkog opsega. Imajući u vidu da će se neki već razmatrani vidovi korupcije ponoviti i u ovim potklasifikacijama, podrobnije ćemo prikazati samo oblike koji prethodno nisu bili navedeni.

U strukturi modela potklasifikacije 4P izdvojeni su kao ključni pojmovi: prednost (preference), prihodovanje (payment), povlastica (privilege) i pozicija moći (power). Svaki od ovih termina ukazuje na razlog poroznosti u ličnom etičkom integritetu pojedinca, izloženom koruptivnom uticaju, zbog čega vrši neki od oblika korupcije predviđenih tipološkim obimom 4P modela.

Pojam prednost odnosi se na ispoljavanje naklonosti prema nekom fizičkom ili pravnom licu, usled koruptivne interakcije, zbog čega dolazi do davanje prvenstva na ličnom i poslovnom planu, što može da podrazumeva i druge vrste povlastica. Neetičko davanje prednosti može uzrokovati uticaj korupcije u nabavci i trgovinskoj razmeni roba i usluga, te njene sledeće pojavne forme:

- favorizovanje u tržišnom poslovanju,
- diskriminisanje u tenderskim aktivnostima,
- isključenje iz lanca snabdevanja i distribucije,
- kronizam odnosno pristrasnost pri dodeli poslova i drugih pogodnosti na prijateljskoj osnovi, naročito u političkom miljeu zbog čega se vrši imenovanje prijatelja na rukovodeće resorne pozicije bez obzira na njihovu stručnost i radno iskustvo.

Prihodovanje kao pojam obuhvata različite načine ostvarivanja, pre svega, finansijske dobiti, koji pod koruptivnim uticajem postaju sledeći pojavni oblici korupcije:

- pranje novca,
- podmićivanje,
- umetanje ili „kalemljenje“ zbog korišćenja koruptivne interakcije u mreži socijalnih odnosa,
- varanje obmanjivanjem ljudi radi nezakonitog sticanja imovinske koristi u novcu, pokretnoj ili nepokretnoj imovini,
- iznuđivanje prisilnim dobijanjem koristi,
- podsticajno plaćanje unapred dogovorene provizije ili naknade u zamenu za buduće pružanje neke usluge zbog čega predstavlja jedan od načina podmićivanja, pri čemu svoju posebnost bazira na činu pregovaranja o visini naknade koji prethodi pružanju usluge,
- „skidanje“ gotovinskog iznosa sa stanja dnevnih prihoda kompanije zbog čega je praćeno prijavljivanjem nižeg ukupnog iznosa dnevne zarade.

Povlastica terminološki, pod uticajem korupcije, predstavlja izvor sledećih manifestacija koruptivnog delovanja u formi:

---

<sup>28</sup> [http://www.corruptioncontrol.com/Types\\_of\\_Corruption.html](http://www.corruptioncontrol.com/Types_of_Corruption.html), posećeno: 18.06.2020.

- pružanja zaštite od postupanja organa krivičnog gonjenja zbog čega nosilac koruptivne aktivnosti ima „imunitet“ i ne podleže krivičnoj odgovornosti,
- varanja kršenjem pravila radi ostvarivanja privilegija u datoj situaciji,
- krađe povlastica omogućene koruptivnom interakcijom,
- falsifikovanja formalno pravnog statusa radi sticanja povlastica zbog lažno dokumentovanog privatnog ili poslovnog statusa,
- nestručnosti u radu državnih organa ili rukovodećeg nivoa u privatnom sektoru, čiji kadrovski sastav je posledica koruptivnog uticaja,
- utaje poreza od strane fizičkog ili pravnog lica zbog korišćenja privilegija dobijenih u koruptivnoj interakciji,
- namernog prekida procesa dostizanja standarda centralnih potrošačkih krugova na tržištu, koji se vrši koruptivnim uticajem na menadžere novih kompanija, kao i u tržišnim odnosima sa perifernim potrošačkim grupama, pri čemu se na nove firme vrši pritisak radi ostvarenja koruptivne interakcije kako bi im bilo omogućeno da dostignu više standarde u snabdevanju i distribuciji roba i usluga radi ostvarenja boljeg tržišnog plasmana.

Pozicija moći fenomenološki, pod uticajem korupcije, čini osnovu za razvoj raznovrsnih oblika koruptivne aktivnosti, od kojih navodimo sledeće:

- prevara omogućena koruptivnom interakcijom,
- pronevera usled koruptivnog uticaja,
- zloupotreba u vršenju dužnosti javnog službenika, koji pod koruptivnim uticajem krši zakone i pravila službe, pri čemu malverzivno postupanje zasniva na svom službenom statusu
- izazivanje koruptivnog uticaja pod kojim fizička ili pravna lica menjaju svoje ponašanje na tržištu znanja, roba i usluga, kako bi zadovoljili zahteve nosilaca koruptivnog delovanja, pri čemu se u društveno ekonomskom smislu ostvaruju iznuđeni kompromisi u poslovanju, tržišna poslušnost, nametnuto tržišno liderstvo, usmerena prodaja i centralizovani marketinški efekti,
- uznemiravanje radi nametanja koruptivne interakcije.
- ograničavanje, suzbijanje ili zabranjivanje tržišne aktivnosti nekoj kompaniji zbog koruptivnog uticaja ili već ostvarene koruptivne interakcije sa tržišno konkurentskom firmom,
- zaštita u poslovanju, na osnovu koruptivne interakcije, u odnosu na aktivnosti rivalskih kompanija na datom tržištu.

Prema tipološkom modelu FACT osnovni pojmovi, iz kojih deriviraju mogući pojavnici oblici koruptivnog delovanja, su: pristrasnost (favoritism), vlast (authority), nadležnost (competence) i namet (tribute). Ovi pojmovi utiču na samu formu kriminalnog postupanja proisteklog iz posledičnog efekta ostvarenog koruptivnog uticaja i zasnovane koruptivne interakcije.

Modaliteti koruptivnog delovanja, koji prate posledice pristrasnosti, mogu biti prisutni u:

- lancu snabdevanja prilikom transfera dobara i usluga potrebnih da se roba proizvede i vrednuje na tržištu da bi dospela do krajnjeg potrošača,
- lancu distribucije rude, poluproizvodene ili proizvedene robe,
- odnosu koji je uslovljen nepotizmom,

- odnosu koji je uslovljen diskriminisanjem,
- odnosu koji je uslovljen predrasudama, koje mogu biti polne, starosne, rasne i etničke, pri čemu se najčešće ne vodi računa o samom kvalitetu roba i usluga u finalnoj fazi proizvodnog i prodajnog toka.

Pojam vlasti, kao izvor uzročnosti, opredeljuje kao posledične fenomene oblike korupcije u sledećim modusima kriminalnog ispoljavanja:

- davanju privilegija u vidu posebnih prednosti ili prava zbog sopstvene koristi ili na štetu drugih fizičkih i pravnih lica, što je uslovljeno postojećom koruptivnom interakcijom,
- zlostavljanju personalno ili tržišno potčinjenih drugih fizičkih i pravnih lica u poslovnim odnosima koji su prethodno zasnovani pod koruptivnim uticajem,
- ugovoranju prava i obaveza, koje proističu iz činjenice zasnivanja radnog odnosa, politike prodaje ili vršenja zakupa i na osnovu prethodno ostvarene koruptivne interakcije,
- proneveri zbog uspostavljene koruptivne interakcije,
- uznemiravanju radi ostvarenja koruptivnog uticaja.

Pojam nadležnosti vezuje naredne vrste manifestovanja korupcije, koje se ostvaruju kao posledica zloupotrebe primene ovlašćenja odnosno nevršenja obaveza koje proističu iz ovlašćenja:

- nezainteresovanost za obavezno postupanje, koje proističe iz nadležnosti,
- nestručnost u primeni ovlašćenja i ostvarivanju nadležnosti,
- otpor u vršenju nadležnost u vidu odbijanja primene ovlašćenja,
- varanje kršenjem pravila odnosno fingirana primena ovlašćenja,
- krađa pokretne ili nepokretne imovine koruptivnom zloupotrebom nadležnosti i kriminalizovanom primenom ovlašćenja.

Davanje nameta u savremenom smislu reči, suštinski, se razlikuje od svojih istorijski prethodnih oblika u načinu realizovanja, što se naročito ogleda u sledećim vrstama koruptivne aktivnosti proistekle iz ovog uslovljavajućeg odnosa:

- davanje nepropisane provizije za pružene usluge ili prodate proizvode radi motivisanja nagrađivanjem kako bi se na tržištu podstakla željena ponašanja u sektoru prodaje, pre čemu se ove *ad hoc* provizije mogu umanjiti kod odobravanja velikih popusta,
- plaćanje za nezakonito dobijanje informacija o poslovnoj strategiji i marketinškoj taktici konkurentskih kompanija,
- podmićivanje radi ostvarenja što boljeg tržišnog plasmana u korist ili na štetu matične kompanije,
- iznuđivanje koruptivnog nameta zloupotrebom službene pozicije ,
- plaćanje zaštite, u vidu koruptivnog podsticaja, poslovnih interesa matične kompanije na tržištu.

### 1.5. Motivaciono-ciljni preduslovi

U odnosu na motivaciono-ciljne determinante pojavne oblike korupcije moženo razlikovati prema faktorima motiva, svrhe ili ishoda koruptivnog čina. Raspon koruptivnih modusa u ovom slučaju,



svakako, može biti prilično širok. Da li koruptivni podsticaj, kao faktor apsolutnog značaja, ubrzava ostvarenje prava koja bi ionako bila realizovana kao suštinski deo motiva subjekta inicijatora koruptivne interakcije? Klasifikacija koja je zasnovana na kriterijumu motiva, određuje razlikovanje vidova korupcije na one kojima se zadovoljavaju isključivo lični interesi i one kojima se obezbeđuje korist poslovnoj interesnoj grupi, političkoj stranci ili instituciji.

U odnosu na finansijska sredstva, pokretnu i nepokretnu imovinu, ljudski faktor i komponentu moći, kao ključne odrednice, mogu se tipološki opredeliti naredni pojmovi kao konstitutivni činioci fenomenološkog kompleksa korupcije okupljeni oko navedenih težišnih termina.<sup>29</sup>

U tom smislu, pojam finansijskih sredstava ciljno utiče da se ostvare sledeći oblici koruptivnog delovanja:

- podmićivanje, kao forma plasiranja novca u koruptivne svrhe,
- davanje napojnice, koje se daju radi ostvarivanja koruptivnog uticaja manjeg stepena,
- bakšiš, koji se daje posle obavljanja koruptivne usluge,
- „skidanje“ novca proneverom ili krađom po prijemu gotovine, za npr. održavanje higijene u stambenoj zgradi, za ostvarivanje ili planiranje koruptivne aktivnosti,
- „prljavi“ zajmovi, kod kojih zajmodavac i zajmoprimac nisu državljani iste države, čime se izbegava plaćanje poreza i ujedno ostvaruje koruptivni uticaj,
- pronevera, kao koruptivni cilj ili kao izvor finansiranja koruptivne aktivnosti,
- prevara, kao koruptivni cilj ili kao izvor finansiranja koruptivne aktivnosti,
- nezakonito oduzimanje imovine na štetu fizičkog ili pravnog lica, kao koruptivni cilj ili kao izvor finansiranja koruptivne aktivnosti,
- iznuda, kojom se ostvaruje koruptivni cilj putem pretnje da će javna funkcija biti upotrebljena ili zloupotrebljena,
- ucena, kao koruptivni cilj ili kao izvor finansiranja koruptivne aktivnosti,
- pranje novca, kojim se vrši primarni koruptivni uticaj u odnosu na cilj legalizovanja nelagalnih finansijskih sredstava i sekundarni koruptivni uticaj u odnosu na izazvano opstruiranje rada nadležnih organa.

Značaj pokretne i nepokretne imovine uzrokuje pojavu čitavog niza vidova koruptivnih radnji, kao što su:

- pronevera, kao uzrok ili posledica ostvarivanja koruptivnog uticaja,
- krađa, kao uzrok ili posledica ostvarivanja koruptivnog uticaja,
- konstrukcija kupovine, u kojoj se koruptivno može uticati na postotke udela zainteresovanih strana,
- izbacivanje poslovne konkurencije pod koruptivnim uticajem,
- obračunske prevare, kao uzrok ili posledica ostvarivanja koruptivnog uticaja,
- prevare pri naplati robe i usluga, kao i izvor finansiranja koruptivne aktivnosti,
- prodajna konstrukcija, u kojoj se nenamenskim povlačenjem proizvoda iz prodaje koruptivno utiče na „podešavanje“ cena robe i usluga,

---

<sup>29</sup> [http://www.corruptioncontrol.com/Types\\_of\\_Corruption.html](http://www.corruptioncontrol.com/Types_of_Corruption.html), posećeno: 21.06.2020.

- prikrivanje podataka o imovinskom stanju, sa koruptivnim uticajem radi izbegavanja plaćanja punog iznosa poreza,
- vođenje „duplih“ knjiga, radi lažnog prikazivanja stanja prihoda i rashoda neke firme, čime se ostvaruje koruptivni uticaj radi prikrivanja nedozvoljenog raspolaganja finansijskim sredstvima iz prihoda te firme,
- pogrešno prikazivanje podataka o finansijskom stanju neke firme, sa koruptivnim uticajem radi prikrivanja ostvarenih prihoda,
- prikazivanje uvećanih troškova, sa koruptivnim uticajem radi ostvarivanja nelegalnih prihoda neosnovanim refundiranjem.

Efekat ljudskog faktora privlači prisustvo modaliteta koruptivnog delovanja, koje ćemo pojmovno odrediti kao:

- prinudni rad, koji je posledica trgovine ljudima i zasnivanja ropskog odnosa u kome se nalazi lice koje radi pod prinudom sa licem koje ga radno eksploatiše, pri čemu se koruptivni uticaj ogleda u nečinjenju nadležnih organa,
- diskriminisanje prema rasi, polu, uzrastu, nacionalnosti, veroispovesti, radnoj sposobnosti, političkoj i drugoj orijentaciji,
- uzmeniravanje, kroz nanošenje sramote ili ponižavanje neke osobe radi ostvarivanja koruptivnog uticaja na ličnom planu ili u javnosti,
- zloupotreba položaja omogućenog vršenjem javne funkcije radi ostvarivanja koruptivnog cilja,
- davanje neosnovane prednosti u poslovnom okruženju na osnovu rodbinskih odnosa, sa nepotistički usmerenim koruptivnim uticajem u oblasti zapošljavanja i upravljanja ,
- davanja neosnovane prednosti u poslovnom i političkom okruženju na osnovu prijateljskih veza, sa kronistički opredeljenim koruptivnim uticajem u oblasti donošenja poslovnih i političkih odluka,
- negativna kadrovska selekcija i forsiranje nestručnog personala, kao posledica koruptivnog uticaja,
- sukob ličnih i poslovnih, te privatnih i javnih, interesa izazvan koruptivnim uticajem,
- plagijarizam, kao posledica koruptivnog uticaja na izazivanje propusta u radu nadležnih organa u oblasti zaštite autorskih prava,
- „nameštanje“ ponuda, kao fingirani protokol za ostvarivanje javnih nabavki koji dovodi do nekonkurentnih ponuda, čiji nosioci su politički funkcioneri i javni službenici pod koruptivnim uticajem, te tržišni subjekti koji ovakav protokol „sprovode“ na štetu konkurentskih firmi,
- „fiksiranje“ cena, kao plod nelegalnog dogovora tržišnih učesnika sa sličnim interesima po pitanju kupovine i prodaje robe i usluga po fiksnoj ceni, čime se ostvaruje koruptivni uticaj u usmeravanju ponude i tražnje kroz veštaško održavanje tržišnih uslova.

Oko komponente moći fenomenološki gravitiraju sledeći pojmovi kao izvori mogućnosti za ostvarivanje koruptivnih postupanja:

- „predatorsko“ delovanje, kao uzrok koruptivnog delovanja, koje se vrši sa pozicija moći (snage) tržišne pozicije kada jedna strana u poslu žrtvuje drugu radi profitiranja matične firme odnosno svoje lične koristi, pri čemu se kompanije često optužuju za „predatorstvo“ kada iskorišćavaju starije građane, neobrazovane ljude odnosno klijente koji ne razumeju ili ne poznaju metodologiju kreditnih protokola ili specifičnosti postupanja u oblasti izdavanja polise osiguranja za koju apliciraju
- poslovna „prepotentnost“, koja se vrši isticanjem moći, autoriteta ili uticaja imena firme u tržišnim odnosima, pri čemu koruptivni uticaj može ojačati stepen „prepotentnosti“ zbog uzrokovanja povlačenja poslovnih rivala sa tržišta,
- nekažnjivost, koja se ogleda u pozicioniranju poslovanja „iznad zakona“, pri čemu izuzetno jak i dugotrajan koruptivni uticaj doprinosi postavljanju pravnih ili fizičkih lica u zonu nekažnjivosti zbog čega mogu nesmetano vršiti krivična dela i nelegalno uvećavati svoju finasijsku, političku i društvenu moć
- ometanje pravde, sa koruptivnim uticajem na organe krivičnog gonjenja i druge organe za primenu zakona, pri čemu je najčešći primer ometanja pravde vršenje koruptivnog uticaja na svedoke, žrtve ili doušnike,
- „gušenje“ tržišnih konkurenata, usled koruptivnog uticaja na članove upravljačkog segmenta u infrastrukturi rivalskih kompanija,
- maltretiranje, koje se vrši zastrašivanjem menadžera konkurentskih firmi radi odustajanja od aktivnosti na određenom tržištu, pri čemu se koruptivni uticaj usmerava preko sprega privrednih i političkih subjekata,
- trgovina uticajem, koja se vrši koruptivnim korišćenjem političke moći u odnosu na određene državne resore radi dobijanja finasijske usluge ili povlašćenog položaja u nekom poslovnom odnosu, uglavnom u zamenu za konkretnu isplatu novčanog iznosa,
- „gomilanje“ finasijskih sredstava, pokretne i nepokretne imovine, pri čemu se koruptivni uticaj vrši na sve nadležne organe koji su zakonskoj obavezi da to spreče,
- insajdersko poslovanje, koje se vrši nezakonitom trgovinom na berzi putem pristupa poverljivim informacijama radi lične koristi, pri čemu se trguje akcijama i drugim hartijama od vrednosti neke firme zloupotrebom tajnih podataka o poslovnoj politici te firme i putem koruptivnog uticaja na službenika iz njenog upravljačkog tima,
- nedozvoljeno bogaćenje, pri čemu se koruptivni uticaj ostvaruje kroz spregu političkih i privrednih subjekata radi manifestovanja kroz ometanje pravde, nekažnjivost, poslovno „predatorstvo“, tržišnu prepotentnost i „gušenje konkurencije“,
- „traćenje“ tržišnih potencijala odnosno materijalno-finasijskih i personalnih kapaciteta neke firme, pri čemu se koruptivnim uticajem doprinosi donošenju loših odluka i činjenju pogrešnih izbora u vođenju poslovne politike te firme.

## 1.6. Institucionalno opredeljenje pojma korupcije

Institucionalna određenja korupcije su vrlo značajna za dalju razradu doktorske disertacije.

Korupcija je složena, višedimenzionalna i teško iskorenjiva negativna društvena pojava. Iako je sama pojava, kao i težnja da se ona spreči i suzbije, stara koliko i ljudsko društvo, zabrinutost za raširenost i za štetne posledice koje korupcija proizvodi rezultirala je početkom ovog milenijuma globalnim

inicijativama, čija je težnja da se za otklanjanje ove pretnje ulože zajednički naponi i pruže ujedinjeni i ujednačeni odgovori država na globalnom nivou. Sumirajući štetne posledice koje korupcija proizvodi na društveni razvoj, Generalni sekretar Ujedinjenih nacija, Kofi Anan, u svom predgovoru Konvenciji Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije, koju je 2004. godine usvojila Generalna skupština UN, naglašava da ona „podriva demokratiju i vladavinu prava, dovodi do kršenja ljudskih prava, narušava tržišta, umanjuje kvalitet života i omogućava organizovanom kriminalu, terorizmu i drugim pretnjama po ljudsku bezbednost da se razvijaju”<sup>30</sup>. Korupcija, dakle, ugrožava gotovo sve univerzalne civilizacijske tekovine i vrednosti koje je čovečanstvo dugo i mukotrpno osvajalo. Univerzalna prisutnost korupcije je takva, da se ona može naći u svim društvima, velikim i malim, bogatim i siromašnim, ali da naročito pogađa društva u razvoju, ograničavajući im i tako ograničene potencijale razvoja. Upravo u tome i leži potreba za univerzalnim i ujedinenim naporima za suzbijanje korupcije, ali i za zajedničkim i kontinuiranim praćenjem stanja u ovoj oblasti i adekvatnim reagovanjem na evoluciju korupcije koja se stalno odvija. Da to nije lak cilj koji se brzo može dostići, potvrđeno je i time što je smanjenje korupcije kao cilj pronašlo svoje mesto i u agendi sprovođenja Ciljeva održivog razvoja od 2015. do 2030. godine, koju su Ujedinjene nacije usvojile u septembru 2015. godine.<sup>31</sup>

**Konvencijom Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije**, koju je Srbija ratifikovala 2005. godine, svaka država ugovornica se obavezuje da „razvija i primenjuje ili održava delotvornu, koordiniranu politiku sprečavanja korupcije kojom se unapređuje učešće društva i odražavaju načela vladavine prava, dobrog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost“ (Čl. 5). Razvijanje, primena ili održavanje delotvornih i koordiniranih javnih politika nisu mogući bez sprovođenja različitih vrsta istraživanja i analiza kojima se 1) obezbeđuje polazna osnova za antikorupcijske javne politike, 2) uz pomoću kojih se prati sprovođenje tih politika i 3) kojima se procenjuju efekti koji te politike imaju (ili nemaju) u sprečavanju i suzbijanju korupcije.

Istim dokumentom, države potpisnice se pozivaju da podstiču učešće „građanskog društva, nevladinih organizacija i organizacija lokalnih zajednica u sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i u podizanju svesti javnosti o postojanju, uzrocima i ozbiljnosti korupcije i pretnje koju ona predstavlja“ (Čl. 15). Građansko društvo i civilni sektor su, dakle, nezaobilazan partner države u formulisanju, primeni i praćenju antikorupcijskih javnih politika. Ekspertize, istraživanja i analize koje dolaze iz građanskog društva, u najširem smislu reči, su jedan od najvažnijih izvora informacija o stanju u oblasti borbe protiv korupcije, jer se njima prevazilazi potencijalna i stalno prisutna „prirodna“ pretnja po objektivnost, koja postoji u situacijama u kojima praćenje stanja u ovoj oblasti vrše samo oni na koje se antikorupcijske politike odnose, a to su institucije javnog sektora, odnosno država. Istraživanja o korupciji posebno dobijaju na važnosti ukoliko se rade kontinuirano, metodološki konzistentno i ukoliko se postave tako, da se njima dobija osnova za praćenje trendova

---

<sup>30</sup> United nations Convention against corruption, Foreword, доступно на: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>, posećeno: 18. 7. 2020.

<sup>31</sup> Cilj održivog razvoja broj 16: Promocija pravde, mira i održivog društva, tačka 6. Suštinsko smanjenje korupcije i podmićivanja u svim njihovim formama, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>, posećeno: 1. 8. 2020.

i promena, odnosno za evidentiranje napretka, stagniranja ili nazadovanja u pojedinim oblastima koje čine veoma složen fenomen kakav je i korupcija, odnosno borba protiv korupcije.

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji od 2009. godine inicira i u saradnji sa svojim partnerima<sup>32</sup> sprovodi istraživanja javnog mnjenja o korupciji.<sup>33</sup> Tim istraživanjima se utvrđuje stav građana prema fenomenu korupcije, percepcija raširenosti, uticaja i posledica ove pojave, odnos prema ključnim političkim i društvenim akterima koji sudeluju u sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i druge teme koje su od značaja za sagledavanje stanja u ovoj oblasti. Ova istraživanja, pojedinačno posmatrana, imaju veliki značaj za analizu ne samo opšteg stava građana o ovoj temi, već i za utvrđivanje spremnosti za davanje ili uskraćivanje poverenja akterima u borbi protiv korupcije. Bez tog poverenja, svako zalaganje zvaničnih aktera nema mnogo smisla. Osim toga, istraživanja ukazuju i na to koje su takozvane „neuralgične tačke korupcije“ iz perspektive građana kao korisnika usluga javnog sektora, što svakom akteru može i treba da bude jedno od ključnih polazišta delovanja, ma koliko je u tim slučajevima reč „samo“ o percepciji. Upravo postojanost određenih stavova i mnjenja koji se mogu pratiti kroz vreme, ukazuje na to da nije reč samo o jednostavnoj i trenutnoj percepciji, već da je ona posledica i određenog nataloženog iskustva građana u suočavanju sa korupcijom u različitim oblastima, koje traje znatno duže nego što ih ova istraživanja identifikuju od 2009. godine. Upravo u tome leži i naredna vrednost istraživanja. Ona daju dragoceni uvid u promene koje su se dešavale u javnom mnjenju u pogledu odnosa prema korupciji, kao i u postojanost i trajnost određenih stavova, a što se takođe može videti iz pojedinih rezultata. Poređenje tih rezultata dato je u izveštaju iz poslednjeg, desetog istraživanja javnog mnjenja sprovedenog u decembru 2015.

Problem borbe protiv korupcije postao je sastavni deo našeg dijaloga u Ujedinjenim nacijama, Savetu Evrope i drugim međunarodnim forumima i organizacijama. No, bez obzira na aktivnu međusobnu saradnju u međunarodnim institucijama, korupciona situacija u samoj Srbiji i dalje zauzima vrlo visoko mesto u različitim rejtinzima o rasprostranjenosti korupcije, publikovanim u različitim međunarodnim izveštajima.

**UNODC** (United Nations Office on Drugs and Crime)<sup>34</sup> o korupciji govori na sledeći način: *Jedinstvena, sveobuhvatna, univerzalna prihvaćena definicija korupcije ne postoji, jer svaki pokušaj definisanja naleti na pravne, kriminološke, te u mnogim državama, na političke probleme.*

Na sajtu ove organizacije može se naći mnoštvo najrazličitijih definicija, ali je iz navedenog jasno da politika veoma utiče na sprečavanje i iskorenjavanje korupcije.

UNODC sprovodi akcije protiv korupcije i ekonomskog kriminala.

---

<sup>32</sup> Od ukupno 10 istraživačkih ciklusa, po pet su sproveli Medium Gallup TNS i CeSID. Konzistentnost u istraživanjima je obezbeđena kroz korišćenje uporedive metodologije, bez obzira na to ko je operativno sprovodio istraživanje.

<sup>33</sup> [http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic\\_governance/corruption-benchmarking-survey--february-2013.html](http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey--february-2013.html), posećeno: 1. 8. 2020.

<sup>34</sup> UNODC (2019) „What Is Corruption and Why Should We Care?“. <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-1/index.html>, posećeno: 13. 5. 2020.

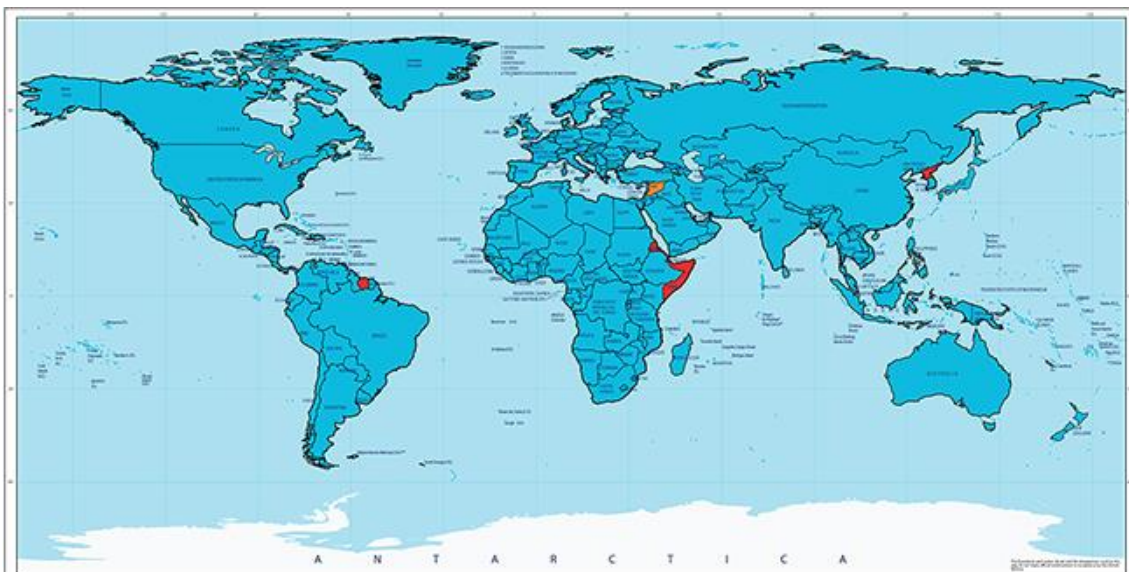
Oni smatraju da je korupcija složen društveni, politički i ekonomski fenomen koji pogađa sve zemlje. Korupcija podriva demokratske institucije, usporava ekonomski razvoj i doprinosi nestabilnosti vlade. Korupcija napada temelje demokratskih institucija, iskrivljujući izborne procese, izopačujući vladavinu zakona i stvarajući birokratska previranja, čiji je jedini razlog postojanje traženje mita. Ekonomski razvoj je zaustavljen, jer se obeshrabruju direktne strane investicije, a malim preduzećima u zemlji često je nemoguće da prevaziđu „početne troškove“ potrebne zbog korupcije.<sup>35</sup>

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije jedini je pravno obavezujući univerzalni instrument za borbu protiv korupcije. Dalekosežni pristup Konvencije i obavezni karakter mnogih njenih odredbi čine je jedinstvenim alatom za razvijanje sveobuhvatnog odgovora na globalni problem.

Konferencija država ugovornica (COSP) je glavno telo za donošenje politika Konvencije, koje pruža podršku državama potpisnicama u njihovoj primeni Konvencije i daje smernice UNODC za politiku u razvoju i primeni antikorupcijskih aktivnosti. Stvarna primena Konvencije u domaće zakonodavstvo od strane država potpisnica vrednuje se kroz jedinstveni postupak međusobne revizije, Mehanizam za pregled primene.

**Slika 1.** UNCAC status potpisa i ratifikacije, 187 država učesnica na dan 6. 2. 2020.

Izvor: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>



- Potpisnici - 140
- Države učesnice - 187
- Države koje nisu potpisnice ili nisu ratifikovane od UNCAC

<sup>35</sup> Izvor: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>, posećeno: 12. 8 2020.



Da bi podržao napore država potpisnica da u potpunosti primene Konvenciju, UNODC pruža tehničku pomoć u raznim tematskim oblastima vezanim za korupciju, poput prevencije, obrazovanja, povrata imovine, integriteta u krivičnom pravnom sistemu itd.

**Transparency International (TI)** korupciju posmatra kao *zloupotrebu javne funkcije za ličnu korist*.<sup>36</sup> „Korupciju definišemo kao zloupotrebu poverene moći radi privatne koristi. Korupcija nagriza poverenje, slabi demokratiju, koči ekonomski razvoj i dalje pogoršava nejednakost, siromaštvo, socijalnu podelu i ekološku krizu. Otkrivanje korupcije i kažnjavanje može se dogoditi samo ako razumemo način na koji korupcija funkcioniše i sisteme koji to omogućavaju.“<sup>37</sup>

Prema Transparency International<sup>38</sup> korupcija može imati različite oblike i može uključivati ponašanja poput onih u kojima:

- javni službenici traže ili uzimaju novac ili usluge u zamenu za usluge,
- političari zloupotrebljavaju javni novac ili dodeljuju javne poslove ili ugovore svojim sponzorima, prijateljima i porodicama i
- korporacije podmiću zvaničnike da bi postigle unosne poslove.

Korupcija se može dogoditi bilo gde: u preduzećima, vladi, sudovima, medijima i civilnom društvu, kao i u svim sektorima, od zdravstva i obrazovanja do infrastrukture i sporta.

Korupcija može da uključi bilo koga: političare, vladine zvaničnike, javne službenike, poslovne ljude ili članove javnosti.

Korupcija se dešava u senci, često uz pomoć profesionalnih stručnjaka kao što su bankari, advokati, računovođe i agenti za promet nekretninama, netransparentni finansijski sistemi i anonimne kompanije, koje omogućavaju procvat korupcije, a korumpirani da peru i sakrivaju svoje nezakonito bogatstvo.

Korupcija se prilagođava različitim kontekstima i promenljivim okolnostima. Može se razviti kao odgovor na promene pravila, zakona i čak tehnologije.<sup>39</sup>

**Savet Evrope** definiše korupciju kao: „Bilo koju aktivnost osoba kojima je poverena odgovornost u javnom ili privatnom sektoru, kojom krše svoje dužnosti, koje izlaze iz statusa javnih službenika, službenika u privatnom sektoru, nezavisnih agencija i usmerena je na pridobijanje bilo kakvih nezasluzenih koristi za sebe ili za druge“.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Transparency International, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, posećeno: 4. 7. 2020.

<sup>37</sup> Ibid

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Savet Evrope (1999) *Criminal Law Convention on Corruption*. European Treaty Series, Strasbourg.

**OECD** – „Aktivnost ili obećanje nagrada, poklona ili drugih koristi javnim službenicima i omogućavanje uticaja na njihove odluke“.<sup>41</sup>

## **Svetska banka**

Pojam korupcija pokriva širok spektar ljudskih postupaka. Da bi se razumeo njegov efekat na ekonomiju ili politički sistem, pomaže se razdvajanju pojma identifikovanjem određenih vrsta aktivnosti ili transakcija koje bi mogle da spadaju u njega. Razmatrajući svoju strategiju, Banka je tražila upotrebljivu definiciju korupcije, a zatim je razvila taksonomiju različitih oblika korupcije koji mogu biti u skladu sa tom definicijom. Odlučili su se za direktnu definiciju - zloupotreba javnih funkcija u privatne svrhe. Javna funkcija zloupotrebljava se u privatne svrhe kada službenik prihvati, zatraži ili iznudi mito. Takođe se zloupotrebljava kada privatni agenti aktivno nude mito, kako bi zaobišli javne politike i procese, radi konkurentne prednosti i profita. Javna funkcija, takođe može biti zloupotrebljena u ličnu korist, čak i ako se ne dogodi primanje mita, pokroviteljstvom i nepotizmom, krađom državne imovine ili preusmeravanjem državnih prihoda. Ova definicija je i jednostavna i dovoljno široka da pokrije većinu korupcije sa kojom se Banka susreće, a široko se koristi u literaturi. Podmićivanje se dešava u privatnom sektoru, ali podmićivanje u javnom sektoru, ponuđeno ili izdvojeno, trebalo bi da bude glavna briga Banke, s obzirom da Banka daje zajmove prvenstveno vladama i podržava vladine politike, programe i projekte.<sup>42</sup>

Stručnjaci Svetske banke se bave različitim oblicima korupcije:

- mito,
- krađa državne imovine,
- politička i birokratska korupcija,
- izolovana i sistemska korupcija i
- korupcija u privatnom sektoru.<sup>43</sup>

Mito je jedno od glavnih oruđa korupcije. Privatne stranke ih mogu koristiti za „kupovinu“ mnogih stvari koje pružaju centralne ili lokalne vlade, ili zvaničnici mogu tražiti mito za njihovo snabdevanje.

Mito može uticati na vladin izbor firmi za snabdevanje robom, uslugama i radovima, kao i na uslove njihovih ugovora. Preduzeća mogu podmićivati da bi dobila ugovor ili osigurala da se ugovorne povrede tolerišu.

Mito može uticati na raspodelu državnih davanja, bilo novčanih (poput subvencija preduzećima ili pojedincima ili pristupa penzijama ili osiguranju za slučaj nezaposlenosti) ili naknada u naturi (kao što su pristup određenim školama, medicinskoj nezi ili udeli u preduzećima koja se privatizuju).

Mito se može koristiti za smanjenje iznosa poreza ili drugih naknada koje država prikuplja od privatnih partija. Takvo podmićivanje može predložiti poreznik ili poreski obveznik. U mnogim zemljama se o poreskom računu može pregovarati.

---

<sup>41</sup> OECD (2007) *Corruption: a Glossary of International Criminal Standards*. <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/39532693.pdf>, pristupljeno: 18. 7. 2020.

<sup>42</sup> Svetska banka, Definisane korupcije. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>, posećeno 20. 8. 2020.

<sup>43</sup> Ibid.



Mito se može tražiti ili ponuditi za izdavanje licence koja prenosi ekskluzivno pravo, kao što je koncesija za uređenje zemljišta ili eksploatacija prirodnog resursa. Ponekad političari i birokrate namerno uspostavljaju politike koje stvaraju kontrolna prava od kojih profitiraju prodajom.

Mito se može ponuditi da bi se ubrzalo davanje dozvole vlade za obavljanje legalnih aktivnosti, poput registracije preduzeća ili građevinskih dozvola. Mito se takođe može iznuđivati pretnjom nečinjenja ili odlaganja.

Mito može promeniti ishod pravnog postupka, kako se primenjuje na privatne stranke, navođenjem vlade da ili ignoriše ilegalne aktivnosti (poput trgovine drogom ili zagađenja), ili da favorizuje jednu stranku u odnosu na drugu u sudskim predmetima ili drugim pravnim postupcima.

Državne beneficije kupljene mitom razlikuju se u zavisnosti od vrste i veličine. Ugovori i druge koristi mogu biti ogromne (velika ili korupcija na veliko) ili vrlo male (sitna ili maloprodajna korupcija), a uticaj pogrešnog tumačenja zakona može biti dramatičan ili manji. Velika korupcija je često povezana sa međunarodnim poslovnim transakcijama i obično uključuje političare, kao i birokrate. Transakcija podmićivanja može se izvršiti u potpunosti van zemlje. Sitna korupcija može biti široko rasprostranjena u čitavom javnom sektoru, ako je preduzeća i pojedinci redovno upražnjavaju kada od vlade traže dozvolu ili uslugu. Podmićivanje mogu zadržati pojedinačni primaoci ili objediniti u složenom aranžmanu podele. Iznosi koji su uključeni u veliku korupciju, mogu donositi novinske naslove širom sveta, ali ukupni troškovi sitne korupcije, u smislu novca i ekonomskih distorzija, mogu biti jednako veliki, ako ne i veći.<sup>44</sup>

Krađa državne imovine od strane službenika optuženih za njihovo upravljanje takođe je, prema Svetskoj banci, korupcija. Ekstremni oblik je velika "spontana" privatizacija državne imovine od strane menadžera preduzeća i drugih zvaničnika u nekim ekonomijama u tranziciji. Na drugom kraju skale je sitna krađa predmeta poput kancelarijske opreme i kancelarijskog materijala, vozila i goriva. Počinioci sitne krađe obično su službenici srednjeg i nižeg nivoa, nadoknađujući, u nekim slučajevima, neadekvatne plate. Sistemi kontrole imovine su obično slabi ili ih uopšte nema, kao i institucionalni kapacitet da identifikuju i kazne počinioce krivičnih dela.

Krađa državnih finansijskih sredstava je, kako tvrde u Svetskoj banci, još jedan oblik korupcije. Službenici mogu da krađu poreske prihode ili takse (često uz dosluh platioca, u stvari, kombinujući krađu i primanje mita), da krađu gotovinu iz kasa, da sebi daju avans, koji se nikada ne vraća ili da povlače platu za fiktivne „duhove“ radnike, obrasci koji su dobro dokumentovani u izveštajima revizorskih organa. U takvim slučajevima sistemi finansijske kontrole su obično **pokvareni** ili ih menadžeri zanemaruju.

Korupcija u vladi može se dogoditi i na političkom i na birokratskom nivou. Prva može biti nezavisna od druge, ili može biti dogovorna. Na jednom nivou, kontrola političke korupcije uključuje izborne zakone, propise o finansiranju kampanje i pravila o sukobu interesa za parlamentarce. Ove vrste zakona i propisa prevazilaze mandat i stručnost Banke, ali su ipak deo onoga, što je zemlji potrebno za kontrolu korupcije. Na drugom nivou, korupcija može biti suštinska u načinu vršenja vlasti i nemoguće je smanjiti kroz donošenje samog zakona. U krajnjem slučaju, državne institucije mogu

---

<sup>44</sup> Svetska banka, Definisane korupcije. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>, posećeno 15. 8. 2020.

biti infiltrirane kriminalnim elementima i pretvorene u instrumente individualnog bogaćenja, kažu stručnjaci u Svetskoj banci.<sup>45</sup>

Korupcija u društvu može biti retka ili široko rasprostranjena. Ako je retka i sastoji se od nekoliko pojedinačnih činova, otkrivanje i kažnjavanje je jednostavno (iako retko kada). U takvim slučajevima nekorumpirano ponašanje je norma, a institucije u javnom i privatnom sektoru podržavaju integritet u javnom životu. Takve institucije, kako formalne, tako i neformalne, dovoljno su jake da vrate sistem u nekorumpiranu ravnotežu. Suprotno tome, korupcija je sistemska (sveprisutna ili ukorenjena), gde je podmićivanje, velikih ili malih razmera, rutina u poslovima između javnog sektora i firmi ili pojedinaca. Tamo gde postoji sistemska korupcija, formalna i neformalna pravila su u suprotnosti; podmićivanje je možda nezakonito, ali ga svi shvataju kao rutinu u transakcijama sa vladom. Prevladava druga vrsta ravnoteže, sistemska „zamka“ korupcije, u kojoj su jaki podsticaji za kompanije, pojedince i zvaničnike da se pridržavaju i ne bore protiv sistema. A mogu postojati različiti stepeni koordinacije između onih koji primaju mito, u rasponu od nekontrolisanog iznuđivanja od strane više službenika, do visoko organizovanih sistema prikupljanja i distribucije mita. Bez obzira na zakone protiv podmićivanja, postoje mnoge zemlje u kojima podmićivanje karakteriše pravila igre u privatno-javnim interakcijama. Sistemska korupcija može se pojaviti jednoliko u javnom sektoru ili se može ograničiti na određene agencije - poput carinskih ili poreskih vlasti, javnih radova ili drugih ministarstava ili određenih nivoa vlasti.

Prevara i podmićivanje dešavaju se i u privatnom sektoru, često sa skupim rezultatima. Neuređeni finansijski sistemi prožeti prevarama mogu potkopati štednju i odvratiti strane investicije. Takođe zemlju čine ranjivom na finansijske krize i makroekonomsku nestabilnost. Kriminalci mogu preuzeti čitave banke ili štedno-kreditne institucije u svrhu prevara na veliko. Popularna podrška privatizaciji ili produbljivanju finansijskih tržišta može se narušiti, ako loša regulativa dovede do povlačenja malih akcionara ili štediša, kada se suoče sa insajderskim poslovima i obogaćivanjem menadžera. I jak korporativni fokus na profitabilnost, možda neće sprečiti pojedine zaposlene da traže mito od dobavljača. Štaviše, kada je korupcija sistemska u javnom sektoru, firme koje posluju sa vladinim agencijama retko mogu izbeći učešće u podmićivanju.

U Svetskoj banci smatraju da je korupcija u javnom sektoru nesumnjivo ozbiljniji problem u zemljama u razvoju, a kontrola nad njom može biti preduslov za kontrolu korupcije u privatnom sektoru. Ipak, aktivnosti banaka, takođe mogu promovisati kontrolu podmićivanja i prevara u privatnom sektoru, pomažući zemljama da ojačaju pravni zakonski okvir za podršku tržišnoj ekonomiji i podsticanjem rasta profesionalnih tela, koja postavljaju standarde u oblastima poput računovodstva i revizije. Dugoročno, kontrola korupcije u privatnom sektoru može zahtevati poboljšanja poslovne kulture i etike.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Svetska banka, Definisane korupcije. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>, posećeno, 20. 8. 2020.

## **GIACC (Global Infrastructure Anti-corruption Centre)**

Globalni infrastrukturni centar za borbu protiv korupcije (GIACC) je međunarodna, nezavisna, neprofitna organizacija čiji je cilj promocija primene antikorupcijskih mera kao sastavni deo upravljanja vladom, preduzećima i projektima.<sup>47</sup>

U ovoj organizaciji smatraju da se korupcija može efikasno sprečiti i boriti se sa njom, samo ako organizacije javnog i privatnog sektora primene kontrole upravljanja korupcijom kao neophodan i osnovni deo svog svakodnevnog upravljanja, na sličnoj osnovi kao kontrola bezbednosti, kvaliteta i zaštite životne sredine.

Da bi postigao svoj cilj, GIACC razvija, promovise i objavljuje efikasne i ostvarive mere za borbu protiv korupcije i odgovarajuće smernice; radi sa organizacijama iz javnog i privatnog sektora širom sveta na sprečavanju korupcije; objavljuje GIACC Resource Center koji pruža besplatne on-line resurse koji pomažu u razumevanju, sprečavanju i suočavanju sa korupcijom.<sup>48</sup>

Ne postoji međunarodnopravna definicija korupcije. U najužem smislu, korupcija se tumači tako da se odnosi samo na primanje mita. U širem smislu, korupcija uključuje podmićivanje, iznudu, prevaru, kartele, zloupotrebu položaja, proneveru i pranje novca. Ove aktivnosti će obično predstavljati krivična dela u većini jurisdikcija, iako se precizna definicija krivičnog dela može razlikovati. Šira definicija je poželjnija, jer su ova koruptivna dela krivična dela, koja obično uključuju obmanu, skrivena su i imaju za cilj nelegalnu dobit. Često se javljaju zajedno i obično rezultiraju finansijskim gubicima, neispravnim kvalitetom i zahtevaju slične mere prevencije i otkrivanja.

U GIACC prihvataju širu definiciju korupciju. Za svaki vid korupcije, GIACC daje pojašnjenja.<sup>49</sup>

Podmićivanje je krivično delo u većini jurisdikcija.

Uopšteno govoreći, podmićivanje se vrši tamo gde osoba (A) nudi ili daje neku korist drugoj osobi (B) kao podsticaj da ta osoba (B) ili druga osoba (C) postupaju neiskreno ili neprimereno. Može se desiti i kada B zatraži korist od A kao podstrek za B ili drugu osobu (C) da se ponašaju neiskreno ili nepropisno. U takvim slučajevima, sva ona lica (A, B i C), kao i druga lica koja su bila saučesnici u delu, mogu biti kriva za primanje mita.

Prema GIACC, mito može biti gotovinsko plaćanje ili nenovčana naknada (poput sata, odmora, zaposlenja ili obećanja budućeg ugovora).

Neiskreno ili nepropisno postupanje može biti delovanjem ili propuštanjem neke osobe u vezi sa dužnostima te osobe ili poslodavčevim radom. Na primer, vladin službenik, koji u ime vladinog odeljenja upravlja aktivnostima nabavke ima dužnost da deluje objektivno i dodeli ugovor najbolje

---

<sup>47</sup> <https://giaccentre.org/>, posećeno, 21. 8. 2020.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> <https://giaccentre.org/>, posećeno, 21. 8. 2020.

ocenjenom ponuđaču, ali može, ako mu se ponudi mito, nepravilno dodeliti ugovor ponuđaču koji daje mito.

Institucionalno podmićivanje odnosi se na situaciju u kojoj se mito može platiti ili primiti uz puno odobrenje organizacije koja je poslodavac osobe koja plaća ili prima mito. To se može dogoditi, na primer, kada organizacija ovlasti svog komercijalnog direktora da plati mito radi dobijanja ugovora.

Lično podmićivanje odnosi se na situaciju u kojoj mito može platiti ili primiti predstavnik organizacije bez odobrenja te organizacije. To se može dogoditi, na primer, kada vladin službenik prima mito radi dodeljivanja ugovora, gde dotični državni organ ne bi odobrio mito.

Mito na strani ponude odnosi se na one osobe ili organizacije, koje su odgovorne za nuđenje ili plaćanje mita. Podmićivanje na strani potražnje odnosi se na one osobe ili organizacije koje su odgovorne za traženje ili primanje mita. Pokloni, gostoprimstvo, donacije i druge beneficije mogu predstavljati podmićivanje ako su dati ili primljeni sa namerom da navedu nekoga da deluje nepošteno ili neprimereno.

„Naknada za olakšavanje“ (facilitation payment) je termin koji se često koristi u odnosu na plaćanja izvršnim službenicima, kako bi se pribavile ili ubrzale usluge na koje platitelj ima pravo (na primer, pribavljanje ugovornih plaćanja koja dospevaju, uvoz ili radne dozvole ili instalacija telefonskih linija). Iznosi, koji se plaćaju, često su prilično mali, ali posledice neplaćanja mogu biti ozbiljne. Na primer, dobavljač možda neće primiti veliku dospelu uplatu po ugovoru ili bi kašnjenje u izdavanju uvozne dozvole moglo odložiti projekat, što bi moglo povećati troškove izvođača i uzrokovati da izvođač mora da plati likvidiranu štetu vlasniku projekta zbog kašnjenja. U praksi se ponekad pravi razlika između podmićivanja i plaćanja olakšica. Podmićivanje se smatra plaćanjem izvršeno nekome da postupi na način na koji on ne bi trebalo da postupa (na primer, nepropisnom dodeljivanju ugovora stranci koja vrši primanje mita ili nepravilnim oslobađanjem stranke od zakonske obaveze), dok se plaćanje putem olakšica smatra plaćanjem (osim naknade koja je propisana zakonom), koja je učinjena nekoj osobi da bi učinila nešto što bi već trebalo da radi (na primer, izdavanje vize ili carinjenje). Međutim, iako ova razlika može postojati, većina zemalja plaćanje i primanje olakšica tretira kao oblik podmićivanja.

Iznuda je krivično delo u većini jurisdikcija. To se dešava kada jedna osoba uputi pretnju drugoj osobi sa negativnim posledicama, osim ako druga osoba ne ispunji zahteve, obično za plaćanje. Iznuda može predstavljati, na primer, odbijanje carinjenja opreme ili materijala ili odbijanje plaćanja ili izdavanja dospelih potvrda. Ponekad pretnje mogu uključivati one fizičkom povredom. Ako osoba, koja je žrtva iznude, pruži isplatu ili drugu naknadu, postaće odgovorna za krivično delo primanja mita. Međutim, osoba koja vrši iznuđenu isplatu može imati odbranu od primanja mita, ako je pretela neposrednom smrću ili telesnom povredom. Koncepti plaćanja iznude i olakšica mogu se preklapati, a termini se ponekad koriste za opisivanje iste pojave.

Prevara je, kako tvrdi GIACC, takođe krivično delo u većini jurisdikcija. Ponekad se naziva i „obmanom“. Prevara uključuje osobe koje obmanjuju druge kako bi stekle neku finansijsku ili drugu prednost. U kontekstu infrastrukturnog projekta, krivična dela prevare mogu da uključuju:

- manipulacija pretkvalifikacionim ili tenderskim uslovima, kako bi se favorizovao određeni ponuđač,
- preterivanje iskustva osobe u CV-u ili prijavi za posao,
- pružanje lažnih podataka o finansijskom stanju ili tehničkom iskustvu organizacije na tenderu,
- prikrivanje nedostataka,
- nepošteno naplaćujući likvidiranu štetu,
- neiskreno zadržavanje plaćanja,
- neiskreno preuveličavajući kvantitet tvrdnje,
- izrada ili falsifikovanje dokaza u prilog tvrdnjama (npr. falsifikovanjem vremenskih listova ili evidencije isporuke).

Osobe mogu biti odgovorne za krivično delo prevare kada su namerno preduzele prevaru sa potpunim znanjem o okolnostima. Alternativno, moguće je da osoba odgovara za prevaru ako je bila nesmotrena u pogledu okolnosti. Na primer, osoba može biti odgovorna za prevaru ako podnese zahtev za doplatu za koji sumnja da je preuveličana, ali ne preduzme razumne korake da utvrdi da li je zahtev tačan.

Kartelna aktivnost je, takođe krivično delo u većini jurisdikcija. To se dešava kada se dve ili više organizacija nezakonito dogovaraju u vezi sa nadmetanjem za ugovore ili cenu opreme, usluga ili materijala. Ova krivična dela ponekad su poznata kao krivična dela tajnog dogovora, takmičenja ili poverenja. Osnovni princip ovih krivičnih dela je da se organizacije moraju sprečiti da se tajno dogovaraju, kako bi podigle cene na viši nivo nego što bi bila tržišna cena, da postoji istinska otvorena konkurencija.

Zloupotreba položaja je krivično delo u mnogim jurisdikcijama. To se dešava kada osoba na javnoj funkciji namerno ili nepromišljeno deluje na način koji je suprotan njenoj dužnosti i krši njen položaj javnog poverenja.

Zloupotrebe od strane vladinog zvaničnika mogu biti rezultat namerne koruptivne odluke ili zato što sukob interesa utiče na njegovu nepristrasnu procenu.

Pronevera je termin koji se često koristi za opisivanje nezakonitog prisvajanja sredstava, koja se moraju zaštititi, na primer, javni službenik, koji preusmerava javna sredstva na svoj privatni bankovni račun.

To je vrsta krađe koja, obično, uključuje element prevare.

Pranje novca je krivično delo u većini jurisdikcija. To se dešava kada osoba gotovinu stečenu kriminalnom delatnošću premešta kroz finansijski sistem. Na primer, organizacija podnosi lažnu tužbu vlasniku projekta za posao koji organizacija nije izvršila. Vlasnik projekta uplaćenu sumu uplaćuje na bankovni račun organizacije kod Banke A. Ako organizacija potom uplatu prebaci u Banku B, to može predstavljati krivično delo pranja novca. Pranje novca se često koristi za prikrivanje kriminalnog izvora sredstava.

U mnogim slučajevima, kako kažu u GIACC, navedena krivična dela se preklapaju, a koruptivna transakcija može rezultirati izvršenjem više krivičnih dela. Mito uključuje stepen prevare. Mito plaćeno za dobijanje ugovora, obično će se sakriti nekim prevarama (npr. lažna dokumentacija) sa ciljem da se spolja čini da je ugovor dobijen na osnovu stvarne konkurentnosti. Prevara (npr. podnošenje lažnih zahteva) ne podrazumeva nužno podmićivanje. Međutim, mnogim prevarama će možda trebati podmićivanje, da bi se dovršila prevara. Na primer, dobavljač može podneti lažnu tužbu vlasniku projekta (što je prevara), a zatim može podmititi nadzornika vlasnika projekta da odobri tužbu (što je podmićivanje). Alternativno, vlasnik projekta može na prevarama želeći da zadrži plaćanje od dobavljača i može podmititi nezavisnog sertifikatora da lažno potvrdi da ugovarač mora platiti likvidiranu štetu ili troškove otklanjanja nedostataka. Karteli mogu biti zabranjeni određenim prekršajem kartela, ali takođe mogu biti krivično gonjeni zbog prevare (jer se kupac lažno uverava da postoji istinska konkurencija između ponuđača). Svako podmićivanje ili prevara od strane javnog zvaničnika, predstavlja i zloupotrebu položaja. Pronevera najčešće uključuje element prevare i može predstavljati zloupotrebu položaja. Svako kretanje prihoda od mita kroz bankarski sistem, iznude, prevara, kartela, zloupotrebe moći ili pronevere, verovatno će predstavljati pranje novca (jer se imovina od krivičnog dela premešta).<sup>50</sup>

Prekršaji korupcije mogu, takođe, uključivati kršenje poreskih i računovodstvenih zakona i propisa o berzi. Na primer, mito pogrešno prikazano na računima organizacije kao agencijska provizija za legitimne usluge, predstavljalo bi lažnu knjigovodstvenu evidenciju, koja možda krši računovodstvene zakone i propise o berzi.

Dakle, širok spektar osoba može biti uhvaćen kako u početnom krivičnom delu (kao što je podmićivanje ili podnošenje lažnih zahteva), koje može da uključuje lokalno i komercijalno osoblje, tako i u prekršajima, koji mogu da uključuju računovodstveno i pravno osoblje.<sup>51</sup>

Kako u današnje vreme postoji veliki broj matematičkih modela korupcije u okviru kojih se iz različitih uglova razmatraju aspekti i veze korupcije, autor rada daje pregled ovih modela.

**Vlada Republike Srbije – Ministarstvo pravde** u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013. do 2018. godine<sup>52</sup> definiše korupciju na osnovu određenja koje je dato u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>53</sup>. “Korupcija je odnos koji se zasniva

---

<sup>50</sup> <https://giaccentre.org/>, posećeno, 21. 8. 2020.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, <https://www.mpravde.gov.rs/files/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B1%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5%20%D1%83%20%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B8%20%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BE%D0%B4%20%D0%BE%D0%B4%202013.%20%D0%B4%D0%BE%202018.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B5.pdf>, posećeno: 10. 7. 2020.

<sup>53</sup> Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Službeni glasnik RS, br. 97/08, 52/10 i 66/11 – US

zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga”.<sup>54</sup>

### 1.7. Ekonomski aspekt korupcije

U mnogim naučnim radovima poslednjih godina mogu se pronaći veoma upečatljivi empirijski rezultati istraživanja ekonomskih posledica korupcije. Oni pokazuju da korupcija predstavlja prepreku procesu investicija (kako domaćih, tako i stranih), usporava tempo rasta ekonomije, ograničava trgovinu, narušava obim i strukturu državne potrošnje, slabi finansijski sistem i jača sivu ekonomiju, što dovodi do nižih poreskih prihoda i slabljenja budžeta. Sve ovo za posledicu ima da država gubi finansijske poluge ekonomskog upravljanja, socijalni problemi se pogoršavaju zbog neispunjavanja budžetskih obaveza. Najvažnije u ovim studijama je to da one jasno pokazuju neraskidivu vezu između nezakonitog bogaćenja kroz koruptivne poslove i povećane diferencijacije stanovništva u pogledu prihoda, povećanja jaza između slojeva društva sa visokim dohotkom i niskim prihodima.<sup>55</sup>

Korupcija, kao „tržišni“ odgovor na slabosti državnih institucija, dovodi do pada sveukupne efikasnosti države, njene sposobnosti da pruži dostojnu motivaciju svojim zaposlenima, što neizbežno dovodi do smanjenja efikasnosti njenih institucija, procedura i propisa, stvarajući tako solidnu osnovu za rast korupcije. Step en korupcije je najvažniji pokazatelj efikasnosti ekonomskog sistema i države.<sup>56</sup>

Rezultati koruptivnih sporazuma su nezakonite privilegije, neopravdan pristup resursima, nalozima, dobijanje „potrebnih“ pregleda itd. - iskrivljuju konkurentsko okruženje na tržištu i, kao rezultat toga, krše njegove konkurentske mehanizme, jer često nije pobednik onaj ko je konkurentan, već onaj koji je uspeo da ostvari prednosti za primanje mita.<sup>57</sup>

To za sobom povlači smanjenje tržišne efikasnosti i diskreditaciju ideja tržišne konkurencije. Zbog kršenja u toku privatizacije grupa od posebnih interesa (ono što obično nazivamo uticajem oligarha na političko odlučivanje), uspon efikasnih privatnih vlasnika usporava, dolazi do takozvanog „zarobljavanja države“.<sup>58</sup>

Važno je napomenuti da - tamo gde je, navodno, preovladavanje vlade, kompanije koje plaćaju mito da bi uticale na sadržaj zakona, uredbi i ureda, zabeležile su značajan rast prodaje i, shodno tome, prihoda.

---

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Begović, B. (2007) *Ekonomska analiza korupcije*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.

<sup>56</sup> Eatzaz, A. Ullah, M. Arfeen, M. (2012) „Does corruption affect economic growth“, *Latin american journal of economics*, vol. 49, no. 2

<sup>57</sup> Mirzayev, E. (2020) „How corruption affects emerging economies“, <https://www.investopedia.com/articles/investing/012215/how-corruption-affects-emerging-economies.asp>, posećeno: 1. 9. 2020

<sup>58</sup> Basem, A. Saeh, M. (2013) „The Impact of Corruption on Some Aspects of the Economy“. *International Journal of Economics and Finance*, 5(8), DOI: 10.5539/ijef.v5n8p1



Dakle, akcije usmerene na ograničavanje konkurencije i osiguravanje dominantnog položaja na određenom tržištu putem „otimanja (preuzimanja) države“ smanjuju stopu i kvalitet ekonomskog rasta, jer se smanjuju ulaganja agenata koji ne mogu pristupiti tržištu „otimanja“.

Korupcija preuzimanja države uglavnom je povezana sa pogoršanjem zaštite imovinskih prava i ugovora, kao i regulatornih karakteristika, što zauzvrat stvara potražnju za administrativnom korupcijom. Pored toga, „preuzimanje države“ podrazumeva značajne proizvodne troškove za „osvajanje“, što transformiše potencijalne investicije u potrošnju. Međutim, povećanjem ličnog dohotka vladinim zvaničnicima, korupcija ima negativan uticaj na vladine prihode.

U okviru administrativne korupcije, najznačajniji uticaj na ekonomski rast ima korupcija na najvišem nivou, koja obuhvata aktivnosti srednjeg i velikog biznisa, kao i sferu javnih investicija.<sup>59</sup>

Kod državnih investicija, nusproizvod korupcije obično su precenjivanje troškova projekata, tako da lanac korupcije može dobiti deo prihoda - „povratni udarac“.<sup>60</sup> Na osnovnom nivou, administrativna korupcija je formiranje značajnog toka plaćanja, koji direktno preraspodeljuje dohodak siromašnih i srednjih slojeva stanovništva. Kada su vlasnik i službenik integrisani u jednu osobu, javne investicije mogu postati taoci korupcije. U kontekstu mekih budžetskih ograničenja, izbor se donosi u korist skupih investicionih projekata, za koje je zainteresovan korumpirani službenik, što ograničava resurse potrebne za održavanje i modernizaciju postojeće infrastrukture.<sup>61</sup> Rezultat smanjenja efikasnosti javnih investicija dovodi do narušavanja strukture izdataka u korist skupih projekata na štetu investicija, u oblastima u kojima je potreban socio-ekonomski razvoj (obrazovanje, zdravstvo). Tako dolazi do usporavanja ekonomskog rasta.

Istovremeno, tržišni agenti prestaju da veruju u sposobnost vlasti da uspostavi i poštuje pravila tržišne igre. Investiciona klima se pogoršava i, shodno tome, problemi prevazilaženja pada proizvodnje, obnavljanja osnovnih sredstava, uvođenja inovativnih principa i mehanizama ekonomskog razvoja se ne rešavaju.

Sa rastom korupcije ima sve manje legalnih proizvođača usluga i dobara, pošto niko ne želi da proizvodi - to nije ekonomski isplativo, svi žele da kontrolišu proizvođača.

Racionalno ekonomsko ponašanje pokazuju službenici koji od preduzetnika iznuđuju mito. Minimalno složena ekonomska aktivnost prestaje da bude moguća. Zamenjuje se uvozom, jer prilikom uvoza bilo kog proizvoda, iznos transakcije biće manji, nego tokom njegove proizvodnje.

Pored toga, posledice korupcije u vladi su i širenje obima korupcije u nevladinim organizacijama (u firmama, preduzećima, javnim organizacijama i bankama).

Treba naglasiti da su ekonomske posledice korupcije mnogo šire i dublje od visine mita koji pojedinci ili firme plaćaju korumpiranim zvaničnicima ili političarima.

---

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Mirzayev, E. (2020) „How corruption affects emerging economies“, <https://www.investopedia.com/articles/investing/012215/how-corruption-affects-emerging-economies.asp>, posećeno: 1. 9. 2020

<sup>61</sup> Ibid.



Ekonomije koje su pogođene visokim nivoom korupcije - što uključuje zloupotrebu moći u obliku novca ili ovlašćenja za postizanje određenih ciljeva na nezakonit, nepošten ili nepravedan način - nisu sposobne da napreduju u potpunosti kao one sa niskim nivoom korupcije. Korumpirane ekonomije ne mogu pravilno da funkcionišu, jer korupcija sprečava prirodne testere privrede da slobodno funkcionišu. Kao rezultat, korupcija u nacionalnim političkim i ekonomskim operacijama trpi celo društvo.

Zemlje koje imaju visoku korupciju nisu u stanju da efikasno funkcionišu niti da napreduju na ekonomskom nivou, što uzrokuje patnju za društvo u celini.

Tržišne ekonomije u razvoju imaju tendenciju da imaju mnogo veći nivo korupcije u poređenju sa razvijenim zemljama.

Korupcija može dovesti do neravnomerne raspodele bogatstva jer se mala preduzeća suočavaju sa nelojalnom konkurencijom velikih kompanija koje su uspostavile ilegalne veze sa vladinim zvaničnicima. U korumpiranoj ekonomiji resursi se neefikasno raspoređuju, a kompanije koje inače ne bi bile kvalifikovane za dobijanje državnih ugovora često su nezgodni projekti koji su rezultat podmićivanja ili odbijanja.

#### 1.7.1. Uticaj korupcije na ekonomski razvoj

Varijacije u ekonomskom razvoju zemlje su u korelaciji sa nivoom korupcije. Ovo je potvrdila većina naučnika koja meri ekonomski rast koristeći bruto domaći proizvod po stanovniku: Paldam<sup>62</sup>, Treisman<sup>63</sup> i Montinola i Džekman<sup>64</sup>. Ovi autori dokazuju da nivo korupcije opada što je veći ekonomski razvoj. Međutim, Kaufman i Krai opovrgavaju argument da viši dohodak po glavi stanovnika rezultira nižim nivoom korupcije, naglašavajući da je taj ekonomski razvoj rezultat niskog nivoa korupcije.

Činjeni su mnogi napor u nauci kako bi se utvrdilo kako korupcija utiče na rast ekonomije. Na primer, hipoteza „podmazati točkove“ sugeriše da korupcija može biti korisna za ekonomski rast u neidealnom svetu, gde promene nastaju zbog nesavršenih institucija. Ovaj stav preovladavao je šezdesetih godina prošlog veka kod nekih istraživača.

Zbog toga su ovi istraživači otkrili dokaze o nivou korupcije koji je znatno opadajući sa sve većim ekonomskim razvojem. Međutim, Kaufmann i Krai<sup>65</sup> opovrgavaju argument da viši dohodak po glavi stanovnika rezultira nižim nivoima korupcije inaglašava da je taj ekonomski razvoj rezultat niskog nivoa korupcije. U literaturi su učinjeni napor da se utvrdi kako korupcija utiče na rast ekonomije. Sa presekom od oko 97 zemalja, Tanzi i Davudi dobili su dokaze koji pokazuju da korupcija smanjuje rast. O sličnim nalazima izvestili su Leite i Veidman<sup>66</sup>. Pored toga, korupcija bi mogla delovati kao

---

<sup>62</sup> Paldam, M. (2002). The cross-country pattern of corruption: Economics, culture and the seesaw dynamics. *European Journal of Political Economy*, 18(2), 215–240.

<sup>63</sup> Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of public economics*, 76(3), 399–457.

<sup>64</sup> Montinola, G. R. Jackman, R. W. (2002). Sources of corruption: A cross-country study. *British Journal of Political Science*, 32(1), 147–170. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123402000066>

<sup>65</sup> Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2007). Governance matters VI: Governance indicators for 1996–2006. World Bank Policy research working paper, 4280.

<sup>66</sup> Basem, A. (2013) “The impact of corruption on some aspects of the economy”, *International Journal of Economics and Finance*, July 2013.

porez na prihod od investicija, što stvara neprijateljsko okruženje za investitore. Dalje smanjuje kvalitet ulaganja sa preusmeravanja resursa sa nameravane upotrebe u isplatu, što ometa ekonomski razvoj zemlje.<sup>67</sup>

Korupcija može izbeći birokratska pravila i delovati kao „uređaj“ koji smanjuje probleme i povećava efikasnost, prema tome i rast. To je zato što borba protiv korupcija postaje sve skuplja. Do ovog zaključka došao je Colombato 2003. godine u svojoj empirijskoj studiji koja pokazuje da korupcija doprinosi efikasnosti kako razvijenih, tako i totalitarnih država.<sup>68</sup>

#### 1.7.2. Podaci o uticaju korupcije

Prema Svetskoj banci, prosečni prihod u zemljama sa korupcijom na visokom nivou je oko trećine prihoda u zemljama sa korupcijom na niskom nivou. Takođe je stopa smrtnosti novorođenčadi u takvim zemljama oko tri puta veća, a stopa pismenosti 25% niža. Nijedna zemlja nije uspela da u potpunosti eliminiše korupciju, ali studije pokazuju da je nivo korupcije u zemljama sa tržišnom ekonomijom u razvoju mnogo veći nego u razvijenim zemljama.

Mapa ispod ilustruje različite nivoe percepcije korupcije u 2020. godini u različitim zemljama. Tamnije boje predstavljaju viši nivo percepcije korupcije, a svetlije boje niže nivoe. Na osnovu mape tih, vidimo da regioni sa razvijenom ekonomijom - Severna Amerika, Zapadna Evropa i Australija - imaju nizak nivo percepcije korupcije. Suprotno tome, visoka percepcija korupcije zabeležena je u gotovo svim zemljama sa ekonomijama u razvoju.

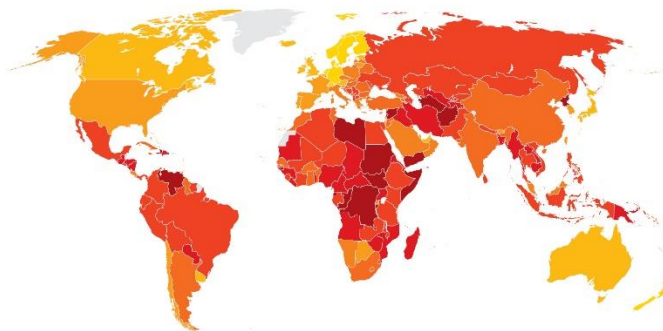
---

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Colombatto, E. (2003). Why is corruption tolerated? *The Review of Austrian Economics*, 16(4), 363–379. <http://dx.doi.org/10.1023/A:1027349206371>

## CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2020

The perceived levels of public sector corruption in 180 countries/territories around the world.



SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK
88	Denmark	1	67	United States of America	25	54	Rwanda	49	42	Argentina	78
88	New Zealand	1	66	Seychelles	27	53	Grenada	52	42	Bahrain	78
85	Finland	3	65	Taiwan	28	53	Italy	52	42	China	78
85	Singapore	3	64	Barbados	29	53	Malta	52	42	Kuwait	78
85	Sweden	3	63	Bahamas	30	53	Mauritius	52	42	Solomon Islands	78
85	Switzerland	3	63	Qatar	30	53	Saudi Arabia	52	41	Benin	83
84	Norway	7	62	Spain	32	51	Malaysia	57	41	Guyana	83
82	Netherlands	8	61	Korea, South	33	50	Namibia	57	41	Lesotho	83
80	Germany	9	61	Portugal	33	49	Greece	59	40	Burkina Faso	86
80	Luxembourg	9	60	Botswana	35	49	Armenia	60	40	India	86
77	Australia	11	60	Brunei Darussalam	35	49	Jordan	60	40	Morocco	86
77	Canada	11	60	Israel	35	49	Slovakia	60	40	Timor-Leste	86
77	Hong Kong	11	60	Lithuania	35	47	Belarus	63	40	Trinidad and Tobago	86
77	United Kingdom	11	60	Slovenia	35	47	Croatia	63	40	Turkey	86
76	Austria	15	60	Slovenia	35	47	Cuba	63	40	Turkey	86
76	Belgium	15	59	Saint Vincent and the Grenadines	40	47	Sao Tome and Principe	63	39	Colombia	92
75	Estonia	17	58	Cabo Verde	41	45	Montenegro	67	38	Ecuador	92
75	Iceland	17	57	Costa Rica	42	45	Senegal	67	38	Brazil	94
74	Japan	19	57	Cyprus	42	44	Bulgaria	69	38	Ethiopia	94
72	Ireland	20	57	Latvia	42	44	Hungary	69	38	Kazakhstan	94
71	United Arab Emirates	21	56	Poland	45	44	Romania	69	38	Zambia	117
69	France	23	55	Dominica	48	44	Jamaica	69	38	Niger	123
58	Bhutan	24	54	Czechia	49	43	Tunisia	69	38	Bolivia	124
57	Chile	25	54	Oman	49	43	Chana	75	37	Kenya	124
						43	Maldives	75	37	Kyrgyzstan	124
						43	Vanuatu	75	30	Mexico	124
									30	Pakistan	124
									30	Azerbaijan	129
									30	Gabon	129
									30	Malawi	129
									30	Mali	129
									30	Russia	129
									30	Laos	134
									30	Mauritania	134
									30	Thailand	134
									30	Togo	134
									30	Dominican Republic	137
									30	Eritrea	137
									30	Guinea	137
									30	Liberia	137
									30	Myanmar	137
									30	Paraguay	137
									30	Angola	142
									30	Djibouti	142
									30	Papua New Guinea	142
									30	Democratic Republic of the Congo	142
									30	Uganda	142
									30	Bangladesh	146
									30	Haiti	170
									30	Central African Republic	146
									30	Korea, North	170
									30	Libya	173
									30	Uzbekistan	146
									30	Equatorial Guinea	174
									30	Cameroon	149
									30	Sudan	174
									30	Guatemala	149
									30	Venezuela	176
									30	Yemen	176
									30	Syria	178
									30	Madagascar	149
									30	Somalia	179
									30	Mozambique	149
									30	South Sudan	179
									30	Nigeria	149



#cpi2020  
www.transparency.org/cpi

This work from Transparency International (2020) is licensed under CC BY-ND 4.0

Slika 2: Mapa percepcije korupcije 2020.<sup>69</sup>

Korupcija u načinu sklapanja poslova, dodeljivanja ugovora ili obavljanja ekonomskih operacija dovodi do monopola ili oligopola u ekonomiji. Vlasnici preduzeća, koji mogu da koriste svoje veze ili novac za podmićivanje državnih službenika, mogu da manipulišu politikama i tržišnim mehanizmima, kako bi osigurali da su jedini dobavljač dobara ili usluga na tržištu.

Monopolisti, jer ne moraju da se nadmeću sa alternativnim dobavljačima, imaju tendenciju da održavaju visoke cene i nisu prinuđeni da poboljšaju kvalitet robe ili usluga koje pružaju tržišne snage, koje bi bile u funkciji da su imale značajnu konkurenciju. U te visoke cene ugrađeni su i nezakoniti troškovi koruptivnih transakcija, koji su bili neophodni za stvaranje takvog monopola. Ako bi, na primer, kompanija za izgradnju stanova morala platiti mito službenicima da bi dobila dozvole za rad, ovi nastali troškovi će se, naravno, odraziti na veštački visoke cene stanova.<sup>70</sup>

U najboljoj praksi, kompanije biraju dobavljače putem tenderskih procesa (zahtevi za tender ili zahtevi za predloge), koji služe kao mehanizmi koji omogućavaju izbor dobavljača, koji nude najbolju kombinaciju cene i kvaliteta. Ovo osigurava efikasnu alokaciju resursa. U korumpiranim ekonomijama kompanijama, koje inače ne bi bile kvalifikovane za pobjedu na tenderima, često se

<sup>69</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/media-kit>, posećeo 12. 4. 20221.

<sup>70</sup> Sapsford R, Tsourapas G, Abbott P and Teti A (2019). Corruption, Trust, Inclusion and Cohesion in North Africa and the Middle East. Applied Research in Quality of Life. 14(1): 1–21.

dodeljuju projekti kao rezultat nepravednih nelegalnih tendera (npr. tendera koji uključuju povraćaj novca). To rezultira prevelikim izdacima za izvođenje projekata i nekvalitetnim ili neuspelim projektima, što dovodi do ukupne neefikasnosti u korišćenju resursa. Javne nabavke su možda najpogodnije za prevare i korupciju zbog velikog broja uključenih finansijskih tokova. Procenjuje se da u većini zemalja javne nabavke čine između 15% i 30% bruto domaćeg proizvoda (BDP).<sup>71</sup>

Korumpirane ekonomije karakterišu nesrazmerno mala srednja klasa i značajne razlike između životnog standarda više i niže klase. Budući da je većina glavnog grada u zemlji agregirana u rukama oligarha ili osoba koje podržavaju korumpirane javne zvaničnike, većina stvorenog bogatstva takođe teče tim pojedincima.<sup>72</sup>

U korumpiranoj ekonomiji, mala preduzeća nisu široko rasprostranjena i obično su obeshrabrena jer se suočavaju sa nelojalnom konkurencijom i ilegalnim pritiscima velikih kompanija koje su povezane sa vladinim zvaničnicima. Određene industrije su sklonije korupciji od drugih, što čini mala preduzeća u ovim sektorima još ranjivijima na neetičke poslovne prakse.

Budući da su zakonske presude sa malo poverenja, potencijalni inovatori ne mogu biti sigurni da će njihov izum biti zaštićen patentima, a kopiraće ih oni, koji znaju da se mogu izvući podmićivanjem vlasti. Stoga postoji destimulacija za inovacija, i kao rezultat toga, zemlje u razvoju obično su uvoznici tehnologije, jer takva tehnologija nije stvorena u njihovom sopstvenom društvu.

Mala preduzeća u korumpiranim zemljama teže da izbegnu da njihova preduzeća budu zvanično registrovana kod poreskih vlasti, kako bi izbegla oporezivanje. Kao rezultat toga, prihodi koje generišu mnoga preduzeća postoje van zvanične ekonomije, pa stoga nisu predmet državnog oporezivanja, niti su uključeni u BDP zemalja.<sup>73</sup>

Još jedan negativan stav sa preduzećima u senci je što svojim zaposlenicima obično isplaćuju umanjene zarade niže od minimalnog iznosa koji je odredila vlada. Takođe, ne pružaju prihvatljive uslove rada, uključujući odgovarajuće beneficije zdravstvenog osiguranja za zaposlene.

Korupcija je jedan od destimulatora stranih investicija. Investitori koji traže pošteno, konkurentno poslovno okruženje, izbegavaće ulaganje u zemlje u kojima postoji visok nivo korupcije. Iako ulaganje na tržišta u razvoju i dalje ostaje popularno područje ulaganja, investitori se prirodno dvoume da svoj novac rizikuju u zemljama za koje postoji visok nivo korupcije. Studije pokazuju direktnu vezu između nivoa korupcije u zemlji i merenja konkurentnosti njenog poslovnog okruženja.<sup>74</sup>

Radni dokument međunarodnog monetarnog fonda (MMF) pokazuje da korupcija negativno utiče na kvalitet obrazovanja i zdravstvene zaštite u zemljama sa ekonomijama u nastajanju. Korupcija povećava troškove obrazovanja u zemljama u kojima mito i veze igraju važnu ulogu u regrutovanju

---

<sup>71</sup> Mirzayev, E. (2020) How Corruption Affects emerging Economies,

<https://www.investopedia.com/articles/investing/012215/how-corruption-affects-emerging-economies.asp>

<sup>72</sup>The World Bank Group. Sanctions system. <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system>. Posećeno 11. 2. 2021.

<sup>73</sup> The World Bank Group. Integrity vice presidency. <https://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency#1>. Posećeno 11. Jun 2020.

<sup>74</sup> Sapsford R, Tsourapas G, Abbott P and Teti A (2019). Corruption, Trust, Inclusion and Cohesion in North Africa and the Middle East. Applied Research in Quality of Life. 14(1): 1–21.

i napredovanju nastavnika. Kao rezultat, kvalitet obrazovanja se smanjuje i to utiče na celokupno zdravlje privrede.<sup>75</sup>

Takođe, korupcija u oduzimanju zdravstvenih usluga i regrutovanju osoblja, kao i nabavka medicinskog materijala i opreme, u ekonomijama u razvoju rezultira neadekvatnim zdravstvenim tretmanom i nekvalitetnim ili ograničenim medicinskim snabdevanjem, smanjujući ukupan kvalitet zdravstvene zaštite.

### 1.7.3. Korupcija i pomoć

Istraživanja takođe ukazuju i na činjenicu da je korupcija sposobna da smanji efikasnost stranih programa pomoći, zato što korumpirani zvaničnici često taj novac koriste u privatne svrhe. Znači da uticaj strane pomoći na ekonomski rast direktno zavisi od vladine politike u zemlji primaocu. Njihova tvrdnja zasniva se na činjenici da korumpirana vlada neće pametno koristiti pomoć, te da strani donatori neće moći da je prisile da promeni svoje navike.<sup>76</sup>

Kaufman i saradnici su 2006. godine takođe utvrdili da je verovatnoća uspeha projekta, dugoročne održivosti investicija i ekonomskog rasta mnogo veća u zemljama primaocima pomoći, u kojima je niži nivo korumpiranosti.<sup>77</sup>

Bez obzira na argument mnogih međunarodnih donatora da njihova politika spoljne pomoći favorizuje vlade sa dobrim politikama, analize dosadašnje pomoći otkrile su da namere ove prirode nisu pretočene u akcije. Alesina i Weder se ne slažu sa tvrdnjom da donatori pružaju više pomoći zemljama u kojima su vlade efikasne i poštene, jer su njihovi nalazi pokazali suprotno.<sup>78</sup> Slične nalaze je predočio i Svenson<sup>79</sup>. Međutim, studije su takođe pronašle i varijacije u donatorskoj spremnosti da dobro uređene zemlje nagrade sa više pomoći.

Istraživanje koje su sproveli Alesina i Weder usmereno je ka tome da pokaže da li je pomoć iz zemalja OECD pod uticajem korumpiranih vlada. Niz različitih mera korupcije je korišćen u istraživanju različitih uzoraka zemalja obuhvaćenih istraživanjem. Studija je pokazala da za to nema dovoljno dokaza, te da strani donatori ne diskriminišu korumpirane nacije. Iznenađujuće, sugerise se da korumpirane zemlje privlače pomoć iz zemalja OECD. Istraživanje je dalje pokazalo da pružanje pomoći korumpiranim zemljama značajno izbegavaju Australija i Skandinavija. Međutim, rezultati su pokazali i to da SAD favorizuju pomoć korumpiranim zemljama. Ovo je zaključeno na osnovu značajno negativnog koeficijenta varijable korupcije. Ograničenje ove studije je da autori nisu upoređivali svoja otkrića sa drugim indeksima, ostavljajući mesta za dalja pitanja i istraživanja.<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> Kohler, J.C., Bowra, A. Exploring anti-corruption, transparency, and accountability in the World Health Organization, the United Nations Development Programme, the World Bank Group, and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. *Global Health* **16**, 101 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00629-5>

<sup>76</sup> Basem, A. (2013) "The impact of corruption on some aspects of the economy", *International Journal of Economics and Finance*, July 2013.

<sup>77</sup> Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (2000). Governance matters. *Finance & Development*, 37(2), 10.

<sup>78</sup> Alesina, A., & Weder, B. (2002, September). Do corrupt governments receive less foreign aid? *American Economic Review*, 92.

<sup>79</sup> Svensson, J. (2000). Foreign aid and rent-seeking. *Journal of International Economics*, 51(2), 437–461. [http://dx.doi.org/10.1016/S0022-1996\(99\)00014-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0022-1996(99)00014-8), posećeno 20. 8. 2020.

<sup>80</sup> Alesina, A., & Weder, B. (2002, September). Do corrupt governments receive less foreign aid? *American Economic Review*, 92.



#### 1.7.4. Korupcija i strane direktne investicije

Strani kapital u zemlji može biti potkopan korupcijom. Studija koju je sproveo Hines 1995. pokazuje da su se investitori iz SAD razlikovali od drugih zemalja pri odabiru da lociraju svoje strane direktne investicije u manje korumpirane zemlje od 1978. To pripisuje Zakonu o stranim koruptivnim postupcima (FCPA). Drugu studiju je sproveo Vei 1997. kako bi ispitao da li Japan ima tendenciju da uloži više novca u korumpirane zemlje. Sprovedena su i druga istraživanja za ispitivanje korelacije između korupcije i priliva kapitala. Rano, Vheler i Modi 1992. nisu pronašli snažnu vezu između zemalja domaćina i veličine stranih direktnih investicija. Međutim, su studije su pokazale negativnu povezanost između njih. Studija koju je sproveo Vei 1997. je otkrila značajan negativan efekat usredsređivanjem na bilateralne tokove između 45 zemalja domaćina i 14 izvora u 1990. i 1991. Studija je otkrila da je povećanje nivoa korupcije sa nivoa Meksika na nivo Singapura jednako povećanju poreske stope za oko 20%. Veder i Alesina 1999. koristili su regresionu analizu i zaključili da je efekat korupcije na strane direktne investicije značajan, testirajući mnogo promenljivih.

#### 1.8. Osnovni pristupi ekonomskom modeliranju i prognoziranje procesa korupcije

Savremena nauka razradila je i opisala veoma veliki broj matematičkih modela korupcije u okviru kojih se iz različitih uglova razmatraju svi mogući aspekti povezani sa korupcijom. Poimanje korupcije se na taj način može posmatrati u različitim pojavnim oblicima i koristiti u različitom kontekstu. Ovaj termin se može koristiti i za opisivanje prenosa mita na državnog službenika od davaoca mita, koji je za nešto zainteresovan, i za definisanje takvih procesa u privatnom sektoru privrede, kada prodavac ograničava isporuku retke robe. U ovom slučaju, umesto da koristi „čisti“ mehanizam određivanja cena, zainteresovana strana pokušava da koristi različite metode podmićivanja, kako bi dobila pristup predloženom proizvodu.

Govoreći o korupciji sa stanovišta ekonomske teorije, ona se može definisati kao manifestacija takvog ponašanja korumpiranih službenika, čija je svrha maksimiziranje sopstvene korisnosti izvlačenjem neproaktivnih prihoda, upotrebom i preraspodelom resursa koji im ne pripadaju, ali su im dostupni.

Ova definicija je usko povezana sa konceptom „traženja stanarine“ (rent-seeking). U ekonomskoj teoriji traženje stanarine shvata se kao neproaktivna aktivnost, koja se zasniva na „trošenju retkih resursa kako bi se postigao veštački stvoren transfer“. Korupcija je samo jedan od načina takvog ponašanja - traženje profita od ograničenja koja je nametnula država, regulisanje i kontrola pravila koja određuju funkcionisanje tržišta. Postupci registracije, sertifikacija „uvezenih proizvoda, izdavanje dozvola za kreditne operacije i dozvole za obavljanje poslova robom u industrijske svrhe - ovo je samo nekoliko slučajeva u kojima se odlaganje postupka dobijanja odgovarajuće dozvole, odbijanje izdavanja ili promena uslova mogu koristiti kao borba za „dodatna plaćanja“. Ova borba može se smatrati konkurentnom i može se zaključiti da se resursi izgubljeni u procesu takve borbe zbrajaju sa celim obimom rezultirajuće rente. Stoga, sledeći ekonomski pristup, možemo zaključiti da je korupcija vrsta neuspeha javne uprave, odnosno nemogućnosti da se obezbedi efikasna raspodela i korišćenje javnih resursa. Međutim, korupcija se takođe posmatra i kao „javno dobro protiv dobrog“, koje generiše negativne eksternalije; proces u kome se nanosi šteta svim članovima društva. Korumpirana osoba, iako povećava sopstvenu dobrobit, ne povećava socijalnu zaštitu. Negativne eksternalije se odnose na tržišne neuspehe. Tržišni neuspesi nisu simetrični vladinim promašajima, oni su na različitim nivoima ekonomske regulacije, pa se korupcija može posmatrati i kao neuspeh države i kao neuspeh tržišta, odnosno korumpirani odnosi ne mogu se neutralisati samo

državnim ili samo tržišnim metodama. Mogući izlaz iz ove situacije mogu biti izvodi iz Koazove teoreme, koja se odnosi na diskusiju eksternih efekata. „Kada su vlasnička prava jasno definisana i transakcioni troškovi niski, resursi će biti efikasno alocirani, bez obzira na njihovu prvobitnu alokaciju.“<sup>81</sup> Pod resursima se ovde misli na eksternalije, tačnije, na negativne eksterne efekte određene aktivnosti. Zaključci iz Kozove teoreme kažu da su najefikasniji zakoni i institucije oni, koji prebacuju teret regulacije eksternalija na stranke koje to mogu učiniti uz najniže troškove. „Kada su vlasnička prava nad eksternalijama jasno definisana i nema transakcionih troškova, problem eksternalija će suprotstavljene strane same rešiti pregovaranjem, tako da to rešenje bude efikasno.“<sup>82</sup>

Koazova teorema je poprimila doktrinarni status, bez obzira na prisustvo mnogih kontroverzi, ne samo među ekonomistima, već i među pravnicima u smislu njene opravdanosti. Zahvaljujući Kozeu, koji je u mikroekonomsku teoriju ugradio principe institucionalne strukture privrede, postalo je moguće razumeti ne samo kako ekonomija funkcioniše, već i kako koristiti ekonomske instrumente u analizi prava.

Mnogi ekonomisti su „raspravljali“ sa Koazeovom teoremom. Egertsson je dao generalizovanu Koazeovu teoremu:

„Ekonomski rast i razvoj zemlje uglavnom su nezavisni od vrste postojeće vlade, ako su troškovi transakcija u ekonomskoj i političkoj sferi nula. Međutim, kada su transakcioni troškovi pozitivni, raspodela moći unutar zemlje i institucionalna struktura njenih institucija za donošenje propisa su najvažniji faktori za njegov razvoj.“<sup>83</sup>

Talok u svojim radovima razmatra situaciju borbe za monopolski položaj. Kao što je poznato monopol dovodi do nenadoknadivih gubitaka. Ipak, prihodi monopolista se ne smatraju gubitkom za društvo, jer pripadaju jednom od njegovih članova, naime samom monopolisti. Autor pokazuje da u uslovima borbe za monopolski položaj, agenti neproaktivno troše ukupan iznos sredstava, srazmerno visini prihoda (ova pretpostavka zasniva se na konkurentskom principu borbe za zakup). Dakle, odvajanje rente ima značajan negativan uticaj na ekonomsku efikasnost, ponekad neuporedivo značajniji od same činjenice formiranja monopola u oblasti privrede.

U okviru ekonomskog pristupa proučavanju kriminala, korupcija je vrsta ekonomskog ponašanja u kontekstu rizika povezanog sa izvršenjem krivičnog dela i moguće kazne za njega. Mogućnosti za korupciju postoje na svim nivoima vladine hijerarhije, od najviše vladine kancelarije do najniže lestvice. Oni doprinose rastu i „velike“ i „male“ korupcije.

Izvor međunarodne korupcije su međunarodna trgovina i investicije. U koruptivnim poslovima firme, grupe pod pritiskom i građani pokušavaju da maksimiziraju svoje koristi plaćanjem mita, dok vladini službenici pokušavaju da maksimiziraju svoje ilegalne prihode, a političari da uvećaju svoju moć i bogatstvo. U tim slučajevima, motiv za davanje mita može biti veoma različit. Davaoci mita mogu

---

<sup>81</sup> Nikolajev, A. (2015) „Coaseova teorema i njene praktične implikacije“. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*. Vol 58, str. 195-211

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Eggersston, T. (1990) *Economic behavior and institution: Principles of Neoinstitutional Economics*. Cambridge University Press. Cambridge.

pokušati da izbegnu ili smanje troškove nelegalnim smanjenjem poreza za njih, sprovođenjem postojećih propisa, snižavanjem kirija za javno stanovanje ili ukidanjem krivičnog gonjenja. Mogu se prijaviti za velike ugovore ili previsoke cene za javne nabavke. Oni mogu pokušati da izjednače ponudu i potražnju za oskudnim javnim dobrima i uslugama, iako im to povećava troškove. Takođe, mogu da plaćaju podsticaje, nagrade, kako bi poboljšali ili ubrzali administrativne postupke, ali i sami mogu biti primorani da plaćaju (iznuda).

U isto vreme, uzimajući u obzir funkciju korisnosti privrednog subjekta koji se ponaša kao korumpirani službenik, treba uzeti u obzir verovatnoću smanjenja njegove očekivane dobiti zbog moralne osude njegovog ponašanja od strane društva i, kao posledicu toga, pojavu moralnih troškova takvog ponašanja. U okviru ekonomije kriminala, pojedinac, po pravilu, odmerava sve troškove i koristi od svojih krivičnih dela i racionalno se odlučuje na krivično delo, ako je očekivana korisnost takvih radnji veća, nego ako je ostao iskren i svoje vreme i resurse trošio na drugačiji način. Pionirski rad Beckera može pomoći u ovim proračunima.

### **Bekerov model**

Korisno je u određivanju načina za optimalnu borbu protiv kriminala, razviti model za uključivanje odnosa ponašanja koji stoje iza troškova kriminala. Oni se mogu podeliti u pet kategorija:

- odnosi između broja zločina, koji se nazivaju „prestupima“, i troška krivičnih dela,
- broj prekršaja i odmerene kazne,
- broj krivičnih dela, hapšenja i osuđujuće presude i javni izdaci za policiju i sudove,
- broj osuđujućih presuda i troškovi zatvora ili druge vrste kazni i
- broj krivičnih dela i privatni izdaci za zaštitu i lišenje slobode.

Očekivana dobit od zločina data je u formuli:

$$U_j = D_j - PF$$

gde je:

- $U_j$  – očekivana dobit
- $D_j$  – imovinska korist stečena kriminalom
- $R_j$  – verovatnoća kažnjavanja
- $F_j$  – težina kazne.

Treba napomenuti da je ova formula primenljiva za određivanje očekivane dobiti od izvršenja bilo kog plaćeničkog zločina. Istovremeno, preporučljivo je obratiti pažnju na činjenicu da nije u svim slučajevima moguće lako utvrditi troškove počinioca. Najjednostavniji slučaj se ostvaruje kada se izriče novčana kazna. U ovom slučaju, vrednost  $F_j$  je jednostavno jednaka iznosu novčane kazne.

Ako se krivično delo kažnjava zatvorom, tada je vrednost  $F_j$  uglavnom subjektivna i samo prestupnik može odrediti njegovu najtačniju vrednost. Takva procena se može dobiti na osnovu metode oportunitetnih troškova: potrebno je sabrati izgubljeni potencijalni prihod od legalnih aktivnosti i iznos na koji sam zločinac procenjuje štetu iz zatvora. Očigledno je da novčani ekvivalent tako dobijenog istog zatvorskog roka može biti veoma različit za različite ljude. To znači da se jedno te isto krivično delo može razlikovati u „ceni“ i, shodno tome, u dobiti.



Vrednost  $F_j$  može se smatrati vrstom isplate koja je zločincu nametnuta za izvršenje krivičnog dela. Ako su kriminalci racionalni u svom izboru, tada će povećanje ove vrednosti dovesti do smanjenja kriminala, na isti način kao što povećanje cene proizvoda, povlači za sobom smanjenje potražnje za njim. Da bi se postigao optimalan efekat (u smanjenju kriminala), zločin treba učiniti ekonomski neisplativim, odnosno povećati mu cenu do takvog nivoa, da očekivana dobit od izvršenja krivičnog dela postane negativna. Drugim rečima, trebalo bi napraviti nejednakost.

Iako ova nejednakost ima vrlo jednostavno značenje, ipak se može pogrešno protumačiti. Stvar je u tome, što se u gornjoj jednačini očekivane dobiti, pretpostavlja da su postavljeni svi parametri. Što se tiče nejednakosti, samo vrednost dohotka  $E_r$ , koja sama po sebi ne odražava težinu krivičnog dela, deluje kao poznati parametar u njoj. Prestupnik može dobiti isti prihod od dva veoma različita krivična dela. Na primer, može posedovati tuđu imovinu uz pomoć izmišljenih dokumenata i uz korišćenje administrativnih resursa, može izvršiti zaplenu silom ili jednostavno ubiti vlasnika i retroaktivno, ponovo registrovati potrebne dokumente.

Važno je napomenuti da kažnjavanjem zločinca lišavanjem slobode, društvo kažnjava i samo sebe, jer snosi sve troškove povezane sa sprovođenjem takve kazne. Većina ekonomista veruje da su novčane kazne u nekim slučajevima poželjnije od zatvorskih.

Prvo, ako se meri težina zločina i težina kazne u istim jedinicama, tada krivično delo koje nije usmereno protiv osobe mora odgovarati kazni, koja nije povezana sa zatvorom. Budući da se u ovom slučaju šteta može proceniti u novčanom iznosu, može se izreći novčana kazna u iznosu koji prelazi iznos štete (u skladu sa gornjom nejednakošću), puna naknada moralne i materijalne štete žrtvama, kao i delimična naknada troškova rešavanja krivičnog dela i hapšenja počinioca.

Drugo, kazna u obliku zatvora podrazumeva troškove izvršenja kazne u vidu troškova održavanja samih zatvorenika i njihove zaštite. Pored toga, ne nadoknađuje štetu koju su naneli zločinci. Dakle, žrtve ne samo da ne dobijaju naknadu, već imaju i dodatne troškove zbog izvršenja kazne.

Treće, boravak na mestima lišavanja slobode doprinosi plodnoj razmeni kriminalnog iskustva i ulasku u svet zločina, što je, po Bekerovoj terminologiji, ravnopravno sa ulaganjem kriminalca u njegov ljudski kapital. Pored toga, nakon što je pušten iz zatvora, ima poteškoća sa adaptacijom i ima manje šansi da se zaposli u pravnom sektoru privrede i, shodno tome, uspešnoj pravnoj aktivnosti, što je jednako smanjenju oportunitetnih troškova kriminalnih radnji. Stoga kazna povezana sa zatvorom može stimulisati kriminalni recidiv.

Četvrto, stvarnost je takva da su život i zdravlje zatvorenika na mestima izdržavanja kazne izloženi povećanoj opasnosti. Stopa smrtnosti u zatvorima je višestruko veća od ionako visoke stope smrtnosti uopšte. Šteta po zdravlje zatvorenika povećava neto socijalni gubitak.

Očigledno, samo kazne mogu biti isplativo sredstvo odvratanja, ne samo od primanja mita, već i od čitavog niza drugih krivičnih dela, koja nisu usmerena protiv pojedinca. Konkretno, ekonomski

zločini poput krađe, prevare, rasipanja, utaje poreza, krijumčarenje itd. Međutim, nemoguće je u kaznama videti univerzalno sredstvo za obuzdavanje svih krivičnih dela.

Kameron veruje da je besmisleno primenjivati kazne na one kriminalce, koji nemaju prihod od legalnih aktivnosti. Za takve osobe jedini način plaćanja novčane kazne može biti samo prihod od krivičnog dela. Stoga kazne mogu stimulisati njihovu kriminalnu aktivnost. Iz ovoga sledi da je upotreba novčanih kazni preporučljiva u odnosu na one kriminalce, koji imaju dovoljan prihod od legalnih aktivnosti da bi zadovoljili osnovne životne potrebe.<sup>84</sup>

### **Ekonomska analiza korupcije Rouz-Ejkerman**

Pristup ponašanju primaoca mita kao kriminalne aktivnosti, u kojoj očekivana korisnost premašuje vrednost moralnih troškova prihvatanja i davanja mita, razvila je Rouz-Ejkerman u jednom od svojih prvih radova posvećenih ekonomskoj analizi korupcije.<sup>85</sup>

Treba napomenuti da se ekonomska analiza korupcije zasniva na teoriji odnosa „nalogodavac - agent – klijent.

U modelu Rouz-Ejkerman u ulozi nalogodavca je država ili društvo, u ulozi agenta državni službenik, koji izvršava specifične zadatke, a u ulozi klijenta je određeni građanin ili organizacija. U ovom slučaju, pod korupcijom se podrazumeva korišćenje ili distribucija javnih (ili državnih) dobara za ličnu korist u situaciji kada nalogodavac dodeljuje agentu obavljanje određenih zadataka, a on deluje suprotno interesima nalogodavca. U isto vreme, teška je moguća kontrola nad aktivnostima agenta, koji može da žrtvuje interese nalogodavca, kako bi udovoljio svojim.

Tipičan primer bi bio kada firma traži vladin ugovor. Nalogodavca predstavlja agent, kome vlada saopštava svoje preferencije u pogledu faktora, kao što su cena, količina i uslovi ugovorene robe ili usluge. Na osnovu ovih preferencija, državni službenik mora da odluči kom klijentu će dati ugovor. Ali agent može ugovor dati kompaniji koja mu nudi mito, a ne onoj koja ispunjava vladine kriterijume.

U međuvremenu, ako su ponude klijenata iste, svako odstupanje agenta od društveno korisne odluke prilično je lako utvrditi. Pored toga, nema smisla da kompanije podmićuju državnog službenika, ako postoji privatno tržište, jer se proizvod ili usluga mogu tamo prodati. Istovremeno, model tržišne korupcije formira se u takvim uslovima kada zakoni ponude i potražnje, iz nekog razloga, ne deluju slobodno na tržištu (politički, socijalni itd.). Fiksne cene, subvencije za proizvodnju, nestašica proizvoda i tako dalje, sve su potencijalni izvori korupcije za one koji upravljaju ovim tržištima. Pod uslovom da funkcionišu punopravni tržišni mehanizmi, ova vrsta korupcije gubi svoj položaj. Ako ne postoji privatno tržište, onda se korupcija može izbeći upotrebom mehanizma „zatvorenog nadmetanja” (zapečaćene ponude), u kojem firma prima porudžbinu spremnu da proda proizvod ili uslugu po najnižoj ceni. Podmićivanje agenta izgleda prikladno, ako postoji razlika u robi ili je

---

<sup>84</sup> Cameron, S. (1988) „The Economics of Crime Deterrence: A Survey of Theory and Evidence“, *Kyklos*, Vol. 41, No. 2, str. 301-323.

<sup>85</sup> Rouz-Ejkerman, S. (2007). Korupcija i vlast - Uzroci, posledice i reforma. Beograd: Službeni glasnik. Preveo Ivan Janković.

smanjenje troškova pri zaključivanju ugovora značajno ili se roba ne prodaje na privatnom tržištu. Važno je imati na umu da će, u ovom slučaju, sve firme ponuditi proizvode slične u pogledu kombinacije cena i kvalitet po izboru agenta, jer sve je teže da se postave u rang sa dominantnim prodavcem. Shodno tome, službenik može izabrati bilo kog od konkurenata, jer svaka odluka iz čitavog spektra cena - kvalitet ima istu korisnost za državu. U ovoj situaciji, firme mogu pokušati dobiti ugovor podmićivanjem.

Analizirani model omogućava da se zaključi, da korupcija nije samo funkcija količine sredstava koja se troše na nadzor i krivično gonjenje, već zavisi od strukture odnosa između države i privatnog sektora. Takvi odnosi mogu podstaći ili ograničiti koruptivno ponašanje. Dakle, ako država kupi proizvod koji se, takođe prodaje na privatnom tržištu, onda ima mnogo manje motiva za podmićivanje, nego u slučaju kada je država jedini kupac. U slučaju kada država naručuje robu ili usluge za javnu upotrebu, trebalo bi razviti mere za smanjenje nejasnoća u projektnom zadatku, što će smanjiti troškove efikasnog nadzora nad pravilnim izborom izvršioca naloga, i povećati verovatnoću otkrivanja slučajeva koruptivnog ponašanja.<sup>86</sup>

U istraživanjima korupcije koje koriste metode ekonomske analize, ponekad se naiđe na stanovište prema kojem je mito analogno redovnom transfernom plaćanju (za uslugu), koje ne povlači nikakve ozbiljne posledice po javno blagostanje. Štaviše, čak postoji pristup, koji dokazuje da korupcija povećava socijalnu zaštitu, jer izbegava prekomernu regulativu i gradi sistem adekvatne naknade za rad potplaćenih državnih službenika. Neki naučnici smatraju da je direktna veza između korupcije i ekonomskog rasta prihvatljiva, kao što je ranije pomenuto, objašnjavajući da korupcija doprinosi ekonomskom razvoju i zaključivanju većeg broja transakcija u kraćem vremenu, minimiziranjem transakcionih troškova. Takođe postoji percepcija, da se koruptivnim ponašanjem izbegava „opterećujuća i prekomerna vladina akcija“.

Najvažniju ulogu u proučavanju korupcije metodama ekonomske analize ima problem interakcije korupcije i konkurencije. U isto vreme, teško je nedvosmisleno definisati ovaj odnos. S jedne strane, postoje studije čiji rezultati pokazuju da u zemljama, u kojima je nivo konkurencije u privredi povećan, ponekad postoji porast korupcije. S druge strane, može se tvrditi da je važan faktor širenja korupcije nedostatak konkurencije. Teškoća proučavanja uticaja konkurencije na nivo korupcije je u tome, što konkurencija nije nužno egzogeni parametar koji se može promeniti u modelu i kako utiče na nivo korupcije.

Izvršivši analizu modela, može se zaključiti da korupcija nije samo jednostavna funkcija zbira resursa potrošenih na nadzor i istragu, nego da zavisi od strukture odnosa države i privatnog sektora. Slični odnosi mogu povećati korupciono ponašanje ili ga ograničiti.

U istraživanju korupcije metodama ekonomske analize, ponekad se mogu pronaći i mišljenja, prema kojima je mito analogno običnom transferu plaćanja za uslugu, koji sa sobom ne povlači bilo kakve ozbiljne posledice za društveno blagostanje. Osim toga, kao što je ranije u radu već rečeno, postoje

---

<sup>86</sup> Madžar, Lj. (2014) „Sistemski koreni korupcije – korupcija i njena percepcija: stvarnost naspram privida. *Škola bizisa*, 2/2014. DOI 10.5937/skolbiz2-7186, Visoka ekonomska škola strukovnih studija, Novi Sad

teorije u okviru kojih se dokazuje da korupcija uvećava društveno blagostanje, jer omogućava izbegavanje prekomerne regulacije i izgradnju sistema adekvatne naknade za rad potplaćenih državnih službenika.<sup>87</sup>

Ipak, važno je napomenuti da za ovakve tvrdnje ne postoje empirijski podaci.

Po pravilu, u istraživanju uticaja korupcije na ekonomski razvoj društva ekonometrijskim metodama, potvrđuje se ili opovrgava jedna od pozicija, koristeći pri tome veoma širok spektar kriterijuma (indeks korupcije, birokratske barijere, struktura vlasti, obim investicija, visina BDP i sl.).

Jednu od najvažnijih uloga u izučavanju korupcije metodama ekonomske analize, igra problem međusobnog odnosa korupcije i konkurencije. Međutim, veoma je teško odrediti taj odnos. Sa jedne strane, rezultati nekih istraživanja pokazuju da u državama u kojima je nivo konkurencije porastao, ponekad dolazi do porasta korupcije. Sa druge strane, moguće je utvrditi da je važan faktor za rasprostiranje korupcije odsustvo konkurencije. Složenost uticaja konkurencije na nivo korupcije je u tome, što konkurencija ne mora obavezno biti egzogeni parametar, koji se može menjati u modelu i potom posmatrati na koji način će uticati na nivo korupcije.

Model korupcije Andreja Šlejfera istražuje mogućnost „krađe“ od principala (države) onih davanja, koje distribuira agent - državni službenik, ulogu monopola i monopsonije u širenju korupcije, odnos između strukture političkih i ekonomskih institucija i nivoa koruptivne aktivnosti. Autor operiše uobičajenim alatima za mikroekonomsku analizu: granična produktivnost, granični troškovi itd. Korupcija se definiše kao prodaja javne imovine od strane državnih zvaničnika u privatne svrhe. Model alokacije resursa u ekonomiji sa korupcijom se razmatra na sledeći način. Pretpostavimo da nalogodavac proizvodi i nudi stanovništvu samo jedno javno dobro (na primer, izdaje dozvolu za obavljanje određene delatnosti), da je to dobro homogeno i da postoji kriva tražnje za privatnim klijentima -  $0(P)$ . Pretpostavimo takođe da ga na tržištu nude agenti, koji imaju mogućnost da ograniče obim prodaje ovog dobra (na primer, mogu odbiti da nekome dodele licencu). U praksi se ovo odbijanje može manifestovati u formiranju dodatnih ograničenja za prijem dobra, ali, radi jednostavnosti, uvodimo uslov prema kojem agenti - predstavnici nalogodavca jednostavno odbijaju da datu robu prodaju određenim klijentima. Glavni razlog za ovu situaciju je taj, što prodavci, koji imaju mogućnost da ograniče broj prodaja datog proizvoda, mogu da prikupljaju mito u zamenu za omogućavanje pristupa ovom dobru. Radi jednostavnosti, takođe pretpostavljamo da ograničavanjem pristupa javnom dobru agenti ne rizikuju da budu kažnjeni za svoje postupke (što se, na primer, dešava zbog slabosti javnog sistema za borbu protiv korupcije). Dakle, budući da je monopolista na tržištu javnog dobra o kome je reč, cilj zvaničnika je da maksimizira iznos primljenog mita, koje prikuplja u zamenu za pristup ovom dobru. Pretpostavimo takođe da za agenta ne postoje proizvodni troškovi, jer ih plaća nalogodavac.<sup>88</sup>

U daljem tekstu biće razmotrena dva oblika korupcije i to u odnosu prema postojećim propisima:

---

<sup>87</sup> Mondez, F. Sepulveda, F. (2006= „Corruption, Growth and Political regimes: Cross Country Evidence“. *European Journal of Political Economy*, 2006/No. 1. s. 84.

<sup>88</sup> Shleifer, A. Vishny, R. (1993) „Corruption“. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3. (Aug., 1993), pp. 599-617. <https://www.jstor.org/stable/2118402?seq=1> , posećeno: 20. 8. 2020.

- korupcija bez krađe,
- korupcija uz krađu i
- korupcija koja rezultira promenom propisa.

“Korupcija bez krađe obezbeđuje bržu primenu postojećih propisa, a korupcija uz krađu rezultira izigravanjem i kršenjem propisa. Korupcija čiji je rezultat promena postojećih propisa, dovodi do stvaranja propisa koji pogoduju koruptoru, tj. bela (bez kršenja propisa), siva (sa izigravanjem propisa) i crna korupciju.”<sup>89</sup>

### 1.9. Rezime

Jasno je da korupcija obuhvata širok spektar ponašanja. Kao što je već razmatrano, postoji čitav niz potkategorija ili oblika korupcije, od kojih su neki češće zastupljeni od drugih.

Među kriterijumima koji se najčešće koriste za diferenciranje vidova korupcije su: institucionalni položaj i funkcija korumpiranog javnog službenika zbog čega se mogu razlikovati politička i birokratska korupcija. U odnosu na smer koruptivnog uticaja razlikuje se podmićivanje od iznuđivanja, dok prema obimu i frekventnosti koruptivnih transakcija postoji razlika između velike i sitne korupcije.

Uprkos naporima da se iskorene raznovrsni oblici korupcije, razumevanje odnosa među njihovim vrstama, determinantama i posledicama, suočeno je i dalje sa teorijskim i metodološkim izazovima.

Generalno posmatrajući korupciju kao zloupotrebu poverenih ovlašćenja u privatne svrhe, možemo je klasifikovati kao veliku, sitnu i političku, u zavisnosti od izgubljenog novca i sektora u kojem se javlja.

Velika korupcija sastoji se od krivičnih dela, izvršenih na visokom nivou upravljanja državnim resorom, kojima se kriminalizuje državna politika ili nanosi šteta samom funkcionisanju grana vlasti i omogućuje rukovodećem sloju u državnom sistemu da ostvaruje privatnu korist na štetu javnog dobra. Sitna korupcija odnosi se na svakodnevnu zloupotrebu poverenih ovlašćenja od strane javnih službenika nižeg i srednjeg nivoa u interakciji sa običnim građanima, koji često pokušavaju da ostvare svoja prava na usluge u bolnicama, školama, policijskim upravama i drugim državnim organima i agencijama. Politička korupcija je zloupotreba političkog uticaja, institucionalne pozicije i privrednih subjekata u raspodeli resursa i finansiranju, koju čine donosioci političkih odluka radi održavanja svoje političke i finansijske moći, društvenog statusa i ekonomskog bogatstva.

Sa stanovišta ekonomske teorije, korupcija je jedan od načina za „traženje izuzimanja” iz ograničenja koja nameće država, regulišući i kontrolišući pravila koja određuju funkcionisanje tržišta. Dakle, korupcija je vrsta neuspeha javne uprave, njene nesposobnosti da obezbedi efikasnu raspodelu i korišćenje javnih resursa.

Na osnovu svega navedenog može se izvesti matrica faktora korupcije, koja je data u sledećoj tabeli:

<sup>89</sup> Stojiljković, Z. (2013) “Politička korupcija i slaba država”. *Filozofija i društvo XXIV(1)*, 2013.

**Tabela 1.** Matrica faktora korupcije<sup>90</sup>

<b>POVEĆANJE KORUPCIJE</b>	<b>SMANJENJE KORUPCIJE</b>
Birokratija i neefikasna administrativna i politička struktura	Učešće građana i sloboda štampe
Slabe institucije	Privredni rast, investicije
Resursno prokletstvo	Viši nivo ekonomske slobode, slobode izbora, manje ekonomskih kontrola
Siromaštvo	Globalizacija
Nizak nivo zaštite imovinskih prava	Decentralizacija
Niske zarade	Tržište i konkurencija
Efekti okruženja	Trgovinska otvorenost
Niže obrazovanje	Transparentnost
Imigracija iz visoko korumpirane zemlje	E-vlada i Internet

Mnoge zemlje sa ekonomijama u razvoju trpe zbog visokog nivoa korupcije koji usporava njihov ukupni razvoj. Čitavo društvo je pogođeno kao rezultat neefikasne alokacije resursa, prisustva ekonomije u senci i nekvalitetnog obrazovanja i zdravstvene zaštite. Korupcija tako pogoršava ova društva i smanjuje životni standard većine njihove populacije.

## 2. KORUPCIJA U RAZVIJENIM ZEMLJAMA

Korupcija ima mnoge negativne posledice po društva, među kojima su i visoki ekonomski i socijalni troškovi. Međutim, ovu pojavu je teško definisati ili izmeriti. Uprkos raznim ograničenjima, pokazatelji zasnovani na percepciji korupcije od strane građana i stručnjaka postali su najčešće korišćeni alat za merenje. Mnogi takvi pokazatelji su trenutno u upotrebi, rangirajući rezultate zemalja na osnovu prevalencije korupcije ili na osnovu širih karakteristika, kao što je kvalitet vladavine. Iako većina takvih alata ispituje situaciju na nacionalnom nivou, u EU su nedavno razvijeni inovativni alati - Evropski indeks kvaliteta vlade (EKI) - koji na regionalnom nivou pružaju sliku kvaliteta i nepristrasnosti javnih usluga i obima na koje korupcija utiče i igra ulogu u njihovom obuzdavanju.

Daleko od toga da korupcija ne postoji u EU, iako je manje zastupljena nego u velikoj većini zemalja i regiona širom sveta. Neke države članice EU pogođene su njime više od drugih, s tim što su nordijske zemlje postigle najbolje rezultate na svim svetskim rang listama, a jugoistočne evropske zemlje bore se sa sistemskim prisustvom korupcije. Značajne regionalne razlike postoje i u nekim državama članicama, dok u drugima ne postoje velika razilaženja - kontrast za koji nema jednostavnog objašnjenja.

Od devedesetih godina prošlog veka, zemlje širom sveta udružile su napore da se kolektivno bave korupcijom. To je dovelo do usvajanja široko priznatih međunarodnih zakona i standarda. EU je

<sup>90</sup> Jakopin, E. (2018) "Privredni rast i institucionalna tranzicija Republike Srbije", *Ekonomski horizonti*, (2018) Vol 20, Sveska 2, Ekonomski fakultet, Kragujevac, str. 95-108.

doprinela ovim naporima, ali je spremna da razvije sveobuhvatnu antikorupcijsku politiku, ne samo zbog nedostatka nadležnosti na terenu. Međutim, problem je rešen u kontekstu proširenja EU, pri čemu je članstvo uslovljeno posvećenošću kandidata antiorupcijskoj reformi.

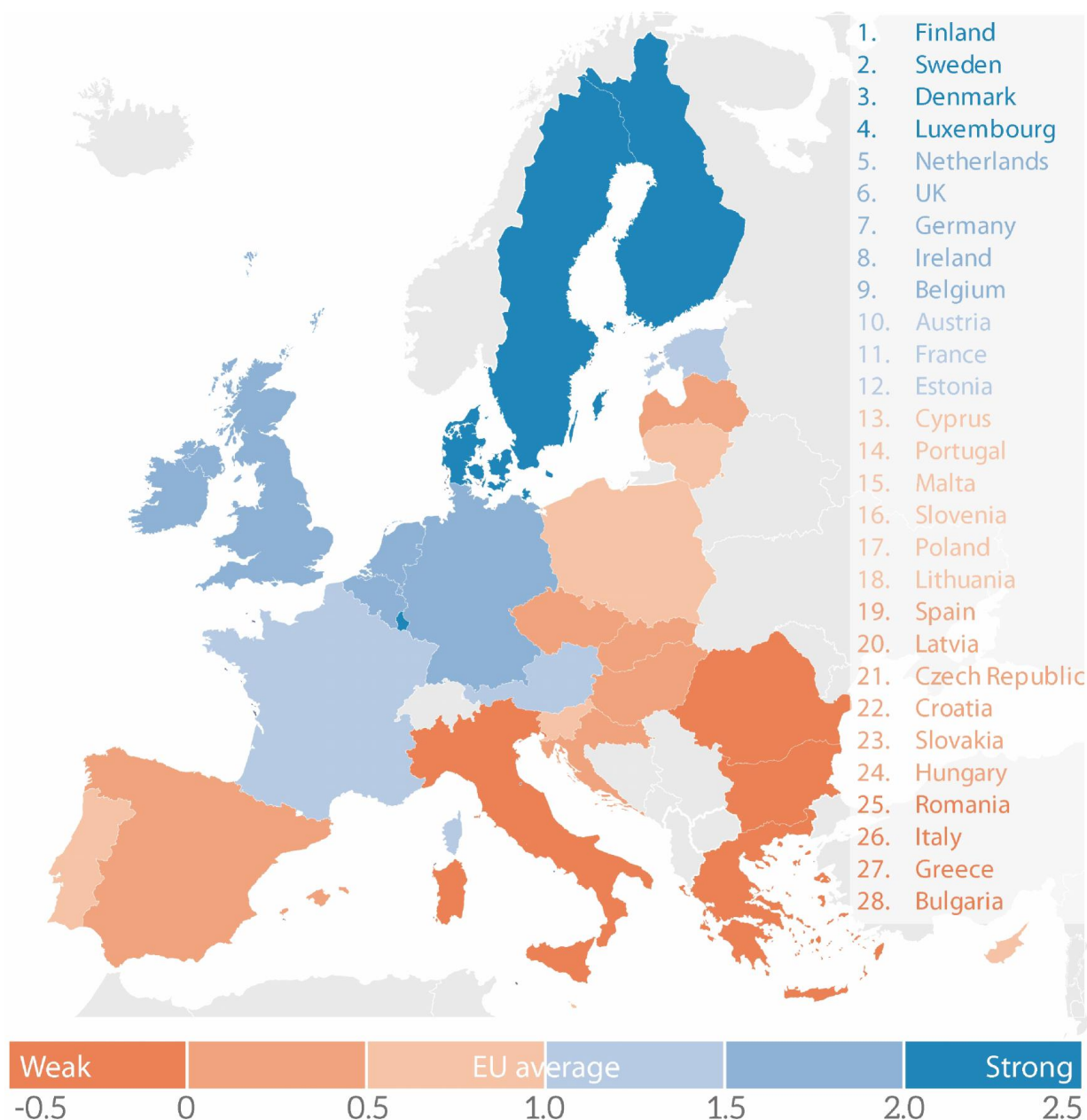
U skladu sa međunarodnim standardima, države članice su usvojile zakone, izradile politike i stvorile nacionalne institucije za borbu protiv korupcije. Uz slične izvore, ovi antikorupcijski okviri dele zajedničke karakteristike, obično kombinujući represivne alate sa brojnim preventivnim instrumentima. Neke reforme protiv korupcije preduzete su i na podnacionalnom nivou. Vlade na ovim nivoima - lokalne i regionalne vlasti, raspoložu ovlašćenjima različitog obima i suočavaju se sa određenim izazovima u borbi sa korupcijom.

### 2.1. Uočena prevalencija korupcije u EU

Transparenci Internationals CPI svrstava sedam država članica EU među 12 najmanje korumpiranih zemalja na svetu. Čini se da ovo potvrđuje popularnu percepciju EU kao jedne od najmanje korumpiranih regija u svetu. Takav opšti opis može biti istinit, ali skriva značajne razlike između država članica EU: dok je nekolicina među najbolje rangiranim na svetu, druge se bore sa sveprisutnom, ako ne i endemskom korupcijom (na primer, šest država članica postiglo je manje od 50 od 100 bodova u CPI). Ostale države nalaze se na različitim tačkama između ove dve krajnosti.

Ove razlike su takođe istaknute u rezultatima druge ekspertske procene, Svetske banke (VGI). Pokazatelj kontrole korupcije (CoC) pokazuje da procene variraju od -0,31 za Bugarsku do +2,28 za Finsku. Kao što je prikazano na slici, postoji jasna podela između nordijskih država članica, koje su među pet najboljih u pogledu kontrole korupcije, i istočnih i južnih država, pri čemu su Rumunija, Italija, Grčka i Bugarska registrovale ocene ispod nule.





**Slika 3:** WGI indikator kontrole korupcije za 2019.<sup>91</sup>

Projekat Worldwide Governance Indicators (WGI) izveštava o zbirnim i pojedinačnim pokazateljima upravljanja za preko 200 zemalja i teritorija tokom perioda 1996–2019, za šest dimenzija upravljanja: transparentnost i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja, efikasnost vlade, regulatorni kvalitet, vladavina prava, kontrola korupcije.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

<sup>92</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>





**Slika 4 :** Worldwide Governance Indicators – Evropa i Centralna Azija<sup>93</sup>

Ovi zbirni pokazatelji kombinuju stavove velikog broja ispitanika preduzeća, građana i stručnjaka u industrijskim zemljama i zemljama u razvoju. Zasnivaju se na preko 30 pojedinačnih izvora podataka koje su proizveli razni anketni instituti, istraživački centri, nevladine organizacije, međunarodne organizacije i firme iz privatnog sektora.

Kao što je jasno iz grafika prikazanog na slici, kontrola korupcije u Evropi i Centralnoj Aziji se za poslednjih 10 godina nije mnogo promenila, naime od 100 mogućih poena, ostala je na oko 60, iako su regulatorni okvir, efikasnost vlade i odgovornost u manjem porastu i kreću se od 75 do oko 80 – 85 poena.

Čini se da se ova slika ogleda u istraživanjima javnog mnjenja, što pokazuju različiti Eurobarometri koji pružaju opsežne informacije o percepciji građana o korupciji, ne samo u pojedinim državama članicama, već i na nivou EU, kao i u međunarodnom barometeru transparentnosti Transparency International. Iako se pojavljuju neki uobičajeni obrasci, postoje velike razlike u percepciji građana i preduzeća o različitim koruptivnim ponašanjima širom EU.

<sup>93</sup> Kaufmann, D. Kraay, A. Mastruzzi, M. (2020) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, *World Bank Policy Research Working Paper*

### 3.1. Percepcija korupcije u EU

Najnoviji Indeks percepcije korupcije za 2020. godinu<sup>94</sup> pokazuje da su neke zemlje članice EU među 25 najboljih u svetu. Ponovo se pokazalo da su skandinavske zemlje među prvih 10, što se može videti i na mapi na slici:

1. Danska
2. Novi Zeland
3. Finska
4. Singapur
5. Švedska
6. Švajcarska
7. Norveška
8. Holandija
9. Nemačka
10. Luksemburg.



## CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2020

The perceived levels of public sector corruption in 180 countries/territories around the world.



SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK
88	Denmark	1	67	United States of America	25	54	Rwanda	49	42	Argentina	78
88	New Zealand	1	66	Seychelles	27	53	Grenada	52	42	Bahrain	78
85	Finland	3	65	Taiwan	28	53	Italy	52	42	China	78
85	Singapore	3	64	Barbados	29	53	Malta	52	42	Kuwait	78
85	Sweden	3	63	Bahamas	30	53	Mauritius	52	42	Solomon Islands	78
85	Switzerland	3	63	Qatar	30	51	Saudi Arabia	52	41	Benin	83
84	Norway	7	62	Spain	32	51	Malaysia	57	41	Guyana	83
82	Netherlands	8	61	Korea, South	33	50	Namibia	57	41	Lesotho	83
80	Germany	9	61	Portugal	33	50	Greece	59	40	Burkina Faso	86
80	Luxembourg	9	60	Botswana	35	49	Armenia	60	40	India	86
77	Australia	11	60	Brunei	35	49	Jordan	60	40	Morocco	86
77	Canada	11	60	Darussalam	35	47	Slovakia	60	40	Timor-Leste	86
77	Hong Kong	11	60	Israel	35	47	Belarus	63	40	Trinidad and Tobago	86
77	United Kingdom	11	60	Slovenia	35	47	Croatia	63	40	Turkey	86
76	Austria	15	60	Lithuania	35	47	Cuba	63	40	Egypt	117
76	Belgium	15	59	Saint Vincent and the Grenadines	40	47	Sao Tome and Principe	63	39	Eswatini	117
76	Estonia	17	58	Cabo Verde	41	45	Montenegro	67	38	Brazil	94
76	Iceland	17	57	Costa Rica	42	45	Senegal	67	38	Ethiopia	94
76	Japan	19	57	Cyprus	42	44	Bulgaria	69	38	Kazakhstan	94
72	Ireland	20	57	Latvia	42	44	Hungary	69	38	Peru	94
71	United Arab Emirates	21	56	Georgia	45	44	Jamaica	69	38	Serbia	94
71	Uruguay	21	56	Poland	45	44	Romania	69	38	Sri Lanka	94
69	France	23	55	Dominica	48	44	Tunisia	69	38	Suriname	94
68	Bhutan	24	54	Czechia	49	43	Ghana	75	37	Gambia	102
67	Chile	25	54	Oman	49	43	Maldives	75	37	Indonesia	102
						43	Vanuatu	75			
									36	Albania	104
									36	Algeria	104
									36	Cote d'Ivoire	104
									36	El Salvador	104
									29	Laos	134
									29	Mauritania	134
									29	Togo	134
									28	Vietnam	137
									28	Bosnia and Herzegovina	111
									28	Guinea	137
									28	Liberia	137
									28	Myanmar	137
									28	Paraguay	137
									27	Angola	142
									27	Djibouti	142
									27	Philippines	142
									27	Papua New Guinea	142
									27	Uganda	142
									26	Bangladesh	146
									26	Central African Republic	146
									26	Korea, North	170
									26	Uzbekistan	146
									26	Cameroon	149
									26	Niger	123
									25	Guatemala	149
									25	Iran	149
									25	Lebanon	149
									25	Madagascar	149
									25	Mozambique	149
									25	Nigeria	149
									25	Tajikistan	149
									24	Honduras	157
									24	Russia	129
									24	Zimbabwe	157
									22	Nicaragua	159
									21	Cambodia	160
									21	Chad	160
									21	Eritrea	160
									21	Iraq	160
									21	Comoros	160
									19	Afghanistan	165
									19	Burundi	165
									19	Congo	165
									19	Guinea Bissau	165
									19	Turkmenistan	165
									18	Democratic Republic of the Congo	170
									18	Haiti	170
									18	Korea, North	170
									17	Libya	173
									16	Equatorial Guinea	174
									16	Sudan	174
									15	Venezuela	176
									15	Yemen	176
									14	Syria	178
									12	Somalia	179
									12	South Sudan	179



#cpi2020  
www.transparency.org/cpi

This work from Transparency International (2020) is licensed under CC BY-ND 4.0

Slika 5 : Indeks percepcije korupcije za 2020.<sup>95</sup>

Rezultati Specijalnog Eurobarometra o korupciji pokazuju da troje građana EU korupciju doživljavaju kao široko rasprostranjenu u svojoj zemlji. Štaviše, 56% ispitanika misli da se nivo korupcije u njihovoj zemlji povećao u poslednje tri godine, a samo 5% misli da se smanjio. Međutim,

<sup>94</sup> <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020>

<sup>95</sup> Transparency International CPI, 2020.

mного manji procenat Evropljana (26%) oseća se lično pogođenim korupcijom u svom svakodnevnom životu. Još manje ljudi - jedan od 12 (8%) - iskusilo je korupciju tokom poslednjih 12 meseci, a samo jedan od 25 (4%) izveštava o ličnom iskustvu davanja mita za primljene usluge. Tvrdi se da jaz između široko rasprostranjene percepcije korupcije i ograničenog iskustva de facto podmićivanja sugerise da Evropljani, osim podmićivanja, smatraju i druge vrste ponašanja - poput trgovine uticajem, favorizovanja ili klijentelizma - korupcijom.

### 3.2. Borba protiv korupcije u odabranim najmanje korumpiranim zemalja prema CPI

#### 3.2.1. Danska

Danska, prema poslednjem merenju iz 2020. godine ima CPI 88 od 100.

Danska se smatra jednom od najmanje korumpiranih zemalja na svetu, a primanje mita i druge koruptivne prakse ne smatraju se preprekama za poslovanje. Danski krivični zakonik zabranjuje aktivno i pasivno podmićivanje i većinu drugih oblika krivičnih dela korupcije sadržanih u međunarodnim antikorupcijskim konvencijama. Takođe je zabranjeno podmićivanje stranih javnih zvaničnika, a kompanije mogu biti krivično odgovorne za dela korupcije koja su počinili pojedinci koji rade u njihovo ime. Ne pravi se razlika između mita i plaćanja olakšica, a ispravnost poklona i gostoprinstvo zavise od njihove namere i dobijene koristi. Postoji malo formalne regulacije sukoba interesa i otkrivanja imovine u javnom sektoru.

Uprkos vrlo niskom stepenu korupcije, međunarodne nadzorne institucije kritikovale su Dansku zbog netransparentnih pravila o finansiranju političkih partija i nedovoljne primene stranih zakona o podmićivanju. Bez obzira na to, vlada inače efikasno sprovodi antikorupcijske politike i zakone.

U danskom pravosuđu postoji mali rizik od korupcije. Sudstvo je nezavisno od ostalih grana vlasti i izuzetno je cenjeno i smatra se nezavisnim i pravičnim.<sup>96</sup> Preduzeća imaju dovoljno poverenja u efikasnost pravnog okvira za rešavanje sporova, ali izražavaju određene rezerve u pogledu efikasnosti pravnog okvira u osporavanju propisa. Mito i neredovna plaćanja za donošenje povoljnih presuda smatraju se vrlo neobičnim.<sup>97</sup> Preko četiri od pet kompanija i građana smatra nezavisnost sudova dobrom ili vrlo dobrom. Sudije izražavaju uverenje da se imenovanja i unapređenja u pravosuđu zasnivaju na zaslugama. Veoma mali broj sudija izražava zabrinutost zbog suočavanja sa neprimerenim pritiskom u svom radu.<sup>98</sup>

Sprovođenje ugovora traje 485 dana, što je znatno brže nego u drugim zemljama OECD sa visokim prihodima. Danska je potpisala Njujoršku konvenciju iz 1958. godine i potpisnica je Međunarodnog centra za rešavanje investicionih sporova (ICSID). Poslednjih godina nisu zabeleženi veći sporovi oko investicija u Danskoj.<sup>99</sup>

Danska policija nije pogođena korupcijom i uživa veliki stepen poverenja javnosti. Pouzdanost policijskih službi za zaštitu preduzeća od kriminala smatra se veoma visokom, a vlada ima efikasne mehanizme za istragu i kažnjavanje policijskog zlostavljanja i korupcije. Javne ankete otkrivaju da

<sup>96</sup> World Bank, (2018) *Doing Business* 2018.

<sup>97</sup> World Economic Forum: Global Competitiveness Index 2017-2018.

<sup>98</sup> European Network of Councils for the Judiciary: Independence, Accountability and Quality of the Judiciary, Performance Indicators 2017.

<sup>99</sup> US Department of State: Investment Climate Statement 2017.

građani ne plaćaju mito policajcima i da se policijske službe smatraju jednom od najmanje korumpiranih danskih institucija.<sup>100</sup>

Veoma je verovatno da će se kompanije susresti sa korupcijom prilikom dobijanja javnih usluga u Danskoj. Pravni, regulatorni i računovodstveni sistem su transparentni i u skladu sa međunarodnim standardima. Birokratske procedure su pojednostavljene i transparentne. Novi zakoni i propisi koji utiču na poslovni sektor stupaju na snagu samo dva puta godišnje; 1. januara ili 1. jula.<sup>101</sup> Većina danske administracije je decentralizovana i tumačenje zakona može se razlikovati od jedne do druge opštine ili regiona. Iako se smatra relativno opterećenim državnim administrativnim zahtevima i kompanije izveštavaju da neefikasna vladina birokratija može predstavljati prepreku poslovanju,<sup>102</sup> neregularne isplate i primanje mita gotovo nikada ne nastaju pri dobijanju javnih komunalnih usluga, poslovnih dozvola, licenci i ostale srodne usluge.<sup>103</sup> Za pokretanje preduzeća potrebno je manje od polovine vremena potrebnog u drugim zemljama OECD sa visokim prihodima.<sup>104</sup> Preduzeća mogu pokrenuti svoje kompanije u roku od nekoliko sati putem jednostavnog sistema registracije plug'n'plai (Invest in Danska, oktobar 2014). Bavljenje građevinskim dozvolama zahteva znatno manje koraka i manje od polovine prosečnog vremena u drugim zemljama OECD sa visokim prihodima.<sup>105</sup>

U danskoj zemljišnoj upravi postoji mali rizik od korupcije. Kompanije izražavaju uverenje da su imovinska prava dobro zaštićena i poštovana u Danskoj. Kompanije verovatno neće naići na korupciju tokom interakcije sa zemljišnim službama u Danskoj. Kompanije i pojedinci koji nisu iz EU i koji nisu boravili ili bili prisutni u Danskoj u prethodnih pet godina mogu da kupuju nekretnine samo uz dozvolu danskog Ministarstva pravde.<sup>106</sup> Eksproprijacija u javne svrhe uz razumnu nadoknadu u skladu sa standardima utvrđenim međunarodnim pravom je dozvoljena, ali u poslednje vreme nije bilo značajnijih eksproprijacija i nema razloga da se veruje da bi se u bliskoj budućnosti mogle dogoditi velike eksproprijacije.<sup>107</sup>

U danskoj poreskoj administraciji postoji umeren do nizak rizik od korupcije. Kompanije izveštavaju da su mito i neredovne isplate izuzetno retki kada vrše godišnje isplate poreza. Ipak, skoro polovina anketiranih kompanija smatra poresku prevaru najrasprostranjenijom koruptivnom praksom. Poreske stope i propisi preduzeća svrstavaju među najproblematičnije faktore poslovanja u Danskoj.<sup>108</sup> Danski zakon o proceni poreza precizira da se primanje mita i olakšica plaćenih stranim javnim službenicima i zaposlenima u preduzećima pod državnom kontrolom ne može odbiti od poreza. Ministarstvo opozivanja objavljuje evidenciju poreza na dobit radi povećanja transparentnosti i javnog nadzora

---

<sup>100</sup> Getting the Deal Through: Anti-Corruption Regulation Denmark 2017.

<sup>101</sup> US Department of State: Investment Climate Statement 2017.

<sup>102</sup> World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2015-2016.

<sup>103</sup> European Commission: EU Justice Scoreboard 2017.

<sup>104</sup> World Bank: Doing Business 2017.

<sup>105</sup> World Bank: Doing Business 2018.

<sup>106</sup> European Network of Councils for the Judiciary: Independence, Accountability and Quality of the Judiciary, Performance Indicators 2017.

<sup>107</sup> US Department of State: Investment Climate Statement 2017.

<sup>108</sup> European Commission: EU Justice Scoreboard 2017.

plaćanja poreza na dobit. Preduzeća troše manje vremena na plaćanje poreza u poređenju sa drugim zemljama OECD sa visokim prihodima.<sup>109</sup>

U danskoj carinskoj administraciji rizici od korupcije su mali. Neregularna plaćanja i mito su veoma retki tokom carinskih postupaka. Efikasnost i vremenska predvidljivost uvoznih postupaka smatraju se zadovoljavajućim. Ankete otkrivaju da se danska carinska uprava smatra slobodnom od korupcije i zloupotrebe položaja i da se mito gotovo nikada ne dešava tokom interakcije sa carinskim službama.

Umeren do nizak rizik od susreta sa korupcijom, lošim upravljanjem ili nepravilnostima u danskom procesu javnih nabavki. Malo ispitanih preduzeća veruje da korupcija sprečava njihovu kompaniju da pobedi na javnom tenderu ili da će službenici za nabavke verovatno pokazivati favorizovanje prilikom donošenja odluka o ugovorima. Otprilike jedna od sedam kompanija veruje da je korupcija široko rasprostranjena na tenderima kojima upravljaju nacionalne vlasti, a svaka peta kompanija veruje da je korupcija rasprostranjena na tenderima kojima upravljaju lokalne vlasti. Veliki projekti javnih nabavki podležu zahtevima tendera u skladu sa zakonodavstvom EU.<sup>110</sup> Preduzeća osuđena za korupciju podležu novčanim kaznama i eventualno zabranama za obavljanje određenih komercijalnih aktivnosti, u zavisnosti od težine krivičnog dela.<sup>111</sup> Nelojalna konkurencija državnih preduzeća ne predstavlja zabrinutost.<sup>112</sup>

Danski krivični zakon zabranjuje aktivno i pasivno podmićivanje, trgovinu uticajem, proneveru, prevaru, kršenje poverenja i pranje novca. Takođe kriminalizuje podmićivanje stranih javnih zvaničnika, podmićivanje preduzeća i korupciju koju su počinili pojedinci koji rade u ime kompanije. Kazne za primanje mita prema Krivičnom zakonu mogu da uključuju novčane kazne i kaznu zatvora do šest godina. Prihod od korupcije takođe može biti oduzet. Vlada generalno efikasno sprovodi zakone o borbi protiv korupcije.<sup>113</sup> Javni tužilac izdao je memorandum kojim upućuje tužioce da gone i kompaniju i pojedinca za koruptivna dela u slučaju da zaposleni radi na višem nivou. Ako se zaposlenik koji nije stariji od njih podmićuje u interesu kompanije, samo se protiv preduzeća treba goniti kao opšte pravilo. Ne pravi se razlika između podmićivanja i plaćanja olakšica, a ispravnost poklona i gostoprimstvo zavise od njihove namere i dobijene koristi.<sup>114</sup>

Zakon o merama za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma zahteva da regulisane finansijske institucije i drugi subjekti prijave sumnjive transakcije javnom tužiocu za teški ekonomski i međunarodni kriminal. Danska nema posebne zakone koji štite uzbunjivače, pa izveštaj vladine stručne komisije iz 2015. godine koji savetuje uvođenje posebnog zakonodavstva. Preduzeća u finansijskom sektoru suočavaju se sa zakonskim zahtevima za sprovođenje programa uzbunjivanja za svoje zaposlene. Međutim, postoji dužnost da se prijave prekršaji u javnom sektoru pronađeni u Kodeksu ponašanja u javnom sektoru.<sup>115</sup> Ne postoje posebni zakoni koji regulišu sukobe interesa i otkrivanje imovine za članove parlamenta; obelodanjivanje imovine je dobrovoljno. Danska ima jedno od najlakših propisa o političkim finansijama u Evropi. OECD je izrazio zabrinutost da danske

---

<sup>109</sup> European Commission: EU Anti-Corruption Report: Annex 4, Denmark, Feb. 2018.

<sup>110</sup> European Commission: EU Anti-Corruption Report: Annex 4, Denmark, Feb. 2018.

<sup>111</sup> UNODC: UNCAC Implementation Review Denmark 2016.

<sup>112</sup> Bertelsmann Stiftung: Sustainable Governance Indicators – Denmark Report 2016.

<sup>113</sup> European Commission: EU Justice Scoreboard 2017.

<sup>114</sup> European Commission: EU Justice Scoreboard 2018.

<sup>115</sup> UNODC: UNCAC Implementation Review Denmark 2018.

vlasti u nekoliko slučajeva nisu detaljno istražile navode o podmićivanju stranih država.<sup>116</sup> Poslednji postupak podmićivanja stranih lica datira iz 2012. godine.

Danska je potpisnica Konvencije OECD o podmićivanju, Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), Građanske i krivične konvencije Saveta Evrope protiv korupcije i Grupe država protiv korupcije (GRECO).

Danski ustav garantuje slobodu izražavanja, koja je široko poštovana u praksi. Mediji odražavaju širok spektar političkih mišljenja i često su kritični prema vladi. Danski mediji igraju centralnu ulogu u razotkrivanju skandala političkog zlostavljanja, pri čemu slučajevi sumnje na prevaru često počinju u medijima. Kontroverzni zakon o pristupu informacijama stupio je na snagu 2014. godine, zabranjujući javni pristup dokumentima između ministarstava i njihovih savetnika. Izneta je kritika da će ovaj ograničeni pristup informacijama sprečiti medije i civilno društvo da otkriju potencijalnu zloupotrebu moći u državnoj upravi. Dansko medijsko okruženje je među najslobodnijim na svetu.<sup>117</sup>

U Danskoj ne postoji jedinstveno zakonodavstvo koje reguliše organizacije civilnog društva (OCD), ali je njihova nezavisnost zagarantovana zakonom i nema primera političkog mešanja. Veoma mali broj OCD se bavi korupcijom zbog ograničene uloge koju korupcija igra u javnoj raspravi. Ipak, glavni vladini subjekti odgovorni za borbu protiv korupcije aktivno saraduju sa civilnim društvom i drugim relevantnim akterima.<sup>118</sup>

Danska je jedna od šest zemalja koje su poboljšale izvršenje zakona od poslednjeg izveštaja. Međutim, danski zakoni o podmićivanju i dalje ne pokrivaju trgovinu uticajem, inostrani propisi o podmićivanju ne šire se na Grenland i Farska ostrva, a zakoni koji čekaju na prenos direktive EU na ne štite uzbunjivače na odgovarajući način.<sup>119</sup>

Danska se može izdvojiti kao primer dobre sudske prakse.

#### *Jake strukturne karakteristike Danskog pravosudnog sistema*

Danski pravosudni sistem ima nekoliko jakih strukturnih tačaka. Za različite zadatke postoje nezavisna tela u pravosuđu, kao što su: Odbor za dozvole, Sudska uprava, Odbor za spoljne aktivnosti, Savet za imenovanje sudija, Specijalni optužni sud i Revizija. Ova tela ne samo da daju institucionalnu autonomiju i nezavisnost pravosuđu u odnosu na ostale javne vlasti, već neguju nepristrasnost unutar sistema - npr. kroz multidisciplinarni sastav i procedure za imenovanje svojih članova. Takođe uspostavljaju prilično sofisticirani sistem provere i ravnoteže unutar pravosuđa. U ovom kontekstu, vredí napomenuti da je formiranje Sudske uprave - poput Saveta za imenovanja 1999. bio izričito usmeren na jačanje autonomije i nezavisnosti pravosuđa, i na taj način demonstrirajući svoj stav kao treće sile u državi.

---

<sup>116</sup> OECD: Phase 3 Report 2015.

<sup>117</sup> <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/denmark/>

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Ibid.



### 3.2.2. Novi Zeland

Pravosudni sistem Novog Zelanda nosi veoma mali rizik od korupcije za kompanije. Sudstvo deluje na otvoren i transparentan način i efikasno je u sprovođenju imovinskih i ugovornih prava.<sup>120</sup> Ispitani rukovodioci preduzeća izveštavaju da se neredovne isplate radi postizanja povoljnih sudskih odluka nikada ne razmenjuju. Za pritužbe na ponašanje sudija, kompanije se mogu obratiti Kancelariji poverenika za sudsko ponašanje.<sup>121</sup>

Izvršenje ugovora traje znatno manje vremena nego u proseku za OECD, ali je malo.<sup>122</sup> Novi Zeland je član Međunarodnog centra za rešavanje investicionih sporova i potpisnik Konvencije o priznavanju i izvršenju stranih arbitražnih odluka (Njujorška konvencija iz 1958. godine).

Rizik od nailaska na korupciju u novozelandskoj policijskoj službi vrlo je nizak. Vlada ima uspostavljene efikasne mehanizme za sprečavanje i otkrivanje korupcije u policiji (putem, na primer, Nezavisnog organa za ponašanje policije), i nema prijavljenih slučajeva nekažnjavanja. Ispitani poslovni rukovodioci polažu veliko poverenje u novozelandske policijske službe i prijavljuju malo poslovnih troškova nasilja i kriminala.<sup>123</sup>

Vlada Novog Zelanda primenjuje strog kodeks ponašanja za sve zaposlene u državnim službama. Shodno tome, kompanije sa Novog Zelanda izveštavaju da se mito u vezi sa komunalnim preduzećima gotovo nikada ne dešava. Regulatorni sistem Novog Zelanda je transparentan i strani investitori mogu lako obavljati komercijalne transakcije. Osnivanje preduzeća nigde nije tako lako kao na Novom Zelandu. Potrebno je u proseku pola dana, zahteva samo jedan postupak i košta manje nego u većini zemalja OECD.<sup>124</sup>

Nema dostupnih statistika o podmićivanju javnih usluga na Novom Zelandu, ali dvadeset i tri procenta anketiranih organizacija u Australiji i Novom Zelandu izvestilo je da se u poslednjih pet godina susretalo sa podmićivanjem, od kojih je većina uključivala privatni sektor, a samo mali deo javni službenici.<sup>125</sup>

Vlasnička prava su generalno dobro zaštićena otvorenim i efikasnim pravosudnim sistemom.

Vlasti Novog Zelanda strogo sprovode krivična dela povezana sa korupcijom.

Postoji vrlo nizak rizik da se od kompanija koje posluju na Novom Zelandu zatraže dodatna plaćanja ili mito bez dokumenata u vezi sa plaćanjem poreza.<sup>126</sup>

Korupcija u carinskoj administraciji ne brine preduzeća na Novom Zelandu, gde su neredovna plaćanja i mito pri uvozu ili izvozu robe najmanje zastupljeni u svetu. Rukovodioci kompanija ne smatraju da carinske procedure predstavljaju teret za poslovanje.<sup>127</sup>

U sektoru javnih nabavki na Novom Zelandu postoji mali rizik od korupcije, ali postoje neki rizici od prevara. Preusmeravanje javnih sredstava je neuobičajeno, a preduzeća izveštavaju da zvaničnici ne

---

<sup>120</sup> US Department of State: Investment Climate Statement 2018.

<sup>121</sup> World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2015-2016.

<sup>122</sup> World Bank: Doing Business 2016.

<sup>123</sup> US Department of State: Country Report on Human Rights Practices for 2018.

<sup>124</sup> World Bank: Doing Business 2016.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2015-2016.

<sup>127</sup> World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2015-2016.

pokazuju favorizovanje dobro povezanim firmama i pojedincima kada odlučuju o politikama i ugovorima. Kompanije ne prijavljuju neregularne isplate u vezi sa dodeljivanjem javnih ugovora, ali nekoliko kompanija izveštava o drugim oblicima korupcije: Od 33% kompanija koje su doživele ekonomski kriminal u poslednje dve godine, 19% od novozelandskih kompanija izveštavaju da su doživele prevaru u nabavkama. Iako se globalna prevara često dešava tokom poziva za ponude i postupka podnošenja ponuda, ispitanici sa Novog Zelanda prijavljuju zabrinutost u vezi sa prevaram tokom izbora dobavljača, procesa plaćanja i ugovaranja ili održavanja dobavljača. Shodno tome, preduzećima na Novom Zelandu se preporučuje da koriste specijalizovani alat za javnu nabavku za detaljnu analizu kako bi procenili potencijalne rizike.<sup>128</sup>

Novi Zeland ima sveobuhvatan pravni okvir za borbu protiv korupcije i sprovodi stroge kazne za koruptivne postupke (ICS 2015). Dva zakona inkriminišu aktivno i pasivno podmićivanje: Zakon o zločinima (CA) u javnom sektoru i Zakon o tajnim komisijama (SCA) u privatnom sektoru.<sup>129</sup> Nijedan od statuta ne dozvoljava plaćanja olakšica, ali UA daje izuzeće ako je krivično delo počinjeno samo da bi se osiguralo ili ubrzalo izvršavanje stranog javnog zvaničnika rutinske vladine akcije, pod uslovom da je vrednost naknade mala.

Zakon o organizovanom kriminalu i antikorupciji predviđa niz mera za borbu protiv ilegalnih aktivnosti kao što su pranje novca, podmićivanje i kriminal povezan sa drogom. Prema ovom zakonu, kazne za primanje mita i korupciju u privatnom sektoru usklađene su sa krivičnim delima podmićivanja javnog sektora, tako što su kazne povećane sa maksimalno dve godine zatvora na najviše sedam godina zatvora. Krivična dela podmićivanja iz inostranstva takođe su ojačana kako bi odgovorila na preporuke radne grupe OECD za primanje mita.<sup>130</sup>

Kodeks ponašanja javnih službi na Novom Zelandu navodi da javni službenici ne smeju zloupotrebljavati svoje funkcije niti prihvatati poklone, nagrade ili beneficije koji bi mogli ugroziti njihov integritet. Pokloni se mogu prihvatiti samo nakon transparentnog postupka prijavljivanja i registracije. Zakon o zaštićenom otkrivanju podataka štiti zaposlene i druge pojedince u privatnom i javnom sektoru koji obavestavaju o ozbiljnim prekršajima na svom radnom mestu. Daje uzbunjivačima imunitet od građanskih i krivičnih postupaka protiv njih, koji se zasnivaju na njihovom otkrivanju i omogućava zaposlenima da podnesu lične pritužbe, ako im poslodavac uzvratu otpuštanjem ili stavljanjem u nepovoljan položaj.<sup>131</sup>

Novi Zeland je ratifikovao Konvenciju OECD o podmićivanju, ali je samo potpisao Konvenciju Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC).

Zakon predviđa slobodu govora i slobodu okupljanja i udruživanja, a vlada u potpunosti poštuje ta prava, kao i slobodu medija, koji rade bez pritiska.<sup>132</sup>

Novi Zeland ima aktivno i raznoliko civilno društvo. Institucije za borbu protiv korupcije, poput Ministarstva pravde i nezavisne Kancelarije za teške prevare, aktivno saraduju sa civilnim društvom.

---

<sup>128</sup> PricewaterhouseCoopers (pwc): Economic Crime Survey 2017.

<sup>129</sup> New Zealand Law Society: "Organised crime and anti-corruption legislation passed," 2015.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Norton Rose Fulbright: Business ethics and anti-corruption laws: New Zealand, September 2016.

<sup>132</sup> US Department of State: Country Report on Human Rights Practices for 2017.



### 3.2.3. Singapur

Od 1995. do 2020. godine Singapur je neprekidno rangiran kao najmanje korumpirana azijska zemlja, prema Indeksu percepcije korupcije (CPI) kompanije Transparenci International. Singapur je rangiran na 4. mesto sa ocenom 85 na CPI za 2020. godinu.

Ovo rangiranje uverava o široko rasprostranjenoj percepciji da je Singapur jedan od najboljih zemalja bez korupcije u svetu.

Međutim, put do današnjeg Singapura nije bio lak. Pre samouprave 1959. godine, u Singapuru je vladala korupcija zbog bezbroj faktora, uključujući neadekvatne zakone, nedovoljnu radnu snagu u agenciji za borbu protiv korupcije, velike razlike u platama između javnog i privatnog sektora, nedostatak posvećenost među izvršiteljima itd. U suštini, celokupna socijalno-ekonomska klima učinila je za istrebljenje korupcije je bio potreban podvig političke volje.

Dakle, četiri stuba singapurske strategije za borbu protiv korupcije izrasla su na snažnim temeljima političke volje da se iskoreni korupcija gde god se ona dogodi - efikasni zakoni, nezavisno sudstvo, efikasno izvršenje i odgovarajuća javna služba.

Singapurski model spada u intervencijske modele. U startegiju razvoja su ga prvi implementirali Singapur i Hongkong, a potom i druge države ASEAN.<sup>133</sup>

Singapur je u prošlosti bio veoma korumpirana država. Korupciju je pospešivao kolonijalizam.

Za ovaj model je karakteristično da je politika vlade centralizovana, te da je moć policije u upravljanju korupcijom i njenim otkrivanjem oduzeta i prenet na predsednika vlade ili na nekog visokog vladinog službenika.

Biro za istražne radnje u Singapuru osnovan je pedesetih godina prošlog veka, pošto je jedan policijski inspektor ukrao 1800 tona narkotika. Osnivanje biroa bio je znak investitorima da se korupcija u državi neće tolerisati, te da ta vrsta tolerancije ne može biti okvir za strana ulaganja i investicije.

Desetak godina nakon osnivanja Biroa, korupcija nije bila zaustavljena, pa se prešlo na efikasniju legislativu u borbi protiv korupcije. Ukinut je Akt za prevenciju korupcije, a CIPB je dobio veća ovlašćenja i mogućnost pojačanog kažnjavanja. Važno je reći da je ovaj korak bio moguć tek nakon promene vlasti u Singapuru 1959. godine, nakog čega su procesuirani mnogi zvaničnici prethodne vlade. Na ovaj način podignuto je poverenje građana u CIPB.

CIPB ima sve nadležnosti za borbu protiv korupcije, a 1989. usvojen je i Zakon o zapleni korupcijom stečene koristi. Ovim zakonom data je mogućnost sudovima da svu imovinu za koju se sumnja da je stečena koruptivnim aktivnostima zapleni ili zamrzne, dok im je Zakon protiv pranja novca omogućio još veća ovlašćenja u ovom pogledu.

Sa svega 75 zaposlenih, CIPB odlično obavlja svoj posao.

Treba naglasiti da je režim u Singapuru autoritaran, ali da je ekonomski rast u prvom planu političara, što je u direktnoj vezi sa borbom protiv korupcije.

---

<sup>133</sup> Hwee, N. L. K. (2019) Singapores expirience in the fight against corruption, [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG11/23\\_GG11\\_CP\\_Singapore2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG11/23_GG11_CP_Singapore2.pdf), posećeno: 16. 6. 2020.

CIPB je hijerarhijski organizovan sa predsednikom na čelu. Njemu se upućuju svi izveštaji, tako da je u mogućnosti da kontroliše sve aktivnosti. U hijerarhiji slede zamenik direktora, asistent direktora i specijalni istražitelji. CIPB je direktno odgovoran Antikorupcijskom savetodavnom komitetu, a ovaj predsedniku države.

Borbu protiv korupcije u Singapuru uređuju dva zakona Zakon o sprečavanju korupcije („PCA“) i korupcija, trgovina drogom i druga ozbiljna dejstva Zakon o zločinima (oduzimanje koristi) („CDSA“).

PCA je primarno zakonodavstvo koje je uspostavilo istragu koruptivne prakse Biroa („CPIB“), ovlašćuje istražitelje CPIB za istrage krivičnog dela korupcije i obezbeđuje kazne za krivična dela korupcije.

Pored predikatnog krivičnog dela korupcije, CDSA dopunjuje PCA u terminima kriminalizacije sekundarnog aspekta krivičnih dela korupcije - sticanje ili koristi od korupcije, pomaganje drugoj osobi da to učini i otkrivanje podataka i informacija koje mogu da štete bilo kojoj osobi u istrazi sprovedenoj u skladu sa CDSA. CDSA takođe služi i funkciji uklanjanja koristi od korupcije u pružanju pomoći zadržavanje pre osude i oduzimanje takvih povlastica nakon osude.<sup>134</sup>

#### 3.2.4. Švedska

Pravni okvir u švedskom zakonodavstvu ne pravi razliku između podmićivanja javnih službenika i privatnog podmićivanja. Takođe ne postoji razlika između podmićivanja stranih ili domaćih javnih zvaničnika. Međutim, učešće javnog zvaničnika delovaće kao otežavajuća okolnost i povećati verovatnoću da se neka korist smatra mitom. Mito je regulisano švedskim Kaznenim zakonikom, poglavlje 10, odeljak 5 a-e. Postoje i neka pomoćna zakonodavstva koja bi mogla da se primene u vezi sa pitanjima podmićivanja, poput Zakona o marketingu (SFS 2008: 486) i Švedskog zakona o porezu na dohodak (SFS 1999: 1229).<sup>135</sup>

Zaposleni ili osoba koja izvršava zadatak koji za sebe ili drugu osobu primi, prihvati obećanje ili zahteva neprikladnu korist za obavljanje posla ili zadatka, može se smatrati primanjem mita. Nepravilna korist je korist koja objektivno ima potencijal da utiče na izvršavanje zadatka ili se doživljava kao nagrada za izvršenje zadatka. Pored krivičnih dela primanja i davanja mita, krivično delo koje se odnosi na primanje mita su i trgovina uticajem i nesavesno finansiranje mita. Trgovanje uticajem uključuje čin uzimanja ili davanja nepropisne koristi kako bi se uticalo na radnju ili odluku osobe u vršenju javnih ovlašćenja ili u javnim nabavkama. Pojedinaac koji deluje u ime kompanije koja obezbeđuje novac ili imovinu koje treća strana koristi za davanje mita može biti proglašen krivim za nesavesno finansiranje mita.<sup>136</sup>

Švedski krivični zakonik ne sadrži definiciju javnog službenika, jer ne postoji određeno krivično delo za podmićivanje javnih službenika. Međutim, „zaposleni ili osoba koja izvršava zadatak“ uključuje, između ostalog, zadatke na osnovu izbora, imenovanja, dužnosti i dogovora.

---

<sup>134</sup> Ibid

<sup>135</sup> Hedwall, M. Konig, O. (2015) Overview of Anti-Bribery Laws Overview of Anti-Bribery Laws in EMEA <https://globalcompliancenews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-sweden/>

<sup>136</sup> Ibid.

Posledice podmićivanja mogu biti za uključene pojedince - Švedski kazneni zakonik utvrđuje isti raspon kazni za javne službenike kao i za pojedince koji podmićuju javne službenike. Kazne su sledeće<sup>137</sup>:

Novčana kazna (proporcionalna prihodu pojedinca, ograničena na maksimalno 150.000 SEK) ili do dve godine zatvora.

Ako se smatra teškim krivičnim delom, između šest meseci i šest godina zatvora. Neiscrpane liste kriterijuma koje treba uzeti u obzir uključuju položaj pojedinca, vrednost koristi, da li je primanje mita bilo deo sistematske kriminalne aktivnosti ili kriminalna aktivnost velikih razmera ili je na neki drugi način posebno opasna.

Za kompaniju / pravno lice: administrativna kazna između 5.000 SEK i 10 miliona SEK (zahteva da kompanija nije učinila ono što se opravdano može očekivati da spreči primanje mita ili da je podmićivanje počinilo lice na rukovodećem mestu ili sa posebnom odgovornošću za nadzor).

Ograničenja koja se primenjuju na troškove gostoprimstva (pokloni, putovanja, obroci, zabava, između ostalog) - Kazneni zakonik ne uspostavlja kvantitativna ili kvalitativna ograničenja troškova gostoprimstva. Da bi se procenilo da li se izdatak za gostoprimstvo smatra mitom, mora se utvrditi da li izdatak predstavlja neprikladnu korist. Značenje neprimerene koristi dalje je opisano u pripremnim radovima Kaznenog zakona kao korist koja objektivno ima potencijal da utiče na izvršenje zadatka ili se doživljava kao nagrada za izvršenje zadatka. Da li bi se troškovi mogli smatrati primanjem mita, moraće se utvrditi od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir sve činjenice i okolnosti u vezi sa slučajem. Tip gostoljubivosti, ekonomska vrednost i položaj primaoca su primeri takvih vrsta okolnosti. Iako ne postoji poseban zakon o podmićivanju javnih službenika, gostoljubivost javnih službenika verovatnije će se smatrati neprikladnom zbog odgovornosti i poverenja povezanog s njihovim položajem.

#### Isplata olakšica

Kazneni zakonik ne priznaje takozvana plaćanja olakšica. Isplata olakšica smatra se neprimjerenom pogodnošću i time predstavlja podmićivanje. Gotovinske isplate javnim službenicima mogu se objektivno smatrati neprikladnim zbog prirode beneficije (gotovina) i položaja primaoca (javni službenik).

Švedski kazneni zakonik posebno ne prepoznaje programe usklađenosti kao instrumente za ublažavanje ili uklanjanje odgovornosti pravnih lica pre nego što je počinjeno krivično delo korupcije. Međutim, pravna lica mogu delimično ublažiti svoju krivičnu odgovornost ako usvoje efikasan program usklađenosti. Kao što je gore opisano, kompanija za koju se utvrdi da nije učinila ono što bi se moglo razumno očekivati da spreči primanje mita, može dobiti korporativnu kaznu. Usvajanjem programa usklađenosti pravno lice smanjuje rizik da nije učinilo ono, što se opravdano može očekivati da spreči podmićivanje, a samim tim smanjuje se i rizik od dobijanja korporativne kazne. Međutim, program usklađivanja nije efikasna odbrana, ako su mito počinili pojedinci na rukovodećim položajima ili sa posebnom odgovornošću za nadzor. Ako se izda korporativna kazna, postojanje programa usklađenosti može smanjiti iznos kazne. U nedostatku izričitih zakonskih odredbi u vezi sa

---

<sup>137</sup> Ibid.

programima usklađenosti, usvajanje programa usklađenosti preporučuje se merom koja može ublažiti krivičnu odgovornost doprinoseći stavu da je kompanija učinila ono što se opravdano može očekivati da spreči primanje mita odvija. Preventivne radnje preduzete kao deo programa usklađenosti mogu se takođe uzeti u obzir pri utvrđivanju korporativne kazne.

IKT mogu znatno doprineti borbi protiv korupcije.

Švedski program za IKT - Spider je razvio listu mogućih područja u kojima IKT mogu pomoći u borbi protiv korupcije<sup>138</sup>:

- Automatizacija, koja može smanjiti mogućnosti za korupciju u ponovljenim operacijama.
- Transparentnost, koja može pomoći u smanjenju prostora za diskreciju.
- Otkrivanje u operacijama radi identifikovanja anomalija.
- Preventivno otkrivanje praćenjem mreže i pojedinaca.
- Podizanje svesti i osnaživanje javnosti o pravu da se odupre proizvoljnom i neodgovornom postupanju.
- Izveštavanje, za stvaranje kanala za žalbe, koji mogu dovesti do konkretne akcije i pomoći u kažnjavanju prekršaja i smanjiti jaz.
- Otvraćanje širenjem informacija o prijavljenim slučajevima korupcije.
- Promovisanje etičkih stavova putem angažovanja javnosti i diskusije na mreži.

### 3.2.5. Nemačka

„Indeks percepcije korupcije“ za javni sektor pokazao je 20 poena u Nemačkoj za 2020. Skala ima raspon od 0 do 100, u kojem korupcija raste, što je veći taj broj. Sa ovim rezultatom Nemačka se nalazi na 9. mestu. Dakle, u poređenju sa drugim zemljama to je bolje od proseka. Ukupan indeks percepcije korupcije je 82, što Nemačku dovodi, takođe na 9. mesto od 180 zemalja u 2020. godini.

Razvoj indeksa korupcije u javnom sektoru Nemačke od 2003. do 2020. godine u odnosu na Evropu i svet dat je u tabeli:

**Tabela 2:** Razvoj indeksa korupcije u javnom sektoru Nemačke 2003-2020.

<b>Godina</b>	<b>Nemačka</b>	<b>Evropa</b>	<b>Svet</b>
2020	20	41.2	56.7
2019	20	40.6	56.8
2018	20	40.3	56.9
2017	19	40.2	56.9
2016	19	40.8	57.1
2015	19	40.5	57.5

<sup>138</sup> Grönlund, A. (2010) *Increasing transparency and fighting corruption through ICT: empowering people and communities*, SPIDER ICT4D, Series No. 3

Uzroci korupcije delom leže u političkim i kulturnim razlozima. Neefikasno sprovođenje zakona može ga dalje promovisati. Upadljivo je da je redovno niži u demokratski uređenim zemljama oblik vladavine u Nemačkoj: Savezna parlamentarna republika). Slično tome, veća korupcija se javlja pretežno u zemljama sa niskim prihodima. U Nemačkoj prihod po glavi stanovnika iznosi 48.580 američkih dolara godišnje, što je izuzetno visoko po globalnim standardima. Iznadprosečni troškovi života takođe ukazuju na relativno uspešnu zemlju.

Analize su zasnovane na anketama koje je sproveo Transparenci International, a koji godišnje izračunava indeks percepcije korupcije. Zvanični indeks prikazuje podatke upravo obrnuto i dodeljuje veće vrednosti za nižu korupciju. Dakle, zvanični rezultat za Nemačku je 80 poena u 2020. godini, što bi zapravo postalo indeks antikorupcije, jer kako se ocena povećava, korupcija opada.

Ovaj indeks uključuje samo korupciju u odgovarajućoj zemlji za javni sektor. Transparenci International takođe sprovodi još jedno istraživanje kako bi izmerio spremnost državljana za plaćanje mita i povraćaja novca u inostranstvu. Ovaj indeks zasnovan je na anketama kompanija u 28 vodećih ekonomija i poslednji put je objavljen 2011. godine. Pokazuje da, iako vlasnici preduzeća u mnogim zemljama poštuju zakone o sprečavanju pranja novca u svojim granicama, pokazuju veću spremnost za plaćanje mita u inostranstvu.

Skala ovog indeksa kreće se od 0 do 10, sa nižom vrednošću koja ponovo izražava veću spremnost da se upusti u korupciju. Nemačka je zauzela 4. mesto sa ocenom 8,6 poena. Prosek svih 28 zemalja bio je 7,8 poena, sa najboljom ocenom od samo 8,8 (Holandija).

U Nemačkoj je borba protiv korupcije prvenstveno regulisana krivičnim zakonom. Prihvatanje naknada, pasivna korupcija, odobravanje naknada i primanje mita kažnjivo je prema članovima 331 do 335a Kaznenog zakona. Međutim, ova krivična dela odnose se samo na korupciju koja uključuje javne zvaničnike. Odeljci 299, 299a i 299b Kaznenog zakona uređuju krivična dela kojima se sankcioniše korupcija u poslovnom poslovanju i u zdravstvenom sistemu. Pored toga, podmićivanje birača i članova parlamenata (ne samo saveznog parlamenta, već i državnog i lokalnih parlamenata) sankcionisano je prema članovima 108b i 108e Kaznenog zakona.<sup>139</sup>

Pored gore navedenih represivnih regulatornih odredbi, malo je preventivnih odredbi specifičnih za korupciju. Standardizovana pravila za sprečavanje korupcije postoje samo za javni sektor. U zdravstvu i privatnom sektoru, obaveze su uglavnom organizacione. Na primer, udruženja lekara akreditovanih za socijalno zdravstveno osiguranje i zakonski fondovi zdravstvenog osiguranja dužni su, prema članovima 81a (4) i 197a (4) Socijalnog zakonika, da uspostave tela za borbu protiv nedoličnog ponašanja u zdravstvenom sistemu. Slično tome, kompanije su dužne da primene mere usklađenosti radi sprečavanja korupcije prema odeljcima 30 i 130 Zakona o upravnim prekršajima.<sup>140</sup>

Da bi se efikasno borila protiv prekogranične korupcije, Nemačka podržava sprovođenje i poštovanje međunarodnih standarda protiv korupcije aktivnim učešćem u Ujedinjenim nacijama, Svetskoj banci, G7 / G20 i Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

U Nemačkoj se primenjuje Konvencija OECD o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama. Pored toga, Nemačka je pristupila Konvenciji UN protiv

---

<sup>139</sup> Szesny, A. (2020) "Anti-Corruption and Bribery Comparative Guide", *Mondaq, connecting knowledge and people*, June, 2020.

<sup>140</sup> Ibid.

korupcije. Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Saveta Evrope, a dopunski protokol Nemačka je dalje ratifikovala 10. maja 2017. godine.

Kako je Nemačka država članica EU, evropski pravni instrumenti za borbu protiv korupcije takođe se primenjuju u Nemačkoj. Ona je u nacionalno pravo transponovala Protokol od 27. septembra 1996. uz Konvenciju o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice i Konvenciju od 26. maja 1997. o borbi protiv korupcije koji uključuju zvaničnici Evropskih zajednica ili zvaničnici država članica Evropske unije. Evropska unija. Takođe se mora uzeti u obzir i Direktiva od 5. jula 2017. o borbi protiv prevara prema finansijskim interesima Unije sredstvima krivičnog prava.<sup>141</sup>

Obavezujuće smernice za sprečavanje korupcije postoje samo za javni sektor. Na primer, direktiva savezne vlade uređuje sprečavanje korupcije na nivou savezne uprave.<sup>142</sup>

Organi sprovođenja zakona i sudovi odgovorni su za sprovođenje antikorupcijskog zakonodavstva. U svim nemačkim državama postoje posebna državna tužilaštva za krivična dela belih ovratnika u kojima su osnovana posebna odeljenja za borbu protiv korupcije. U nekim državama postoje i specijalizovana državna tužilaštva za krivična dela korupcije.

Ako se sumnja na korupciju, javno tužilaštvo je dužno da interveniše. Izuzetak u ovom pogledu postoji prema članu 299 Kaznenog zakona. Budući da ova odredba uređuje odnosni prekršaj po prigovoru, korupcija u poslovnim transakcijama zahteva formalnu krivičnu prijavu. Ako se potvrdi sumnja u korupciju, javno tužilaštvo podnosi tužbu. Ako se krivični delikt može dokazati, učinilac će biti kažnjen novčanom kaznom ili zatvorom.<sup>143</sup>

U odsustvu krivičnog zakona o preduzećima, preduzeća u Nemačkoj mogu biti sankcionisana samo članom 30 Zakona o upravnim prekršajima. Javno tužilaštvo odgovorno je za krivično gonjenje (up. Član 131 (3) Zakona o upravnim prekršajima). Očigledno se pravnim licima može izreći samo novčana kazna. Alternativno ili kumulativno, može se naložiti sekundarna sankcija za oduzimanje koja je poznata iz krivičnog zakona (odeljci 22 i sledeći Zakona o upravnim prekršajima).<sup>144</sup>

Federalna kancelarija kriminalističke policije objavio je Savezni status o korupciji za 2017. godinu, u kojem je predstavljena i ocenjena kriminalna situacija u Nemačkoj. Izveštaj pokazuje da se korupcija u Nemačkoj uglavnom javlja u javnoj upravi. Ipak, Federalna kancelarija kriminalističke policije zabeležila je pad broja krivičnih dela korupcije koje je policija registrovala za 2017. Taj pad pripisuje se efikasnim strukturama za usklađivanje u preduzećima i merama za sprečavanje korupcije u javnom sektoru.<sup>145</sup>

Kritike se odnose na neadekvatno zakonodavstvo s jedne strane i nedostatke u krivičnom gonjenju dela korupcije s druge strane.

Što se tiče važećeg zakonodavstva, osnovni propisi o odgovornosti kompanija nailaze na posebne kritike. OECD je stoga apelovao na Nemačku da preduzeća kao fizička lica pozove na odgovornost

---

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> [www.itzbund.de/SharedDocs/Downloads/DE/RL\\_KorrPr.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.itzbund.de/SharedDocs/Downloads/DE/RL_KorrPr.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Szesny, A. (2020) "Anti-Corruption and Bribery Comparative Guide", Mondaq, connecting knowlege and people, June, 2020.

<sup>145</sup> Izveštaj objavljen na Univerzitetu Martin Luther u Halle-Vittenberg, pod nazivom „Zločin sa belim okovratnicima 2018. - dodata vrednost usaglašenosti - forenzička iskustva“, [www.pwc.de/de/risk/pwc-wikri-2018.pdf](http://www.pwc.de/de/risk/pwc-wikri-2018.pdf)

za krivična dela korupcije počinjena u kompaniji i da ubuduće efikasno, primereno i odvraćajuće sankcioniše kompanije.

Postojeći prekršaji korupcije se u nekim slučajevima smatraju previše neodređenim. Kritikuje se i nedostatak propisa koji bi omogućili efikasniju borbu protiv korupcije. Naročito se podseća na činjenicu da Nemačka ima neadekvatnu zaštitu uzbunjivača. Budući da anonimni uzbunjivači često daju odlučujuće tragove i na taj način omogućavaju istrage slučajeva korupcije, preporučuje se poboljšanje zaštite uzbunjivača kako bi se osigurala efikasnija borba protiv korupcije.

Da bi sprečio pravnu nesigurnost i osigurao efikasnu saradnju sa vlastima, OECD dalje preporučuje da se razviju smernice za kompanije koje će se baviti slučajevima korupcije.

Nedostaci su takođe identifikovani u krivičnom gonjenju dela korupcije. Na primer, javnim tužilaštvima i policiji nedostaju odgovarajuće organizacione strukture. Pored toga, izveštaj ukazuje na nedosledno procesuiranje korupcije širom zemlje. Ova nedosledna primena zakona od strane sudova i javnih tužilaca posebno se pripisuje nedovoljnoj saradnji na nivou nemačkih država i nedostatku informacija. Po mišljenju OECD, uspostavljanje jedinstvenog nacionalnog standarda osiguralo bi da se raspoložive sankcije u potpunosti koriste i budu efikasne, odgovarajuće i odvraćajuće.<sup>146</sup>

Transparenci International Deutschland kritikovao je obavezu državnih tužilaštava da slede uputstva ministara pravde. Ovu obavezu treba ukinuti kako bi se sprečio svaki politički uticaj u krivičnom gonjenju korupcije.<sup>147</sup>

Prekršaji zbog korupcije u vezi sa javnim službenicima uređeni su članovima 331 i naredbama Kaznenog zakona. Shodno tome, kažnjivo je delo javnog službenika ako zahteva, dozvoljava sebi obećanje ili prihvata korist za vršenje službene dužnosti, čak i ako ne krši nijednu dužnost. Suprotno tome, kažnjavaju se i pojedinci koji službeniku ponude, obećaju ili dodele naknadu za vršenje dužnosti. Ako se naknada obeća ili odobri zbog kršenja dužnosti, uslediće stroža kazna.<sup>148</sup>

Nemački krivični zakon o korupciji pravi razliku između javnih zvaničnika, evropskih javnih službenika i stranih i međunarodnih javnih zvaničnika.

Preduzeća nemaju obavezu dokumentacije ili izveštavanja u vezi sa korupcijom.

Međutim, postoji izuzetak za korporacije. U skladu sa članom 289c Trgovinskog zakona, korporacije su dužne da podnesu godišnju nefinansijsku deklaraciju, u kojoj takođe moraju da izveštavaju o merama protiv korupcije.

Ipak, kompanijama se preporučuje da vode odgovarajuću dokumentaciju u vezi sa borbom protiv korupcije.<sup>149</sup>

Ne postoji zakonska obaveza izveštavanja vlasti u slučaju da se uoče nepravilnosti u preduzeću koje ukazuju na korupciju. Bez obzira na bilo kakvu nepostojeću obavezu obelodanjivanja, kompanija

---

<sup>146</sup> Szesny, A. (2020) "Anti-Corruption and Bribery Comparative Guide", Mondaq, connecting knowledge and people, June, 2020.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Izveštaj objavljen na Univerzitetu Martin Luther u Halle-Vittenberg, pod nazivom „Zločin sa belim okovratnicima 2018. - dodata vrednost usaglašenosti - forenzička iskustva“, [www.pwc.de/de/risk/pwc-wikri-2018.pdf](http://www.pwc.de/de/risk/pwc-wikri-2018.pdf)

mora da prekine sa nedoličnim ponašanjem i pokrene potrebne radnje prema zaposlenom prema zakonu o radu.

Međutim, kompanije su dužne da isprave pogrešne poreske prijave iz prošlosti (član 153 Poreskog zakona). Pogrešne poreske prijave mogu se pojaviti u vezi sa korupcijom.<sup>150</sup>

Neadekvatni programi za borbu protiv korupcije sankcionišu se od slučaja do slučaja. Kompanija je odgovorna za izostavljene mere usklađenosti prema članu 30. Zakona o upravnim prekršajima samo ako se dela korupcije pojave kao rezultat kršenja nadzorne dužnosti od strane menadžera.

Ne postoji program popustljivosti u pogledu krivičnih dela korupcije. Otkrivanje kršenja i saradnja sa istražnim organima ipak mogu biti korisni za kompaniju. Na primer, postupak za upravni prekršaj pokrenut protiv kompanije može se obustaviti iz razloga ekspeditivnosti u skladu Zakonom o upravnim prekršajima.

Nemačko pravosuđe ima poteškoća u efikasnoj borbi protiv korupcije. Ovo je posebno zbog činjenice da nisu na raspolaganju dovoljni pravosudni resursi za rešavanje ovih, često vrlo složenih pitanja.

Krivični zakon o korupciji pretrpeo je nekoliko zakonodavnih promena poslednjih godina. Ne može se isključiti da će u dogledno vreme doći do dodatnih promena. Na primer, na osnovu Direktive o borbi protiv prevara koje utiču na finansijske interese Unije, možda će biti potrebne izmene delova Kaznenog zakona. Pored toga, raspravlja se o zakonskim ograničenjima zbog širine nekih krivičnih dela korupcije. Predlozi uključuju uvođenje sistema samoprijavlјivanja koji izuzima krivična dela korupcije i amnestiju korupcije.<sup>151</sup>

Takođe je moguće da će se u dogledno vreme promeniti pravni osnov za sankcionisanje preduzeća. U koalicionom sporazumu za 18. parlamentarni mandat, stranke su se složile da prošire zakon o upravnom prekršaju. Očekuje se da u budućnosti kompanije neće snositi isključivu odgovornost za kršenje nadzornih dužnosti od strane rukovodećeg osoblja, već da će biti uvedena direktna korporativna odgovornost.

Na osnovu nedavno objavljenog nacrtu direktive EU o zaštiti uzbunjivača, srednjoročno se očekuje da će Nemačka uskladiti nivo zaštite anonimnih uzbunjivača sa zahtevima EU. Očekuje se da će uzbunjivači tada sve više odlučivati da prijave kršenja zakona, poput korupcije.<sup>152</sup>

Šef nemačke organizacije Transparenci, Hartmut Baumer pozvao je na veću jasnoću oko pitanja finansiranja političkih partija. Rekao je da su, uprkos relativno dobrim performansama Nemačke, „potrebna bolja pravila za finansiranje i lobiranje stranaka“. Baumer je kritikovao ilegalne donacije stranaka, usitnjene donacije u kampanjama i netransparentno sponzorstvo. Transparenci Nemačka predložila je da političke stranke, parlamentarne grupe i fondacije otkriju svoje finansije u zvaničnom finansijskom izveštaju.<sup>153</sup>

### 3.2.6. Slovenija

Slovenija je u grupi zemalja bivše Jugoslavije najbolje rangirana u TI indeksu stepena percepcije korupcije, a takođe i u izveštaju Fridom Hausa za 2020. godinu, prema stanju demokratije – kao

---

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Ibid.

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Nehra, W. "Corruption Perceptions Index. How corrupt is Germany?" *IAM EXPAT*, January 2021.



stabilna. Iako je svrstana u grupu zemalja u tranziciji, ovde je data kao primer najrazvijenije države, nastale iz bivše Jugoslavije.

Stanje na polju korupcije u Sloveniji je relativno dobro. Slovenija, pored Estonije, zauzima najviše mesto među poređenim tranzicionim državama, što znači da ima najmanju stopu korupcije. Republika Slovenija je potpisnica svih najvažnijih međunarodnih dokumenata koja se tiču borbe protiv korupcije. 2002. godine slovenačka vlada je osnovala kancelariju za sprečavanje korupcije (Urad za preprečavanje korupcije) i tako učinila korak napred u borbi protiv korupcije.<sup>154</sup>

Prema istraživanju TI u Sloveniji se od 2012. godine percepcija korupcije kreće na približno istom nivou, bez značajnijih poboljšanja. Najveći pad, -2, Slovenija je zabeležila 2018. godine. Na viši stepen percepcije korupcije u društvu utiču netransparentne javne nabavke, kao i sistemska korupcija, koja je integrisana u zakone. Tako je drugo istraživanje, koje je zahtevala poslanička grupa Zelenih u evropskom parlamentu, pokazala da sistemska korupcija Sloveniju svake godine košta 3,5 miliona evra, odnosno 8,5% BDP. To je, kako su izračunali, 16 puta veći iznos od onoga koji iznose budžetski izdaci za zdravstvo.<sup>155</sup>

**Tabela 3.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/si>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020.</b>	<b>60</b>	35	180
<b>2019</b>	<b>60</b>	35	180
<b>2018</b>	<b>60</b>	36	180
<b>2017</b>	<b>61</b>	34	180
<b>2016</b>	<b>61</b>	31	176
<b>2015</b>	<b>60</b>	34	168

U TI Slovenije uzroke za nazadovanje na lestvici percepcije korupcije, od 2016. objašnjavaju nedostatkom sistemskih promena, koje bi pomogle u borbi protiv korupcije. Između ostalih, radi se o

<sup>154</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/results/si>, posećeno: 19. 9. 2020.

<sup>155</sup> <https://www.kpk-rs.si/komisija-2/>, posećeno: 18. 9. 2020.

zakonu o sprečavanju korupcije, koji nije usvojen, iako je njegova priprema počela pre više od 5 godina.<sup>156</sup>

Pomanjkanje napretka primetno je i u uspostavljanju integriteta najviših predstavnika vlasti. Uprkos višestrukim pozivima TI Slovenije da se usvoji etički kodeks za poslanike i poslanice, to nije učinjeno.

Grupa država protiv korupcije (GRECO), takođe je uputila poziv Sloveniji za usvajanje ovog kodeksa, a preporuku je dobila i od drugih međunarodnih organizacija.

Neispunjavanje međunarodnih preporuka na polju integriteta i sprečavanja korupcije baca senku na sve javne institucije Slovenije.

Na percepciju korupcije utiče i nerazumno i netransparentno korišćenje javnih sredstava. TI Slovenija želi približiti upotrebu javnih sredstava i sprovođenje postupaka javnih nabavki projektom "Pakta integritete", u okviru kojeg od 2016. godine kao nezavisni posmatrač prati energetske rehabilitacije bolnica. Transparency International Slovenija saraduje sa privrednicima u okviru "Forum za poslovni integritet i transparentnost" kako bi efikasnije sprečili korupciju u kompanijama. U okviru TI Slovenija Centar "Spregovori!", linija za prijavljivanje sumnji na korupciju i druge nepravilnosti u javnom interesu, posluje već pet godina.<sup>157</sup>

Slovenija je primer dobre prakse kada je u pitanju nezavisnost sudova.

#### *Transparentnost raspodele upravljanja predmetima*

Nadležni Vrhovni sud Slovenije sproveo je kompjuterizaciju pravosudnog sistema i uveo nove tehnologije u sudove, da bi primenjivali pravila o transparentnom dodeljivanju predmeta. Sudski registri su u potpunosti kompjuterizovani i javno dostupni. Oko 95% slučajeva se registruje i dodeljuje elektronskim putem. Godišnji rasporedi svih sudova se objavljuju na veb sajtu pravosuđa. Ova pozitivna karakteristika sistema garantuje da niko ne može da se meša u raspored sudija. Kompjuterizacija je značajno povećala poverenje javnosti u sistemu raspodele predmeta - prigovori su, gotovo, u potpunosti prestali.

### 3. UČEŠĆE ZEMALJA U TRANZICIJI U MEĐUNARODNOJ ANTIKORUPTIVNOJ SARADNJI

U ovom poglavlju biće objašnjen pojam tranzicije i njegove osobenosti. Dalje će biti opisane karakteristike tranzicionih država srednje i istočne Evrope.

Fridom Haus je u projektu *Zemlje u tranziciji za 2020.* godinu naveo da Srbija spada u tranzicione ili hibridne zemlje. To je treći od pet nivoa demokratskog razvoja, koji je osnova za kategorizaciju tranzicionih zemalja.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> Ibid.

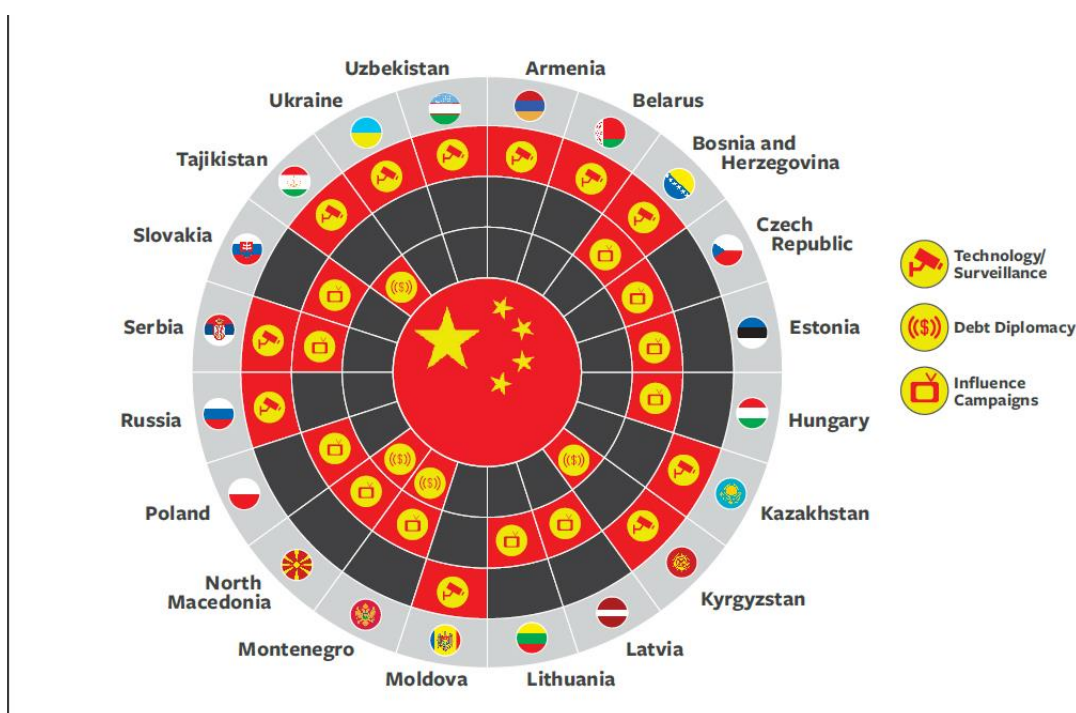
<sup>158</sup> Fridom Haus (2020) *Zemlje u tranziciji za 2020.*

Fridom Haus analizira zemlje u tranziciji od 2003. godine. Uključeno je 29 zemalja i teritorija centralne, istočne Evrope i Evroazije. To su zemlje koje su pripadale državama sa socijalističkim društvenim uređenjem.

“Fridom Haus u saradnji sa USAID analizira stanje demokratije u navedenim zemljama na osnovu 7 kategorija: demokratska uprava na nacionalnom nivou, demokratska uprava na lokalnom nivou, izborni proces, nezavisni mediji, civilno društvo, sudski okvir i nezavisnost, korupcija.”<sup>159</sup>

“Na osnovu ovih kategorija sve države su razvrstane u 5 kategorija: konsolidovane demokratije, polukonsolidovane demokratije, prelazni ili hibridni režimi, polukonsolidovani autoritarni režimi, konsolidovani autoritarni režimi”.<sup>160</sup>

Među ostalim državama, u tranzicione države su svrstane: Azerbejdžan, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Republika Češka, Estonija, Gruzija, Hrvatska, Letonija, Litvanija, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Crna Gora, Srbija.<sup>161</sup>



**Slika 6:** Tranzicione države prema kriterijumu Fridom Hausa<sup>162</sup>

Natanak novih nezavisnih država je zajedno sa padom berlinskog zida prouzrokovao je napeto i neizvesno doba transformacije. Tako su posledice imale jak uticaj na celu regiju srednje i istočne Evrope i ostatak sveta. Oko 500 miliona ljudi su bili svedoci sloma socijalističkog društvenog sistema. Ti procesi, koji su se razvijali neko vreme i samo su čekali pogodan trenutak za svoj početak,

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf)

<sup>162</sup> [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf), str. 11.

poznati su pod zajedničkim imenom *tranzicija* i nisu ograničeni samo na period između 1989. i 1993. kao i na područje Evrope, već traju još i danas na svim kontinentima. Tako je početak tranzicije danas vidljiv u mnogim državama Azije i Afrike.

Događaji koji su povezani sa procesom tranzicije imaju istorijsku pozadinu u boljševičkoj revoluciji u Rusiji iz 1917. Dalji razvoj sistema, kao i oslobađanje celog regiona od strane Crvene armije posle II svetskog rata, prisilila je te iste države da oblikuju sisteme slične socijalističkom društvenom uređenju, kakvo je imala Rusija. Osnovne karakteristike, kao što su jednopartijski sistem i centralna planska privreda, idejna hegemonija marksizma i voluntarističko društvenopolitičko načelo demokratskog centralizma u partiji, postojale su u svim državama srednje i istočne Evrope. Ipak, to nije nužno značilo ništa negativno i loše. Uprkos navedenim ograničenjima, državljani socijalističkog sistema imali su i određene koristi od takvog društvenog sistema. Posledice primata politike nad svim delovima društvenog delovanja bile su, između ostalog, dobra socijalna mobilnost, besplatno obrazovanje i zdravstvena nega. Te prednosti uživala je velika većina građana, tako da nije iznenađujuće da su u momentu brze ekonomske, političke i društvene promene, mnogi građani iskreno žalili za socijalističkim sistemom. Pređašnji sistem im je omogućavao viši kvalitet života, koji u novom sistemu više nije bio moguć. Moderna historiografija je, čini se, prilično jedinstvena u tome da sva ova dešavanja imaju duboke korene u krizi komunističkog sistema, kakav je uspostavio Sovjetski Savez nakog Drugog svetskog rata. Zato prelomnica, koja je označila početak nezadrživog propadanja socijalističkog sistema u državama srednje i istočne Evrope, te njihov kontinuirani prelazak u pluralističku demokratiju i tržišnu privredu 1989. godine nije upitna. Ovaj prelomni trenutak iznedrila su dva događaja: okrugli sto vlade i opozicionog sindikata Solidarnost u Poljskoj, koji je doveo do slobodnih izbora i pobede nekomunističkih snaga, te pad berlinskog zida, koji je doveo do sloma komunizma u Nemačkoj Demokratskoj Republici i do spajanja dve Nemačke, sledeće godine. Iako se zna kada je tranzicija počela, ne može se govoriti o tome do kada će trajati. Istraživanja su, uglavnom, usmerena na stanja tranzicije, a ne toliko na njen završetak.<sup>163</sup>

Države koje su nekada imale isto društveno uređenje, danas imaju jednake probleme. Na ekonomskom polju su se morale suočiti sa visokom stopom nezaposlenosti, koja je, takođe, stvarala velike socijalne probleme. Sa daljim privrednim preoblikovanjem i prilagođavanjem tržišnoj privredi, došlo je do zatvaranja fabrika koje nisu bile profitabilne. Politička stabilnost preneti je na novooblikovane institucije, koje nisu imale legitimnost i autoritet, a često i znanje, za svoje delovanje.

Uprkos pobrojanim karakteristikama, države su kraj pređašnjeg režima dočekale na različite načine, što je naknadno dovelo do razvoja i uspostavljanja različitih ekonomskih, političkih i socijalnih sistema. Ovo za posledicu ima različitu uspešnost pojedinih država na svim navedenim poljima. Zato se danas istraživači najviše bave uzrocima i posledicama trenutnog stepena razvoja tranzicionih država.

U nastavku rada biće dato objašnjenje pojma tranzicije i podela izabраниh država u grupe po određenim zajedničkim tačkama.

---

<sup>163</sup> Stojiljković, Z. (2013) "Politička korupcija i slaba država". *Filozofija i društvo XXIV(1)*, 2013

## 2.1. Definisane pojma tranzicije

Sve društvene promene u novim državama na tlu Evrope mogle bi se opisati u okviru razumevanja modernizacije i globalizacije bivših socijalističkih država, koje su krenule na put promene društvenog sistema.<sup>164</sup>

Razumevanje pojma tranzicije može se početi razumevanjem rezlike između procesa tranzicije i transformacije. Tranzicija je sistemska promena, koja podrazumeva društvenu transformaciju. Zbog toga je čitava društvena transformacija nužan, ali ne i dovoljan preduslov za proces tranzicije.<sup>165</sup> Drugi preduslov za tranziciju je uspešna međunarodna integracija, te lokalno i globalno povezivanje. Globalizacija, koja se objašnjava kao produbljena internacionalizacija, postaje sistemski okvir za promene, koje predstavljaju procese tranzicije i društvene transformacije. U tom okviru se, u suštini, nalazi prelazak iz predkapitalističkih i socijalističkih načina proizvodnje u kapitalistički sistem.

Tranzicija je termin koji označava prelazak iz jednog sistema društvene organizacije i proizvodnje u drugi, odnosno iz jedne stabilne faze društvenog razvoja u drugu, potencijalno stabilnu. Najveći broj autora tranziciju definiše kao zamenu sistema.

Druga grupa autora tranziciju definiše kao promene u istom sistemu, te ukazuju na različite tipove tranzicije. Lesek Balcerovic tranziciju deli na<sup>166</sup>:

1. klasičnu, koja označava širenje demokratije u naprednim kapitalističkim državama u periodu između 1860. i 1920.
2. neoklasičnu, koja označava demokratizaciju kapitalističkih država nakon završetka Drugog svetskog rata,
3. tržišno usmerenu reformu nekomunističkih država od 1960. do 1990.
4. azijsko-postkomunističku tranziciju i
5. postkomunističku tranziciju evropskih država s kraja osamdesetih i početka devedesetih godina 20. stoleća.<sup>167</sup>

Tranzicija shvaćena kao promena sistema pretpostavlja transformaciju društvenih delova kao namernu i željenu. Ona je proces, koji se ne može ograničiti na jedno određeno područje i zato uvek zauzima više društvenih područja delovanja. U praktičnom i funkcionalnom pogledu koncept tranzicije deluje na povećanje tržišne integracije između ponude i tražnje, jer umanjuje ulogu države, posebno klasične nacionalne države, koja je zasnovana na teritorijalnoj lojalnosti državljana i monopolu upotrebe sile. U tome se vidi nejedinstvo socijalističkog sistema i procesa tranzicije, koji ne mogu da obstanu zajedno.<sup>168</sup>

Iz svih elemenata tranzicionog procesa, koji predstavlja prelazak iz jednog sistema u drugi, rađaju se mnoge krize i konflikti. U samo nekoliko godina od početka tranzicije, pokazalo se da je proces vrlo

---

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Balcerowicz, Leszek and Alan Gelb (1994), "Macropolicies in Transition to a Market Economy: A Three-Year Perspective", prepared for the World Bank Annual Conference on Development Economics, April 28-29, Washington, D.C.

<sup>167</sup> Kovačević, R. (2002) „Tranzicija zemalja centralne i istočne Evrope u tržišnu privredu“. *Privredna izgradnja* (2002) XLV: 3-4. str. 149-178.

<sup>168</sup> Freedom House, (2019) [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org), posećeno: 20. 9. 2020.

kompleksan, nepredvidiv i da su njegovi učinci na društvo različiti, što samo otežava iznalaženje rešenja, koja bi bila upotrebljiva u svim državama. Upravo zato svaka država traži svoj put iz nastalih teškoća, pri čijem rešavanju su različito uspešne.

Veoma značajni činioci prelaska u demokratiju su i nivo razvijenosti i otvorenosti privrede, otvorenost društva, sloboda komunikacije i spremnost pređašnje elite na reforme. Tu su, takođe, značajni i spoljašnji činioci uticaja na tranzicioni proces, kao što su uključenost u međunarodnu podelu rada i učešće u privredi drugih država. Ovi činioci ne utiču samo na tok tranzicije i kreiranje njenog tempa, već i na prvobitan izbor konstitucionog sistema, uključujući i odnos između izvršne, zakonodavne i sudske vlasti.<sup>169</sup> Konačna lestvica uspešnosti tranzicionog procesa država ne može se postaviti do kraja ovog procesa u svim tranzicionim državama, kao i nakon analize posledica, do kojih su promene dovele. Do tada se o tranziciji može govoriti kao o evolutivnom procesu, koji traje određeno vreme, čiji početak znamo, ali kraj i posledice su još uvek vrlo udaljene i nejasne.<sup>170</sup>

Za izabrane tranzicione države (u ovom radu) još uvek važi da se nalaze negde na pola puta između visoko razvijenih država (core country) i periferije, tj. država u razvoju (Third World).<sup>171</sup>

Same države moraju odgovoriti na pitanje šta žele u budućnosti i kakvu ulogu će imati u globalnom razvoju, pod uslovom da uspešno okončaju proces tranzicije.

### 3.2. Tranzicione države

Kako je demokratski konsenzus posthladnoratovskog poretka ustupio mesto konkurenciji velikih sila i težnji za ličnim interesima, političari tranzicionih zemalja su se prestali skrivati iza fasade nominalne usklađenosti. Oni otvoreno napadaju demokratske institucije i pokušavaju da ukinu sve preostale provere svoje moći. U regionu koji se proteže od centralne Evrope do centralne Azije, ovaj pomak je ubrzao napade na nezavisnost pravosuđa, pretnje civilnom društvu i medijima, manipulaciju izbornim okvirom i šupljinu parlamenta, koji više ne ispunjavaju svoju ulogu centara političke rasprave i nadzora izvršne vlasti. Antidemokratski lideri u regionu i dalje se ponašaju populistički, tvrdeći da se ponašaju prema volji naroda - ali to čine samo da bi opravdali svoju koncentraciju moći i eskalaciju kršenja političkih prava i građanskih slobode.

U 29 zemalja obuhvaćenih nacijama u tranzitu, danas je u regionu manje demokratija nego u bilo kom trenutku od pokretanja godišnjeg izveštaja 1995. godine. Sve navedeno veoma pogoduje razvoju korupcije u društvu.

---

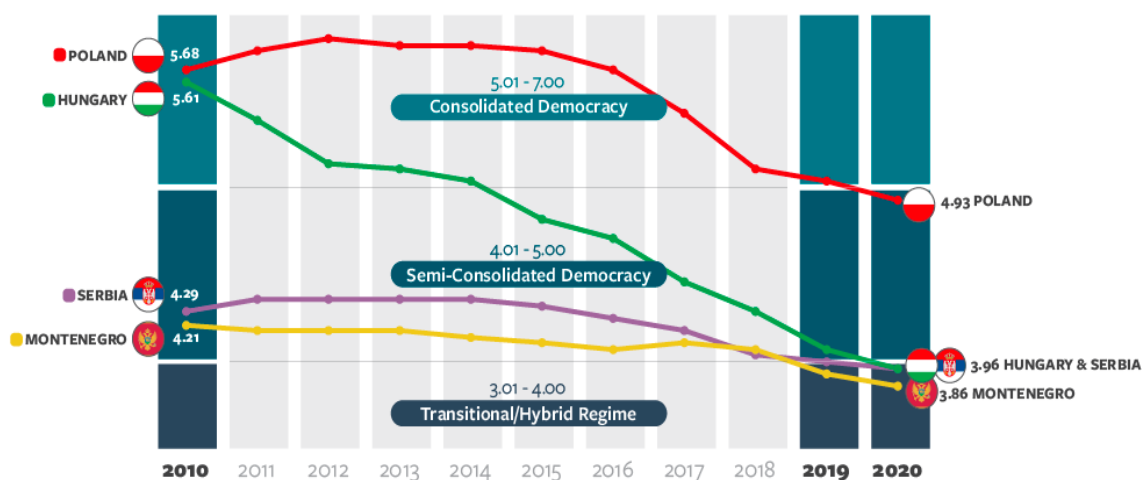
<sup>169</sup> Ibid.

<sup>170</sup> OECD (2019), <https://www.oecd.org/>, posećeno: 20. 9. 2020.

<sup>171</sup> Stojiljković, Z. (2013) "Politička korupcija i slaba država". *Filozofija i društvo XXIV(1)*, 2013

### Leading the Democratic Decline

The breakdown of the democratic consensus has been most visible in Central Europe and the Balkans, which experienced the greatest gains after the end of the Cold War.



Freedom House

This infographic is from the Nations in Transit 2020 report by freedomhouse.org

Slika 7. Vodeće zemlje u regionu prema padu demokratije u društvu

Izvor: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>

Slom demokratskog konsenzusa bio je najvidljiviji u centralnoj Evropi i na Balkanu, koji su najveći dobitak doživeli nakon završetka hladnog rata. U Poljskoj je vladajuća stranka Pravo i pravda (PiS) vodila rat protiv pravosuđa, pokušavajući da ga pretvori u savitljivo političko oruđe. Nakon što je početne godine na položaju posvetila ilegalnom preuzimanju Ustavnog suda u zemlji i saveta nadležnog za imenovanja sudija, vlada PiS započela je progon pojedinih sudija 2019. Do početka 2020. sudije koje su kritikovale vladinu reviziju ili su jednostavno primenile zakon Evropske Unije podvrgnuti su disciplinskoj kazni. Takav napad na osnovno načelo demokratije - da postoje zakonska ograničenja vladine moći, koju sprovode nezavisni sudovi - bio bi nezamisliv u Evropi pre nego što ga je PiS pretvorio u stvarnost. Vlada u Mađarskoj je, na sličan način odustala od poštovanja demokratskih institucija. Nakon centralizovanja vlasti, nameštanja izbornih uslova, preuzimanja većeg dela medija i uznemiravanja organizacija civilnog društva od 2010. godine, mađarska vlada je tokom 2019. godine učvrstila kontrolu nad novim oblastima javnog života, uključujući obrazovanje i umetnost. Prema izveštaju Freedom Housea iz 2020. godine, pad Mađarske bio je najbrži ikad zabeležen u nacijama u tranzitu; bila je jedna od tri demokratske predvodnice od 2005. godine, ali je 2020. godine postala prva zemlja koja se spustila za dve kategorije i potpuno napustila grupu demokratskih zemalja.

Na Balkanu, prema pokazateljima Freedom Housea, sve više se zloupotrebljava moć, naročito u Srbiji i Crnoj Gori. Od 2003. godine ove dve države nisu kategorisane kao demokratske zemlje u tranzitu. Zašto je to tako? Zato što je demokrtija direktno povezana sa zdravim institucijama sistema, vitalnim komponentama koje štite prava građana i nesuglasice rešavaju na miran način.<sup>172</sup>

<sup>172</sup> Stojiljković, Z. (2013)“ Politička korupcija i slaba država“. *Filozofija i društvo XXIV(1)*, 2013



U svim državama centralne i istočne Evrope manipuliše se izbornim okvirom.

Uspon moderne autoritarnosti tokom protekle dve decenije praćen je ekspanzijom korupcije i kleptokratije, što predstavlja značajnu pretnju demokratiji širom sveta. Krađa javnih sredstava daje korumpiranim elitama i podsticaj i sredstvo za konsolidaciju moći i suzbijanje glasova protivljenja. Korupcija podriva slobodu i interese običnih građana, a efekti su posebno štetni u zemljama u razvoju sa ograničenim resursima i slabijim antikorupcijskim mehanizmima. Autoritarni lideri imaju koristi od rupa u važećem zakonu koje dozvoljavaju ovu vrstu pranja novca, najčešće zapošljavanjem anonimnih korporacija i kupovinom luksuznih nekretnina.<sup>173</sup>

Kada se govori o tranzicionim državama centralne i istočne Evrope, moguće je odrediti neke zajedničke tačke. Neke od njih su nastale kao nove, samostalne, a deo je počeo proces tranzicije kao promenu sistema u kontinuitetu svoje državnosti.

Novih evropskih država je 15, a sve su nastale raspadom bivših socijalističkih federacija. Nisu sve identične, povezuje ih samo istorijski okvir, u kojem su od 1989. do 1993. dobile svoju samostalnost. Ostale države bile su samostalne i nezavisne i pre ovog perioda. U vezu sa novonastalim državama stavlja ih zamena socijalističkog društvenog sistema novim, a sa njim i početak tranzicije.

Ove države mogu se podeliti, prema podeli Međunarodnog instituta za mirovne studije iz Stokholma (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI)<sup>174</sup>, na balkanske, baltičke i države srednje i istočne evrope. Izborom određenih država iz ovih grupa, moguće je bilo steći utisak o zajedničkim osobinama grupe uz pomoć kojih se moglo doći do zaključaka o čitavoj grupi država.

Balkanske države su opisane kao države jugozapadne Evrope koje su omeđene Jadraskim, Egejskim i Crnim morem. To su Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Grčka, Srbija, Crna Gora, Severna Makedonija, Rumunija, Slovenija i Turska. Iz ove grupe analizirane su Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Rumunija i Slovenija. Ove države su najreprezentativnije za odabranu teritoriju i dobijeni podaci su značajni i uporedivi.<sup>175</sup>

Ako se izuzmu Bugarska i Rumunija, ostalih 5 je nastalo iz bivše SFR Jugoslavije. Nastanak novih država na teritoriji Evrope između 1989. i 1993. raspadom Čehoslovačke i Sovjetskog saveza je, zajedno sa raspadom Jugoslavije, stvorio novu sliku regije i podelu moći, a ne samo nove države. Republike bivše Jugoslavije su, među svim raspalim državama, osetile najviše zla i nasilja. Zbog građanskog rata, u ovim državama će proces tranzicije trajati duže, zato što ima najviše prepreka. Rumunija i Bugarska nisu imale problem sa oporavkom od dobijanja svoje samostalnosti. Uprkos tome što su početak tranzicije počele bezbolnije, kasnije su naletele na teškoće koje su im otežale sprovođenje i završetak tranzicionih procesa.<sup>176</sup>

Baltičke države su omeđene Baltičkim morem. To su bivše sovjetske republike. U radu će se kratko analizirati Litvanija, Letonija i Estonija. Proces osamostaljivanja baltičkih država utemeljen je na zahtevima o priznanju pređašnjeg statusa samostalnosti i nezavisnosti država, čiji kontinuitet je prikinut 1939. potpisom Pakta o nenapadanju Nemačke i Sovjetskog Saveza. Tako su Baltičke države

---

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> SIPRI 2020, <https://www.sipri.org/>, posećeno: 21. 9. 2020.

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> SIPRI 2020, <https://www.sipri.org/>, posećeno: 21. 9. 2020.



doživele svoju federativnu povezanost sa Sovjetskim Savezom kao okupaciju, protiv koje nisu mogle da se bore. U okviru ovakvog shvatanja su sve tri države počele sa obnovom svojih institucija, reformom ekonomije i socijalnog sistema, kao i uspostavljanjem veza i saradnje, pre svega, sa evropskim državama.<sup>177</sup>

Postizanje samostalnosti bio je relativno brz proces, koji, uprkos vojnom posredovanju Sovjetskog Saveza, nije zahtevao velike žrtve. Takođe, tokom samog tranzicionog perioda nije dolazilo do brojnih konflikata, iako su u jednom trenutku istovremeno postojale i stare i nove institucije državne vlasti. Ove karakteristike i karakter državljana, omogućile su trajan otpor rusifikaciji, koja se oslanjala na protestantsko nasleđe, germansku kulturnu orijentaciju i pripadnost severnoj Evropi, posebno Finskoj, Švedskoj i Danskoj. Sve tri odabrane države su odbacile socijalistički sistem kao ograničavajući i kao objektivnu prepreku ukupnom društvenom razvoju.

Među države srednje i istočne Evrope spadaju Bugarska, Češka Republika, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovačka i Slovenija, a povremeno se tu ubrajaju i Jermenija, Azejberdžan, Belorusija, Gruzija i Moldavija.<sup>178</sup> U ovo istraživanje uljučene su države koje, prema klasifikaciji, uvek bivaju svrstane u države srednje i istočne Evrope, kao i Azerbejdžan i Gruziju. Bugarska i Slovenija svrstavaju se i u grupu balkanskih država, ali to za ovo istraživanje nema značaja.

Sve nabrojane države spadaju među tranzicione.

### 3.2.1. Korupcija u tranzicionim državama

Svest o tome da korupcija ograničava ekonomske i političke reforme morala bi što pre prodreti u svest društava srednje i istočne Evrope. U tim državama proces tranzicije upućuje na promene u svim sferama društva, koje bi se morale pobrinuti za opasnosti od korupcije i oblikovati efikasnija institucionalna oruđa i zaštitu, kojima će moći potencijalno da snize nivo korupcije.<sup>179</sup>

Tranzicione ili postsocijalističke države su u momentu promene društvenoekonomskog sistema izuzetno ranjive. Preoblikovanje ekonomije i sveobuhvatna tranzicija menjaju socijalnu, kulturnu i političku sliku ranije jedinstvenih i nerazdvojnih predmodernih društava. Te promene se odvijaju u sredini sa manjkom političke tradicije i kulture, nerazvijenim i neefikasnim sistemom demokratskih institucija i više ili manje urušenim moralnim temeljima društva.<sup>180</sup> To ne znači da je korupcija u tim sistemima nova pojava, ona može dramatično ugroziti započete političke i privredne reforme i izmaći podlogu podrške javnosti demokratskim procesima. Demokratizacija političkog odlučivanja i liberalizacija ekonomije zato nisu mogući bez istovremenog oblikovanja zakonodavstva i njegovog sprovođenja protiv konflikta interesa, finansijskog bogaćenja i korupcije, koji mogu potkopati temelje novonastalih institucija.<sup>181</sup>

Problemi korupcije u tranzicionim državama nisu rešivi samo tehničkim promenama zakonodavstva. Zakonodavstvo je uvek odraz prihvaćenih društvenih vrednosti i iz njih i nastaje. Prosto preslikavanje

---

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Jakopin, E. (2018) „Privredni rast i institucionalna tranzicija Republike Srbije“, *Ekonomski horizonti*, Maj-Avgust 2018, Vol. 20, Sveska 2, Ekonomski fakultet, Kragujevac, str. 95-108.

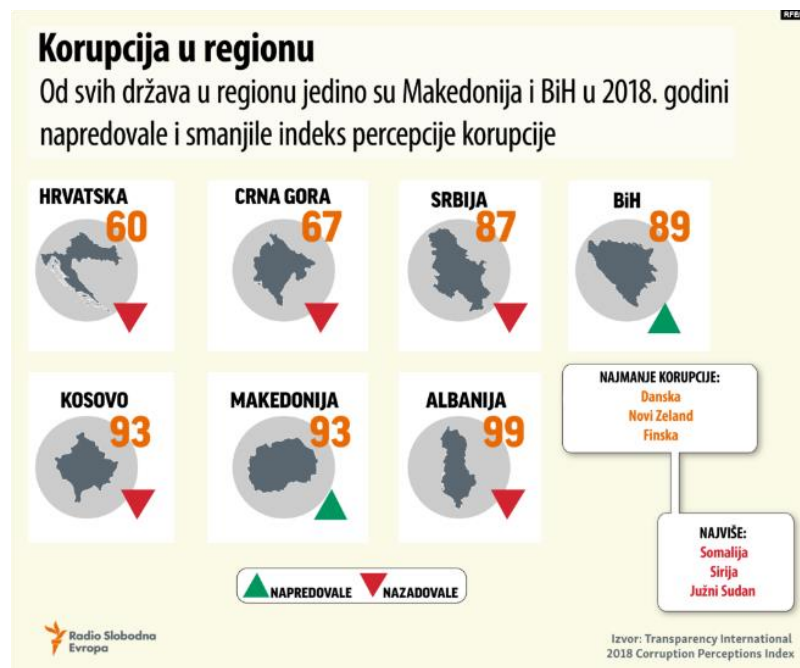
<sup>180</sup> Stojiljković, Z. (2013) „Politička korupcija i slaba država“. *Filozofija i društvo XXIV(1)*, 2013

<sup>181</sup> Jakopin, E. (2017). Privredni rast i institucionalne performanse u tranzicionim državama JIE. *Ekonomija danas, Institucije - šta (ne)možemo uraditi bolje*, 105-118.

zakonodavstva država u kojima se nacionalni konsenzus o temeljnim društvenim vrednostima oblikovao kroz trvenja različitih interesa desetlećima ili čitav vek i u kojima su te vrednosti postale temelj bilo kakvog društvenog delovanja, biće gotovo nemoguće, a još teže će zaživeti u praksi sistema, koji te tendencije nemaju ili su sa njima raskinule u prošlosti.<sup>182</sup>

Za države koje svoju privredu samo prilagođavaju tržišnoj ekonomiji, organizovani kriminal sa korupcijom kao metodom uticaja je posebno opasan. Privredna anarhija i tranzicioni procesi otvaraju neslućene mogućnosti za korupciju. Ono što je državama i pojedincima u periodu prestrukturiranja najpotrebnije, jeste finansijski kapital. Međunarodne kriminalne grupe su već na samom početku privatizacije u postsocijalističkim državama osetile snažnu priliku za relativno bezbedno pranje novca i njegovo investiranje u sasvim legitimne poslove država, koje još nisu izgradile potrebne nadzorne mehanizme i prihvatile međunarodne obaveze u toj oblasti, a ujedno su preokupirane osnovnim egzistencijalnim problemima. Na taj način su organizovane kriminalne grupe dobile mogućnost veka, da se brzo usidre u privredne i političke strukture. Penetracijom organizovanog kriminala u legitimne privredne i političke strukture, organizovani kriminal se seli iz neformalnih u formalne strukture, pri čemu u traženju maksimalnih koristi, još uvek izbegava pravne, formalne i demokratske načine delovanja i nadzora.

Nivo korupcije za svaku tranzicionu državu posebno, najbolje prikazuje Transparensi Internešenel, koji svojm indeksom merenja percepcije korupcije u državi, takođe omogućava neposredno poređenje među njima.



**Slika 8.** Korupcija u regionu

Izvor: Transparency International, Izveštaj za 2018. godinu

<sup>182</sup> Ibid.

U nastavku ovog dela biće opisano stanje korupcije i najverovatniji scenariji događanja u bližoj budućnosti u tim državama. Biće dat izmeren stepen korupcije za 2020. godinu i stepen korupcije za period od 2015. do 2020. što pokazuje trend nivoa korupcije za navedeni period.

#### 3.2.1.1. Azerbejdžan

Podmićivanje i ostali oblici korupcije su u ovoj državi prodrle u sve oblasti društvenog života. Korupcija je prisutna u svim segmentima, od obrazovanja i zdravstva, pa do politike. Najgore od svega je to, što podmićivanje i ostali oblici korupcije postaju društvena norma, što znači da korupcija uopšte kod građana nije doživljena kao nešto loše, već kao normalno i potrebno stanje. To potkopava bilo kakav napredak u državi i primorava građanstvo da se kreće u začaranom krugu siromaštva i nasilja. Iako je Azerbejdžan još 2003. na inicijativu Saveta Evrope usvojio neke zakone u oblasti sprečavanja korupcije, stanje se nije poboljšalo. Država je tako u samom vrhu po stepenu korupcije, a tako će biti sve dok političke elite ne budu čvrsto odlučile da se pozabave ovim problemom, neće biti narpetka u budućnosti. Jedna od velikih prepreka je i ta što vlada ne uspeva da sačuva mehanizme kontrole, koji su osnova demokratije, kao i instrument za kontrolu korupcije.

CPI 2020 rangira zemlje po stepenu u kojem se smatra da korupcija postoji u javnom sektoru. Podaci za Indeks uzimaju se iz niza anketa i procena percepcije korupcije koje su organizovale uticajne međunarodne institucije. CPI meri percepciju korupcije u javnom sektoru. Poredak je zasnovan na skali od 0 do 100, pri čemu je 0 vrlo korumpiran, a 100 vrlo čist.

**Tabela 4.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <http://transparency.org>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020</b>	<b>30</b>	129	180
<b>2019</b>	<b>30</b>	126	180
<b>2018</b>	<b>25</b>	152	180
<b>2017</b>	<b>31</b>	122	180
<b>2016</b>	<b>30</b>	123	176
<b>2015</b>	<b>38</b>	119	168

U 2020. Azerbejdžan je rangiran na 129. mestu sa ocenom 30, u 2019. na 126. mestu među 180 zemalja sa ocenom 30. Za poslednjih 5 godina trend nivoa korupcije je praktično nepromenjen, sa naznakom da je u 2018. bio najniži u odnosu na posmatrani period.

Podaci za CPI uzimaju se iz 13 različitih izvora. Ovi izvori mere niz političkih, ekonomskih i socijalnih pokazatelja koji mogu uticati na efikasnost antikorupcijske politike zemlje. Podaci za Azerbejdžan preuzeti su iz 7 različitih izvora.

### 3.2.1.2. Bosna i Hercegovina

Bosna i Hercegovina je prvi put bila ocenjivana prema metodologiji TI 2003. godine. Tada je zauzimala sedamdeseto mesto među 133 države. Stepenn korupcije, koji je u velikoj meri zaostavština građanskog rata, najviši je na polju državne administracije i političkih stranaka koje vode državu. Takvo stanje ugrožava privredni i socijalni napredak države i na to opominju međunarodne organizacije, koje deluju na teritoriji države kao stranci. Ove organizacije smatraju da je 85% korupcije u velikoj meri pristuno u državi i da predstavlja najveći problem za privredu i nezaposlenost.

Ozbiljnost položaja u vezi sa pritiskom međunarodnih organizacija prisilila je vlasti da se odlučnije odupru korupciji. Tako su doneti zakoni koji uređuju područja u kojima se najčešće pojavljuje korupcija. Na ovaj način su pokušali da smanje stepenn korupcije u državi. Uprkos tome, problem korupcije je ostao do danas, jer sve afere koje su izbile na površinu u poslednje vreme, ukazuju na snažan uticaj koruptivnih aktivnosti na svim poljima društvenog života i dokazuju da će biti potrebno da se u borbi protiv korupcije uradi još mnogo toga.

**Tabela 5.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <http://transparency.ba>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepenn korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je radeno merenje</b>
<b>2020.</b>	<b>35</b>	111	180
<b>2019</b>	<b>36</b>	101	180
<b>2018</b>	<b>38</b>	89	180
<b>2017</b>	<b>38</b>	91	180
<b>2016</b>	<b>39</b>	83	176
<b>2015</b>	<b>39</b>	76	168

U 2019. godini CPI je bio fokusiran na vezu između politike, novca i korupcije, sa posebnim naglaskom na transparentnost finansiranja partija i predizbornih kampanja i analizu u kojoj su meri procesi donošenja odluka dostupni javnosti. Bosna i Hercegovina je od 198 država na 101. mestu, sa skorom od 36, od 100 mogućih, što čini pad za 12 poena. Od 2015. do 2019. Bosna i Hercegovina je

pala za 3 poena, kada je imala skor od 39, kao i 2016, da bi 2017. on pao na 38, koliki je bio i 2018, a 2019. je nastavio tendenciju pada, da bi u 2020. pao na 35 sa 111. mestom, od 180 zemalja.

### 3.2.1.3. Bugarska

Stanje u oblasti korupcije i borbe protiv nje se u Bugarskoj poboljšava iz godine u godinu. Tako su u svojim istraživanjima potvrdile međunarodne organizacije za borbu protiv korupcije, kao strani posmatrači. Ipak, nivo korupcije u državi je još uvek visok i zahteva i nastavak uspešno započetog posla svih strana uključenih u borbu protiv korupcije.

Istraživači primećuju dve suprotstavljene pojave među građanima Bugarske. Sa jedne strane se pojačava netolerancija prema koruptivnim aktivnostima i podiže se svest o njenoj štetnosti, a sa druge strane, većina ljudi još uvek misli da je korupcija i potkupljivanje efektivan način rešavanja nastalih teškoća. I tako je glavni problem u planiranju protivkoruptivnih aktivnosti zbližavanje ove dve pojave. Vladajuće elite se veoma trude da smanje korupciju u državi, iako je to nemoguće na silu i na brzinu, bez podrške širokog kruga ljudi. Glavni uzrok leži u lošem zakonodavstvu, ali ne manjka političke volje, što je dobar start za budućnost.

**Tabela 6.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/bgr>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je radeno merenje</b>
<b>2020.</b>	<b>44</b>	69	180
<b>2019</b>	<b>43</b>	74	180
<b>2018</b>	<b>42</b>	77	180
<b>2017</b>	<b>43</b>	71	180
<b>2016</b>	<b>41</b>	75	176
<b>2015</b>	<b>41</b>	69	168

Bugarska je u 2020. na 69 mestu, sa skorom od 44, 2019. godini zauzimala je 69. mesto od 180 zemalja i 41 bod na lestvici od 100 za stepen korupcije u javnom sektoru.

### 3.2.1.4. Republika Češka

Iako trenutno stanje korupcije u Republici Češkoj ne predstavlja neku ozbiljnu pretnju procesu demokratizacije u državi, problem korupcije ostaje u fokusu političkog delovanja. Takva aktuelnost teme je dovela do donošenja mnoštva zakona i mera zaštite za borbu protiv korupcije, iako nisu svi najbolji za obavljanje posla kome su namenjeni. Vlada je, uprkos svemu, bila primorana da prizna

postojanje zloupotrebe vlasti, podmićivanja i nezakonitog prisvajanja državnih sredstava među pripadnicima policije, posebno saobraćajne, zatim u zdravstvu, sudstvu i političkim strankama. Ova područja su sada potpuno u fokusu javnosti i nadležnih inspekcija. Zato se stanje poboljšava, ali nije idealno. Ne očekuje se da se stopa korupcije u budućnosti suštinski promeni, mada postoji volja, kako među političarima, tako i među građanima, da se odupru korupciji i njenim negativnim posledicama.

U 2020. godini Republika Češka bila je na 49 mestu sa skorom od 54, što je skok za 5 mesta u odnosu na 2021. goinu. 2019. godini Republika Češka je bila na 44. mestu od 180 zemalja u kojima je meren indeks percepcije korupcije sa skorom od 56 za korupciju u javnom sektoru, što je za 3 poena niže u odnosu na 2018. što samo svedoči da situacija sa korupcijom u toj zemlji nije idealna, kao i da borba protiv nje mora da se nastavi još jačim intenzitetom.

**Tabela 7.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/cze>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020.</b>	<b>54</b>	49	180
<b>2019</b>	<b>56</b>	44	180
<b>2018</b>	<b>59</b>	38	180
<b>2017</b>	<b>57</b>	42	180
<b>2016</b>	<b>55</b>	47	176
<b>2015</b>	<b>56</b>	38	168

#### 3.2.1.5. Estonija

Korupcija predstavlja veći problem u državama istočne i centralne Evrope, među koje spadaju i baltičke države, nego za države zapadne Evrope. Ovo, pak, ne važi za Estoniju, u kojoj korupcija ni u jednom primeru ne ugrožava demokratsko delovanje i privredni razvoj države. Estonija zaostaje samo za Slovenijom, kao najmanje korumpiranom postsocijalističkom zemljom.

Praktično delovanje Estonije u borbi protiv korupcije prevazilazi nacionalne okvire, jer policije Finske i Estonije saraduju u sprečavanju koruptivnih aktivnosti na granici.

Uzroci za tako nizak stepen korupcije proizilaze iz izuzetno niske tolerancije prema korupciji i dobrog osveščivanja stanovništva o negativnim posledicama korupcije kroz javne medije.

**Tabela 8.** TI indeks stepena percepcije korupcijeIzvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/est>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020.</b>	<b>75</b>	17	180
<b>2019</b>	<b>74</b>	18	180
<b>2018</b>	<b>73</b>	18	180
<b>2017</b>	<b>71</b>	21	180
<b>2016</b>	<b>70</b>	22	176
<b>2015</b>	<b>70</b>	23	168

#### 3.2.1.6. Gruzija

Prema istraživanjima TI Gruzija je do pre 15 godina, zajedno sa još nekim afričkim državama, bila najkorumpiranija država na svetu. Međutim, u 2018. godini ona je bila na 6. mestu Duing biznis liste Svetske banke, zajedno sa najbogatijim zemljama sveta, popevši se tako sa 112. mesta. Danas je nazivaju šampionom u reformama (vlada je za 14 godina sprovela 47 reformi).

U Gruziji je uvek postojao konsenzus o korupciji kao o velikoj prepreci za dalji politički i ekonomski razvoj, bez obzira na činjenicu da vlast pod Ševarnadzeom nije uradila skoro ništa kako bi pojačala borbu protiv korupcije. Državu, su vodili razni klanovi, kriminalne grupe i njihovi pomoćnici u delovima politike. Ipak, uspeali su da se, umnogome, izbore sa problemom korupcije, razvivši sopstveni model. U jednom intervjuu, koji je dao za N1 televiziju 1. 11. 2018. godine, premijer i ministar finansija Gruzije, Nika Gilauri je govorio o ovom modelu.

On je u navedenom intervjuu naglasio da je za borbu protiv korupcije potrebna jaka politička volja i poruka da niko ne može biti izuzet od zakona.

**Tabela 9.** TI indeks stepena percepcije korupcijeIzvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/geo>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020.</b>	<b>56</b>	45	180
<b>2019</b>	<b>58</b>	42	180
<b>2018</b>	<b>58</b>	41	180
<b>2017</b>	<b>56</b>	46	180
<b>2016</b>	<b>57</b>	44	176
<b>2015</b>	<b>52</b>	48	168

"Istina je da je to bio zanimljiv model. Da budem iskren, na početku reformi borba protiv korupcije bila je najveći izazov. Stvaranje povoljne poslovne klime je nezamislivo bez toga. Mi smo, kroz pokušaje i greške, došli do efikasne formule. U toj formuli važan činilac su pristojne plate zaposlenima u državnom sektoru, zatim pojednostavljenje propisa, odbacivanje nepotrebnih, i politika štapa i šargarepe, gde je državnim službenicima jasno stavljeno do znanja da će oni koji ne budu pošteno i dobro obavljali svoj posao, dobiti otkaz, dok su nagrađivani oni koji rade dobro. To su glavni stubovi uspešne borbe protiv korupcije. Moram da napomenem da smo sproveli i jednu drastičnu meru, koja nije preporučljiva drugim zemljama - u jednom danu smo otpustili 18 hiljada saobraćajnih policajaca, jer je korupcija bila među njima veoma zastupljena. Zaposlili smo, posle mesec dana, novi kadar - oni su znali da je prioritet da budu u službi građana, a ne da im otimaju novac. U međuvremenu, nismo imali saobraćajnu policiju i sve je dobro funkcionisalo..."<sup>183</sup> Hrvatska

Korupcija predstavlja veliki problem i u Republici Hrvatskoj i političko rukovodstvo poslednjih godina ovom problemu posvećuje veliku pažnju. Nedovoljna kontrola vladinih institucija, zajedno sa nepoznavanjem činilaca nastanka i razvoja korupcije, predstavljaju pogodno tlo za razvoj korupcije i nezakonite aktivnosti povezane sa njom.

Ulaskom u EU Hrvatska je pokušala da ostavi utisak da se uspešno suprotstavlja korupciji, te da je gotovo iskorenila na svojoj teritoriji. Do momenta ulaska u EU, u periodu pristupnog procesa,

<sup>183</sup> Intervju sa premijerom i ministrom finansija u vladi Gruzije, Nikom Gilaurijem, <http://rs.n1info.com/Biznis/a432546/Intervju-Nika-Gilauri.html>, posećeno 1. 7. 2020.



Hrvatska je uspostavila institucije za borbu protiv korupcije. One su, pre svega, delovale preventivno, radile na pravnom okviru i definisanju pravila ponašanja.

Kako je Dubravka Budimir, predsednica Transparenci Internešenel Hrvatske, u intervjuu Radiju Slobodna Evropa 9. 12. 2019. rekla, to nije dovoljno. “Međutim, to nikako nije dovoljno. Neovisna tijela – Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa i povjerenik za informiranje trebala bi – uz državno odvjetništvo i pravosuđe - ponijeti glavni teret borbe protiv korupcije, međutim ona rade sve sporije. Ne daje im se dovoljno novca i ne daje im se dovoljno ljudi.”<sup>184</sup>

Kao i mnogim drugim zemljama postsocijalističkog perioda, i u Hrvatskoj je politička elita zakonodavni okvir prilagodila sebi i svojim interesima. To je, verovatno i jedan od suštinskih razloga za loš rad hrvatskih institucija i neprihvatanje preporuka GRECO ili Državnog ureda za reviziju.

**Tabela 10.** TI indeks stepena percepcije korupcije  
Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/hr>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020</b>	<b>47</b>	63	180
<b>2019</b>	<b>47</b>	63	180
<b>2018</b>	<b>48</b>	60	180
<b>2017</b>	<b>57</b>	49	180
<b>2016</b>	<b>55</b>	49	176
<b>2015</b>	<b>51</b>	50	168

Za Hrvatsku radio televiziju je u novembru 2019. godine agencija Promocija plus sprovela istraživanje na uzorku od 1400 ispitanika o percepciji korupcije i o poverenju u institucije, sa nivoom pouzdanosti 95%. Rezultati su pokazali vrlo nizak nivo poverenja i veoma prisutnu percepciju korupcije, naročito u politici i političkim strankama, zatim u pravosuđu (oko 22%), a sledi državna uprava. Skoro 20% građana smatra da je korupcija prisutna u svim segmentima društva.<sup>185</sup>

Ono što je veoma zabrinjavajuće, jeste činjenica da čak 96% građana uopšte ne bi prijavilo korupciju.

<sup>184</sup> Radio Slobodna Evropa, 9. 12. 2019. „Hrvatski EU polet u borbi protiv korupcije splasnuo“, <https://www.slobodnaevropa.org/a/hrvatska-korupcija/30315989.html>, posećeno, 2. 7. 2020.

<sup>185</sup> HRejting, 20. 2. 2020. <https://vijesti.hrt.hr/584265/hrejting>, pristupljeno 25. 8. 2020.

### 3.2.1.7. Letonija

Letonija je nakon raspada Sovjetskog Saveza i sticanja nezavisnosti bila jedna od najkoruptivnijih baltičkih zemalja. Poslednjih godina ona u indeksu percepcije korupcije stangira, jer, kako smatra šefica organizacije Transparenci Internešenel Letonije, nije uspešna u borbi protiv korupcije. Biro za sprečavanje korupcije je veoma aktivan, ali su istrage spore, te javnost stiče utisak da se korupcija ne kažnjava. Kako bi Letonija porasla u indeksu, država bi morala da radi na prevenciji i edukaciji javnosti, tako da postoji manja tolerancija na korupciju.

Letonsko iskustvo u srpovođenju preporuka Moneivala pokazuje da se, ukoliko postoji politička volja, može postići napredak.<sup>186</sup>

U poslednjem indeksu Letonija deli 44 – 47. mesta poziciju sa Kostarikom, Češkom i Gruzijom.

**Tabela 11.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/lva>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020.</b>	<b>57</b>	42	180
<b>2019</b>	<b>56</b>	44	180
<b>2018</b>	<b>58</b>	41	180
<b>2017</b>	<b>58</b>	40	180
<b>2016</b>	<b>57</b>	44	176
<b>2015</b>	<b>38</b>	56	168

### 3.2.1.8. Litvanija

Zakonodavstvo na polju borbe protiv korupcije je jedno od najcelovitijih i najstrožih u celoj baltičkoj regiji. Posledično je i stepen korupcije među najnižim u tranzicionim državama, što svedoči o odlučnosti svih da ograniče posledice korupcije na najnižoj mogućoj ravni.<sup>187</sup> Donošenje novih mera prevencije, podržanim otkrivanjem velikim koruptivnim aferama, državi omogućava dalji razvoj, kako na polju privrede, tako i na polju društvenog života. Među državljanima se pojavljuje ista dilema kao u Bugarskoj, koja ukazuje na kontradiktornost u delovanju. Tako za većinu građana korupcija predstavlja ozbiljan problem i prepreku za bolju budućnost, dok sa druge strane neki misle da je

<sup>186</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/results/lva>, pristupljeno 26. 8. 2020.

<sup>187</sup> TI Lituania, (2020) Lithuania scores 1 point more, ranks 3 places higher in corruption perceptions index 2019, <https://www.transparency.lt/en/cpi-2019/>, pristupljeno 25. 8. 2020.

podmićivanje efikasan način za rešavanje problema. Na ovu moralnu suprotnost istraživači upozoravaju u većini tranzicionih država, a njeni uzroci su u bivšim socijalističkim društvenim uređenjima.

Ocena Litvanije se promenila prvi put posle pet godina. U periodu od 2015. do 2018. postigla je 59 poena.

Litvanska vlada odlučila je da svoj uspeh u borbi protiv korupcije meri na osnovu IPC. Program Vlade navodi da bi u 2020. Litvanija trebalo da dobije ocenu 70. Osim toga, Nacionalni program za borbu protiv korupcije Republike Litvanije usvojen 2015. godine naveo je da bi Litvanija trebalo da u 2019. postigne 65 bodova.<sup>188</sup>

**Tabela 12.** TI indeks stepena percepcije korupcije  
Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/ltu>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020</b>	<b>60</b>	35	180
<b>2019</b>	<b>60</b>	35	180
<b>2018</b>	<b>59</b>	38	180
<b>2017</b>	<b>59</b>	38	180
<b>2016</b>	<b>59</b>	36	176
<b>2015</b>	<b>59</b>	36	168

Iako nije ostvarila ovaj skor, nakon poslednjeg izveštaja TI, Litvanija je zadovoljna svojim rejtingom i rezultatima u borbi protiv korupcije. Ipak, svoju borbu nastavljaju usmerivši je na korupciju i nepotizam na visokom nivou, povećanju transparentnosti u politici i otvaranje javnog sektora.

#### 3.2.1.9. Mađarska

Većina zemalja pokazuje malo ili nimalo poboljšanja u borbi protiv korupcije u 2019. godini. Većina postkomunističkih država članica EU trudi se da se efikasno izbori sa korupcijom, navodi TI. Nekoliko zemalja, uključujući Mađarsku (44), Poljsku (44) i Rumuniju (43), preduzele su korake za

<sup>188</sup> Ibid.

podrivanje nezavisnosti pravosuđa, što slabi njihovu sposobnost za procesuiranje slučajeva korupcije na visokom nivou.

Balint Mađar, sociolog, smatra da korupcija i mafijaške strukture u Mađarskoj nisu fenomen koji odstupa od norme. Mišljenja je da je to karakteristika i sastavni deo sistema. Mađar, takođe misli da je sadašnja Mađarska “postkomunistička mafijaška država”.<sup>189</sup>

Mađarska spada među evropske države koje imaju sličan stepen korupcije sa zemljama bivše Jugoslavije.

I u Mađarskoj i u Poljskoj populistička retorika često se koristi za diskreditaciju javnog mnjenja, što dovodi u rizik demokratske institucije. Vlade obeju zemalja mešaju se u pravosudni sistem i ugrožavaju nezavisnost medija.<sup>190</sup>

Sekretarijat Transparenci International u Berlinu pripremio je Indeks percepcije korupcije (CPI), rangirajući zemlje po izloženosti javnog sektora korupciji po 25. put. Mađarska je 2019. godine dobila 44 poena na skali u rasponu od 0 (najkorumpiranija zemlja) do 100 poena (zemlja najmanje zaražena korupcijom) i nalazi se na 70. mestu, izjednačena sa Rumunijom.

U poređenju sa prethodnim istraživanjem 2018. godine, otpor Mađarske korupciji pogoršao se za dva poena i šest pozicija na osnovu procene privrednika i stručnjaka intervjuisanih u anketama, čineći osnovu Indeksa percepcije korupcije. Iako se na globalnom nivou Mađarska smatra umereno korumpiranom, u Evropskoj Uniji je među državama članicama koje se smatraju najkorumpiranijima. Sa 44 poena ostvarena u 2019. godini, Mađarska je završila na poslednjoj poziciji i među zemljama V4, i među državama članicama koje su se pridružile Evropskoj Uniji 2004. godine; i kvalifikovana je kao druga najkorumpiranija zemlja u Evropskoj Uniji, koja prethodi samo Bugarskoj, i povezana je sa Rumunijom.

Izveštaj TI Mađarska ističe da unutar EU još uvek postoji snažna korelacija između ekonomskog razvoja država članica i izloženosti javnog sektora korupciji. Poređenje antikorupcijskih performansi zasnovanih na rangiranju CPI u zemljama i njihovom bruto domaćem proizvodu naglašava da je Mađarska i dalje među državama članicama Evropske Unije koje su ozbiljno zaražene korupcijom, iako nema nizak BDP po stanovniku. Ovaj zaključak se održava čak i u svetlu kontinuiranog rasta mađarskog BDP-a po stanovniku sa 10.050 na 13.690 evra u periodu između 2012. i 2018. Zamah rasta koji karakteriše drugu polovinu decenije 2010. zasad još uvek traje, uprkos usporavanju globalne ekonomije: mađarski i međunarodni stručnjaci i organizacije predviđaju rast od 4-5% za celu prethodnu godinu.

Mađarska je pokazala povoljne stope ekonomskog rasta tokom poslednjih sedam godina, međutim, dugoročni izgledi su sumorni, a konkurentnost je i dalje među najnižima u regionu - kako je istakao Jozsef Peter Martin, izvršni direktor Transparenci International Hungari. Izvršni direktor TI Mađarska dodao je da je ovo uzrokovano značajnim uticajem državnih institucija na deo ekonomije, kao i netransparentnim i neobjašnjivim funkcionisanjem ovih institucija. Sistem javnih nabavki je

---

<sup>189</sup> Magyar, B. (2016) *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*, Central European University Press in association with Noran Libro Kiado, Budapest.

<sup>190</sup> Ibid.

jako iskrivljen i koncentracija je očigledna u vladinim oligarsima, koji dobijaju sve više javnih nabavki, a procenat pojedinačnih ponuda jedan je od najviših u Evropi.

Erozija vladavine zakona u Mađarskoj kontinuirana je već deceniju, što znači da državne institucije imaju interes (ne samo) da promovišu javno dobro, već da favorizuju aktere vladajuće stranke, da ih zadrže na vlasti i da akumuliraju svoje bogatstvo. U oblasti pravde, izveštaj navodi da se tužilaštvo pod rukovodstvom jednog čoveka, sa hijerarhijskom i strogo centralizovanom strukturom, lako se može uklopiti u sistem nacionalne saradnje. Sudovi su dokazali svoju nezavisnost i posvećenost autonomiji u brojnim situacijama i slučajevima, međutim, različiti znakovi sugerišu da vlada nije odustala od svojih pokušaja da oslabi njihovu nepristrasnost.<sup>191</sup>

**Tabela 13.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/hu>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020</b>	<b>44</b>	69	180
<b>2019</b>	<b>44</b>	70	180
<b>2018</b>	<b>46</b>	64	180
<b>2017</b>	<b>45</b>	66	180
<b>2016</b>	<b>48</b>	57	176
<b>2015</b>	<b>50</b>	51	168

Moguću povredu vladavine zakona, ljudskih prava i vrednosti demokratije primetila je i Evropska Unija, pa je, posle Poljske, Mađarska postala druga država članica protiv koje je pokrenut postupak iz člana 7 Povelje EU.

#### *3.2.1.10. Poljska*

Poljska je na najnovijem rangiranju percepcije korupcije, koje je pripremila nevladina organizacija Transparenci International, zauzela 45. mesto među 180 zemalja sveta.

Za Poljsku ovaj rezultat znači pad sa pozicije 41, koju je imala 2019. i 36, koju je zauzela u izdanju rejtinga 2018.

<sup>191</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/results/hu>, posećeno 21. 8. 2020.

Transparenci International je naglasio da je ovaj pad rezultat reformi pravosudnih sistema. Prema toj organizaciji, ove reforme podrivaju nezavisnost pravosuđa i, kao rezultat toga, ometaju rešavanje slučajeva korupcije na visokom nivou, isto kao i u Mađarskoj.<sup>192</sup>

U poređenju sa najbližim regionalnim državama, Poljska postiže dobar rezultat u pogledu percepcije korupcije. Ipak, visoko demokratske zemlje imale su tendenciju da budu otvorenije, pružajući manje šanse za rast korupcije.

Ono što u Poljskoj predstavlja ugrožavanje demokratije, jesu promene pravosudnog sistema i usvajanje zakona koji su u suprotnosti sa zakonima EU.

**Tabela 14.** TI indeks stepena percepcije korupcije  
Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/pol>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020</b>	<b>56</b>	45	180
<b>2019</b>	<b>58</b>	41	180
<b>2018</b>	<b>60</b>	36	180
<b>2017</b>	<b>60</b>	36	180
<b>2016</b>	<b>62</b>	29	176
<b>2015</b>	<b>63</b>	29	168

Usvajanje ovakvih zakona i promena pravosudnog sistema mogu dovesti do povećanja koruptivnih aktivnosti, posebno u sferi zloupotrebe moći i uticaja.

#### *3.2.1.11. Rumunija*

Rumunska revolucija je u nepune dve nedelje dovela do spektakularnog pada Čaušeskovog režima i uspostavljanja nove vlade. Tako brz i radikalna rez sa pređašnjim vlastima i vođama nije bio prisutan ni u jednoj od analiziranih država. S obzirom na neiskustvo tadašnjih političara, nastao je svojevrsni vakuum koji je stara garnitura iskoristila i “preobučena” se vratila na vlast. Trebalo je mnogo vremena da se iskorene njeni izdanci.

<sup>192</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/results/pol> posećeno: 22. 9. 2020.

Od 2013. godine rumunska agencija za borbu korupcije razotkrila je mnoge korupcijske afere i podnela prijave protiv velikog broja političara i funkcionera. Mnogi su procesuirani i osuđeni, ali vlasti su ipak našle načina da se bore protiv agencije. Ona je neprekidno bila pod pritiscima i višegodišnji pokušaji da se smeni šefica agencije, ipak su urodili plodom.

Rumunske vlasti su, slično neliberalnim režimima u Mađarskoj i Poljskoj, vršile pritisak na sudstvo i koristile parlamentarnu većinu kako bi nametnule svoje zakonodavne programe.<sup>193</sup>

Često su napadani predstavnici civilnog društva, preuzimana kontrola nad medijima.

Sve ovo dovelo je do urušavanja demokratije i do otvaranja mogućnosti za porast korupcije, o čemu svedoči i CPI rezultat za 2020. i 2019. godinu.

**Tabela 15.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/ro>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020</b>	<b>44</b>	69	180
<b>2019</b>	<b>44</b>	50	180
<b>2018</b>	<b>58</b>	50	180
<b>2017</b>	<b>54</b>	50	180
<b>2016</b>	<b>54</b>	51	176
<b>2015</b>	<b>51</b>	50	168

Rumunija je, dakle, zabeležila dramatičan pad u rangiranju percepcije korupcije, spuštajući se u 2019. na isti rezultat kao i 2012. godine, što znači da lokalno poslovno okruženje primećuje mnogo više korupcije u javnom sektoru u Rumuniji, nego pre osam godina. Stoga, Rumunija ima ocenu 44 od 100 u 2019. godini, ravnopravno sa Mađarskom i Južnom Afrikom i samo bod iznad globalnog proseka, koji iznosi 43 poena. Širom Evropske unije prosečan poen iznosi 66 bodova. Samo Bugarska ima nižu ocenu od Rumunije i Mađarske u EU.

<sup>193</sup> Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/results/ro>, posećeno: 22. 9. 2020.

### 3.2.1.12. Slovačka

Sve što je rečeno za Republiku Češku, važi i za Slovačku, s obzirom na činjenicu da su nekada činile zajedničku državu. Intenzivan prelaz započeo je 1989. godine. Vlada je tada pristala na slobodne izbore, a njihov rezultat je doveo do imenovanja nove nekomunističke vlade.

U periodu od 2015. do 2019. godine Slovačka je u globalnom rejtingu pala za 9 mesta, i za još jedno u periodu do 2020. što je veoma loš rezultat. Događaji koji su doveli do ubistva novinara koji je istraživao probleme sa korupcijom, doveli su do demonstracija i ozbiljnih kršenja ljudskih prava. U rešavanje problema uključila se i Evropska Unija, koja je nadležna kada su u pitanju osnovna ljudska prava. Ustanovljeno je da u Slovačkoj postoji dvostruka realnost. Sa jedne strane, egzistira dobar pravni okvir i institucije sistema, slobodni mediji i aktivno civilno društvo. Sa druge strane, egzistiraju korupcija i prevare. Organizovani kriminal je ušao duboko u državne institucije i delimično je preuzeo. Urušene su demokratske norme, te je došlo do produbljivanja nepoverenja građana.<sup>194</sup>

**Tabela 16.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/svk>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020</b>	<b>49</b>	60	180
<b>2019</b>	<b>50</b>	59	180
<b>2018</b>	<b>50</b>	57	180
<b>2017</b>	<b>50</b>	54	180
<b>2016</b>	<b>51</b>	54	176
<b>2015</b>	<b>51</b>	50	168

Koruptivne aktivnosti u Slovačkoj uočene su i u trošenju evropskog novca, tačnije subvencija za poljoprivredu. Upravo ubijeni novinar Kucijak, razotkrio je povezanost italijanske mafije Ndrangeta i kalabrijske porodice Vadala, koje se bave agrobiznisom na istoku Slovačke, sa čelnicima stranke SMER.

Početakom 2020. na izborima u Slovačkoj došlo je do promene vlasti, tako da se očekuje da nova vlada učini pomak u borbi protiv korupcije.

<sup>194</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/results/svk>, posećeno: 12. 9. 2020.



### 3.2.1.13. Crna Gora

Korupcija u Crnoj Gori predstavlja jednu od najvećih prepreka za privredni i društveni razvoj. Prisutna je svim nivoima i poljima delovanja u državi, te je vrlo teško uspešno se boriti protiv nje. Poseban problem predstavlja i činjenica da ne postoji konsenzus među političkim strankama i široke javnosti.

Stepen korupcije u državi je posledica svih promena koje su se dogodile u novijoj istoriji Crne Gore, a takođe i tipičan kulturni obrazac ponašanja. Naravno da jedan od uzoraka može biti i privredna nerazvijenost država u regionu, koji slabi ionako loše stanje na polju korupcije.

Počeci borbe protiv korupcije u Crnoj Gori vezuju se za 2000. godinu, kada je potpisan Sporazum i Akcioni plan Antikorupcijske inicijative Pakta stabilnosti za Jugoistočnu Evropu. Godinu dana kasnije osnovana je Agencija za antikorupcijsku inicijativu, koja je prerasla u Upravu za antikorupcijsku inicijativu. Njihov zadatak je bio da deluju preventivno protiv korupcije, te da vrše koordinaciju aktivnosti usaglašavanja zakonodavstva sa antikorupcijskim međunarodnim standardima.

Borba protiv korupcije u ovoj državi može se podeliti u dve faze:

- faza osnivanja institucija i kreiranje i usvajanje zakona za borbu protiv korupcije (period od 2000. do 2005. kada je usvojen Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala) i
- faza intenzivnih aktivnosti u borbi protiv korupcije (period od 2006. nadalje: usvojen Program borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, Akcioni plan za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala). 2016. formirana je nova Agencija za borbu protiv korupcije koja se bavi sprečavanjem korupcije, sukobom interesa, zaštitom uzbunjivača, nespojivošću funkcija i dr.

Crna Gora je potpisnica međunarodnih konvencija o borbi protiv korupcije, među kojima je i Konvencija UN protiv korupcije, a i članica je GRECO.

“Vlada Crne Gore donijela je odluku, da se za period 2010 - 2014. godine, sačini Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala sa Akcionim planom za njeno sprovođenje. Ista je usvojena nakon utvrđivanja Nacrta i sprovedenog Programa javne rasprave. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala definiše: strateške pravce, načela i ciljeve u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, prioritetne mjere u okviru uspostavljanja efikasnog sistema za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u javnom, privatnom i civilnom sektoru, ulogu i odgovornost svih subjekata što je osnov za efikasan razvoj održivog sistema za monitoring i evaluaciju sveobuhvatnog nacionalnog odgovora na prijetnje koje korupcija i organizovani kriminal donose. Strategija je predstavljala okvir za donošenje Akcionog plana za 2010 - 2012. godinu kao i onog za period 2013 - 2014. u kome su određeni ciljevi, mjere, nosioci i dinamika njihovog ostvarivanja u implementaciji Strategije.”<sup>195</sup>

Od 2012. do 2017. Crna Gora je pala na lestvici za 11 mesta. U periodu od 2015. do 2017. pala je za 5 mesta, ali je indeks ostao na istom nivou.

---

<sup>195</sup> Koljević, E. i Unija poslodavaca Crne Gore (2016) *Korupcija u Crnoj Gori – stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori*. Unija poslodavaca Crne Gore, Podgorica.

**Tabela 17.** TI indeks stepena percepcije korupcije

Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/mne>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020</b>	<b>45</b>	<b>67</b>	<b>180</b>
<b>2019</b>	<b>45</b>	<b>66</b>	<b>180</b>
<b>2018</b>	<b>45</b>	<b>67</b>	<b>180</b>
<b>2017</b>	<b>46</b>	<b>64</b>	<b>180</b>
<b>2016</b>	<b>45</b>	<b>64</b>	<b>176</b>
<b>2015</b>	<b>45</b>	<b>61</b>	<b>168</b>

Uprava za antikorupcijsku inicijativu je kroz svoja istraživanja ukazala na trendove percepcije korupcije u Crnoj Gori, te se kroz njih mogu uočiti ključni nedostaci. “Građani vjeruju u velikoj mjeri da su osnovni razlozi za koruptivno ponašanje sljedeći: niska primanja državnih službenika, nedostatak građanske svijesti i odgovornosti o štetnosti korupcije, zatim neefikasnost organa zaduženih za borbu protiv korupcije kao i nedostatak preventivnih mjera.”<sup>196</sup>

Poslodavci, skoro polovina ispitanika, prema rezultatima istog istraživanja, smatraju da je najvažnija svrha davanja mita ubrzavanje poslovne procedure. Slede zatim okončavanje procedure, smanjenje troškova procedure, dobijanje informacija. Jedan deo poslodavaca smatra da neki od njih plaćaju mito bez bilo kakvog povoda, nadajući se da će ova investicija u budućnosti olakšati sprovođenje postupaka i procedura.<sup>197</sup>

Kako bi unapredila borbu protiv korupcije Crna Gora mora pojačati institucionalni i pravni okvir, te poboljšati kapacitet za sprovođenje sistemskih finansijskih istraga u slučajevima korupcije.<sup>198</sup>

#### 3.2.1.14. Srbija

Srbija spada u tranzicione zemlje i nalazi se u regionu istočne Evrope i centralne Azije. Kada se upoređi sa Evropskom Unijom, Srbija ima indeks ispod proseka i to za čak 18 poena. Posmatrajući petogodišnji period od 2015-2019. godine, Srbija je niža za tri procentna poena, ali je na svetskoj rejting listi pala za 20. 2018. godine Srbija se vratila na nivo iz 2012. a taj nivo je zadržala i u 2019.

<sup>196</sup> <https://www.antikorupcija.me/me/>

<sup>197</sup> Koljević, E. i Unija poslodavaca Crne Gore (2016) *Korupcija u Crnoj Gori – stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori*. Unija poslodavaca Crne Gore, Podgorica.

<sup>198</sup> Izveštaj EU o napretku Crne Gore za 2015. (2015), Evropska komisija.

**Tabela 18.** TI indeks stepena percepcije korupcije  
Izvor: <https://www.transparency.org/en/cpi/results/sr>

<b>Godina</b>	<b>CPI rezultat (stepen korupcije u javnom sektoru)</b>	<b>Globalni rejting</b>	<b>Broj zemalja u kojima je rađeno merenje</b>
<b>2020</b>	<b>38</b>	94	180
<b>2019</b>	<b>39</b>	91	180
<b>2018</b>	<b>39</b>	87	180
<b>2017</b>	<b>41</b>	77	180
<b>2016</b>	<b>42</b>	72	176
<b>2015</b>	<b>40</b>	71	168

Ovakvi rezultati ukazuju na činjenicu da je stanje demokratije u Srbiji na vrlo niskom nivou.

Ono što pogoduje razvoju korupcije u Srbiji, jeste nedelotvorno pravosuđe, moć partija, nedoslednost u primeni prevencije i represivnih mehanizama.<sup>199</sup>

Najnoviji izveštaj o indeksu korupcije iz 2020. godine za Srbiju, prikazan je na sledećem grafikonu, a može se pratiti za period o 10 godina.

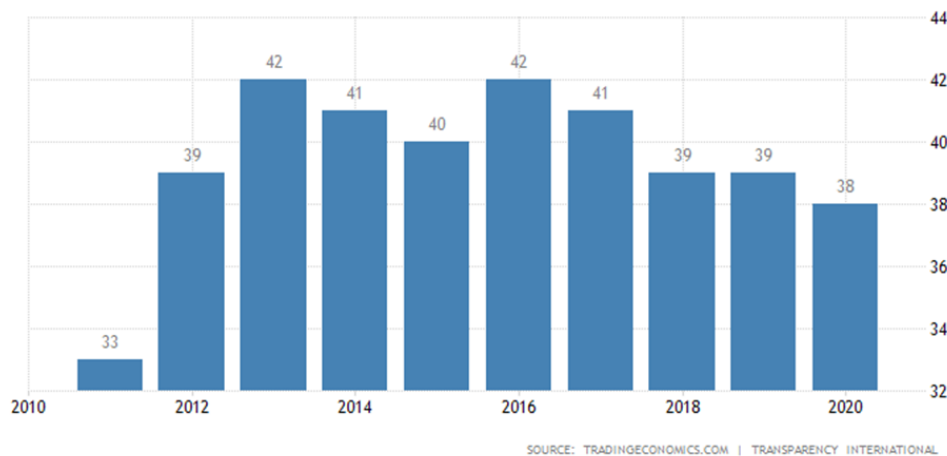
Može se videti da se Indeks korupcije u Srbiji smanjio na 38 poena u 2020. godini sa 39 poena u 2019.

Srbija ima izvestan nivo pripreme u borbi protiv korupcije. Tokom izveštajnog perioda ostvaren je ograničen napredak. Preduzeti su operativni koraci za jačanje mandata i osiguranje nezavisnosti Agencije za borbu protiv korupcije, kao i jačanje njenih kapaciteta u cilju primene Zakona o sprečavanju korupcije, nakon stupanja na snagu septembra 2020. godine. Promene donete Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, na snazi od marta 2018. godine, dale su neke rezultate u pogledu okončanih slučajeva. Sve u svemu, korupcija i dalje predstavlja problem koji zabrinjava. Još uvek ne postoji efikasan mehanizam za koordinaciju prevencije. Broj okončanih slučajeva korupcije na visokom nivou

<sup>199</sup> Transparentnost Srbija, (2020) Indeks percepcije korupcije  
<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/istraivanja-o-korupciji/indeks-percepcije-korupcije-cpi>, posećeno: 19. 9. 2020.

smanjio se u poređenju sa prethodnim godinama. Srbija treba da poveća napore i pojača sprečavanje i suzbijanje korupcije.

**Grafik 1.** Indeks korupcije, Izvor: Transparency International



U borbi protiv organizovanog kriminala, Srbija ima izvestan nivo priprema sa ograničenim napretkom tokom izveštajnog perioda, posebno u vezi sa strukturnim reformama i međuagencijskom saradnjom. Srbija pojačava saradnju sa Europolom. Generalno, Srbija još uvek nije uspostavila uverljive rezultate o efikasnim istragama, krivičnim gonjenjima i pravosnažnim osudama u predmetima ozbiljnog i organizovanog kriminala, što je dovelo do povećane količine zaplenjene imovine. Srbija treba da poveća napore na demontiranju velikih i međunarodno aktivnih kriminalnih organizacija.<sup>200</sup>

Iako je aktuelna vlada na vlast došla 2012. godine, obećavajući da će se boriti protiv rasprostranjene korupcije u Srbiji, čini se da se problem pogoršao, a ne poboljšao tokom godina.

Izveštaj o praćenju koalicije *prEUgovor* iz septembra 2019. primećuje da, iako je početkom godine došlo do određenog poboljšanja u zakonodavnom okviru za borbu protiv korupcije, nije bilo značajnog napretka u primeni okvira. Suprotno tome, postojeća Nacionalna antikorupcijska strategija istekla je krajem 2018. godine, a činjenica da devet meseci kasnije Srbija nije imala novu strategiju bio je jasan dokaz da borba protiv korupcije nije vladin prioritet. Izveštaj je takođe primetio brojne neuspehe u usvajanju zakona povezanih sa borbom protiv korupcije ili preduzimanju drugih mera, što sve sugeriše nedostatak političke volje za rešavanje problema.<sup>201</sup>

U martu 2019. Fiskalni savet Srbije, nezavisno vladino telo, objavio je studiju koja ispituje razloge zbog kojih je ekonomski rast Srbije bio ispod nivoa, u proseku nešto više od 3 procenta umesto stvarnog potencijala od 5 procenata. Studija Fiskalnog saveta pokazala je da je rast bio oko 1 odsto niži zbog slabe vladavine zakona i visoke korupcije, dok je nedostatak investicija (javnih, privatnih i

<sup>200</sup> Izveštaj EU za 2020. godinu, <http://europa.rs/key-findings-of-the-2020-report-on-serbia/?lang=en>

<sup>201</sup> Djurković, S. (ed.) (2020) *PrEUgovor alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 septembar 2019* [PrEUgovor alarm: Report on Serbia's progress in Chapters 23 and 24, September 2019], Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Belgrade, 2019, p.46-52, 69. See: Pavle Petrović, "Radni Dokument 19/01: Zašto privredni rast Srbije zaostaje?" [Working paper 19/01: Why does Serbia's growth lag?], Fiskalni Savet Srbije,

stranah) činio oko 0,7 procenata rasta ispod nivoa, posebno nedostatak domaćih privatnih investicija.<sup>202</sup>

Indeks percepcije korupcije (CPI) kompanije Transparenci International takođe je pokazao pogoršanje situacije. Dok je 2016. godine Srbija bila na 72. mestu na svetu (sa 1. mestom koje označava najmanje korumpiranu i 176. najkorumpiranijim) i imala je ocenu 42 (sa nulom koja označava visoko korumpiranu i 100 vrlo čistih), 70 u 2019. godini Srbija je zauzela 91. mesto na svetu i imao je ocenu 39,71 Ovo je bilo najniže globalno rangiranje u zemlji od 2006. godine.

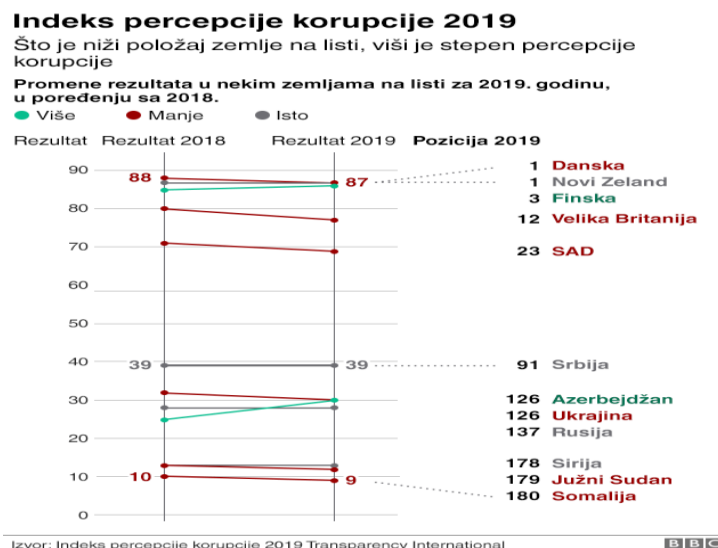
Kao i proteklih godina, brojni korupcionaški skandali, i veliki i mali, potresli su Srbiju i 2019. godine, ali većina je prošla bez ozbiljne istrage ili krivičnog gonjenja.

### 3.2.1.15. Usporedni presek indeksa stepena korupcije u odabranim zemljama

U regionu istočne Evrope i centralne Azije nalazi se Gruzija, koja je jedina država sa indeksom percepcije većim od 50 (58). Sve ostale države regiona imaju indeks percepcije korupcije 45 ili niži. Srbija se nalazi ispod proseka i to za čak 18 poena. Indeks iznad svetskog proseka, koji iznosi 43, u ovom regionu imaju Crna Gora – 45 i Belorusija – 44. Estonija, koja je, takođe uvrštena među tranzicione zemlje i koja se nalazi u Baltičkom regionu, ima najveći indeks – 74, a za posmatrani period od 70 u 2015. sa tendencijom povećanja svake godine.

Izuzimajući Estoniju i Gruziju, može se zaključiti da je u petogodišnjem periodu od 2015. do 2019. godine u svim posmatranim tranzicionim državama bio mali pomak u borbi protiv korupcije. Države nastale iz Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije su u stagnaciji. Najbolji rezultat pokazuje Slovenija, koja se nalazi na 35. mestu na listi od 180 država i to sa indeksom od 60 poena. Iako nije među posmatranim državama, treba napomenuti da je Severna Makedonija na najnižoj poziciji od svih bivših jugoslovenskih republika.

**Grafik 2.** Indeks percepcije korupcije za 2019.



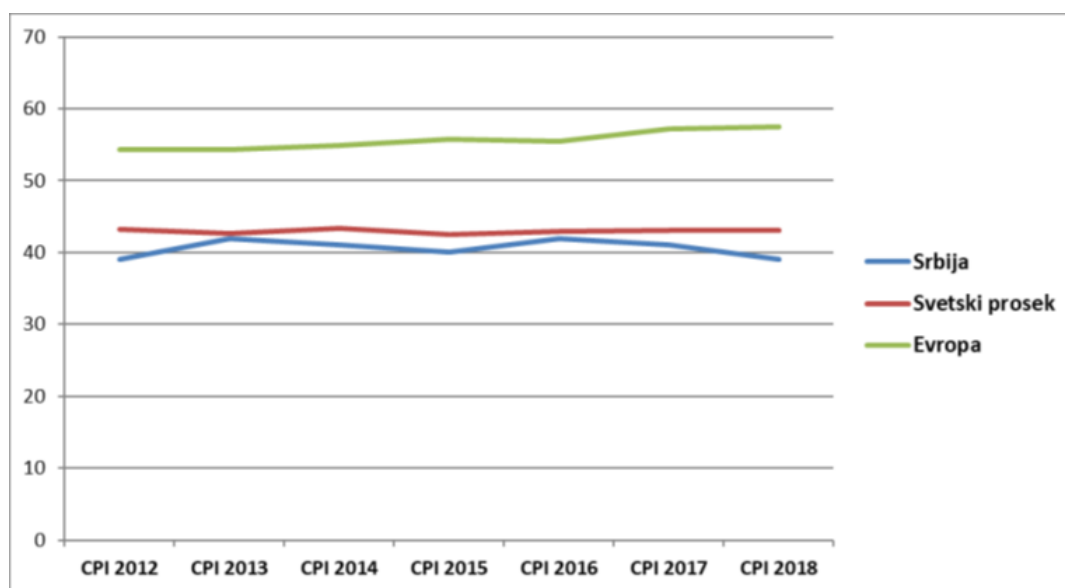
<sup>202</sup>Petrović, P. (2019) Radni Dokument 19/01: Zašto privredni rast Srbije zaostaje? [Working paper 19/01: Why does Serbia's growth lag?], Fiskalni Savet Srbije, 2019, <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/istrzivacki-radovi/FS-Radni-dokument-2>

2011. godine, pojedini sudovi, rešavajući po žalbama Reublike Srbije uložnim protiv presuda kojima je Fondu priznato pravo svojine, pod pritiskom izvršne vlasti, preinačavaju sve prvostepene presude donete u korist Fonda. O uočenim zloupotrebama i nepravilnostima sudova koji se svojim preinačujućim presudama na štetu Fonda nisu rukovodili pravom već klišeom koji je bio nametnut van suda, a koji je imao za cilj da osujeti osnovanost tužbi Fonda kako je Fond smatrao, obavešteno je resorno Ministarstvo pravde Republike Srbije, a protiv svih napred navedenih presuda Apelacionih sudova, kojima su preinačene na štetu Fonda prvostepene presude, izjavljene su od strane Fonda revizije Vrhovnom kasacionom sudu

**Tabela 19.** CPI rezultat u odabranim zemljama za period 2015 -2019.

<b>Redni broj</b>	<b>Država</b>	<b>2015.</b>	<b>2016.</b>	<b>2017.</b>	<b>2018.</b>	<b>2019.</b>	<b>2020.</b>
1.	Azerbejdžan	38	25	31	30	38	30
2.	Bosna i Hercegovina	39	39	38	38	36	35
3.	Bugarska	41	41	43	42	43	44
4.	Republika Češka	56	55	57	59	56	54
5.	Estonija	70	70	71	73	74	75
6.	Gruzija	52	57	56	58	58	56
7.	Hrvatska	51	55	57	48	47	47
8.	Letonija	38	57	58	58	56	57
9.	Litvanija	59	59	59	59	60	60
10.	Mađarska	50	48	45	46	44	44
11.	Poljska	63	62	60	60	58	56
12.	Rumunija	51	54	54	58	59	44
13.	Slovačka	51	51	50	50	50	49
14.	Crna Gora	45	45	46	45	45	45
15.	Srbija	40	42	41	39	39	38

**Grafik 3.** Promene CPI za Srbiju, Evropu i Svet<sup>203</sup>



Trend privrednog rasta u tranzicionim državama je bio različit. Kao što se može primetiti, proporcionalan je indeksu korupcije. (Tabela 19)

Kada je reč o stranim direktnim investicijama, iako su u svetu one u 2019. pale za 13%, u ispitivanim tranzicionim zemljama one su porasle 33%.

Suprotno ekonomskim teorijama, koje tvrde da su strane direktne investicije u direktnoj proporciji sa nivoom korupcije u državi, "Izveštaj o investicijama u svetu 2019" Konferencije UN o trgovini i razvoju, govori da je najveći rast doživela Severna Makedonija, sa čak 260%, a indeks percepcije korupcije u ovoj državi je najniži u regionu.

Iako nije zabeležila pad u indeksu korupcije, Crna Gora je zabeležila pad direktnih stranih investicija od 12%. U Bosni i Hercegovini je zabeležen rast od 4%, u Srbiji od 44%, mada obe države imaju drastičan pad u indeksu korupcije.

Hrvatska je zabeležila pad od 42%, Bugarska 21%, dok je Rumunija povećala rast za 9%, a Slovenija 81%.

<sup>203</sup> [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/CPI\\_2018\\_prezentacija.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2018_prezentacija.pdf), posećeno: 21. 9. 2020.

Tabela 20. Privredni rast u državama bivše Jugoslavije

Izvor: Eurostat

Država	Stopa rasta/pada BDP		BDP <i>per capita</i> 2016.	
	2001-2008.	2009-2016.	EUR	PPS EU-28=100
Bosna i Hercegovina	4,9	0,9	4.400	31
Severna Makedonija	3,0	2,2	4.691	38
Republika Srbija	5,9	0,3	4.904	36
Hrvatska	4,3	-1,1	11.142	59
Crna Gora	5,0	1,1	6.354	42



Slika 9. Strane direktne investicije u tranzicionim zemljama regiona

Izvor: UNCTAD, <https://unctad.org/>

Objašnjenje za ovaj paradoks moguće je potražiti u činjenici da je priliv direktnih stranih investicija u Severnoj Makedoniji došao od izvoznog investicionog klastera u automobilske industriji i to u skopskoj slobodnoj zoni, u koji je uložio američki proizvođač automobilskih delova Dura automotiv systems.

Srbija, sa druge strane, ima odličan strateški položaj, što omogućava dobru logističku infrastrukturu, zatim rudna bogatstva i termalne izvore.



Važno je naglasiti da se neke od ovih investicija povezuju sa koruptivnim aktivnostima zloupotrebe i prisvajanja državnih dobara.

### 3.3. Međunarodna antikoruptivna saradnja

Globalizacija je dovela do povećanja problema međunarodne korupcije - koruptivne prakse koje su se širile izvan nacionalnih granica i uticale na međunarodno poslovanje, te oslabile finansijsku i pravnu situaciju u zemljama. Ubrzo je postalo jasno da je međudržavna i međunarodna saradnja potrebna za efikasnu borbu protiv ovog oblika korupcije, jer se samo na taj način međunarodna korupcija mogla sveobuhvatno posmatrati.

Istovremeno, zemlje su otkrile da se prakse suzbijanja korupcije među njima razlikuju i da su neke efikasnije od drugih. Razmena informacija o dobrim praksama zemalja, stoga je ubrzo postala redovna karakteristika međunarodne i međudržavne saradnje. Svake godine se na ovu temu održi veliki broj međunarodnih konferencija, a 9. decembra obeležava se Međunarodni dan borbe protiv korupcije.

Šeme korupcije postaju sve sofisticiranije i često uključuju izvršenje krivičnih dela u više jurisdikcija. Na primer, kompanija može pružiti mito ili drugu korist javnom službeniku ili agentu u stranoj zemlji radi sticanja poslovne prednosti, koristeći kompanije školjke u trećim zemljama da sakriju nedozvoljena sredstva. Javni službenik, koji se bavio proneverom javnih sredstava, može da ih drži na ošor bankarskom računu, da bi ih sakrio od poreskih vlasti. Kad korupcija pređe granica na ovaj način, sprovođenje krivičnih zakona u praksi može postati izuzetno izazovno. Ključni dokumenti, svedoci ili čak osumnjičeni, mogu se nalaziti u drugoj jurisdikciji, te može biti otežano da se uđe u trag sredstvima. Ako korupcija uključuje javne zvaničnike visokog nivoa, političke zabrinutosti mogu takođe doći do izražaja.

Shodno tome, međunarodna saradnja - bilo kroz proces uzajamne pravne pomoći (MLA) ili putem manje formalnih mehanizama - presudna je za uspeh istraga i krivičnog gonjenja slučajeva međunarodne korupcije. Međunarodne organizacije prepoznale su ovu potrebu za saradnjom. Na primer, član 46.1 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) od 2003. godine, možda najopsežniji instrument za borbu protiv korupcije, omogućava državama potpisnicama da jedna drugoj pruže najširu pomoć u istrazi, gonjenju i sudskim postupcima u vezi sa krivičnim delima obuhvaćenih ovom Konvencijom.

Istorijski gledano, međunarodna pravna pomoć mogla se obezbediti u vezi sa krivičnim predmetima samo korišćenjem pisma - zamolnice predate diplomatskim kanalima. Ovaj sistem je bio pun problema. Konkretno, mnogi slojevi birokratije uključeni u proces često su rezultirali odlaganjem u dobijanju potrebnih informacija da istraže ili procesuiraju slučaj.<sup>204</sup> Kako je globalizacija rezultirala sve većim protokom prekograničnih zločina, međunarodne organizacije i pojedine zemlje stvorile su nova sredstva za razmenu informacija u vezi sa krivičnim predmetima preko granice. Neki od ovih

---

<sup>204</sup> OECD, (2012) Typology on Mutual Legal Assistance in Foreign Bribery Cases, at 14, OECD, Paris

alata su ugrađeni u međunarodne ugovore - bilo na multilateralnoj ili bilateralnoj osnovi. Drugi su usvojeni jednostrano od pojedinih država kao deo domaćeg zakonodavstva.

Zemlje ACN (Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia) su potpisnice multilateralnih i bilateralnih ugovora koji se odnose na međunarodnu saradnju u krivičnim predmetima, ili čak posebno u slučajevima korupcije. Pored toga, većina zemalja ACN ima robustan nacionalni pravni okvir koji reguliše međunarodne odnose saradnje.

### 3.3.1. Pravni i ekonomski okvir za međunarodnu saradnju

Pravni okvir za međunarodnu saradnju može se podeliti na:

- multilateralne instrumente i
- bilateralne instrumente.

#### 3.3.1.1. *Multilateralni instrumenti*

Jedan od najstarijih multilateralnih instrumenata koji se bavi pitanjem međunarodne saradnje u krivičnim predmetima bila je Evropska konvencija o izručenju iz 1957. godine. Evropska konvencija o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima (COE MLA Convention), koja se konkretnije bavi uzajamnom pravnom pomoći usledila je ubrzo potom, 1959. godine. Konvencija o međunarodnoj pravnoj pomoći zahteva od država potpisnica da pruže "najšire mere uzajamne pomoći", uključujući pribavljanje dokaza, obezbeđenje svedoka, veštaka ili pretres i zaplenu imovine. Svih 47 članica COE ratifikovalo je ovu konvenciju, uključujući i 18 zemalja ACN.

Druge regionalne grupe, takođe su zaključile sporazume koji se odnose na međunarodnu saradnju. Na primer, Zajednica Nezavisnih Država, grupa koju čine bivše sovjetske države, uključujući i devet zemalja ACN, potpisale su Konvenciju o pravnoj pomoći i pravnom aranžmanu u građanskim, porodičnim i kriminalnim stvarima (Minsk Convention). Članice Organizacije ekonomske saradnje crnomorskog regiona (Organization of the Black Sea Economic Cooperation – BSEC)<sup>205</sup>, takođe su zaključile soprazume za olakšavanje međunarodne saradnje u krivičnim istragama i gonjenjima među državama članicama. Sporazumi BSEC se posebno odnose na organizovani kriminal, iako su odredbe dovoljno široke da pokriju i krivična dela korupcije.

GUAM je regionalna organizacija koju čine Gruzija, Ukrajina, Azerbejdžan i Moldavija. Saradnja je počela kao konsultativni forum 1997. a kao nezavisna organizacija osnovana je 2001. Od 2006. organizacija je reorganizovana i preimenovana u Organizaciju za demokratiju i ekonomski razvoj. U svoj rad uključuje i promociju vladavine zakona, ali omogućava i konkretnu praktičnu saradnju.<sup>206</sup>

Ove organizacije razvile su multilateralne antikorupcijske instrumente, ali su u svojim sporazumima razradile odredbe koje se izričito odnose na međunarodnu pomoć u istrazi i krivičnom gonjenju slučajeva korupcije. Na primer, član 46.1 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) je antikorupcijski ugovor sa najširem delokrugom i primenom, a predviđa da će države članice „priuštiti jedna drugoj najširu meru u MLA istragama<sup>207</sup>, tužilaštvima i sudovima, te postupcima u

<sup>205</sup> <http://www.bsec-organization.org/>, posećeno: 23. 9. 2020.

<sup>206</sup> Organization for Democracy and Economic Development – GUAM, Kyiv, 23 May 2006, art. 1, <http://guam-organization.org/en/node/450>. posećeno: 23. 9. 2020.

<sup>207</sup> Korišćenje alata za pisanje zahteva za traženje međunarodne pravne pomoći (MLA Tool) koji je razvio UNODC da pomogne državama u sačinjavanju zahteva u cilju olakšavanja i jačanja međunarodne saradnje.

vezi sa krivičnim delima obuhvaćenim ovom konvencijom. “<sup>208</sup> Slično od država članica zahteva i član 26. Krivičnopravne konvencije o korupciji Saveta Evrope (COE Convention) iz 1999. godine: “države članice pružiće jedna drugoj najširu meru uzajamne pomoći brzom obradom zahteva od vlasti koje, u skladu sa svojim domaćim zakonima, imaju moć istrage ili krivičnog gonjenja dela utvrđenih ovom Konvencijom”<sup>209</sup>.

Jedna od prednosti sporazuma UNCAC i COE je u tome što se države mogu osloniti samo na multilateralni instrument, čak i ako nemaju uspostavljen bilateralni ugovor o međunarodnoj pomoći. Na primer, 2016. godine, Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC) je u svom istraživanju došla do rezultata da je čak 17 država prijavilo zahteve (podnete ili primljene) koji se u saradnji oslanjaju na samu Konvenciju kao pravni osnov, a ratifikovali su je.<sup>210</sup> 13 od 16 zemalja su u istaživanju navele da su međunarodne konvencije samoizvršavajuće, tj. da automatski postaju deo domaćeg prava za međunarodnu saradnju.<sup>211</sup> Tri države, Azerbejdžan, Letonija i Srbija, zahtevaju provedbeno zakonodavstvo da bi ugovor postao domaći zakon. Jednom kada se ugovor primeni, bez obzira na to da li je samoizvršan ili se mora primeniti kroz domaće zakonodavstvo, to postaje prednost, čak i u slučaju neslaganja sa domaćim zakonodavstvom. Mora biti jedino u skladu sa ustavom države.<sup>212</sup>

Samo je Kirgistan izvestio da se oslanja prvenstveno na UNCAC, kao na osnovu za prijem i pružanje međunarodne pravne pomoći u slučajevima korupcije. Međutim, većina zemalja ACN, koje su odgovorile na upitnik, naznačile su da se oslanjaju na međunarodne instrumente, posebno na Konvenciju o međunarodnoj pomoći COE i Konvenciju EU o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Primena regionalnih instrumenata nije moguća u slučajevima kada je potrebna pomoć van regiona, a država nije potpisnica regionalnog sporazuma. Ovo bi moralo da se unapredi kroz šire učešće multilateralnih i bilateralnih sporazuma, te kroz domaće zakonodavstvo.

*Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama* - Izazov za borbu protiv međunarodne korupcije u scenariju rastuće globalizacije subvencionisao je koncepciju Organizacije za autonomnu saradnju i razvoj (OECD), Konvenciju o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama. 17. 12. 1997. države članice OECD potpisale su Konvenciju, u z dodatak Brazila, Argentine, Bugarske, Čilea i Slovačke. Glavni cilj Konvencije je sprečavanje i borba protiv korupcije stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama.<sup>213</sup>

OECD alat za transparentno budžetiranje (OECD Budget Transparency Toolkit)<sup>214</sup>- Dobro budžetiranje podržavaju različiti stubovi modernog javnog upravljanja, transparentnost, integritet,

---

<sup>208</sup> Konvencija ujedinjenih nacija protiv korupcije, [https://pescanik.net/wp-content/uploads/2016/08/Konvencija\\_UN\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije.pdf](https://pescanik.net/wp-content/uploads/2016/08/Konvencija_UN_za_borbu_protiv_korupcije.pdf), posećeno: 22. 9. 2020.

<sup>209</sup> Criminal Law Convention on Corruption, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

<sup>210</sup> UNODC, “Latest Developments with Regard to the United Nations Convention against Corruption,” Note prepared by UNODC for 1st G20 Anti-Corruption Working Group Meeting, Beijing, 26–27 Jan. 2016, at 7.

<sup>211</sup> UNODC (2016) MLA research, OECD.

<sup>212</sup> UNODC (2016) Latest Developments, OECD

<sup>213</sup> Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama, [https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf), posećeno: 12. 4. 2021.

<sup>214</sup> OECD (2017), *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070>

otvorenost, učešće, odgovornost i strateško odobravanje u planiranju i postizanju nacionalnih ciljeva. Princip transparentnosti budžeta - uključujući jasnoću, sveobuhvatnost, pouzdanost, pravovremenost i dostupnost javnog izveštavanja o javnim finansijama, sada je široko prihvaćen širom sveta. Postoje različite definicije budžetske i fiskalne transparentnosti, ali sve se one mogu sažeti u jedan osnovni koncept: budžetska transparentnost znači biti potpuno otvoren sa ljudima o načinu prikupljanja i korišćenja javnog novca.

Više je razloga zbog kojih je budžetska transparentnost poželjan cilj. Evo nekoliko najvažnijih prepoznatih prednosti budžetske transparentnosti:

- odgovornost: jasna upotreba javnih sredstava kako bi javni predstavnici i službenici mogli biti odgovorni za efikasnost i efikasnost;
- integritet: javna potrošnja je osetljiva ne samo na rasipanje i zloupotrebu, već i na prevare. "Sunčeva svetlost" je najbolja politika za sprečavanje korupcije i održavanje visokih standarda integriteta u korišćenju javnih sredstava;
- inkluzivnost: odluke o budžetu mogu duboko uticati na interese i standard života različitih ljudi i grupa u društvu, transparentnost uključuje informisanu i inkluzivnu raspravu o uticajima na budžetsku politiku;
- poverenje: otvoren i transparentan budžetski proces neguje poverenje u društvu, te poštovanje stavova i interesa ljudi, kao i da se javni novac dobro koristi;
- kvalitet: transparentno i inkluzivno budžetiranje podržava bolje fiskalne rezultate i odgovornije, efektivnije i pravičnije javne politike.

Do sredine 1990-ih nije postojala međunarodno priznata definicija budžetske ili fiskalne transparentnosti i nije bilo kodifikacije onoga što ona sadrži. Podstaknut lekcijama naučenim iz finansijske krize u Istočnoj Aziji, Međunarodni monetarni fond (MMF) uveo je 1998. godine *Kodeks dobrih praksi o fiskalnoj transparentnosti*, a sledeće godine započeo je procenu prakse zemalja prema kodeksu. *Najbolje prakse OECD* iz 2002. godine u transparentnosti budžeta bile su usredsređene na budžetski sektor centralne vlade u naprednim zemljama. Komitet za javni sektor Međunarodne federacije računovođa pokrenuo je projekat Međunarodnih računovodstvenih standarda javnog sektora (IPSAS) 1996. godine, a do 2002. godine izdao je osnovni set računovodstvenih standarda za javni sektor.

Nakon toga, *Inicijativa za transparentnost ekstraktivnih industrija* iz 2002. godine (EITI) i *Vodič MMF-a o transparentnosti prihoda od resursa* iz 2005. odražavaju pojačanu zabrinutost zbog fiskalne transparentnosti u zemljama koje zavise od ekstraktivnih industrija. *Izveštaj o javnoj potrošnji i finansijskoj odgovornosti sa više aktera* (PEFA) koji je započeo 2005. godine, najčešće se koristi u zemljama sa nižim i srednjim dohotkom.

*Međunarodno budžetsko partnerstvo* predstavilo je dvogodišnje otvoreno budžetsko uređenje 2006. godine, pružajući nezavisnu procenu budžetske transparentnosti civilnog društva i generišući kvantitativne podatke o nivoima i trendovima u budžetskoj transparentnosti.

Globalna finansijska kriza iz 2008. godine, zajedno sa zabrinutošću zbog sporog i neujednačenog tempa poboljšanja fiskalne transparentnosti, podstakla je preispitivanje celokupnog pristupa, kao i

revizije mnogih instrumenata. Brojne međunarodne organizacije i druge zainteresovane strane formirale su *Globalnu inicijativu za fiskalnu transparentnost* 2011. godine, koja je naredne godine objavila set *Principa na visokom nivou o fiskalnoj transparentnosti, učešću i odgovornosti* kako bi promovisale sveobuhvatnije i koherentnije napore na proširenju transparentnosti, kao i novi element direktnog učešća javnosti u dizajniranju i sprovođenju fiskalne politike, čime se doprinosi i međunarodnoj saradnji u borbi protiv korupcije.<sup>215</sup>

Tokom poslednjih nekoliko godina mnogi od gore pomenutih instrumenata revidirani su i ažurirani:

- MMF je 2014. godine objavio potpuno restrukturirani *Kodeks fiskalne transparentnosti* i novo sredstvo procene, *Procenu fiskalne transparentnosti* (FTE)
- OECD je sledeće godine izdao novi set principa upravljanja budžetom koji će dopuniti i nadograditi *Najbolju praksu* iz 2002.
- revidirani skup pokazatelja PEFA objavljen je 2016. godine
- IPSAS standardi su prošireni pod nezavisnim *Odborom za međunarodne računovodstvene standarde javnog sektora* (IPSASB), što omogućava IFAC. Sadrže sveobuhvatan set standarda zasnovanih na obračunskom načelu za pripremu finansijskih izveštaja opšte namene od strane vlada i drugih subjekata javnog sektora širom sveta i
- od 2017. godine *IBP anketa o otvorenom budžetu 2017* završena je na osnovu revidiranog skupa pitanja.

Ovi instrumenti sve više prepoznaju raznolikost konteksta u zemljama postavljanjem graduiranih standarda, umesto da utvrđuju jedan skup praksi. Instrumenti takođe, u različitoj meri, uključuju principe koji priznaju pravo javnosti da učestvuje u raspravi o dizajniranju i sprovođenju fiskalnih politika, što odražava sve veću važnost stavljanja javnosti u središte upravljanja javnim resursima. Paralelno sa tim, G20 je nastojao da se osloni na međunarodni rad na budžetskoj i fiskalnoj transparentnosti, kako bi podržao druge važne stubove dobrog upravljanja, uključujući i antikorupciju.

Vremenom su pojmovi *fiskalna* i *budžetska transparentnost* postajali sve širi krovni pojmovi, koji imaju niz dimenzija i tema. Obuhvataju i ponudu - vlade, a sve više i nedržavne aktere, objavljivanje informacija - i zakonodavstva, civilno društvo i druge zainteresovane strane, koje traže informacije i žele da direktnije učestvuju u javnoj debati. Fiskalna transparentnost uključuje otvoreno budžetiranje, pružanje javnih usluga finansiranih od poreza, javne nabavke, javne infrastrukturne projekte, finansijsko i nefinansijsko izveštavanje, upravljanje javnom imovinom i obavezama i aktivnosti na granici vladinog sektora, poput javnih korporacija i javno-privatnog partnerstva. Konačno, koncepti i alati budžetske i fiskalne transparentnosti takođe se primenjuju na podnacionalne vlade.

U formalnom smislu, neki od ovih instrumenata su zvanični međunarodni standardi (npr. *Kodeks o fiskalnoj transparentnosti* MMF) ili čine deo međunarodnog prava za različite zemlje (npr. *OECD principi budžetskog upravljanja*); dok su drugi autoritativni instrumenti - smernice, *de facto* standardi ili međunarodno priznati alati za ocenjivanje. Poslednjih godina različite su institucije koje su

---

<sup>215</sup> OECD (2017), OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070>

odgovorne za ove instrumente izričito pokušale da postignu veću doslednost i koherentnost, istovremeno prepoznajući da svaka od njih služi u nešto drugačije svrhe.

*Akcioni plan G20 za borbu protiv korupcije 2017-18* (usvojen u septembru 2016. pod kineskim predsedavanjem G20) napominje da je vladina potrošnja od vitalnog značaja za odvracanje i otkrivanje korupcije, kao i da je transparentnost ključna za odvracanje i otkrivanje korupcije. G20 stoga ima za cilj da promoviše veću transparentnost u budžetskim procesima i objavljivanju javnih ugovora, kroz veće angažovanje građana, upotrebu otvorenih podataka i poboljšanu koordinaciju među međunarodnim organizacijama, dnevnog reda podstičući dublje razumevanje kako transparentnost budžeta može da podrži i integriše se u šire antikorupcijske okvire.

Ostali relevantni instrumenti G20 su:

- *G20 Antikorupcijski principi otvorenih podataka* (2014) koji čine osnovu za pristup, objavljivanje i upotrebu otvorenih vladinih podataka za jačanje borbe protiv korupcije. Principi prepoznaju da otvoreni podaci pružaju platformu, koja pomaže u širenju društvene participacije i jačanju saodgovornosti u oblastima kao što su javne nabavke, standardi političkog finansiranja i fiskalna i budžetska transparentnost.
- *Vodeći principi G20 o integritetu u javnim nabavkama* (2015) koji primećuju da javne nabavke predstavljaju veliki udeo ekonomija zemalja G20 - u proseku 13% BDP-a - i da su kontrole finansijskog upravljanja i druge mere zaštite neophodne da bi se obezbedio integritet i vrednost za novac.<sup>216</sup>

Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) osnovana je 2011. godine kao akciona mreža sa više aktera za unapređenje fiskalne transparentnosti, učešća i odgovornosti u zemljama širom sveta. GIFT su osnovali Svetska banka, MMF, Međunarodno budžetsko partnerstvo (IBP) i odeljenja budžetskih vlada Brazila i Filipina. Međunarodna federacija računovođa naknadno se pridružila kao šesti vodeći član 2014. Mnogo drugih zvaničnika, organizacija civilnog društva i donatorskih agencija su upravnici GIFT, uključujući i OECD.

Jedna od prvih akcija mreža bila je razvijanje novog *Skupa principa fiskalne transparentnosti, učešća i odgovornosti na visokom nivou. (High Level Principle)*<sup>217</sup> GIFT je završio osam državnih studija slučaja učešća javnosti u fiskalnoj politici, razvio je set *Principa javnog učešća u fiskalnoj politici* i objavio *Vodič* za ovo potencijalno transformišuće novo polje u decembru 2016. godine.

*Međunarodno partnerstvo za budžet* (IBP) formirano je 1997. godine da bi se zalagalo za transparentne, inkluzivne i odgovorne vladine budžetske procese kao sredstvo za poboljšanje upravljanja i smanjenje globalnog siromaštva. Rad IBP usmeren je na građane i civilno društvo i uključuje: jačanje veština i znanja organizacija civilnog društva sa sedištem u zemlji; istraživanje i praćenje statusa budžetske transparentnosti, učešća i odgovornosti širom sveta; angažovanje sa međunarodnim akterima kako bi ih podstakli da igraju veću ulogu u budžetskim pitanjima; i stvaranje rigoroznih dokaza za merenje napretka vlada u postavljanju otvorenijim, kao i uticaj IBP i njegovih partnera na informisanje o više strateških i efikasnijih praksi.

---

<sup>216</sup> <http://g20.org>

<sup>217</sup> [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/218&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218&Lang=E), posećeno: 12. 4. 2021.



Od 2006. IBP sprovodi dvogodišnje istraživanje otvorenog budžeta (OBS), jedinstvenu, globalnu, nezavisnu i uporedivu meru vladine prakse u pogledu budžetske transparentnosti, učešća i nadzora.<sup>218</sup> Poslednja Anкета za 2019. obuhvatila je 117 vlada.

*Međunarodna federacija računovođa i Međunarodni javni odbor za sektorske računovodstvene standarde (IPSASB) (International Federation of Accountants - IFAC and the International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB) - Zajedno sa organizacijom članicom, Ovlašćeni institut za javne finansije i računovodstvo, IFAC je razvio Internatinalni okvir: Dobro upravljanje u javnom sektoru 2014. godine, kako bi podstakao efikasnije upravljanje javnim sektorom. Okvir posebno naglašava da su snažno finansijsko upravljanje i finansijska disciplina koju on stvara, ključni za sprovođenje politika javnog sektora, jer olakšavaju stratešku raspodelu resursa, efikasno pružanje usluga, veću odgovornost, bolje rezultate za sve građane i jaču borbu protiv korupcije.*

Da bi katalizirao saradnju i snažnije upravljanje javnim finansijama na globalnom nivou, IFAC je pokrenuo inicijativu Accountabiliti.Nov.initiative<sup>219</sup> koja teži ka višim standardima informacija javnog sektora širom sveta. Izaziva vlade da prepoznaju važnost rada na finansijskom izveštavanju koje ispunjava međunarodne standarde zasnovane na obračunskom načelu poznate kao IPSAS. Njegov cilj je podrška vladama širom sveta u donošenju boljih odluka i postavljanju transparentnijim i odgovornijim. Pored toga, IFAC je razvio sledeće resurse, relevantne za aktivnosti:

- Od povezivanja do ugrađenog upravljanja rizikom kao integralnog dela upravljanja organizacijom, upravljanje rizikom i interna kontrola postavlja se onako kako je prvobitno bilo zamišljeno - kao izuzetno relevantan i koristan proces koji podržava donošenje organizacionih odluka i dugoročni uspeh. (From Bolt-on to Built-in Managing Risk as an Integral Part of Managing an Organisation (2015))<sup>220</sup>
- Principi za efikasne procese poslovnog izveštavanja predstavljaju 11 ključnih principa, zajedno sa praktičnim smernicama za primenu, koji pomažu profesionalnim računovođama u poslu i njihovim organizacijama, da procene i poboljšaju svoje procese poslovnog izveštavanja i generišu finansijske informacije višeg kvaliteta. (Principles for Effective Business Reporting Processes (2013))<sup>221</sup>
- Procena i unapređenje unutrašnje kontrole u organizacijama vodi profesionalne računovođe u preduzećima i organizacijama u kontinuiranoj proceni i unapređivanju interne kontrole, osiguravajući da ona igra integralnu ulogu u njihovom upravljanju i sistemima upravljanja rizikom. (Evaluating and Improving Internal Control in Organisations (2012))<sup>222</sup>

---

<sup>218</sup> <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>, posećeno: 13. 4. 2021.

<sup>219</sup> <https://accountablenow.org/>

<sup>220</sup> <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/preparing-future-ready-professionals/publications/bolt-built>

<sup>221</sup> <https://www.ifac.org/about-ifac/professional-accountants-business/publications/principles-effective-business-reporting-processes-0>

<sup>222</sup> <https://www.ifac.org/about-ifac/professional-accountants-business/publications/evaluating-and-improving-internal-control-organizations-0>

Međunarodni monetarni fond (MMF) osnovan je 1994. godine i ima 189 država članica. On se stara o stabilnosti internacionalnog finansijskog sistema i promoviše održivi rast u državama, regionima i na globalnom nivou, kao i o finansijskom razvoju kroz dijalog o politici, poznat kao nadzor; pruža finansijsku pomoć zemljama sa potrebama platnog bilansa i podržava izgradnju kapaciteta u zemljama članicama kroz tehničku pomoć i obuku, uključujući i fiskalnu oblast. MMF Kodeks o fiskalnoj transparentnosti (FTC), deo Inicijative o fiskalnoj transparentnosti MMF, globalni je standard za otkrivanje informacija o javnim finansijama. FTC pruža set principa za poboljšanje fiskalne transparentnosti i odgovornosti, za podršku vođenju policije, poboljšanje fiskalnog upravljanja i jačanje dijaloga o politikama.<sup>223</sup>

*Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj* (OECD) osnovana je 1961. godine da bi promovisala bolje politike za bolji život u ekonomskom razvoju i u širokom spektru sektorskih oblasti, poput edukacije i zdravlja; kao i bavljenje poreskom saradnjom, integritetom javnog sektora, infrastrukturom, budžetiranjem i digitalnom vladom. Ključne teme i prioriteti za rad OECD su dobrobit građana, inkluzivni rast i poverenje u vladu.

U oblasti upravljanja javnim finansijama OECD saziva *Mrežu viših budžetskih službenika* (SBO) i njene regionalne sestrinske mreže, koje razgovaraju o najboljim praksama i doprinose uspostavljanju standarda.

Međunarodni standardi i materijali sa smernicama koje je proizveo OECD uključuju<sup>224</sup>:

- Najbolje prakse za transparentnost budžeta,
- OECD preporuka o upravljanju budžetom,
- OECD principi za javno upravljanje javno-privatnim partnerstvima,
- OECD preporuka o strategijama digitalne vlade i
- OECD preporuka o javnim nabavkama.

### 3.3.1.2. *Bilateralni instrumenti*

Države koje primenjuju multilateralne sporazume, ne zahtevaju i potpisivanje bilateralnih sporazuma. Međutim, uglavnom su sve zemlje koje su bile obuhvaćene UNCAC ili COE sporazumima, potpisale i više bilateralnih.<sup>225</sup>

Postavlja se pitanje zašto bi neka država osećala potrebu da sklopi bilateralni sporazum, ako već primenjuje multilateralni. Odgovor se može potražiti u pragmatičnom načinu razmišljanja, prema kojem bilateralni sporazum može pružiti smernice u vezi sa određenim vrstama saradnje koje nisu predviđene multilateralnim ugovorom. Bilateralni sporazum može se odnositi na sva krivična pitanja ili samo na određena krivična dela (npr. korupciju ili terorizam), ili na određene vrste pomoći (zaplena, pretrga i sl.). Pojedinačne vladine agencije mogu zaključiti sopstvene bilateralne sporazume sa drugim državama, na primer, o direktnoj razmeni informacija između organa za sprovođenje

<sup>223</sup> <https://www.imf.org/en/Home>

<sup>224</sup> <http://oe.cd/FN>, <http://oe.cd/1xT>, <http://oe.cd/DigGovRev>, <http://oe.cd/W7>

<sup>225</sup> Konvencija o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika u međunarodnim poslovnim transakcijama, [https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf), posećeno: 12. 4. 2021.



zakona, što je često veoma efikasan način za dobijanje informacija. Da bi se olakšala ova razmena, agencije često pregovaraju o sporazumima ili memorandumima o razumevanju (MOU).

### 3.3.2. Saradnja u odsustvu sporazuma – načelo reciprociteta

#### 3.3.2.1. *Pravni okvir za MLA prema načelu reciprociteta*

U okviru internacionalne saradnje postoji mogućnost saradnje u odsustvu sporazuma, ali se ono ne primenjuje često. Među državama ACC, to je u vremenskom periodu od 2010 – 2015. učinio samo Kirgistan. Sve ostale države pravne odnose u vezi sa slučajevima korupcije uspostavili su na osnovu multilateralnog ili bilateralnog sporazuma.

U slučajevima kada ugovor, bilo multilateralni, bilo bilateralni ne pruža dovoljan osnov za međunarodnu pomoć, države se pozivaju na odredbe domaćeg zakonodavstva. Azerbejdžan, Jermenija, Bugarska, Gruzija, Kazahstan, Kirgistan, Letonija, Moldavija, Crna Gora, Rumunija, Srbija, Slovenija i Ukrajina imaju u domaćem zakonodavstvu ugrađen osnov reciprociteta za pružanje pravne pomoći. Srbija ima veoma detaljan zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, koji se primenjuje samo u odsustvu ugovora, u suprotnom, ugovor je zakon koji reguliše međunarodnu pravnu pomoć.<sup>226</sup> Rumunski zakon omogućava pravnu pomoć čak i u odsustvu prethodnog iskustva reciprociteta, na osnovu prethodnog službenog pisma, kojim se garantuje buduća uzajamnost.

Čak iako zakonodavstvo neke države ne predviđa reciprocitet, međunarodna pomoć može biti pružena na osnovu primera dobre prakse. Na primer, Litvanija nema zakon koji se izričito bavi reciprocitetom, ali pruža pomoć na osnovu ustaljene prakse, s tim što zahteva da se u budućnosti obezbedi reciprocitet. U svakom slučaju, odluka o odobravanju reciprociteta u velikoj meri će se oslanjati na prethodno iskustvo sa državom koja je podnela zahtev. Ovu odluku najčešće donosi ministarstvo spoljnih poslova, ministarstvo pravde ili agencija na visokom nivou.

Neke od zemalja ACN usvojile su zakone koji su izričito posvećeni međunarodnoj pravnoj pomoći, bilo da je zasnovana na ugovoru ili reciprocitetu. Rumunija je usvojila Zakon o međunarodnoj pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima koji je usklađen sa Zakonikom o krivičnom postupku i Krivičnim zakonikom Rumunije. Zakon detaljno pokriva čitav niz pitanja koja se odnose na međunarodnu pravnu pomoć. Azerbejdžan, Gruzija, Moldavija, Crna Gora i Srbija, takođe imaju zakone o međunarodnoj saradnji u krivičnim stvarima. Druge zemlje u regionu se rukovde svojim zakonima o krivičnom postupku i krivičnim zakonicima.

#### 3.3.2.2. *Interagencijski reciprocitet*

Uzajamnost, takođe može biti osnova za direktnu razmenu informacija između organa za sprovođenje zakona. Na primer, FIU iz svih država članica ACN su i članice Egmont grupe. Ovo je grupa finansijskih obaveštajnih jedinica, koja je najpoznatija mreža za direktno upravljanje saradnjom između organa za sprovođenje zakona. Grupu čine 152 finansijske obaveštajne jedinice (FIU) iz celog sveta. Ova grupa pruža podršku finansijskim obaveštajnim jedinicama širom sveta u borbi protiv pranja novca, finansiranja terorizma i drugih finansijskih zločina, uključujući i razmenu informacija, obuku i aktivnosti na izgradnji kapaciteta, sigurne komunikacione sisteme i koordinaciju između svih FIU članica. Treća direktiva EU o sprečavanju pranja novca ima slične odredbe. FIU net. je slična

---

<sup>226</sup> Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik RS, br 20/2009.

organizacija na nivou EU, koja takođe održava decentralizovanu sigurnu računarsku mrežu za sigurnu razmenu informacija.

Čak iako je reciprocitet dozvoljen prema relevantnim ugovorima ili drugim zakonima određenih država, neke od njih će preko izvršnih organa vlasti ugovoriti Memorandum o razumevanju sa kolegama u drugim državama, kako bi olakšali razmenu.

### 3.3.3. Izazovi i dobre prakse u vezi sa pravnim okvirom

Sve države ACN imaju takav pravni okvir, koji je dovoljan za pružanje međunarodne pomoći u vezi sa slučajevima korupcije. Ujedno su sve ove države i potpisnice multilateralnih ugovora koji mogu poslužiti kao pravni osnov za međunarodnu saradnju. Ono što je važno napomenuti, to je činjenica da se reciprocitet ne zahteva kada se dve strane pridržavaju istog međunarodnog sporazuma.<sup>227</sup> Uprkos tome, neke države članice UNCAC zahtevaju reciprocitet pre nego što odgovore na zahtev za međunarodnu pravnu pomoć, što je suprotno zahtevima UNCAC.

Čak i kada se država pridržava multilateralnih konvencija, često je razborito pregovarati i o regionalnim ili bilateralnim sporazumima sa pojedinačnim zemljama, koje možda nisu strane relevantnih međunarodnih ugovora. Zaključivanje bilateralnih ugovora može imati dodatnu vrednost, jer može doprineti izgradnji komunikacije između dve države ili može regulisati specifične aspekte međunarodne saradnje, koji nisu detaljno regulisani multilateralnim ugovorima. Kada se pregovara o regionalnim ili bilateralnim sporazumima, zemlje treba da daju prioritet sporazumima sa zemljama koje nisu članice ključnih multilateralnih instrumenata i sporazumima sa susednim i drugim ključnim zemljama čiju će pomoć najverovatnije tražiti. Pre postizanja bilateralnih sporazuma, bilo bi razborito obavestiti zemlju o dostupnosti multilateralnih sporazuma, pošto bi njihovo korišćenje moglo biti jednostavniji proces od pregovora i ratifikacije bilateralnih sporazuma.

U slučajevima kada pregovaranje o ugovoru može biti teško, države mogu razmotriti i druge vrste sporazuma, kao što su izvršni ugovori ili menice. Takvi „manje formalni“ sporazumi mogu sadržati principe međunarodne saradnje i mogu da posluže kao bajpas do potpisivanja konačnog ugovora.<sup>228</sup>

Ono što je najvažnije jesu promene međunarodnog prava na ovom polju. To predstavlja izazove za države. Međunarodni instrumenti se stalno ažuriraju, posebno na regionalnom nivou. Stoga je veoma važno redovno pratiti razvoj dešavanja u ovoj oblasti, ažurirati domaće zakonodavstvo i strukture za pružanje pravne pomoći, te pružiti obuke za javne službenike koji su angažovani u aktivnostima međunarodne saradnje. Ovo je veoma važno kako bi vlasti određene države bile spremne kada zatreba međunarodna pravna pomoć.

Istraživanje koje je sproveo OECD<sup>229</sup> otkrilo je da zemlje imaju vrlo različite zakonske propise u vezi sa međunarodnom pravnom pomoći. Neke od njih se gotovo u potpunosti oslanjaju na odredbe međunarodnih ugovora kao pravni osnov za saradnju, dok druge imaju sveobuhvatne zakone. U nekim oblastima države čak mogu usvojiti ad hoc pristupe za pružanje međunarodne pravne pomoći.

---

<sup>227</sup> Stephenson, K. (2011) Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action, at 81 n.81 (Washington: World Bank 2011)

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> OECD (2017) Internal co-operation in corruption cases, OECD.

Zemlje članice ACN usvajaju zakonodavne mere kojima se osigurava pružanje pravne pomoći drugim zemljama u najvećoj mogućoj meri.

#### 3.3.4. Alati za efikasnu međunarodnu saradnju

U daljem tekstu biće predstavljeni alati i mehanizmi koji se koriste za efikasnu međunarodnu saradnju, uključujući spontani prenos informacija između valsti, upotrebu tele i video konferencija, posebne istražne tehnike i zajedničke istražne timove.

##### 3.3.4.1. Spontani prenos informacija

Mnogobrojni multilateralni instrumenti omogućavaju spontani prenos informacija među državama. Zakoni pojedinih zemalja, npr. Srbije<sup>230</sup>, takođe omogućavaju spontani prenos informacija. Prema članu 11 Drugog dodatnog protokola uz Konvenciju o međunarodnoj pravnoj pomoći govori se o načinu postupanja nadležnih organa. “Bez prejudiciranja sopstvenih istraga ili postupaka, nadležni organi jedne strane, bez prethodnog zahteva, nadležnim organima druge strane mogu proslediti informacije dobijene u okviru sopstvenih istraga, kada smatraju da obelodanjivanje takvih informacija može pomoći primaocu u pokretanju ili sprovođenju istrage ili postupka, ili može dovesti do zahteva te strane prema Konvenciji ili njenim protokolima.”<sup>231</sup>

Slično tome, članom 46, stav 4. UNCAC predviđeno je da: “Bez prejudiciranja domaćeg zakona, nadležni organi država potpisnica mogu, bez prethodnog zahteva, proslediti informacije u vezi sa krivičnim stvarima nadležnom organu druge države članice, za koje veruje da bi mogle pomoći vlastima u preduzimanju ili uspešnom zaključivanju istrage ili krivičnog postupka, ili bi mogla rezultirati zahtevom koji je potonja država potpisnica formulisala u skladu sa ovom konvencijom. Prenos informacija u skladu sa stavom 4 ovog člana, vrši se bez prejudiciranja istrage i krivičnog postupka u državi koja pruža informacije. Nadležni organi, koji primaju informacije moraju se pridržavati zahteva da navedene informacije ostanu poverljive, čak i privremeno ili sa ograničenjem njihove upotrebe.”<sup>232</sup>

Pružanje spontanih informacija u vezi sa slučajevima korupcije može se pokazati neprocenjivim, jer priroda korupcije otežava pronalaženje informacija. Međunarodna mreža Egmont grupe, takođe može igrati značajnu ulogu u pružanju spontanih informacija.

Azerbejdžan, Bugarska, Letonija, Litvanija i Rumunija su dobili spontane informacije koje se odnose na krivična dela korupcije. Letonija i Litvanija takođe su pružile spontane informacije. Gruzija, Kazahstan, Kirgistan, Moldavija i Crna Gora nisu nikada pružile, niti primile spontane informacije u vezi sa slučajem korupcije, iako su prema zakonu u Crnoj Gori ovakve razmene dozvoljene.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik RS, br 20/2009.

<sup>231</sup> OECD (2017) Internal co-operation in corruption cases, OECD.

<sup>232</sup> ETS. no. 182, Strasbourg, 8 Nov. 2001, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008155e>; Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters as amended by the 2010 Protocol, ETS no. 127, 25 Jan. 1988, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a84b>; Egmont Group, Principles for Information Exchange, supra.

<sup>232</sup> OECD (2017) Internal co-operation in corruption cases, OECD.

<sup>233</sup> Ibid.

Primarni izazov u pružanju spontanijh informacija leži u činjenici da li je ili nije državi dozvoljeno da pruža takve informacije. Čini se da zakoni i propisi samo nekoliko zemalja, dozvoljavaju spontanu razmenu informacija (Estonija, Severna Makedonija, Gruzija, Srbija). To znači da službenici za sprovođenje zakona mogu oklevati sa podelom informacija, koje bi mogle biti od koristi drugoj državi i to zbog straha od kršenja zakona. Dobra praksa bi, prema tome, bila izričito predviđanje takvih prenosa u domaćem zakonodavstvu, kako bi bez bojazni mogli da dele takve informacije.

Pored toga, čak i ako strana koja pruža spontane informacije, generalno može da postavi uslove prilikom njihove upotrebe, država prijema se možda neće pridržavati ovih uslova, ako je u tom smislu napravila rezervu kroz relevantni međunarodni ugovor, koji predviđa spontane informacije. Na primer, kao što je već rečeno, Drugi Dodatni protokol uz Konvenciju o međunarodnoj pravnoj pomoći COE predviđa da države koja pružaju spontane informacije mogu nametati uslove; međutim, država članica može zadržati pravo da je ne obavezuju takvi uslovi, u kom slučaju bi se zahtevalo da se poštuju uslovi samo ako je država, koja je to pružila, prethodno obavestila u vezi sa ograničenjima upotrebe informacija koje treba pružiti i država prijema pristala da je primi pod tim uslovima. Ukrajina, na primer, je jedna od zemalja ACN koja je iskoristila ovu rezervaciju.<sup>234</sup>

#### 3.3.4.2. *Tele i video konferencije*

Neke države za međunarodnu saradnju koriste tehnologije telekonferencija ili videokonferencija, što olakšava efikasnu komunikaciju sa kolegama u stranim zemljama. Telekonferencije i videokonferencija mogu se efikasno koristiti za koordinaciju međunarodne pomoći. One imaju još veću vrednost kada se videokonferencijski uređaji mogu koristiti za dobijanje svedočenja svedoka ili veštaka, koji inače ne bi bili u mogućnosti da se pojave na suđenju. Zemlje koje upotrebljavaju tele i videokonferencije su: Jermeniju, BiH, Kirgistan, Letonija, Litvanija, Rumunija, Srbija i Ukrajina. Gruzija je koristila ovaj alat u velikom broju slučajeva, ali ne u slučajevima korupcije. Brojni zakoni drugih zemalja takođe dozvoljavaju upotrebu tele i video-konferencija.<sup>235</sup>

Domaći zakon obično reguliše upotrebu videokonferencija u krivičnim predmetima. Međutim, zakoni nekih zemalja (npr. Azerbejdžan) ne predviđaju upotrebu takvih tehnologija. Shodno tome, zemlje bi trebalo da osiguraju da imaju održivu zakonsku osnovu za takve aktivnosti.<sup>236</sup>

Istraživanje koje je sproveo OECD je pokazalo da, čak i ako postoji zakonski okvir za tele ili video konferencije, vlasti to često ne čine, jer nemaju praktičan pristup tehnologiji koja je potrebna za takve komunikacije. Na primer, Srbija je navela da ima samo jedan komplet opreme za video konferencije; stoga nije uvek dostupan kada je potrebno za MPP. Drugi ispitanik je istakao da centralne vlasti imaju pristup tehnologiji za uključivanje u takve komunikacije, ali lokalne kancelarije (gde će oni koji izvršavaju zahteve verovatno biti) nemaju.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Ibid.

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> PC-OC, "Replies to Questionnaire on legal and technical aspects of the use of video conferences in mutual legal assistance in criminal matters," PC-OC\Docs 2012\PC-OC (2012) 1Rev2, Strasbourg, 2 July 2012.

<sup>237</sup> OECD (2017) Internal co-operation in corruption cases, OECD.

Državama bi bilo korisno da resurse usmere na poboljšanje tehnologije gde god je to moguće, tako da omogućuje ovakav način komunikacije i razmene informacija. Dugoročno, ulaganja u takvu tehnologiju će se isplatiti.

#### 3.3.4.3. *Posebne istražne tehnike*

S obzirom na tajnu prirodu slučajeva korupcije, upotreba posebnih istražnih tehnika - kao što su tajne operacije, presretanje elektronskih komunikacija, nadzor i prekogranična potraga— često mogu u velikoj meri doprineti sposobnosti vlasti da dobije informacije potrebne za istragu ili pokušaj krivičnog dela. Domaće pravo obično reguliše upotrebu posebnih istražnih tehnika.<sup>238</sup> U nekim zemljama (npr. Srbija, Slovenija, Litvanija, Letonija, Gruzija, Estonija, Severna Makedonija, Hrvatska, Gruzija, Crna Gora i Ukrajina), odlučeno je o upotrebi ovih metoda na međunarodnom nivou od slučaja do slučaja, dok je u drugima (npr. Gruziji, Moldaviji) regulisano međunarodnim sporazumom.<sup>239</sup> U Crnoj Gori bi trebalo da ZKP dopusti upotrebu ovih tehnika, ali to još uvek nije izmenjeno u zakonu.

Srpski Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima<sup>240</sup> u članu 83 reguliše oblike međunarodne saradnje relevantne za posebne istražne radnje. Tako se ovim zakonom dozvoljava prisluškivanje telefonskih razgovora ili komunikacija, fotografisanje ili video snimanje osoba, kontrolisanje dostava, obezbeđivanja simulirane poslovne usluge, zaključivanja simuliranog pravnog posla, angažovanja tajnih istražnih poslova, računarske pretrage i obrade podataka, te razmena informacija i dostavljanje pismena i predmeta u vezi sa krivičnim postupkom koji je u toku, dostava podataka bez zamolnice, korišćenje audio i video konferencijskih poziva, formiranje zajedničkih istražnih timova.

Razlike u domaćim zakonima države molilje i države izvršiteljke mogu predstavljati izazove u korišćenju takve mere kao deo međunarodne pomoći. Na primer, prema letonskom zakonu, posebne istražne tehnike su dozvoljene kao odgovor na zahtev za međunarodnu pravnu pomoć, samo ako bi dotična mera bila prihvatljiva u krivičnom postupku u Letoniji za isto krivično delo.<sup>241</sup> Drugi izazov su resursi. Takve mere često zahtevaju kadrove i tehnološke resurse koje neke države nemaju.

#### 3.3.4.4. *Zajednički istražni timovi*

Konvencija o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima između država članica Evropske Unije iz 2000. godine pruža pravnu osnovu kojom države članice EU mogu uspostaviti zajedničke istražne timove (JIT – joint investigative teams) za omogućavanje efikasne saradnje u krivičnim predmetima.<sup>242</sup> UNCAC članom 49 takođe predviđa zajedničke istražne timove. Centralne vlasti uključenih država uspostavile su JIT zajedničkim dogovorom. A 2012. Izveštaj OECD definiše JIT na sledeći način: “JIT čine istražitelji, tužioci, a ponekad i sudije i drugi pojedinci iz zemlje potpisnice JIT sporazuma.

<sup>238</sup> Ibid. UNODC country review reports of BIH, Croatia, Estonia, FYRM, Georgia, Kazakhstan, Latvia, Lithuania, Moldova, Mongolia, Montenegro, Russia, Serbia, Slovenia, and Ukraine.

<sup>239</sup> Ibid. UNODC country review reports of Croatia, Georgia, Moldova, Montenegro, and Ukraine.

<sup>240</sup> Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik RS, br 20/2009.

<sup>241</sup> OECD, (2012) Typology on Mutual Legal Assistance in Foreign Bribery Cases (Paris: OECD 2012), at 51– 55, for a discussion of JITs and recommendations for making successful use of JITs in corruption cases. str. 51-55

<sup>242</sup> Ibid.



JIT, osnovan zajedničkim dogovorom imenovane nacionalne centralne vlasti, omogućava razmenu informacija i dokaza između svojih zemalja članica bez potrebe za daljim formalnim zahtevima za UPP.<sup>243</sup>

OECD izveštaj objašnjava kako JIT poboljšavaju okvir za međunarodnu pravnu pomoć. U poređenju sa tradicionalnim okvirom za međunarodnu pravnu pomoć, JIT sporazumi imaju tendenciju da se približe i učine direktnijom transnacionalnu saradnju i koordinaciju između organa za sprovođenje zakona. Štaviše, pitanjima JIT se obično daju viši prioriteta i, prema tome, može se dobiti pristup većim resursima i brže se njima rukovati. JIT mogu pružiti službenicima za sprovođenje zakona vrstu mehanizma brzog reagovanja neophodnog za borbu protiv savremenih transnacionalnih zločina, poput podmićivanja stranih državljana. JIT sporazumi su fleksibilni. Sve dok nisu u suprotnosti sa zakonima zemalja članica, sporazumi mogu biti prilagođeni da na bilo koji način zadovolje potrebe učesnika i da odgovaraju okolnostima određene istrage.<sup>244</sup> U početku su JIT bili primarno dostupni samo u Evropi. Međutim, sve više zemalja donosi domaće zakone, koji predviđaju mogućnost zajedničkih istražnih timova pod određenim uslovima.<sup>245</sup>

U 2015. godini UNODC je izvestio da je samo 12 zemalja koje su stranke UNCAC osnovalo JIT u vezi sa krivičnim delom obuhvaćenim tim ugovorom. S obzirom na tu statistiku, izuzetno je to da je najmanje devet zemalja regije ACN - Bugarska, Estonija, Litvanija, Moldavija, Mongolija, Rumunija, Srbija, Slovenija i Ukrajina — koristilo zajedničke istražne timove u vezi sa krivičnim predmetima (iako ne nužno slučajeve korupcije), a veliki broj ovih zemalja ih je više puta koristio. Dve države (Bugarska i Hrvatska) su u pregledima Ujedinjenih nacija navele da su zajednički istražni timovi dostupni „od slučaja do slučaja. U slučaju Bugarske, ovo opredeljenje se zasniva na „pažljivom ispitivanju okolnosti i potreba za uspostavljanjem tima.“<sup>246</sup>

IT ipak predstavljaju neke izazove. Prvo, JIT nisu dostupni u svim zemljama u regionu. Problemi se, takođe mogu razviti, ako su zemlje koje se udružuju u JIT u različitim fazama istraga ili ne mogu efikasno komunicirati zbog jezičkih problema. Privatnost podataka i pitanja obelodanjivanja, takođe mogu postati problematična, ako se o njima detaljno ne razgovara na početku.

Da bi se izbegli neki od ovih izazova, države bi trebalo da razviju domaće zakonodavstvo na način da bude jasno kako se JIT može formirati i pod kojim okolnostima. Zemlja koja želi da postavi ili postane uključena u JIT, trebalo bi da radi na razvoju međunarodnih mreža, kontaktima sa drugim državama, kao i da iskoristi resurse za olakšavanje saradnje. Raspoređivanje osoblja koje je dobro upućeno u međunarodne pregovore i upravljanje očekivanjima na čelu JIT, pomoći će u obezbeđivanju njegove efikasnosti.

---

<sup>243</sup> Ibid. s. 51.

<sup>244</sup> Ibid. s. 53.

<sup>245</sup> OECD (2017) Internal co-operation in corruption cases, UNODC reviews of Romania, Russia, Serbia, and Slovenia. UNDOC, Paris.

<sup>246</sup> OECD (2017) Internal co-operation in corruption cases, UNODC reviews of Estonia, Lithuania, Moldova, Mongolia, and Slovenia. Bulgaria and Serbia indicated that they have used JITs in corruption cases in their responses to the questionnaire. Armenia Law on Operative Investigative Activities art. 11; Georgia MLA Law art. 121 and LEC Law art. 13; Kazakhstan CPC art. 578; Latvia CPL ch. 84; Montenegro MLA Law art. 42; BIH and N.M. Bulgaria and Croatia.

Alati za efikasnu međunarodnu saradnju biće efikasni ukoliko države obezbede održivi zakonski osnov za spontani prenos informacija. Takođe, njihova efikasnost zavisice i od obezbeđenja potrebnih odgovarajućih resursa (opreme i ljudi).

### 3.4. Internacioalne i regionalne organizacije

Komunikacija je suština međunarodne zajednice i ključni činilac dobrog funkcionisanja. Neke mreže su izgrađene posebno za pomoć u slučajevima korupcije. Sam ACN pruža priliku da se članovi okupe kako bi se bavili izazovima i razmenjivali dobre prakse, kao i da dele informacije o određenim slučajevima. Druge mreže poput OECD Globalne mreže za sprovođenje zakona (GLEN) i Radne grupe za primanje mita (VGB), imaju sličnu ulogu, ali u širem međunarodnom kontekstu.

Na primer, Komitet eksperata za delovanje evropskih konvencija o saradnji u krivičnim pitanjima (PC-OC) je forum putem kojeg zemlje članice mogu da prate izvršenje hitnih zahteva i pribavljanja i razmenu informacija o dobrim praksama za pravosudnu saradnju.<sup>247</sup> PC-OC takođe ima namensku veb stranicu sa sadržajem koji pomaže praktičarima u njihovim svakodnevnim aktivnostima, stalni peer to-peer forum i predloške za obrasce zahteva. Sličnu podršku daje i Šengenski informativni sistem (SIS) za saradnju u sprovođenju zakona među šengenskim državama.<sup>248</sup> Preko SIS službenici za sprovođenje zakona mogu uspostaviti pronalaženje i praćenje upozorenja u vezi sa traženim i nestalim osobama i predmetima. Svaka država u sistemu, takođe ima nacionalni zahtev za dopunske informacije u birou National Entries (SIRENE), koji olakšava razmenu informacija i koordinaciju aktivnosti u vezi sa SIS upozorenjima.<sup>249</sup> Biroi su otvoreni 24/7, a komunikacija se odvija pomoću standardizovanih obrazaca putem sigurne mreže.

Eurojust je naveden kao jedna od najčešće korišćenih mreža u zemljama ACN i smatra se izuzetno korisnom kada je u pitanju saradnja među državama članicama EU.<sup>250</sup> Eurojust donosi veliku dodatnu vrednost međunarodnoj pravosudnoj saradnji. U mogućnosti je da pomogne u organizovanju koordinacionih sastanaka između dve ili više zemalja. Na primer, u maju 2015. godine održan je koordinacioni sastanak za istragu transnacionalnog slučaja pranja novca u sedištu Eurojusta u Hagu. Istražni organi iz Francuske, Gruzije, Letonije, Španije i Sjedinjenih Američkih Država i Ujedinjenog Kraljevstva su prisustvovali, zajedno sa predstavnicima Eurojusta i Europolu. Ovaj sastanak je, prema izjavama učesnika, pružio odličnu priliku da razmene informacije o stanju istrage o transnacionalnom pranju novca. Eurojust pomaže u olakšavanju izvršenja zahteva za međunarodnu pravnu pomoć među državama članicama EU. Na primer, 2015. godine Eurojust je olakšao i ubrzao izvršenje 31 zahteva za pomoć koji uključuje i Srbiju. Srpski tužioci takođe su učestvovali na pet koordinacionih sastanaka koje je organizovala ova mreža. Konačno, umrežavanje preko Eurojusta jača kontakte sa mrežama van Evrope, kao što je IberRed.<sup>251</sup>

<sup>247</sup> [http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PC-OC/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PC-OC/default_en.asp), pristupljeno 25. 9. 2020.

<sup>248</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-informationsystem/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-informationsystem/index_en.htm), pristupljeno 25. 9. 2020.

<sup>249</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-informationsystem/sirene-cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-informationsystem/sirene-cooperation/index_en.htm), pristupljeno: 26. 9. 2020.

<sup>250</sup> <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>, pristupljeno: 26. 9. 2020.

<sup>251</sup> The Ibero-American Network for International Legal Cooperation (IberRed) facilitates international cooperation among the 22 countries of the Ibero-American Community of Nations.

Druge mreže su prvenstveno usmerene ka neformalnoj saradnji u sprovođenju. Na primer, Europol i Interpol imaju elektronske platforme za vrlo brzu razmenu informacija između organa za sprovođenje zakona. Pored toga, putem ovih mreža članice mogu da se pošalju policijske službenice za vezu u drugim zemljama, kako bi pomogli u olakšavanju saradnje sa organima za sprovođenje zakona po potrebi. Korišćenje oficira za vezu takođe pomaže u izgradnji poverenja među organima za sprovođenje zakona u zemljama regiona.

Konačno, neke mreže postoje prvenstveno za kontakt informacije za druge zemlje. Na primer, Evropski partneri protiv korupcije i Evropska kontakt point mreža protiv korupcije rade zajedno sa domaćinima godišnjih konferencija i kreira platformu za razmenu predstavnika antikorupcijskih službi i službenika za sprovođenje zakona preko nacionalnih granica.<sup>252</sup> Slično tome, Evropska pravosudna mreža (EJN) sadrži nacionalne kontakt tačke za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima. Njena veb lokacija uključuje informacije o zahtevima za međunarodnu pravnu pomoć svojim članova.<sup>253</sup>

Bez obzira na njihov poseban fokus, mreže poput ove su ključni alati za međunarodnu saradnju.

Mreže mogu biti neprocenjivo sredstvo za razvijanje odnosa poverenja sa drugima i za praćenje zahteva za međunarodnu pomoć.

### 3.5. Metodologija formiranja indeksa percepcije korupcije

Percepcija korupcije u javnom sektoru pokazuje način na koji sistem funkcioniše i vladin odgovor na korupciju. Loša procena je jasan signal vladi da su potrebne efikasne promene u upravljanju rizicima od korupcije u javnom sektoru, posebno u javnim nabavkama i obavljanju javnih funkcija, kao i u upravljanju državnim preduzećima.

Transparensi Internešenel (Transparency International) meri indeks percepcije korupcije (IPK). To je najpoznatije merenje korupcije u svetu, a i u Srbiji. Johan Lambsdorf sa Univerziteta u Pasau je razvio metodologiju za merenje percepcije korupcije.

Kao i pri svakom drugom merenju, postavlja se pitanje tačnosti i pouzdanosti. Kao polazna osnova koristi se određena definicija pojma koji se meri, kako bi se utvrdilo da li meri upravo ono što treba da se izmeri. "Izbor definicije mjenog pojma i ograničenja zbrojnih mjera ne otežavaju samo postupak izrade indeksa korupcije, nego i usporedivost s drugim istraživanjima i longitudinalne, vremenske analize. Konceptijska i metodološka ograničenja rezultiraju razmjerno niskom korisnošću pokazatelja korupcije u oblikovanju protukorupcijskih mjera i javnih politika."<sup>254</sup>

Definicija korupcije koja je prihvaćena za kreiranje mernog instrumenta za merenje percepcije korupcije glasi da je cilj korupcije zloupotreba javnih vlasti za ličnu korist".<sup>255</sup>

Indeks percepcije korupcije Transparensi International (TI-CPI) je zbirni pokazatelj koji rangira zemlje prema stepenu u kome se primećuje da korupcija postoji među javnim službenicima i

<sup>252</sup> <http://www.epac-eacn.org.pristupljeno>: pristupljeno: 25. 9. 2020.

<sup>253</sup> <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/> . pristupljeno: 25. 9. 2020.

<sup>254</sup> Grdešić, I. (2010) „Indeks percepcije korupcije – Problemi i ograničenja u mjerenju korupcije“, *Političke analize*, broj 2, lipanj, 2010. Zagreb.

<sup>255</sup> Transparency International, "Transparency International Corruption Perception Index 2009, Methodological brief" str. 2.



političarima. To je složeni indeks koji koristi podatke povezane sa korupcijom iz niza različitih nezavisnih i uglednih institucija.

Glavni razlog za korišćenje agregiranog indeksa pojedinačnih izvora je kombinacija izvora merenja iste pojave, jer je pouzdanija od svakog izvora gledano pojedinačno.

Sve izvore informacija koji se koriste za merenje indeksa CPI daju renomirane organizacije i za prikupljanje podataka. Da bi izvor bio uključen u CPI, mora da izmeri ukupni obim korupcije (učestalost i veličina koruptivnih transakcija) u javnom i političkom sektoru, te da rangiraju zemlju, to jest, mere percepciju korupcija u najmanje nekoliko različitih zemalja. Takođe, metodologija koja se koristi za njihovu procenu shvatanja, mora biti ista za sve procenjene zemlje, da bi izvor bio validan i korišćen za agregirani indeks. Broj obuhvaćenih anketa i procena može se razlikovati od godine do godine, u zavisnosti od njihove dostupnosti u vreme izrade indeksa.

Kao izvori podataka za izračinavanje CPI koriste se podaci iz različitih anketa koje su izradile nezavisne organizacije:

- World Bank – Country Policy and Institutional Assessments for IDA Countries (WB),
- World Economic Forum – Global Competitiveness Report (WEF),
- Political and Economic Risk Consultancy, Hong Kong – Asian Intelligence (PERC),
- Africa Development Bank- Country Policy and Institutional Assessments (AFDB),
- Asian Development Bank -Country Performance Assessment Ratings (ADB),
- Bertelsmann Foundation- Bertelsmann Transformation Index (BF),
- Economist Intelligence Unit -Country Risk Service and Country Forecast (EIU),
- Freedom House -Nations in Transit (FH),
- Global Insights, formerly World Markets Research Centre- Country Risk Ratings (GI),
- Institute for Management Development - World Competitiveness Report (IMD) i druge.

Nisu svi izvori rangirali zemlje indeksa. Pošto je obuhvat ovih anketa i procena različit, broj izvora iz kojih je izvedena ocena svake zemlje, nije ista za sve. Zemlja mora biti pokrivena sa najmanje 3 različita izvora koji se rangiraju u CPI. Prema tome se i uvršćuje konačan broj zemalja na listi (ukoliko za neku zemlju ne postoji više od jednog ili dva izvora, ona se ne uvršćuje u CPI).

Postoje dve različite vrste izvora. Prvo je istraživanje javnog mnjenja poslovnih ljudi. Drugi je procena učinka zemlje koju je obezbedila grupa analitičara i stručnjaka ocenjivane zemlje.

Kada su istraživanja dostupna za više godina, uključuju se dve poslednje, zato što se na taj način nivelišu nagle promene.

Za ocene koje su dali stručnjaci, uključena je samo najnovija ponovljena procena. Razlog je taj što se ove ocene uglavnom recenziraju, a samim tim ne mogu se naglo promeniti. Za razliku od anketa, mišljenja stručnjaka podležu i u velikoj meri se oslanjaju na stručnu recenziju. Shodno tome, manje su skloni nepravilnim kolebanjima od jedne godine do druge godine. Poslednja iteracija stručne procene predstavlja najnovije informacije o percepciji prevalencije korupcije u zemlji, tako da uključivanje rezultata iz prethodne godine ne bi dalo nikakve dodatne informacije.

CPI odražava odgovore stručnjaka iz zemlje na sledeći način:

Ovaj kriterijum procenjuje u kojoj meri izvršna vlast može da odgovara za upotrebu sredstava i rezultata svojih postupaka od strane biračkog tela i zakonodavstva i sudstva, i u kojoj meri su javni službenici u izvršnoj vlasti dužni da vode računa o korišćenju resursa, administrativnih odluka i rezultata. Oba nivoa odgovornosti poboljšana su transparentnošću u donošenju odluka, javnim revizorskim institucijama, pristupom relevantnim pravovremenim informacijama i nadzorom javnosti i medija. Visok stepen odgovornosti i transparentnosti obeshrabruje korupciju ili zloupotrebu javnih funkcija u privatne svrhe. Nacionalne, a i vlade ispod nivoa vlasti, treba da budu odgovarajuće ponderisane. Svaku od tri dimenzije treba ocenjivati odvojeno: (a) odgovornost izvršne vlasti prema nadzornim institucijama i javnih službenika za njihov učinak; (b) pristup civilnog društva informacijama o javnim poslovima; i (c) zauzimanje države uskim interesima“. Skala ocene kreće se od 1 (vrlo slab dve ili više godina) do 6 (veoma jak tri godine ili više) i omogućava izračunavanje srednje ocene.

Važno je napomenuti da indeks percepcije korupcije ima dva značajna ograničenja:

- ne govori o trenutnom stanju korupcije u državi, već ukazuje na prethodni dvogodišnji period i
- ne postoji mogućnost longitudinalnog upoređivanja ocena, tako da je teško odrediti trend.

Ova dva ograničenja su značajna, jer, kao što je ranije rečeno, nisu u direktnoj korelaciji sa, recimo, nivoom stranih direktnih investicija. Drugo, na osnovu CPI za prethodni dvogodišnji period nije moguće kreiranje javnih politika i strategije borbe protiv korupcije, jer se ne vide promene i poboljšanja u proteklom periodu. Prikazivanje CPI kroz godine nije metodološki uredno. Treće, ovim indeksom se ne predstavljaju vidovi korupcije.

Ipak, važno je napomenuti da je tokom godina merenje indeksa percepcije korupcije TI uticalo na vidljivost korupcije u državi i društvu, na razumevanje korupcije kao velikog problema svakog društva i pokrenulo nevladin sektor i masovne medije da govore o njoj. Na taj način je podignuta svest građana o korupciji i ukazuje se na izgradnju sistema za borbu protiv nje.

“Pitanja valjanosti i pouzdanosti postojećih indeksa percepcije korupcije nisu najuspješnije riješena. Stoga se zasad moramo zadovoljiti tvrdnjom kako je korisnije neprecizno mjeriti važnu pojavu, nego savršeno točno izmjeriti nevažnu.”<sup>256</sup>

### 3.6. Alternativni izveštaji o korupciji

Agencija za borbu protiv korupcije u Srbiji je svojim pilot programom omogućila da se u izveštavanje o realizaciji strategije protiv korupcije uključe i druge organizacije civilnog društva, osim Transparensi Internešeneel Srbija.

Tako je od 2014. godine u Srbiji prisutno alternativno izveštavanje u koje su uključene sledeće organizacije:

- Transparentnost Srbija,
- Beogradski centar za bezbednosnu politiku u saradnji sa Udruženjem javnih tužilaca Srbije i zamenika javnih tužilaca Srbije i Balkanskom istraživačkom mrežom Srbija,

---

<sup>256</sup> Grdešić, I. (2010) „Indeks percepcije korupcije – Problemi i ograničenja u mjerenju korupcije“, *Političke analize*, broj 2, lipanj, 2010. Zagreb.

- Pravni skener u saradnji sa organizacijom Tri tačke i
- Biro za društvena istraživanja.

### 3.6.1. *Transparentnost Srbija*

Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji Transparentnosti Srbija pratio je: političke aktivnosti, javne finansije, Privatizaciju i javno-privatno partnerstvo i prevenciju. Nakon opširne i sveobuhvatne analize, dato je 107 mera i 240 aktivnosti kojima bi se borba protiv korupcije u Srbiji unapredila.

Važno je napomenuti da se ovaj izveštaj kvalifikuje kao alternativni, te da je za svoju analizu koristio uglavnom istrživanja koje je sprovedla Transparentnost Srbija. Osim ovih istraživanja, korišćeni su i izveštaji OSCE, UNDP, GRECO, te Evropske komisije za Srbiju o napretku u EU integracijama, kao i izveštaji i istraživanja Transparensi Internešenela i organizacija civilnog društva.

Izveštaj se bavi ocenom realizacije aktivnosti Akcionog plana, na osnovu indikatora iz samog plana i izveštaja koji su dostavljeni Agenciji za borbu protiv korupcije.

U izveštaju se dalje analizirao kvalitet sprovedenih mera, na osnovu čega su dati izazovi i preporuke u vidu zaključaka za svaku pojedinačnu aktivnost.

### 3.6.2. *Beogradski centar za bezbednosnu politiku u saradnji sa Udruženjem javnih tužilaca Srbije i zamenika javnih tužilaca Srbije i Balkanskom istraživačkom mrežom Srbija*

Alternativni izveštaj BCBPS, UJTSZJTS i BIMS bavio se procenom realizacije ciljeva Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji. Čine ga 5 odeljaka kroz koje je procenjivana realizacija sprovođenja Akcionog plana i antikorupcijskih ciljeva.

Izveštaj se bavio, između ostalog i sadržajem pisanih medija, zato što se kroz njih može pratiti posredovanje prioriteta, planova i obećanja.

Na početku svakog poglavlja autori su dali preporuke za unapređenje Akcionog plana, a analiza je data i kroz tabelarni pregled, kako bi se lakše pratile mere i aktivnosti iz Akcionog plana.

Analizom sadržaja pisanih medija u poglavlju *Medijski poligraf*, Izveštaj prati period od usvajanja Strategije, preko realizacije Akcionog plana. Naglasak je na tipu izveštavanja i akterima koji su u njima.

Ovaj izveštaj je veoma značajan, a posebnu težinu mu daje upravo analiza medijskog sadržaja iz koje se mnogo može zaključiti o stanju demokratije u društvu, kao i o vrednosnim stavovima o korupciji.

### 3.6.3. *Pravni skener u saradnji sa organizacijom Tri tačke*

Kroz alternativni izveštaj Pravnog skenera i Tri tačke može se videti na delu kontrolna priroda organizacija nevladinog sektora. Svoj izveštaj fokusirali su na sprovođenje i ispunjenje aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

U izveštaju su dati nalazi, ocene mera i preporuke za unapređenje rada svih odgovornih za sprovođenje Strategije, čime se daje doprinos unapređenju nadzora i izveštavanja o sprovođenju Strategije.

“Osnov metodologije ovog izveštaja je razvijen u saradnji sa Agencijom. Da bi ispunili zadatke koji su postavljeni, autori su koristili dodatne metode rada (istraživanja, analize, intervju), kako bi prikupili podatke, definisali zaključke i preporuke.”<sup>257</sup>

Od ključne važnosti za izveštaje svih triju grupacija je to što su različitim metodama, kroz različite analize i zaključke dali značajne preporuke za unapređenje realizacije Akcionog plana i sprovođenje Strategije i time upotpunili izveštaj Transparensi Internešenela u vidu vrste korupcije i odgovornosti na svim nivoima za (ne)spvođenje Strategije.

#### 3.6.4. Biro za društvena istraživanja

Alternativno istraživanje Biro za društvena istraživanja sproveo je uz podršku OEBS – Misija u Srbiji. Izveštaj se bavio stanjem i efektima borbe protiv korupcije u Srbiji. U svom izveštaju dali su, osim opisa stanja i metodologiju, koju su koristili za izradu, što izveštaju daje posebnu vrednost. Pre nego što su pristupili istraživanju, definisali su pojam korupcije, kako bi imali dobro definisan predmet istraživanja. “Korupcija je stanje neodrživosti (kvarenja) institucija u javnom, privatnom i civilnom sektoru. Kao odgovor na takvo stanje, u samim institucijama (zaposleni i rukovodioci) i njihovom okruženju (klijenti – pravna i fizička lica) nastaju devijacije. Devijacije se mogu usmeriti ka inovacijama, ali se one ispoljavaju i kao zloupotreba resursa, prava i uticaja zarad interesa pojedinaca ili/i grupa.”<sup>258</sup>

U uvodnom delu svog izveštaja autori su dali i matematički izraz definicije borbe protiv korupcije:

$$\text{ANTIKORUPCIJA} = \text{INTEGRITET} + \text{ALATI} + \text{UTICAJ}^{259}$$

Integritet, u ovoj formuli, predstavlja institucionalnu i pravnu uređenost, te sve organe i tela koji su ukuljučeni u borbu protiv korupcije. U integritet se ubrajaju i etičnost svakog građanina i onemogućavanje zloupotreba u antikoruptivnoj borbi.

Resursi koji se koriste u borbi protiv korupcije čine alate (zakon, institucije sistema, ljudski resursi, materijalni i tehnički resursi...).

Uticaj se odnosi na rezultate koji su postignuti u delu dijagnostikovanja, preveniranja i sankcionisanja korupcije, te na stvarnu moć i autoritet koji imaju tela aktivna u borbi protiv korupcije.

BIRODI je prepoznao četiri faze u antikoruptivnoj borbi, na osnovu srpskog iskustva:

1. nulta – organizovana i sistemska korupcija države koja se pasivno posmatra u građanstvu, pa tako postaje legitimna,
2. tribunska – stvaranje političke volje pod pritiskom antikoruptivnih boraca,
3. institucionalno-normativna – stvaranje integriteta pravosuđa i institucija za borbu protiv korupcije i

<sup>257</sup> Marković, A. (2016) *Alternativni izveštaj*. <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/02/Pravni-skener.pdf?pismo=lat>, posećeno: 23. 9. 2020.

<sup>258</sup> Gavrilović, Z. Milunović, J. Dimitrijević, P. Đapić, S. (2014) *Borba protiv korupcije u Srbiji – alternativni izveštaj*, OEBS u Srbiji, Beograd. s. 8.

<sup>259</sup> Ibid. s. 9.

4. socijalizacijska – koruptivne aktivnosti i ponašanje su društveno neprihvatljivi i nefunkcionalni, a počinioci korupcije se brzo sankcionišu.<sup>260</sup>

Tako je, kroz dobru postavku problema i definisanje korupcije kao društveno neprihvatljive pojave, kreiran mehanizam borbe protiv korupcije u 7 koraka: dijagnostikovanje, normiranje, institucionalizacija, sankcionisanje, edukacija i informisanje, podrška borcima protiv korupcije i žrtvama korupcije, monitoring i evaluacija korupcije i borbe protiv korupcije.<sup>261</sup>

Istraživanje je rađeno na uzorku koji je bio sačinjen od medija, nevladinih organizacija, antikorupcijskih tela, predstavnika parlamentarnih stranaka. Osim anketiranja, izvršeni su i dubinski intervjui sa predstavnicima parlamentarnih stranaka i antikorupcijskim telima i organima.

Važno je napomenuti da je sam uzorak bio relativno mali, ukupno sa fokus grupama, bilo je 78 ispitanika i to u četiri grada, Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu, što se može smatrati ograničenjem ovog alternativnog izveštaja.

Ključni nalaz do kojeg su došli je da se Srbija nalazi na prelazu iz tribunske u institucionalno-normativnu fazu, te da ima loše rezultate u borbi protiv korupcije, što se, pre svega, odnosi na sankcionisanje i diskriminaciju ljudi koji su broci protiv korupcije.

### 3.7. Singapurski model – najefikasniji model za borbu protiv korupcije

Singapurski model spada u intervencijske modele. U strategiju razvoja su ga prvi implementirali Singapur i Hongkong, a potom i druge države ASEAN.

Za ovaj model je karakteristično da je politika vlade centralizovana, te da je moć policije u upravljanju korupcijom i njenim otkrivanjem oduzeta i prenet na predsednika vlade ili na nekog visokog vladinog službenika.

Biro za istražne radnje u Singapuru osnovan je pedesetih godina prošlog veka, pošto je jedan policijski inspektor ukrao 1800 tona narkotika. Osnivanje biroa bio je znak investitorima da se korupcija u državi neće tolerisati, te da ta vrsta tolerancije ne može biti okvir za strana ulaganja i investicije.

Desetak godina nakon osnivanja Biroa, korupcija nije bila zaustavljena, pa se prešlo na efikasniju legislativu u borbi protiv korupcije. Ukinut je Akt za prevenciju korupcije, a CIPB je dobio veća ovlašćenja i mogućnost pojačanog kažnjavanja. Važno je reći da je ovaj korak bio moguć tek nakon promene vlasti u Singapuru 1959. godine, nakog čega su procesuirani mnogi zvaničnici prethodne vlade. Na ovaj način podignuto je poverenje građana u CIPB.

### 3.8. Rezime

Član 29. Ugovora o Evropskoj uniji navodi sprečavanje i borbu protiv korupcije kao jedan od ciljeva koji omogućava stvaranje i zaštitu evropskog prostora slobode, sigurnosti i pravde. Progresivni razvoj sposobnosti Evropske unije u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova povećava opseg postojećih antikoruptivnih instrumenata. Evropska unija je snažno posvećena borbi protiv korupcije i na domaćem i na međunarodnom nivou, i u javnom i privatnom sektoru. Borba protiv korupcije u EU

---

<sup>260</sup> Ibid. s. 10.

<sup>261</sup> Ibid. str- 10-11.

jača se unapređenjem krivičnog zakona i preventivnih mera, kao i uspostavljanjem novih tela i mehanizama. Isti je slučaj i sa zemljama u tranziciji, s tim što se unapređenjem krivičnog zakona i uspostavljanjem novih tela i mehanizama ne odražava na indeks CPI u većini tranzicionih zemalja, što je prikazano u ovom poglavlju.

Istovremeno, nova tela i mehanizmi Evropske unije imaju za cilj povećanje policijske i pravosudne saradnje između država članica. Na primer, Evropska policijska kancelarija (Europol) pokriva korupciju i druge ozbiljne oblike međunarodnog kriminala, koji uključuju i organizovane kriminalne strukture. U oblasti pravosudne saradnje među državama članicama EU, osnovana je Mreža evropskog pravosuđa, kao i Eurojust, koji je, između ostalog, nadležan za korupcione zločine koji pogađaju finansijske interese Evropske zajednice.

Ugovorom o funkcionisanju EU korupcija je prepoznata kao „evro - zločin“, te je svrstana u posebno teška krivična dela s prekograničnom dimenzijom, za koja se mogu uspostaviti minimalna pravila o definiciji krivičnih dela i sankcija. Usvajanjem Stokholmskog programa, Komisija je dobila politički mandat da meri napore u borbi protiv korupcije i da razvije sveobuhvatnu antikorupcijsku politiku EU.

Od 2014. godine Izveštaj EU o borbi protiv korupcije služi kao osnova za dijalog sa nacionalnim vlastima, istovremeno inicirajući rasprave širom Evrope. Sve zemlje EU odredile su nacionalnu kontakt tačku radi olakšavanja razmene informacija o antikorupcijskoj politici. Zajedno sa programom za razmenu iskustava u borbi protiv korupcije, koji je Komisija pokrenula 2015. godine, ovi naponi podstakli su nacionalne vlasti da bolje primene zakone i politike protiv korupcije. Srbija je član EPAC grupe (Evropski partneri u borbi protiv korupcije) i uključena je u izradu Izveštaja EU o borbi protiv korupcije.

Osim ovog Izveštaja, Srbija je uključena i u izveštaje Transparensi Internešenela. Nevladin sektor u Srbiji radi alternativne izveštaje o borbi protiv korupcije. Izradu alternativnih izveštaja pokrenula je Agencija za borbu protiv korupcije 2014. godine. Ovi izveštaji su oblik pritiska i uticaja civilnog sektora na kreiranje i sprovođenje zakonodavstva.

## 4. KORUPCIJA KAO OBLIK ORGANIZOVANOG KRIMINALITETA

Instrumentalno nasilje, korupcija i pranje novca smatraju se ključnim karakteristikama koje definišu organizovani kriminal. Iako je malo empirijskih istraživanja koja se posebno fokusiraju na vezu između organizovanog kriminala i korupcije, brojni posredni dokazi ukazuju na dosluh između organizovanih kriminalaca i korumpiranih zvaničnika na svim nivoima vlasti. Kroz korupciju, kriminalci mogu dobiti zaštitu od javnih zvaničnika, uticati na političke odluke i infiltrirati se u državne strukture i legitimna preduzeća. Korupcija se koristi kao deo modusa operandi organizovanog kriminala za olakšavanje kriminalnih aktivnosti, izbegavanje kazni i infiltriranja u javne institucije.

Mada je malo empirijskih istraživanja i statistika koja se posebno fokusiraju na vezu između korupcija i organizovanog kriminala, većina stručnjaka naglašava njihovu međusobnu zavisnost. Koncept organizovanog kriminala obuhvata širok spektar ilegalnih aktivnosti i kriminalne strukture, što otežava postizanje konsenzusa o njegovom univerzalnom definisanju.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala favorizuje sveobuhvatnu definiciju organizovanog kriminala, definišući organizovane kriminalne grupe kao strukturirane grupe koje čine teška krivična dela radi profita. Najčešći oblici organizovanog kriminala uključuju trgovinu drogom, oružjem, ljudima, ukradenim vozilima, zaštićenim vrstama i terorizam.<sup>262</sup>

Međutim, većina definicija, koje se trenutno koriste, uključuje korupciju kao ključnu karakteristiku i modus operandi organizovanog kriminala, izričito ili implicitno priznajući vezu između korupcije i organizovanog kriminala. Stručnjaci se slažu da kriminalne organizacije dele nekoliko zajedničkih osobina: deluju trajno kao strukturirana grupa i čine ozbiljna krivična dela radi profita, koristeći ekstremno nasilje i korupciju kao deo svog načina rada, i pranje novca, koji je prihodovan od kriminalnih aktivnosti, u legalnu ekonomiju. Primer takvih definicija se odnosi na organizovani kriminal kao „kriminalne aktivnosti za materijalnu korist od strane grupa koje se bave ekstremnim nasiljem, korupcijom javnih zvaničnika, uključujući policiju i pravosudne službenike, te prodor u legitimnu ekonomiju (npr. reketom i pranjem novca) i mešanjem u politički proces.”<sup>263</sup>

### 3.1. Sprega korupcije i organizovanog kriminala

U većini zemalja korupcija javnih zvaničnika, uključujući policiju i sudske službenike, jeste zajednička karakteristika organizovanog kriminala, koja omogućava kriminalnim organizacijama da obezbede opstanak i minimiziraju rizik od hapšenja i krivičnog gonjenja. Korumpirani policijski službenici mogu zatvoriti oči nad nedozvoljenim aktivnostima, proslediti informacije o policijskim istragama i planiranim racijama. Na primer, u Bosni i Hercegovini kontroverzni biznismen, koji nadgleda istovar 164 kilograma čistog kokaina iz Paname, izbegao je policijsku raciju nakon što je primio strogo poverljive informacije o operaciji 2000. U istoj zemlji osumnjičeni u slučaju trgovine ljudima pokazao je na konferenciji za štampu faks koji sadrži autentične policijske planove racija u

---

<sup>262</sup> Milošević, M. (2017) Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, *Izbor sudske prakse*, br. 4/2017, str. 12-17.

<sup>263</sup> Holms, L. (2007) *Terrorism, Organised Crime and Corruption*, Europe Research Centre.



barovima.<sup>264</sup> Kriminalci takođe nastoje da obezbede aktivno ili pasivno saučesništvo državnih zvaničnika, kako bi osigurali nekažnjavanje kada budu uhapšeni.

Podmićivanje carinskih službenika i graničnih policajaca, takođe je uobičajena karakteristika prekograničnog prenosa mreže organizovanog kriminala. Krijumčarenje droge, oružja, ukradenih vozila, cigareta i ljudi je olakšano široko rasprostranjenom korupcijom, slabim državama i upravljačkim strukturama i oslanjanjem na politički uticaj.<sup>265</sup>

U delu jugoistočne Evrope, razvoj i organizacija kanala krijumčarenja odvijali su se u bivšoj Jugoslaviji i to u bliskoj saradnji sa političarima, njihovim snagama bezbednosti i organizovanog zločina. Ovi profitabilni kanali preživeli su stvaranje novih država, pa su svoje aktivnosti proširili i na drugu robu kao što su droga, vozila, cigarete i u novije vreme ljudi.

U Poljskoj su policija, vojska, kao i stariji zvaničnici umešani u reketiranje sa tzv. mafijom goriva, koja prodaje na stotine hiljada niskorazrednog goriva za poljoprivrednike i poljsku vojsku na crnom tržištu.<sup>266</sup>

U nekim zemljama kriminalci i javni službenici idu toliko daleko da postaju partneri u iznudi. U Ukrajini, na primer, nije retko da bankarski i poreski službenici kriminalcima daju poverljive informacije o profitabilnosti preduzeća i imovini. Kriminalci koriste ove informacije da bi iznudili novac od preduzeća, pretnjom da će informacije prodati poreskoj policiji, a novac podele sa dobavljačem informacija.<sup>267</sup>

Iako je većina gore pomenutih primera više pripovedačke prirode, bilo je pokušaja empirijske provere veza između organizovanog kriminala i njegove društvene, ekonomske, političke, pravne i administrativne odrednice, uključujući i korupciju.

Baskalija i van Dijk su u svojim istraživanjima potvrdili vezu između rasta organizovanog kriminala i korupcije u javnom sektoru analizom kvalitativnih i kvantitativnih informacija na velikom uzorku zemalja, s ciljem izolovanja odrednica i veza između korupcije i organizovanog kriminala. Sastavljen je složeni indeks organizovanog kriminala, koji je obuhvatio pokazatelje pet osnovnih aktivnosti (trgovina ljudima, oružjem, ukradenim vozilima, cigaretama i prevare) i četiri sekundarna faktora (troškovi za preduzeća, obim neformalne ekonomije u procenatu BDP, nasilje i pranje novca). Na osnovu statističke analize uzorka zemalja, ova studija ukazuje na sledeće:

- Pokazatelji koji mere stepen ekonomske slobode su u negativnoj korelaciji sa organizovanim kriminalom, kao i indikatori koji mere efikasnost države u borbi monopolističke prakse. Čini se da konsolidacija demokratije sprečava rast organizovanog kriminala.
- Nedostatak upravljanja privatnim sektorom pozitivno je povezan sa rastom organizovanog kriminala. Ova studija ukazuje da u zemljama sa niskim regulatornim standardima, koji se primenjuju na banke (u uslovima donošenja i primene zakona o sprečavanju pranja novca,

<sup>264</sup> <http://vww.aimpress.ch/din/dos/archive/data/2003/30725-dose-01-03.htm>, pristupljeno: 18. 8. 2020.

<sup>265</sup> Milošević, M. (2011) „Organizacija policije, tužilaštva i sudstva u kontekstu borbe protiv organizovanog kriminala u nekim evropskim i susednim zemljama“, *Društveni aspekti organizovanog kriminala*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 274-285.

<sup>266</sup> [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m0QLQ/is\\_2007\\_August/ai\\_n19451050](http://findarticles.com/p/articles/mi_m0QLQ/is_2007_August/ai_n19451050), pristupljeno: 26. 9. 2020.

<sup>267</sup> <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/janfeb99/pgs6-7.htm>, pristupljeno: 26. 9. 2020.



regulatorne prakse i bankarskog nadzora), indeks organizovanog kriminala udvostručuje se u poređenju sa zemljama sa višim standardima.

- Pokazatelji koji mere efikasnost sistema krivičnog pravosuđa negativno su povezani sa organizovanim kriminalom. Nivo organizovanog kriminala niži je u zemljama u kojima je stopa osuđujućih presuda po izvršenom krivičnom delu viša.
- Kupovina zaštite od države neophodan je uslov za rast organizovanog kriminala. Viši nivoi političkog mešanja u imenovanje, razrešenje i unapređenje javnog i vladinog sektora su u pozitivnoj korelaciji sa višim nivoima organizovane kriminalne aktivnosti.
- Nezavisnost i integritet pravosuđa najvažniji je prediktor obima organizovanog kriminala. Nezavisne sudije su manje podložne korupciji i imaju veću sposobnost sprovođenja represivnih akcija protiv organizovanog kriminala, čak i kada je politički sistem u vezi sa organizovanim kriminalom kroz koruptivne aktivnosti.<sup>268</sup>

Ova studija je pokazala da je organizovani kriminal rasprostranjeniji u zemljama u kojima je vladavina zakona slaba, sa nekoliko izuzetaka od ovog pravila. Kritične odrednice organizovanog kriminala su kvalitet, nezavisnost i integritet institucija koje štite vladavinu zakona, uključujući policijske službe i pravosuđe, na svim nivoima razvoja. Nezavisno od ovih institucionalnih odrednica, visok nivo korupcije i organizovanog kriminala dosledno su povezani sa niskim nivoima društvenog razvoja.<sup>269</sup>

Dalje studije van Dijka<sup>270</sup> potvrđuju i dorađuju nalaze prethodno opisanog istraživanja. Sastavljen je složeni indeks prevalencije organizovanog kriminala, kombinujući podatke o opaženoj prevalenciji organizovanog kriminala, nerešenih ubistava, velike korupcije, pranja novca i obima crne ekonomije kao markeri prisustva organizovanog kriminala, oslanjajući se na Godišnje istraživanje Ekonomskog foruma, zvaničnu statistiku kriminala, pokazatelje upravljanja Instituta Svetske banke i procene rizika koje su napravile međunarodne konsultantske kompanije. Studija je pokazala:

- Pokazatelji korupcije na visokom nivou, pranje novca i povećanje obima crnog tržišta su u snažnoj korelaciji sa indeksom percepcije organizovanog kriminala.
- Odnos između vladavine prava, uključujući nezavisnost sudstva, mereno pokazateljima upravljanja Svetske banke i prevalencija organizovanog kriminala bila je potvrđena ovom studijom. Organizovani kriminal je rasprostranjeniji u zemljama u kojima vladavina zakona nije na zadovoljavajućem nivou.
- Čini se da ovi nalazi potvrđuju međusobnu vezu između organizovanog kriminala, sprovođenja zakona, vladavine prava i ekonomskog razvoja. Kada je organizovani kriminal razvijen, donošenje zakona ima tendenciju da služi stečenim interesima umesto opštim, podrivajući efikasnost tržišta i poverenje javnosti u pravne i regulatorne funkcije države.<sup>271</sup>

---

<sup>268</sup> Buscaglia, E. (2006) „Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector”, *Forum on Crime and Society*, Vol. 3, Nos. 1/2, December 2003

<sup>269</sup> Ibid.

<sup>270</sup> Van Dijk JJM (2007) *The world of crime; breaking the silence on problems of security, justice and development across the world*. Sage, Thousand Oaks, CA

<sup>271</sup> Ibid.

## 4.2. Oblici veza između organizovanog kriminala i korupcije

### 4.2.1. Infiltracija kriminala u javni sektor

Navedeni primeri ukazuju da su u mnogim zemljama kriminalci uspeli da prodru u najviše sfere vlasti i poslovanja. Priroda i obim infiltracije u javni sektor se može razlikovati u zavisnosti od vrste i profila kriminalnih grupa. Neki autori prave razliku između tradicionalnih i novih oblika organizovanog kriminala, koji pokazuju različite obrasce ponašanja, motivacije i odnos prema državi. Tradicionalne kriminalne grupe, poput italijanske mafije, trebaju državu i ekonomija da zadrže svoje bogatstvo i nastave da napreduju. Funkcionisanje državnih institucija čini nezakonite poslovne aktivnosti predvidljivijim. Kao rezultat, takve grupe teže da stvaraju tajni sporazum u odnosu sa državom, koristeći različita sredstva za uticaj na državne institucije. Korupcija je za njih operativni alat koji se koristi za uticaj na državu, a oni imaju lični interes da se ponašaju koruptivno. Nove kriminalne grupe, poput onih nastalih u bivšim sovjetskim državama, često potiču iz postkonfliktnih zemalja, uspevaju u haosu i slabom upravljanju i nemaju ni interes, ni lojalnost prema državi i njenom kontinuitetu. Nove grupe koriste raširenu i institucionalizovanu korupciju da bi destabilizovale državu i njene strukture i tako generišu profit.<sup>272</sup>

U literaturi je identifikovano pet nivoa kriminalne infiltracije u javni sektor:

1. Sporadična dela podmićivanja - mito se nudi u zamenu za uslugu za dobijanje pasoša, licence ili informacije koje olakšavaju kriminalne aktivnosti ili pomažu u izbegavanju kazne.
2. Redovne aktivnosti podmićivanja - Ovaj nivo se sastoji u neprekidnom plaćanju mita javnim službenicima u cilju kontinuiranog osiguranja zaštite od policijskih istraga i omogućavanje ilegalnih aktivnosti na međunarodnim granicama, na primer. U takvim šemama, javni službenici niskog ranga su na „platnom spisku“ organizovanih kriminalnih grupa u zamenu za svoje usluge.
3. Infiltracija u vladine agencije - Na ovom nivou, kriminalne mreže mogu se infiltrirati u srednji nivo javnih agencija i zaposliti se u agencije za sprovođenje zakona na različite načine u cilju olakšavanja krivičnih dela.
4. Infiltracija na viši nivo vlasti - Ovaj nivo infiltracije cilja na službenike višeg ranga u osetljivim vladinim kancelarijama, koji mogu pružiti dugoročne koristi i zaštitu kriminalnim grupama. Kriminalne grupe dobijaju sistematičan i širi pristup poverljivim informacijama i uživaju povećanu zaštitu.
5. Infiltracija u političku arenu - Ovaj nivo infiltracije uključuje visoke zvaničnike kao što su senatori, ministri, a ponekad čak i predsednike zemlje, sa ciljem da se „uhvati“ državna politika i da se utiče na donošenje zakona i njihovo izvršenje, kao i na sudske odluke. Ovaj nivo infiltracije je posebno rasprostranjen u Ruskoj Federaciji.<sup>273</sup>

Politička korupcija od strane kriminalnih mreža je zajednička karakteristika zemalja pogođenih visokim nivoom organizovanog kriminala. Ovo je posebno izraženo u tranzicionim i zemljama u razvoju, gde je veliki profit ostvaren kriminalnim aktivnostima, i gde su kriminalci moćni akteri, te

---

<sup>272</sup> Bascaglia, E. Ruiz S. G. Ratlif, W. (2006) „Undermining the Foundations of Organized Crime and Public Sector Corruption” *Essays in Public Policy*, Vol. 114, 2005.

<sup>273</sup> Ibid.

stiču veliki uticaj na politiku i posao. Podmićivanje najviših zvaničnika može biti relativno jednostavan način za prodor u vladine strukture.<sup>274</sup>

Finansijski doprinosi kampanjama strateških kandidata, takođe su jedna od redovnih metoda koje su bogati kriminalci koristili za sticanje uticaja na izabrane zvaničnike. Ova poslednja strategija kombinuje omogućavanje prednosti kriminalcima da utiču na političku agendu, kao i to što se na njih gleda kao na bliske krugovima moći. To bi policiju moglo obeshrabriti da previše detaljno istražuje njihove aktivnosti. Takođe, ova vrsta korupcije pruža mogućnost uticaja na imenovanja i otpuštanja sudija i šefova policije. Na primer, praksa pokazuje da prihod od ilegalne trgovine ljudima služi za finansiranje političkih partija i predizbornih kampanja u Jugoistočnoj Evropi, tako da kriminalni krugovi dobijaju ozbiljnu političku zaštitu.<sup>275</sup>

#### 4.2.2. *Korupcija kao olakšavajući faktor organizovanog kriminala*

Raširena korupcija u mnogim zemljama u razvoju ili zemljama u tranziciji takođe podržava širenje organizovanog kriminala, olakšavajući njegovo poslovanje i nezakonite aktivnosti i mnoge transnacionalne kriminalne radnje. Kriminalne organizacije imaju sedišta u zemljama u tranziciji ili razvoju sa slabim upravljanjem i državnim institucijama. Kao što je ilustrovano u gore pomenutim primerima i razmatrano u brojnim studijama, korupcija pruža kriminalnim grupama mogućnost da deluju pod relativno sigurnim okolnostima.<sup>276</sup>

Korupcija u sektoru pravde utiče na sposobnost države da efikasno otkrije, procesuiraj i sankcioniše slučajeve korupcije i omogućava kriminalnim grupama da deluju relativno nekažnjeno. Organizovani kriminal, takođe može imati koristi od slabosti sistema za obavljanje nedozvoljenih aktivnosti. Na primer, kriminalne grupe mogu koristiti korumpirane mreže za infiltraciju i neutralisanje vladinih institucija, pribaviti falsifikovana dokumenata, uticati na kreiranje politike ili ograničavati sprovođenje zakona u svoju korist. Slabi ili korumpirani finansijski sistemi, takođe olakšavaju finansijska kretanja i transakcije pranja novca.

U pomenutoj studiji, koju je objavio Jan van Dijk, indikator proksi „visoki nivo korupcije“, izveden iz indikatora upravljanja Svetske banke, bio je snažno pozitivno povezan sa indeksom percepcije organizovanog kriminala. Studija je dalje potvrdila da je organizovani kriminal rasprostranjeniji u zemljama u kojima je vladavina zakona slabija i obrnuto. Utvrđeno je da je kritični faktor, koji određuje obim organizovanog kriminala, kvalitet institucija, odgovoran za zaštitu vladavine zakona, uključujući integritet i profesionalnost policijskih službi i pravosudni sistem.

Studija je dalje istraživala korelaciju između složenog indeksa organizovanog kriminala prevalencije i pokazatelja ekonomskog razvoja. Utvrđeno je da indeks ima umereno negativnu korelaciju sa indeksom društvenog razvoja i još jaču negativnu korelaciju sa BDP na 100.000 stanovnika. Izvođenjem višestruke regresione analize, uzimajući BDP kao nezavisnu promenljivu, autor je otkrio da je korupcija najznačajniji faktor koji negativno utiče na BDP. Utvrđeno je da vladavina zakona i rad policije doprinose kolektivnom bogatstvu, nezavisno od ostalih faktora. Iznenađujuće je utvrđeno

---

<sup>274</sup> Milošević, M. Antonović, R. (2019) „Korupcija kao smetnja društvenom razvoju Republike Srbije“, *Društveno-ekonomski razvoj i bezbednost zajednice sa akcentom na grad Valjevo i Kolubarski okrug*, CESNA B, Beograd, str. 101-110.

<sup>275</sup> Della Porta, D. Vannucci, A. (2016) *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*, Routledge.

<sup>276</sup> Ibid.

da je organizovani kriminal pozitivno povezan sa BDP, nezavisno od ostalih faktora. Ovo se može objasniti reinvestiranjem zarađenog novca organizovnog kriminala u legalnu ekonomiju kroz procese pranja novca.

Autor tvrdi da kombinovani indirektni efekti organizovanog kriminala na vladavinu zakona i korupciju, mogu u potpunosti objasniti negativan odnos između organizovanog kriminala i bogatstva. Ovu teoriju bi trebalo dalje istražiti, ali ona ima tendenciju da ukaže na činjenicu da organizovani kriminal dovodi do manje vladavine zakona, slabijeg rada policije i više korupcije, što sve zajedno dovodi do smanjenja kolektivnog bogatstva.

Političke implikacije zarobljavanja države identifikovane su, raznim analizama Instituta Svetske banke, kao glavni uzrok institucionalnog neuspeha i prepreka razvoju. Infiltracija organizovanog kriminala u političke procese i strukture daju slične rezultate, uz široko mešanje određenih interesnih grupa u političko i ekonomsko odlučivanje i podređivanje države privatnim interesima. Korišćenje droge, karteli i organizovane kriminalne grupe su ilustracija ovog fenomena.<sup>277</sup>

#### 4.3. Pravni osnov EU u sprečavanju i suzbijanju korupcije

Korupcija ima mnogo oblika, poput podmićivanja, trgovine uticajem, zloupotrebe funkcija, ali se, takođe može sakriti iza nepotizma, sukoba interesa ili rotirajućih vrata između javnog i privatnog sektora. Njeni efekti su ozbiljni i rašireni. Korupcija predstavlja pretnju bezbednosti, kao sredstvo za omogućavanje kriminala i terorizma. Deluje kao usporavač ekonomskog rasta stvaranjem poslovne nesigurnosti, usporavanjem procesa i nametanjem dodatnih troškova. Iako se priroda i obim korupcije mogu razlikovati od države do države EU, ona šteti EU u celini snižavanjem nivoa investicija, kočenjem poštenog delovanja unutrašnjeg tržišta i smanjenjem javnih finansija.<sup>278</sup>

7% preduzeća iz EU smatra da im korupcija predstavlja problem prilikom poslovanja, 60% se slaže sa izjavom da je podmićivanje i upotreba veza često najlakši način za dobijanje određenih javnih usluga.<sup>279</sup>

Međutim, stvarni socijalni trošak korupcije ne može se meriti samo iznosom plaćenog mita ili preusmerenim javnim sredstvima. Pored omogućavanja procvata ekonomske neefikasnosti, korupcija negativno utiče na vladine ciljeve, koji se kreću od poboljšanja raspodele dohotka, do bolje zaštite životne sredine. Što je najvažnije, korupcija podriva poverenje u vlade, javne institucije i demokratiju uopšte.

Ugovorom o funkcionisanju EU korupcija je prepoznata kao „evro - zločin“, svrstavajući je u posebno teška krivična dela s prekograničnom dimenzijom, za koja se mogu uspostaviti minimalna pravila o definiciji krivičnih dela i sankcija. Usvajanjem Stokholmskog programa, Komisija je dobila politički mandat da meri napore u borbi protiv korupcije i da razvije sveobuhvatnu antikorupcijsku politiku EU, u bliskoj saradnji sa Grupom država Saveta Evrope protiv korupcije (GRECO).

---

<sup>277</sup> Van Dijk JJM (2007) *The world of crime; breaking the silence on problems of security, justice and development across the world*. Sage, Thousand Oaks, CA

<sup>278</sup> Evropska komisija (2020) Organizovani kriminal, trgovina ljudima i korupcija, <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption>, posećeno: 25. 9. 2020.

<sup>279</sup> EB [FL457]

U zajedničkom je interesu osigurati da sve države članice imaju efikasne antikorupcijske politike i da EU podržava države članice u obavljanju ovog posla. Izveštaj EU o borbi protiv korupcije, objavljen 2014. godine, pokazao je da se priroda i obim korupcije razlikuju od jedne zemlje do druge i da je efikasnost antikorupcijskih politika prilično različita. Izveštaj je takođe pokazao da korupcija zaslužuje veću pažnju u svim zemljama EU. "Pored država članica koje aktivno učestvuju u izradi EU antikorupcijskog izveštaja, podaci za izradu ovog dokumenta temelje se na postojećim mehanizmima nadzora (*GRECO, UN, OECD*), ali i drugim izvorima među kojima su i nacionalne institucije, akademska zajednica, kao i organizacije civilnog društva. Podrška i doprinos Agencije oslanja se i na nalaz iz prethodnog Izveštaja u kom je Evropska komisija istakla značaj praćenja napora u suzbijanju korupcije kao dela postupka proširenja."<sup>280</sup>

Od 2014. godine je Izveštaj EU o borbi protiv korupcije služio kao osnova za dijalog sa nacionalnim vlastima, istovremeno pokrećući rasprave širom Evrope. Sve zemlje EU odredile su nacionalnu kontakt tačku radi olakšavanja razmene informacija o antikorupcijskoj politici. Zajedno sa programom za razmenu iskustava u borbi protiv korupcije, koji je Komisija pokrenula 2015. godine, ovi naponi podstakli su nacionalne vlasti da bolje primene zakone i politike protiv korupcije. Srbija je član EPAC grupe (Evropski partneri u borbi protiv korupcije) i uključena je u izradu Izveštaja EU o borbi protiv korupcije.<sup>281</sup>

Naponi Komisije za borbu protiv korupcije usredsređeni su na sledeće glavne tačke:

- uključivanje antikorupcijskih odredbi u horizontalno i sektorsko zakonodavstvo i politiku EU;
- praćenje performansi u borbi protiv korupcije od strane država članica;
- podrška sprovođenju antikorupcijskih mera na nacionalnom nivou finansiranjem, tehničkom pomoći i razmenom iskustava;
- poboljšanje kvantitativne baze dokaza za antikorupcijsku politiku.<sup>282</sup>

Iako Evropska komisija redovno od građana prima izveštaje o navodnim slučajevima korupcije u državama članicama, ona nema ovlašćenja da interveniše u pojedinačnim slučajevima.

Jedno od sredstava za pomoć naporima u borbi protiv korupcije je osiguravanje zajedničkog visokog standarda zakona, bilo posebno o korupciji, bilo uključivanjem elemenata antikorupcije u druge sektorske zakone. EU ima opšte pravo da deluje na polju antikorupcijskih politika, u granicama utvrđenim Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije. EU bi posebno trebalo da osigura visok nivo bezbednosti, uključujući prevenciju i borbu protiv kriminala i približavanje krivičnih zakona. U svom članu 83, Ugovor priznaje, kao što je rečeno, korupciju kao „evro - zločin“, stoga EU ima zakonodavna ovlašćenja da reguliše ovu oblast.

Specifična pravna tekovina o borbi protiv korupcije uključuje Konvenciju o borbi protiv korupcije iz 1997. godine u koju su uključeni zvaničnici EU ili zvaničnici država članica, a Okvirna odluka o borbi protiv korupcije u privatnom sektoru iz 2003. ima za cilj kriminalizaciju i aktivnog i pasivnog

---

<sup>280</sup> Učešće Agencije za borbu protiv korupcije u EPAC Radnoj grupi za doprinos izradi antikorupcijskog izveštaja EU, <http://www.acas.rs/ucesce-agencije-za-borbu-protiv-korup/?pismo=lat>

<sup>281</sup> Milošević, M. Antonović, R. (2019) „Korupcija kao smetnja društvenom razvoju Republike Srbije“, *Društveno-ekonomski razvoj i bezbednost zajednice sa akcentom na grad Valjevo i Kolubarski okrug*, CESNA B, Beograd, str. 101-110.

<sup>282</sup> Evropska komisija (2020) Organizovani kriminal, trgovina ljudima i korupcija, <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption>

podmićivanja. Evropsko zakonodavstvo u drugim oblastima, poput sprečavanja pranja novca i javnih nabavki, uključuje važne antikorupcijske odredbe. Preduzete su ili su u toku rasprave o daljim merama za povećanje transparentnosti, na primer, u pogledu stvarnog vlasništva i transparentnosti poreza na dobit, ili kontakata između donosilaca odluka u EU i predstavnika interesa. Rad na borbi protiv prevara i rizika od korupcije u sprovođenju fondova EU, takođe je kamen temeljac okvira antikorupcijske politike EU. Komisija je saradivala sa Parlamentom na brojnim zakonodavnim inicijativama od značaja u borbi protiv korupcije.

Tokom proteklih godina, Komisija je istakla borbu protiv korupcije kao ključni elemenat, koji doprinosi postizanju prioriteta rasta, radnih mesta i ulaganja. Godišnji izveštaji zemalja uključuju detaljnu analizu rizika od korupcije i pratećih izazova. U relevantnim slučajevima, ova pitanja se takođe odražavaju u preporukama za pojedine države, koje svake godine usvajaju nacionalni lideri u Evropskom savetu. Primeri uključuju preporuke za rešavanje neefikasnih praksi u javnim nabavkama, jačanje pravila za sprečavanje sukoba interesa, reviziju zastarelosti za krivična dela korupcije ili rešavanje neformalnih plaćanja u zdravstvu.

Na primer, u 2016. godini jedna od preporuka Hrvatskoj bila je: “Investicije su se oporavile 2016. godine, nakon naglog pada tokom krize. Ali uprkos tome, povoljni makroekonomski i finansijski uslovi, ključna uska grla teže za održivijim oporavkom investicija. Slabosti javne uprave, glomazno poslovno okruženje, sporo sprovođenje strategija antikorupcije, restriktivna regulativa u ključnim infrastrukturnim sektorima i snažno prisustvo države u privredi otežava kreiranje dobre poslovne klime.”<sup>283</sup>

Litvanija je, takođe dobila preporuke u vezi sa korupcijom: “Broj slučajeva podmićivanja podnesenih sudovima u poslednje vreme je u stalnom porastu, pokazujući tako pojačane napore Litvanije u borbi protiv korupcije. Međutim, u nekim važnim oblastima, poput zdravstvene zaštite i javnih nabavki, protiv kojih se propisuju odredbe sitne korupcije i korupcije na visokom nivou, se ne primenjuju uvek u praksi. Sektor zdravstvene zaštite pati od česte prakse neformalnih plaćanja lekarima. Postoji nedovoljna transparentnost u javnim nabavkama, posebno na opštinskom nivou. Pored toga, slabi dogovori uzbunjivača obeshrabruju dojave o potencijalnim nepravilnostima u javnom i privatnom sektoru. Vlada je započela borbu protiv korupcija u zdravstvenom sektoru kao prioritet u svom antikorupcijskom programu. Takođe, za smanjenje rizika od korupcije i sukoba interesa u nabavkama male vrednosti, Vlada je obavezala ugovorne organe da objavljuju informacije o iniciranim tenderima na mreži, uspešne ponuđače i dodeljene ugovore. Međutim, kontinuirano praćenje je neophodno kako bi se osigurala primena ovih politika”.<sup>284</sup>

Mađarska je, na primer, dobila u vezi sa korupcijom dve preporuke:

---

<sup>283</sup>European Commission, (2017) *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of Lithuania and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Croatia* <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-croatia.pdf>, posećeno: 23. 9. 2020.

<sup>284</sup>European Commission, (2017) *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of Lithuania and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Lithuania* <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-lithuania.pdf>, posećeno: 23. 9. 2020.



- Slabosti u institucionalnom učinku odražavaju se na poslovnu klimu i smanjenje potencijala rasta privrede. Konkretno, uprkos nedavnim poboljšanjima i izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, napredak na jačanju transparentnosti i konkurencija u javnim nabavkama još uvek su ograničene i nemaju konkretne dokaze da se zakon primenjuje. Trenutna strategija e-nabavki je solidna osnova za poboljšanje transparentnosti, što treba pratiti. Rizici od korupcije i dalje negativno utiču na poslovnu klimu, a postoje značajne praznine u preduzetim merama, pa je potrebno pozabaviti se ovim problemom. Mađarska, takođe trpi kašnjenja u primeni svoje strategije e-nabavki. Ovo usporava pravovremeno uvođenje e-nabavki u Mađarskoj i podiranje cilja jačanja transparentnosti i povećanja konkurencije.”
- “Završiti smanjenje poreske osnovice za osobe sa niskim prihodima i pojednostaviti poresku strukturu, posebno smanjenjem poreza koji najviše iskrivljuje sektor. Ojačati transparentnost i konkurenciju u javnim nabavkama, i ojačati antikorupcijski okvir. Jačati regulatornu predvidljivost, transparentnost i konkurenciju, posebno u sektoru usluga, sa naglaskom na maloprodaju.”<sup>285</sup>

Slovenija je, kao još jedna zemlja nastala iz bivše Jugoslavije, takođe imala preporuke u vezi sa korupcijom.

- “Sprovođenje strategije razvoja javne uprave 2015-2020. je u toku i postignut je određeni napredak. Međutim, neke specifične mere, kao usvajanje Zakona o državnoj službi, dodatno su odloženi. Vlada procenjuje da je program za smanjenje administrativnog opterećenja stvorio ukupno ušteda od 365 miliona EUR između 2009. i 2015. godine, a skoro 60% su mere za smanjenje administrativnog opterećenja. Privatne investicije, međutim, i dalje ometaju složeni i dugotrajni administrativni postupci, posebno u građevinarstvu i prostornom planiranju. Dok se efikasnost i kvalitet pravosudnog sistema dodatno poboljšao, u komercijalnim slučajevima još uvek treba mnogo vremena za zakazivanje prvog ročišta i zahtevi se ne mogu podneti elektronskim putem. Uprkos usvajanju nekih ključnih antikorupcijskih reformi, poput nulte tolerancije na korupciju, percepcija korupcije ostaje negativna i čini se utiče na poslovne odluke. Nakon početnog napretka u modernizaciji propisa, reforme su usporene. Ukidanje restriktivnih barijera u regulaciji profesija mogla bi podržati konkurenciju na ovom tržištu.”<sup>286</sup>

Države koje su navedene u primerima preporuka EC, odabrane su iz razloga što su analizirane i u delu korupcije u tranzicionim zemljama.

---

<sup>285</sup> EC (2016) COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2017 Convergence Programme of Hungary, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-hungary.pdf>, posećeno: 23. 9. 2020

<sup>286</sup> EC (2016) Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Slovenia <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-slovenia.pdf>, posećeno: 23. 9. 2020



#### 4.4. Krivičnopravni aspekti korupcije u Republici Srbiji

Korupcija postoji od davnina, i jedna je od najozbiljnijih i najrasprostranjenijih aktivnosti pojedinih državnih službenika. Ovaj socijalni fenomen je remetički faktor za demokratiju i vladavinu prava. Razmatranje ovog pitanja je posebno značajno zbog negativnog uticaja korupcije na državnu demokratiju, socijalnu jednakost, pravdu i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Istorija ljudskog društva pokazuje da su kriminal i korupcija u svim oblicima društvenog uređenja imali različit intenzitet, ali su postojali još u antičko doba. Kao kontinuirani procesi, ovi fenomeni se danas manifestuju u svim zemljama i društvenim strukturama, bez obzira na njihov ekonomski razvoj i u zavisnosti od društveno-političkih promena, te pristupa državne vlasti ovom problemu.<sup>287</sup>

##### 4.4.1. Pravni okvir za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji

Republika Srbija je Konvenciju protiv korupcije UN ratifikovala 2005. godine Zakonom o ratifikaciji međunarodnog dokumenta. Odmah po ratifikaciji krenulo se sa kreiranjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, koja je doneta iste godine. Akcioni plan za sprovođenje ove strategije donet je 2006. Izmene Nacionalne strategije vršene su nekoliko puta. Poslednja verzija Strategije doneta je za period 2013 -2018.<sup>288</sup>

Važno je napomenuti da se u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije ne nalazi uvođenje krivičnog dela nezakonitog bogaćenja (član 20. Konvencija UN), iako je Akcioni plan za 2013. godinu sadržao ovo delo. Ovaj član je veoma značajan zato što daje mogućnost krivičnog gonjenja javnih funkcionera koji su svoju imovinu višestruko uvećali i to nesrazmerno primanjima, te ovo bogaćenje ne mogu racionalno objasniti.

Republika Srbija je i članica Grupe država za borbu protiv korupcije od 2003. godine. Kroz ovu Grupu vrši se evaluacija država članica i na osnovu nje daju se preporuke za unapređenje stanja i zakonodavstva u zemlji. Izvršena su četiri kruga evaluacije, a pratili su se indikatori koji se odnose na sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce. Period evaluacije bio je 2012-2015. ali on još uvek ima oznaku *poverljivo* na sajtu GRECO. Da bi se ova oznaka skinula, neophodno je da Vlada Srbije to dozvoli.

Srbija nije jedina država koja još uvek nije dala dozvolu za objavljivanje izveštaja evaluacije. U grupi zemalja koje imaju status *poverljivo* na izveštaju su i Azerbejdžan, Kipar, Litvanija, Slovačka i Turska.

Zbog ove situacije, na plenarnoj sednici GRECO održane 26 – 29. 10. 2020. godine doneta je odluka da se navedenim državama upute pozivi da dozvole objavljivanje izveštaja.

Izveštaj GRECO iz marta 2018. godine navodi da je usklađenost sveukupnog nivoa Srbije globalno nezadovoljavajuća. U izveštaju se navodi da Srbija nije u celosti ispunila ni jednu od 13 dobijenih preporuka, a da one koje su delimično ispunjene, nisu odgovarajućeg kvaliteta.

---

<sup>287</sup> Balan, L. (2019) „Criminal Aspects Specific to Corruption Offenses Balan, Lucia Cerasela, Criminal Aspects Specific to Corruption Offenses (April 25, 2019). RAIS Conference Proceedings - The 12th International RAIS Conference on Social Sciences & Humanities, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3388062> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3388062>, posećeno: 23. 9. 2020.

<sup>288</sup> Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna\\_strategija\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf), posećeno: 23. 9. 2020.

Isto se dogodilo i u prelaznom izveštaju iz 2019. godine, koji je objavljen u aprilu, s tim da je, kako se navodi, Srbija delimično ispunila sedam od deset preporuka, tako da usklađenost zemlje više nije globalno nezadovoljavajuća.<sup>289</sup>

Krivičnopravna konvencija o korupciji ratifikovana je 2005. godine Zakonom o potvrđivanju krivičnopravne konvencije o korupciji. Ovu Konvenciju potpisale su države članice Saveta Evrope i druge države potpisnice sa ciljem da postignu veće jedinstvo među sobom, te da se stvori zajednička kriminološka politika, kako bi se države i društva zaštitila od korupcije. Konvencijom se traži i usvajanje odgovarajućih zakonodavnih i preventivnih mera, s obzirom na činjenicu da je korupcija u porastu i da negativno utiče na demokratiju, ljudska prava, socijalnu pravdu, moral društva, vladavinu prava.<sup>290</sup>

Zakonom o potvrđivanju Građanskopravne konvencije o korupciji, 2007. godine Republika Srbija je ratifikovala i ovu Konvenciju.<sup>291</sup>

Zakon o Agenciji za borbu korupcije donet je 2008. a izmene su vršene 2010. i 2011. Zakon o sprečavanju korupcije,<sup>292</sup> kojim se utvrđuju nadležnosti Agencije, donet je 2019. godine, što se može smatrati jednom od ispunjenih preporuka GREKO.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti donet je 2011. godine, a izmene je pretrpeo 2014. i 2019.<sup>293</sup> Njime su uređeni izvori i način finansiranja, kao i evidentiranje i kontrolisanje finansiranja aktivnosti političkih subjekata. Odredbama ovog zakona politički subjekti su u obavezi da Agenciji za borbu protiv korupcije podnesu godišnje finansijske izveštaje, kao i izveštaje o troškovima izbornih kampanja. "Kada je reč o kontroli finansiranja političkih stranaka i kontroli imovine i prihoda javnih funkcionera, veće promene nisu ostvarene ni na normativnom nivou. Iako je još u Strategiji za borbu protiv korupcije iz 2013. predviđeno da će se unaprediti učešće javnosti u praćenju trošenja budžetskih sredstava, ono nije unapređeno."<sup>294</sup>

OEBS je dao preporuku da se ovaj Zakon unapredi, kako bi se razdvojile državne funkcije od političkih kampanja, postigla bolja transparentnost finansijske dokumentacije i dala bolja definicija krivičnih dela u vezi sa nezakonitim finansiranjem i kupovinom glasova.

Sukob interesa nije regulisan nijednim posebnim zakonom, već se delimično, u III delu Zakona o sprečavanju korupcije daju osnovna pravila o obavljanju javne funkcije, daju objašnjenja pojma sukoba interesa, navode obaveze javnih funkcionera da prilikom stupanja na dužnost obaveste Agenciju o sukobu interesa, te o pokretanju postupka odlučivanja o postojanju sukoba interesa.<sup>295</sup> U odnosu na Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o sprečavanju korupcije unapređen je

---

<sup>289</sup> GRECO (2019) *Četvrti krug evaluacije – sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce*, Sekretarijat GREKO, Savet Evrope, Strazbur.

<sup>290</sup> Zakon o potvrđivanju krivičnopravne konvencije o korupciji, Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 2/2002 i Sl list SCG – Međunarodni ugovori, br. 18/2005.

<sup>291</sup> Zakon o potvrđivanju građanskopravne konvencije o korupciji, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, be. 102/2007.

<sup>292</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, Sl. glasnik RS, br. 35/2019 i 88/2019.

<sup>293</sup> Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Sl. glasnik RS, br. 43/2011, 123/2014 i 88/2019.

<sup>294</sup> Cvejic, Ž. (2018) *Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Treći deo: Korupcija i organizovani kriminal u Srbiji – u potrazi za integritetom*, Crta, Beograd. s. 11

<sup>295</sup> Zakon o sprečavanju korupcije, Sl. glasnik RS, br. 35/2019 i 88/2019. Članovi 40, 41, 42, 43 i 44.

mogućnošću postupanja Agencije u roku od 15 dana od dana kada je prijava potencijalnog sukoba interesa predata. Sankcionisanje zloupotrebe službene dužnosti i imovine proistekle iz tog krivičnog dela, regulisan je Krivičnim zakonikom i Zakonom o oduzimavnju imovine proistekle iz krivičnog dela.<sup>296</sup>

Ono što bi trebalo u velikoj meri da unapredi borbu protiv korupcije u Republici Srbiji je Zakon o zaštiti uzbunjivača. On je u srpskom zakonodavstvu donet 2014.<sup>297</sup> “Ovim zakonom uređuje se uzbunjivanje, postupak uzbunjivanja, prava uzbunjivača, obaveza državnih i drugih organa i organizacija i pravnih i fizičkih lica u vezi sa uzbunjivanjem, kao i druga pitanja od značaja za uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača.”<sup>298</sup>

Stručna javnost je ovaj zakon ocenila kao veoma dobar, ali Transparensi Internešenel smatra, i to iznosi u svojim izveštajima, da ga je potrebno unaprediti, te predlažu da se poboljšaju norme u delu postupanja organa vlasti kojima su uzbunjivači prijavili korupciju. Mnogo je primera iz prakse, koji potvrđuju da uzbunjivači nisu dobili odgovarajuću pravnu zaštitu, te da su ostali bez posla i slično.

Krajem 2018. godine u Republici Srbiji usvojen je Zakon o lobiranju<sup>299</sup>, čije regulisanje je bilo predviđeno još Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije iz 2005. Zbog činjenice da je donošenje Zakona o lobiranju bilo uvršteno u Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije 2013 - 2018. a da nije donet do momenta završetka evaluacije GRECO, Srbija je kao jednu od preporuka dobila i da donese zakon o lobiranju. “Ovim zakonom uređuju se uslovi i način obavljanja lobiranja, pravila lobiranja, registar i evidencije u vezi sa lobiranjem i druga pitanja od značaja za lobiranje.”<sup>300</sup>

Zakon o javnim nabavkama<sup>301</sup> predstavlja još jedno u nizu usklađivanja zakonodavstva Srbije sa zakonodavstvom EU. Njime se obezbeđuje transparentnost i fleksibilnost javnih nabavki. “Ovim zakonom uređuju se pravila postupaka javnih nabavki koje sprovode naručioci ili drugi subjekti u slučajevima određenim ovim zakonom, radi zaključenja ugovora o javnoj nabavci dobara, usluga ili radova, okvirnog sporazuma, kao i sprovođenja konkursa za dizajn.”<sup>302</sup>

Još jedna od preporuka GRECO bila je donošenje kodeksa ponašanja državnih službenika, Primedba se u najvećem delu odnosila na etički kodeks narodnih poslanika, kako bi se sprečio sukob interesa i konkretizovala pravila ponašanja. Tako je Kodeks ponašanja državnih službenika, izmenjen i usklađen sa GRECO preporukama, donet 2018. a izmene su vršene u 2019. i 2020.<sup>303</sup> “Ovim kodeksom uređuju se pravila etičkog ponašanja državnih službenika i način praćenja njegove primene. Cilj ovog kodeksa je da bliže utvrdi standarde integriteta i pravila ponašanja državnih službenika iz organa državne uprave, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga (u daljem tekstu: organi) i da obavesti javnost o ponašanju koje ima pravo da očekuje od državnih službenika.”<sup>304</sup>

---

<sup>296</sup> Milenković, D. (2017) *Mehanizmi EU i borba protiv korupcije u Republici Srbiji*, *Evropske sveske*, 5/2017, Evropski pokret Srbije, Beograd

<sup>297</sup> Zakon o zaštiti uzbunjivača, Sl. glasnik RS, br. 128/2014

<sup>298</sup> Ibid, Član 1. Predmet zakona

<sup>299</sup> Zakon o lobiranju, Sl. glasnik, br. 87/2018 i 86/2019.

<sup>300</sup> Ibid. Predmet, Član 1

<sup>301</sup> Zakon o javnim nabavkama, Sl. glasnik RS, Br. 91/2019.

<sup>302</sup> Ibid. Predmet uređivanja zakona, Član 1, stav 1.

<sup>303</sup> Kodeks ponašanja državnih službenika, Sl. glasnik br. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 i 32/2020.

<sup>304</sup> Ibid. Predmet i cilj Kodeksa, Član 1.

Zakon o sudijama, takođe je deo zakonodavnog okvira za borbu protiv korupcije. On sudije obavezuje da se pridržavaju Etičkog kodeksa donetog od Visokog saveta sudstva.<sup>305</sup>

Delom zakonodavnog okvira smatra se i Kodeks policijske etike, kojim se policija obavezuje da deluje antikoruptivno na svim nivoima.<sup>306</sup>

Takođe u zakonodavnom okviru za borbu protiv korupcije ubraju se i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,<sup>307</sup> Zakon o organizaciji nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije.<sup>308</sup>

Krivična dela u vezi sa korupcijom i organizovanim kriminalom regulisana su Krivičnim zakonikom<sup>309</sup>

U srpskom Krivičnom zakoniku antikoruptivna krivična dela su:

1. antikoruptivna krivična dela protiv službene dužnosti – zloupotreba službenog položaja, koja su, u najvećem broju slučajeva subsidijarna, i može ga izvršiti samo službeno lice, a može biti osnovna, teža ili najteža;
2. krivično delo trgovine uticajem, koje podrazumeva primanje i davanje mita i druge koristi imovinskog karaktera, nije precizirano da ga može izvršiti samo službeno lice, iako je ovo krivično delo tipično službeničko;
3. zloupotreba položaja odgovornog lica;
4. primanje mita u obavljanju privredne delatnosti;
5. davanje mita u obavljanju privredne delatnosti;
6. davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem;
7. povreda tajnosti glasanja;
8. uništavanje dokumentata o glasanju i
9. sprečavanje i ometanje dokazivanja u pravosuđu.<sup>310</sup>

Ustav Republike Srbije garantuje slobodu pristupa informacijama od javnog značaja u članu 51.<sup>311</sup>

#### 4.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji

2001. godina može se označiti kao početak institucionalnog osnaživanja borbe protiv korupcije u Srbiji. Tada je osnovan Svet za borbu protiv korupcije. Zadatak Saveta bio je da Vladi predlaže antikorupcijske zakone, te istraživanje korupcije kao fenomena u svim granama vlasti.

---

<sup>305</sup> "Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - odluka US, 106/2015, 63/2016 - odluka US i 47/2017

<sup>306</sup> Kodeks policijske etike, Službeni glasnik R.S. br. 92/2006.

<sup>307</sup> "Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

<sup>308</sup> "Sl. glasnik RS", br. 94/2016 i 87/2018 - dr. zakon

<sup>309</sup> "Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019

<sup>310</sup> Ibid.

<sup>311</sup> Ustav Republike Srbije, [http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav\\_Srbije\\_pdf.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf)

Transparentnost rada državnih organa jedan je od preduslova borbe protiv korupcije. Zbog toga je 2004. donet Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,<sup>312</sup> koji je omogućio ustanovljavanje institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Ova institucija je samostalan državni organ. “Ovim zakonom uređuju se prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.”<sup>313</sup> Poslednja verzija novele ovog zakona je u fazi nacрта, a važno je napomenuti da izmene I dopune u njemu nisu vršene od 2010. godine.

Zaštitnik građana, ombudsman je još jedna institucija koja je od veoma velikog značaja u borbi protiv korupcije. On kontroliše organe uprave i njihove službenike. Njegova uloga definisana je u Ustavu Republike Srbije i Zakonom o zaštitniku građana.<sup>314</sup> Zaštitnik građana odgovoran je Skupštini za svoj rad, ali je nezavisan državni organ koji štiti prava građana.

Uprava za javne nabavke osnovana je Zakonom o javnim nabavkama iz 2002. godine.<sup>315</sup> Poslednje izmene izvršene su 2019. godine. Nizom podzakonskih akata u skladu sa Zakonom regulisane su pojedine aktivnosti i poslovi Uprave.<sup>316</sup> Uprava za javne nabavke sprovodi Zakon o javnim nabavkama. U javnim nabavkama nalazi se najveći protok finansija, tako da je to oblast delovanja u kojoj je rizik od korupcije vrlo visok.

Agencija za borbu protiv korupcije je osnovana Zakonom iz 2008. Osnovni cilj osnivanja Agencije bio je da se osnaži poverenje građana u javne institucije, kao i da se iz njih iskoreni korupcija. Agencija ima najznačajniju, ključnu ulogu u borbi protiv korupcije. Počela je da radi dve godine nakon usvajanja Zakona. Kao i ombudsman, za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije. “U njenoj nadležnosti su preventivna, kontrolna i nadzorna funkcija. Takođe, u okviru njene nadležnosti jeste i praćenje sukoba interesa funkcionera, kontrola imovnog stanja i prihoda funkcionera kao i kontrola finansiranja političkih partija i izbornih kampanja”<sup>317</sup>

Ipak, brojni slučajevi, od kojih je i postavljanje direktora Agencije, svedoče da ona nije istinski nezavisna u svom radu. BIRN je izvestio o tome da je direktor bio imenovan za člana radnog tela Republičke izborne komisije u Zemunu i to na predlog vladajuće stranke. Ujedno je potvrđeno i to da je na listi donora vladajuće političke partije. Odbor, kako navodi BIRN, nije proveravao ranije članstvo u partiji direktora Agencije, zato što, prema važećem zakonu, on ne može biti član partije samo u trenutku kada se prijavljuje za tu funkciju.<sup>318</sup> Još jedan primer govori u prilog nemogućnosti nezavisnog rada agencije. “Odbor Agencije je dobio pet novih članova u 2013. godine, imenovanih od strane Narodne skupštine Republike Srbije. Međutim, tek od 2015. godine, nakon isteka mandata

---

<sup>312</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, “Sl. glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

<sup>313</sup> Ibid. I Osnovne odredbe, Predmet zakona, Član 1.

<sup>314</sup> Zakon o zaštitniku građana, Sl. glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007

<sup>315</sup> Zakon o javnim nabavkama, Sl. glasnik RS, Br. 91/2019.

<sup>316</sup> Na sajtu Kancelarije za javne nabavke može se videti svaki podzakonski akt u vezi sa javnim nabavkama.

<http://www.ujn.gov.rs/propisi/podzakonski-akti/>

<sup>317</sup> Cvejic, Ž. (2018) Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Treći deo: Korupcija i organizovani kriminal u Srbiji – u potrazi za integritetom“, Crta, Beograd. s. 20.

<sup>318</sup> KRIK – Mreža za istraživanje kriminala i korupcije, Ključni događaji u vezi sa kriminalom i korupcijom u 2018. godini, 2018.

člana koji je zajednički predložen od strane Ombudsmana i Poverenika i imenovanjem člana kojeg je predložila Vlada, stvorena je jasna većina članova koji su svoje odluke u Odboru Agencije mogli da donose pod političkim uticajem.”<sup>319</sup> Odbor je u nekim trenucima radio sa samo dva člana, zato što Skupština nije izabrala članove koje predlažu nezavisne institucije i organizacije civilnog društva, ali je izabrala članove koje je predložila Vlada.<sup>320</sup> A Transparentnost Srbija je došla do podataka da Agencija radi sa 50% kapaciteta, te da je velika fluktuacija zaposlenih.<sup>321</sup> Na osnovu svega iznetog, može se izvući zaključak da Agencija za borbu protiv korupcije ne može na zadovoljavajući način raditi svoj posao i odgovoriti zadacima koji su pred nju stavljeni.

Prema preporukama GRECO, u 2019. godini najavljene su promene u sistematizaciji, kako bi se Agencija ojačala.

U 2018. godini je, prema Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, 111 opština započelo izradu antikorupcijskih planova i uporedo sa tim, formiranje radnih tela. Razlozi za kašnjenje u realizaciji ovog plana leže u nezainteresovanosti lokalnih zajednica. Ovo je dalje dovelo do toga da se sve radi šablonski i nije prilagođeno određenoj lokalnoj samoupravi.

Da su sumnje u nezavisnost Agencije opravdane, potvrđuje i činjenica da većina prigovora podnetih Agenciji, te njihov status i ishod nisu dostupni javnosti. Primera radi, Crta, posmatračka misija izbora u 2018. godini navela je da na njihovih 35 prijavi Agencija nije reagovala, te da je o svega 11 odlučivano.<sup>322</sup>

Agencija nema nadležnost istraživanja sumnje na korupciju, nego samo izricanje mere. Ove mere mogu biti mere upozorenja i javnog objavljivanja preporuka za razrešenje.

Prema Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije<sup>323</sup> državni organi koji su nadležni za postupanje u slučajevima korupcije su: posebna odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, OJT nadležna za suzbijanje korupcije i posebna odeljenja viših sudova za suzbijanje korupcije.<sup>324</sup>

Tužilaštvo, prema mišljenju stručnjaka, ima male kapacitete u ljudskim resursima, tačnije, mali broj tužilaca, forenzičara i policajaca koji rade za njih.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije svojim Akcionim planom, predvidela je da se broj pravosnažno osuđenih poveća za 30%, što je malo, a ni to nije ostvareno. Naprotiv, broj se smanjio. 2017. godine smanjen je 50% u odnosu na 2012. godinu, godinu dana pre donošenja Nacionalne strategije. Ovaj procenat odnosi se na krivična dela primanja i davanja mita i trgovinu uticajem.

---

<sup>319</sup> Ilić, V. (2018) “Turning the tide: Political influence and independent institutions in Serbia”, *ASPEN Policy Program*, Conference Paper 2018.

<sup>320</sup> Transparentnost Srbija, Indeks percepcije korupcije, 2017. [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Saop%C5%A1tenje\\_CPI\\_2017.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Saop%C5%A1tenje_CPI_2017.pdf)

<sup>321</sup> Transparentnost Srbija, Koalicija Preugovor – Srbija stagnira sa reformama u vladavini prava, 2018. <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/10308-koalicijapreugovor-srbija-stagnira-sareformama-u-vladavini-prava>

<sup>322</sup> Branković, Tamara i Cvejic, Željka, Izbori u Srbiji – Demokratija zamagljena kampanjom, CRTA, 2018. [https://crt.rs/wp-content/uploads/2018/11/Prvi-deo\\_Izbora-u-Srbiji-demokratija-zamagljena-kampanjom.pdf](https://crt.rs/wp-content/uploads/2018/11/Prvi-deo_Izbora-u-Srbiji-demokratija-zamagljena-kampanjom.pdf)

<sup>323</sup> Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, Sl. glasnik RS, br. 9/2016 i 87/2018 – dr. zakon.

<sup>324</sup> Ibid, Član 13.

Krivična dela u vezi sa zloupotrebom službenog položaja su još manje procesuirana i pravosnažno osuđena od prethodnih.

Prijavljivanje korupcije se isto smanjilo, iako je usvojen Zakon o zaštiti uzbunjivača.

Iz navedenog se može zaključiti da se nije smanjio nivo korupcije, već da se ona manje prijavljuje, kao i da je tužilaštvo pasivno u svom delu posla.

Organizacione jedinice policije koje su dodeljene tužilaštvu (POSK) postupaju po nalogu javnog tužioca. Sve u vezi sa radom i saradnjom tužilaštva i POSK uređeno je aktom koji donose ministri pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Najveći problem u radu specijalnih jedinica predstavljaju finansijski problemi, kao i kadrovski, zbog određivanja prioriteta u procesu.

Rad policije kontroliše se unutrašnjom i spoljašnjom kontrolom, pri čemu Narodna skupština vrši spoljašnju, a MUP unutrašnju. Sektor unutrašnje kontrole kontroliše zakonitost u sprečavanju korupcije u policiji, a koliko je ona zakonita i koliko je procesa pokrenuto i osuđeno, biće dato u daljem tekstu disertacije.

I poslednja u nizu institucija koje su uključene u borbu protiv korupcije je Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom, koja posluje kao samostalni organ u sastavu Ministarstva pravde. Ona je osnovana Zakonom o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela.<sup>325</sup> „Direkcija je upravljala nekretninama među kojima su 78 kuća, 266 stanova, 124 lokala i poslovna prostora, 81 garaža, 49 hektara kamenoloma, 33 hektara oranica u katastarskim opštinama.“<sup>326</sup> Ovo su podaci za 2018. godinu, u kojoj je od okrivljenih privremeno oduzet i novac koji se čuva u državnom sefu.

Kao i druge institucije uključene u borbu protiv korupcije, i Direkcija ima problem sa transparentnošću u svom radu.<sup>327</sup> „Istraživanja pokazuju da su među licima koja su oduzete nepokretnosti dobila na korišćenje bez naknade i pojedina udruženja i organizacije koje nisu državne, što takođe nije u skladu sa zakonom.“<sup>328</sup>

#### 4.5. Rezime

Jedan od najtežih oblika organizovanog kriminaliteta je korupcija.

S obzirom na tajnu prirodu korupcije i organizovanih kriminalnih aktivnosti, mogućnost za pribavljanje podataka o obimu korupcije, koji se može pripisati organizovanom kriminalu je veoma otežana. Međutim, indirektni dokazi imaju tendenciju da potvrde da u mnogim zemljama postoje duboke međusobne veze organizovanog kriminala, politike i javnog sektora, negujući u ekstremnim slučajevima oblik simbioze između države i kriminalnih organizacija. Kriminalnim organizacijama

<sup>325</sup> Zakono o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, "Sl. glasnik RS", br. 32/2013, 94/2016 i 35/2019

<sup>326</sup> Cvejic, Ž. (2018) Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Treći deo: Korupcija i organizovani kriminal u Srbiji – u potrazi za integritetom“, Crta, Beograd. s. 28

<sup>327</sup> Blic, "Šabić: Transparentnost u radu organa vlasti utiče na pad korupcije", 2013. <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/sabic-transparentnostu-radu-organa-vlasti-utice-napad-korupcije/0evvygz>

<sup>328</sup> Cvejic, Ž. (2018) Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Treći deo: Korupcija i organizovani kriminal u Srbiji – u potrazi za integritetom“, Crta, Beograd. s. 29



su potrebne legitimne državne strukture kako bi održale i proširile svoje aktivnosti. Slučajevi dati u daljem tekstu, ukazuju na jake veze organizovanog kriminala i kourpcije u javnom sektoru, pri čemu se kriminalne mreže uvek oslanjaju na korupciju, kako bi osigurale promet nedozvoljene robe, olakšale pranje novca i smanjile rizik od uspešnog gonjenja.

Raširena korupcija u mnogim zemljama u razvoju ili zemljama u tranziciji omogućava širenje organizovanog kriminala, olakšavajući njegovo poslovanje i nezakonite aktivnosti i mnoge transnacionalne kriminalne radnje.

Organizovane krimnalne grupe imaju sedišta u zemljama u tranziciji ili razvoju sa slabim upravljanjem i državnim institucijama. Kao što je ilustrovano u primerima i razmatrano u brojnim studijama, korupcija pruža kriminalnim grupama mogućnost da deluju pod relativno sigurnim okolnostima

Od 2005. godine, kada je Srbija ratifikovala Konvenciju za borbu protiv korupcije UN, donet je niz zakona i podzakonskih akata koji uređuje ovu oblast.

Ipak, važno je naglasiti da je uređenje zakonodavnog okvira za borbu korupcije više posledica preuzetih međunarodnih obaveza i učešća u međunarodnim organizacijama, nego želja vlade da uredi ovu oblast.

## III DEO

### EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE

Na osnovu godišnjih izveštaja o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2017. 2018. i 2019. godinu, u ovom poglavlju, analizirani su podaci o podnetim krivičnim prijavama u Republici Srbiji, kao i o prijavama protiv policijskih službenika i drugim zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

MUP Srbije je u 2019. godini sačinio *Procenu pretnje od teškog i organizovanog kriminala*<sup>329</sup> u kojoj su dati podaci o organizovanim kriminalnim grupama i, pored ostalog, o koruptivnim aktivnostima ovih grupa (imovinski i ekonomski kriminal). Ovi podaci su analizirani u segmentu istraživanja koji se odnosi na organizovani kriminal i korupciju, kao i na njegovo sprečavanje.

Podaci o krivičnim prijavama protiv policijskih službenika upoređivani su sa istraživanjem o poverenju građana u institucije sistema za navedene godine, na osnovu podataka Eurobarometra.<sup>330</sup>

Na osnovu podataka Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije, analizirani su podaci o kontroli političkih subjekata za svaku navedenu godinu, podaci o proveri prihoda i imovine javnih funkcionera, podaci o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, podaci o pokrenutim proverama i postupcima zbog povrede Zakona o Agenciji, te o presudama koje su donete u različitim slučajevima po krivičnim prijavama, koje je Agencija podnela nadležnim tužilaštvima. Takođe su analizirani podaci o postupanju po predstavkama građana i pristupu informacijama od javnog značaja.

Sve navedene analize upoređene su sa indeksom CPI Transparensi internešenela, kako bi se doneo zaključak o tome da li je percepcija korupcije u korelaciji sa nepoverenjem građana u institucije sistema i da li je percepcija korupcije stvarni odraz korupcije u društvu.

#### 1.1. Analiza podataka o korupciji policijskih službenika i drugih zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije

Ministarstvo unutrašnjih poslova je, kao jedan od prioriteta u svom radu postavilo i borbu protiv korupcije, smatrajući da svaki slučaj korupcije počinjen od pripadnika Ministarstva narušava ugled čitave institucije, a samim tim kod građana stvara nepoverenje u policiju.

U okviru Ministarstva, kroz unapređenje normativnog okvira, unapređen je rad Sektora unutrašnje kontrole, koji je zadužen za prevenciju i suzbijanje korupcije u Ministarstvu. Zakon o policiji reguliše, između ostalog, preveniranje i suzbijanje korupcije.

“Sektor je uveo tri nova preventivna instituta koje primenjuju srodne službe u Evropskoj Uniji, a pre svega zemlje članice, koje su u proteklih 10 godina pristupile EU - sprovođenje analize rizika od korupcije, sprovođenje testa integriteta i vođenje evidencije o imovnom stanju i provera promene

<sup>329</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova RS (2019) *Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, MUP Srbije, Beograd

<sup>330</sup> <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>, posećeno: 1. 10. 2020.

imovnog stanja (rukovodioci Ministarstva, kao i visoko rizična radna mesta ustanovljena analizom rizika od korupcije).”<sup>331</sup>

**Tabela 21.** Broj krivičnih prijava na nivou 2017. 2018. i 2019. godine

Izvor: *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2017. 2018. i 2019. godinu*<sup>332</sup>

	2017.	2018.	2019.
Krivične prijave	171	206	212
Krivična dela	481	1232	537
Prijavljena lica	229	204	399
Krivična dela sa elementima korupcije	361	1121	425
Policijski službenici i drugi zaposleni u MUP	149	124	209
Građani	80	119	190
Lica koja su uhapšena i kojima je određena mera zadržavanja	101	80	72

Na osnovu podataka može se zaključiti da je od 171 podnete krivične prijave protiv 229 lica, 149 pripadnika MUP. Ovo je izuzetno veliki broj, čak 65% od svih podnetih prijava, što ukazuje na veoma visok nivo korumpiranosti policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP RS.

Prema podacima za 2018. godinu, procenat policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP Srbije, je na istom nivou kao u 2017. 65% ili 204.

Od ukupno 361 krivičnog dela sa elementima korupcije, pripadnici MUP RS izvršili su 324, što je skoro 90% od ukupnog broja, od 388 krivičnih dela izvršenih od strane policijskih službenika, čak 83,5% ili 324 slučaja su sa elementima korupcije.

U 2018. godini ukupan broj koruptivnih krivičnih dela koja su počinili pripadnici MUP RS iznosi 730 ili 60%, i to 269 za zloupotrebu službenog položaja, 453 za primanje mita i 8 za trgovinu uticajem.

Za 2019. godinu 77% ukupnih krivičnih prijava odlazi na pripadnike MUP Srbije, od čega je 247 ili 58% koruptivnih dela počinilo 158 zaposlenih u policiji i drugim sektorima MUP.

Za 2017. godinu, prema podacima Eurobarometra i CeSID, građani Srbije imaju nizak nivo poverenja u policiju, svega 32%, iako je to za čitavih 6% više nego godinu dana ranije.

Kao što je ranije već navedeno indeks CPI za 2017. godinu iznosio je 41, što je Srbiju stavilo na 77. mesto od 180 ispitanih zemlaja.

<sup>331</sup> Setor za unutrašnju kontrolu, (2017) *Izveštaj o radu sektora unutrašnje kontrole za 2016. godinu*. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije. MUP Srbije, Beograd.

<sup>332</sup> Setor za unutrašnju kontrolu, *Izveštaj o radu sektora unutrašnje kontrole za 2017. 2018. i 2019. godinu*. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije.

Eurobarometar, (2018) Poverenje građana u institucije sistema, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>, posećeno dana 20. 8. 2020.

Može se primetiti da je procenat koruptivnih krivičnih dela, koje su izvršili policijski službenici ili drugi zaposleni u MUP Srbije, u 2019. godini niži za skoro 30% u odnosu na dve ranije poredene godine. Ako se analiza produbi na linije rada, dolazi se do podataka kao u tabeli 21:

**Tabela 22.** Broj krivičnih prijava protiv pripadnika MUP po linijama rada  
Izvor: Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2017. 2018. i 2019. godinu

Linija rada	2017.	2018.	2019.
Opšta nadležnost	45	75	68
Upravni poslovi	35	64	10
Saobraćajna policija	32	30	49
Kriminalistička policija	15	19	9
Granična policija	13	8	59
Ostale UJ MUP	9	2	
<b>Ukupno:</b>	149	4	

U 2018. godini poverenje građana u policiju, prema istraživanju Eurobarometra iznosilo je više od 60%. Procenat poverenja je porastao duplo, ali su se građani istovremeno izjasnili da veruju da je policija korumpirana, te da je njen rad ispolitizovan.<sup>333</sup>

2019. godine je procenat poverenja u policiju je iznosio 39%, dakle, opao je na nivo iz 2017. a porastao je procenat percepcije građana na korupciju u policiju, što je u direktnoj vezi sa podacima o koruptivnim krivičnim delima koje su počinili pripadnici MUP.

Samo u novembru 2020. godine, prema podacima Unutrašnje kontrole MUP, uhapšeno je 8 policijskih službenika zbog koruptivnih aktivnosti: zloupotrebe službenog položaja, primanje mita, nepostupanje po službenoj dužnosti

“Zakon o policiji (ZOP) iz 2016. uveo je preventivne antikorupcijske mere kao što su test integriteta, sprovođenje analize rizika o korupciji i procena imovnog stanja. Ove mere se dodatno preciziraju u februaru 2018. izmenama i dopunama zakona, dok se u junu iste godine usvajaju odgovarajući podzakonski akti. Pravilnik o načinu kontrole prijave i promene imovnog stanja u Ministarstvu unutrašnjih poslova je počeo da se primenjuje u januaru 2019. godine, ali samo delimično.”<sup>334</sup>

“Predviđeno je da imovinski karton popune svi rukovodeći kadrovi i zaposleni na visokorizičnim mestima u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koji su utvrđeni Analizom rizika od korupcije. Ta Analiza, čija je izrada planirana u sklopu Akcionog plana za poglavlje 23 pristupa Evropskoj uniji, trebalo je da bude gotova prošle godine. Međutim, u revidiranoj verziji Akcionog plana, njena izrada

<sup>333</sup> Eurobarometar, (2018) Poverenje građana u institucije sistema, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>, posećeno dana 20. 8. 2020

<sup>334</sup> <http://preugovor.org/Tekstovi/1523/Imovina-policijaca-pod-lupom-sektora-unutrasnje.shtml>

odložena je za 2020. godinu, tako da još neko vreme neće biti utvrđena „visokorizična mesta u policiji”.<sup>335</sup>

Policija ima velika ovlašćenja, pa se smatra da su ona veoma pogodna za manipulaciju u vlastitu korist. Zato je smanjenje rizika od korupcije u policiji veoma važan element kako bi se sprovele i sve ostale potrebne reforme koje Poglavlje 23 u pregovorima sa EU, u svom delu o borbi protiv korupcije, pretpostavlja. Ovo poglavlje policiju prepoznaje kao oblast veoma podložnu korupciji.

Jedna od novina koju predviđa zakon je i prijava imovinskog stanja i njegove promene za sve rukovodioce od strateškog do operativnog nivoa u policiji. Imovinski karton moraju da popune i predaju i policajci zaposleni na visokorizičnim mestima. Imovinske kartone proverava Sektor unutrašnje kontrole policije. Sektor kroz redovne i vanredne kontrole proverava imovno stanje zaposlenog. Redovna kontrola je predviđena godišnjim planom, a vanredna kontrola se sprovodi po inicijativi službenika Sektora unutrašnje kontrole ili na osnovu zahteva javnog tužioca, po anonimnim ili drugim vrstama prijave i obraćanja.<sup>336</sup>

### 1.2. Analiza podataka Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije

Agencija za borbu protiv korupcije izveštaj o svom radu podnosi na godišnjem nivou Skupštini Republike Srbije. U 2019. godini rad Agencije je umonogme unapređen, zahvaljujući činjenici da su usvojeni neki novi i izmenjeni stari zakoni (Zakon o lobiranju i Zakon o sprečavanju korupcije).

Analizom podataka Agencije za borbu protiv korupcije može se dobiti potpunija slika stanja korupcije u Republici Srbiji, kao i osnov za poređenje tog stanja sa indeksom percepcije korupcije.

Za potrebe doktorske disertacije izvršena je analiza podataka za 2017. 2018. i 2019. gidinu.

**Tabela 23.** Aktivnosti Sektora za kontrolu imovine i prihoda funkcionera i postupanje po predstavkama

Izvor: Izveštaji Agencije za 2017. 2018. i 2019. godinu<sup>337</sup>

R.br.	AKTIVNOST	2017.	2018.	2019.
1.	Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka	92	45	10
2.	Izveštaji nadležnim tužilaštvima i drugim organima	14	13	9
3.	Data mišljenja u vezi sa primenom Zakona o Agenciji	15	8	24
4.	Krivične prijave	15	16	11

Sliku mogu upotpuniti podaci o tome da je u 2017. doneto je 4 oslobađajuće presude, 1 pravosnažna osuda, podneto je 2 optužna predloga, u toku je 1 postupak pred nadležnim sudom, odbačeno je 11 krivičnih prijava, a 1 slučaj je odbacilo tužilaštvo.

U 2018. godini struktura sudskih odluka bila je sledeća: 1 oslobađajuća presuda, 49 osuđujućih presuda, 43 rešenja o obustavi postupka i 6 rešenja o prekidu postupka.

<sup>335</sup> Ibid

<sup>336</sup> Milosavljević, A. (2019) "Imovina policajaca pod lupom sektora unutrašnje kontrole", *prEUgovor*, <http://preugovor.org/Tekstovi/1523/Imovina-policajaca-pod-lupom-sektora-unutrasnje.shtml>

<sup>337</sup> Godišnji izveštaji Agencije za borbu protiv korupcije za 2017. 2018. i 2019. godinu.

U 2019. godini donete su 2 oslobađajuće presude, 3 pravosnažne uslovne osude, 1 drugostepena presuda, podneto je 2 optužna predloga, u toku je sprovođenje dokaznih radnji u 17 slučajeva, odbačeno je 6 krivičnih prijava, doneta je 1 naredba o odlaganju krivičnog gonjenja uz obavezu uplate određenog novčanog iznosa, i obustavljen je 1 postupak od strane nadležnog tužilaštva zbog odustajanja javnog tužioca od krivičnog gonjenja.

**Tabela 24.** Aktivnosti Sektora za kontrolu imovine i prihoda funkcionera i postupanje po predstavkama

Izvor: Izveštaji Agencije za 2017. 2018. i 2019. godinu<sup>338</sup>

R.br.	Oblast	2017.	2018.	2019.
1.	Prosveta	129	107	75
2.	Javne finansije	71	62	45
3.	Pravosuđe	70	68	53
4.	Lokalna samouprava	60	73	61
5.	Zdravstvo	51	52	45
6.	Građevinarstvo i urbanizam	49	40	21
7.	Rad i socijalna politika	28	32	33
8.	Privreda	13	23	14
9.	Sport	13	2	4
10.	Rudarstvo i enertegika	11	19	2
11.	Policija	7	19	8

Prema broju predstavki građana Agenciji, u sve tri analizirane godine najviše je bilo u oblasti *prosvete*, potom u *pravosuđu*, *lokalnoj samoupravi* i *javnim finansijama*.

Interesantan je podatak da u oblasti *policije* ima daleko manje predstavki, iako ih građani percipiraju kao korumpiranu struku, što se može objasniti činjenicom da Sektor unutrašnje kontrole MUP, kao što je ranije u radu prikazano, otkriva, istražuje i goni počinioce iz redova policije.

U 2017. godini Agenciji je okončala 554 predmeta.

Takođe, Agencija je pokrenula 85 postupaka na republičkom nivou i to protiv najviših zvaničnika u državi: predsednika vlade – 1, sudija – 30, državni sekretari – 5, pomoćnici i v. d. pomoćnika ministara – 5, predsednika članova upravnih i nadzornih odbora – 18 i v. d. direktora privrednih subjekata – 7.

Protiv lokalnih funkcionera pokrenuto je 219 postupaka. Ukupno 307 pokrenutih postupaka.

<sup>338</sup> Godišnji izveštaji Agencije za borbu protiv korupcije za 2017. 2018. i 2019. godinu.

Ovi podaci su značajni kako bi se pokazalo da niko u državi nije izuzet od zakona. Na žalost, nema podataka o tome koji su postupci okončani i sa kojim ishodom, tako da se o izuzeću od zakona ne može govoriti sa sigurnošću.

U 2018. godini okončano je postupanje u 474 predmeta.

U posmatranoj godini na republičkom nivou pokrenuto je 186 postupaka, što je za 101 više nego u 2017. godini: ministri – 1, narodni poslanici – 36, savetnik predsednika Republike – 1, sudije i ranije sudije – 76, tužilac i zamenici tužioca – 8, državni sekretari – 2. 116 postupaka je bilo pokrenuto protiv lokalnih funkcionera.

Ono što je primetno, je podatak da je broj pokrenutih postupaka u pravosuđu drastično povećan, više nego duplo kod sudija, kao i da se pojavljuje novih 8 i to u tužilaštvu, što u potpunosti korespondira sa percepcijom građana, što je kasnije u radu i pojašnjeno.

Poslednja istraživanja javnog mnjenja u Srbiji govore da građani Srbije nemaju poverenja u pravosuđe, čak 46% njih, što je u korelaciji sa porastom broja postupaka protiv sudija, tužilaca i zamenika tužilaca za koruptivne aktivnosti.<sup>339</sup>

Od ukupnog broja predstavki građana u 2019. godini (1461), Agencija je okončala postupanje u 680.

Za 2019. godinu nema izdvojenih podataka po funkcijama, ali je provereno 212 funkcionera i pokrenuto ukupno 74 postupka, od kojih je 63 protiv republičkih i pokrajinskih funkcionera, a 11 protiv lokalnih.

U sve tri analizirane godine predstavke građana su se odnosile na zloupotrebu službenog položaja, zloupotrebe položaja odgovornog lica, falsifikovanja službene isprave, zloupotreba u javnim nabavkama, zloupotrebe ovlašćenja u privredi.

2018. godina imala je najveći broj pokrenutih postupaka na republičkom nivou, koji je u 2019. opao tri puta, a na lokalnom nivou je od 2017. trend u opadanju.

Ovaj podatak može svedočiti o dve dijametralno suprotne stvari. Ili je broj predstavki građana opao u 2019. godini, ili Agencija nije postupala, kao u ranijim godinama. Na žalost, prema dostupnim podacima, nije moguće izvući jasan zaključak. Ipak, prema preporukama koje je Srbija dobila od GRECO, moglo bi se zaključiti da je u pitanju nepostupanje Agencije i rad pod pritiskom političkih struktura.

Podaci o postupanju drugih organa javne vlasti nakon obraćanja Agencije, takođe govore u prilog drugom zaključku, odnosno nepostupanju organa vlasti. Kao primer biće navedeni podaci za 2017. godinu:

- podneta je 21 inicijativa nakon izvršnih mera javnog objavljivanja preporuke za razrešenje, a razrešeno je troje funkcionera;
- od 34 postupaka za postupanje po inicijativi 12 je, u momentu podnošenja izveštaja bilo u toku, a 22 rešenja nisu izvršena.

---

<sup>339</sup>Vuković, D. (2019) "Da li pravosuđe kome se ne veruje može obezbediti pravdu?", Platforma za monitoring socijalne situacije u Srbiji, MONS.



Kada je reč o kontorli finansiranja političkih stranaka, ona se vrši kroz kontrolu godišnjih finansijskih izveštaja. Takođe se kontrolišu i izveštaji o troškovima izborne kampanje političkih stranaka.

Osim političkih stranaka, vrši se i kontrola finansijskih izveštaja grupa građana.

U 2017. godini Agencija je pokrenula 273 prekršajna postupka iz oblasti finansiranja političkih aktivnosti.

**Tabela 25.** Aktivnosti Sektora za finansiranje političkih aktivnosti – Zahtevi za podnošenje prekršajnih postupaka

Izvor: Izveštaji Agencije za 2017. 2018. i 2019. godinu<sup>340</sup>

R. br.	ZAHTEVI ZA POKRETANJE PREKRŠAJNIH POSTUPAKA - razlog	2017.	2018.	2019.
1.	Nepodnošenje izveštaja o troškovima izborne kampanje	237	19	10
2.	Nepodnošenje mišljenja ovlašćenog revizora	19	17	2
3.	Nedostavljanje potpunih izveštaja o troškovima izbornih kampanja	8	-	-
4.	Nepodnošenje godišnjih izveštaja	3	57	31
5.	Nekorišćenje 5% javnih sredstava za stručno osposobljavanje i rad sa članstvom	3	3	4
6.	Nedostavljanje podataka na zahtev Agencije	2	3	1
7.	Prekoračenje maksimalne vrednosti davanja pravnih lica političkom subjektu na godišnjem nivou	-	4	1

Od podneta 273 prekršajna zahteva Agencija je, na osnovu pravosnažnih presuda, donela 4 rešenja prema kojima političke stranke gube pravo na dobijanje sredstava za finansiranje u 2018. godini, što iznosi svega 1,46%. Ovo je podatak iz kojeg se može zaključiti da se po osnovu prijava u prekršajnom sudu postupa veoma sporo ili se uopšte ne postupa, što svakako doprinosi narastanju nepoverenja građana u sudstvo i pravosuđe uopšte.

U 2018. godini ukupno je podneto 90 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih čak 57, znači, više od 50% zbog nepodnošenja godišnjeg izveštaja. Takođe, na osnovu pravosnažnih presuda, Agencija je donela 33 rešenja prema kojima političke stranke gube pravo na dobijanje sredstava za finansiranje u 2019. Važno je napomenuti da se ova rešenja odnose i na prethodne tri godine, u kojima je sud postupao tek u 2018. godini.

U dva slučaja podneti su izveštaji tužilaštvu, jer se sumnjalo da su odgovorna lica u političkim partijama izvršila krivična dela.

2019. godine bilo je pokrenuto ukupno 15 postupaka zbog kršenja odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i 96 za pokretanje prekršajnih postupaka zbog povrede Zakona o Agenciji.

<sup>340</sup> Godišnji izveštaji Agencije za borbu protiv korupcije za 2017. 2018. i 2019. godinu.

Agencija je donela 59 rešenja prema kojima političke stranke gube pravo na dobjanje sredstava za finansiranje u 2020. godni, a sve na osnovu pravosnažnih presuda.

Agencija za suzbijanje korupcije je organ koji odlučuje o sukobu interesa javnih funkcionera, na osnovu Ustava Republike Srbije, prema kojem je sukob interesa ustavna kategorija.

**Tabela 26.** Aktivnosti Sektora za sprečavanje sukoba interesa u vršenju javnih funkcija  
Izvor: Izveštaji Agencije za 2017. 2018. i 2019. godinu<sup>341</sup>

<b>R. br.</b>	<b>ODLUKE O IZRICANJU MERA</b>	<b>2017.</b>	<b>2018.</b>	<b>2019.</b>
1.	Kumulacija javnih funkcija	153	125	117
2.	Sukob interesa i nepotizam	125	112	82
3.	Neprenošenje upravljačkih prava	55	-	27

U sve tri analizirane godine najveći broj postupaka pokrenut je zbog kumulacije javnih funkcija, dok je korišćenje funkcije za sticanje koristi za sebe ili povezano lice drugo po brojnosti. U posmatranom periodu, najveći broj sukoba interesa je prijavljen, a u oko 50% Agencija je postupala po službenoj dužnosti.

U 2017. godini podneto je 20 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, a za 11 su dostavljene pravosnažne presude, od kojih je u 3 slučaja zastarelo vođenje postupka.

Za 2018. godinu Agencija je dobila od prekršajnih sudova 28 prvostepenih rešenja kojima je utvrđena odgovornost na osnovu sukoba interesa, od kojih je pet slučajeva zastarelo.

Prekršajni sudovi su doneli 36 pravosnažnih odluka, a postupanje nadležnih organa po rešenjima Agencije iznosilo je 100%.

### 1.3. *Analiza podataka Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala MUP Srbije (SOCTA)*

*Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala MUP Srbije* obuhvatila je period 2017 – 2018. godine, ali je u nekim segmentima ovaj peirodu proširen i na 2015. i 2016. godinu.<sup>342</sup> U izradi ove Procene učestvovala su različite službe MUP Srbije: Direkcija policije, Uprava kriminalističke policije, Sektor za analitiku, telekomunikacione i informacione tehnologije i Sektor za međunarodnu saradnju, evropske poslove i planiranje. Kriminalističko-policijski univerzitet, tačnije, njegov Departman za kriminalistiku, takođe je učestvovao u ovoj Radnoj grupi.<sup>343</sup>

„Dokument SOCTA se izrađuje sa ciljem analize aktuelnih tendencija i procene stanja u oblasti organizovanog i teškog kriminala i karakteristika i načina delovanja organizovanih kriminalnih grupa,

<sup>341</sup> Godišnji izveštaji Agencije za borbu protiv korupcije za 2017. 2018. i 2019. godinu.

<sup>342</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (2019) *Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, MUP R. Srbije.

<sup>343</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (2019) *Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, MUP R. Srbije. s. 14.

kao i definisanja oblasti organizovanog i teškog kriminala koje predstavljaju najveću bezbednosnu pretnju, sa sažetom protpostavkom o budućem razvoju.“<sup>344</sup>

Korupcija je ozbiljan zločin, koji može podrivati političku i ekonomsku stabilnost zemlje preusmeravanjem ekonomskih resursa iz javnog sektora i ugrožavanjem održivog mira. Određene međunarodne organizacije za zaštitu kriminala ciljaju jugositočni region Evrope, zbog značajnog ilegalnog bogatstva koje može nastati kriminalnim aktivnostima olakšanim korupcijom. Srbija predstavlja jednu od zemalja iz ciljanog regiona od strane organizovanog kriminala. Iz tog razloga, MUP Republike Srbije je sačinio Procenu, kao strateški dokument, prema metodologiji EVROPOL.

Policija u Srbiji u svom radu radi po policijsko-obaveštajnom modelu ILP (Intelligence Led Policing).

Svi oblici organizvanog kriminala novac stečen nelegalnim aktivnostima ulažu u legalne tokove, tako da je svaka aktivnost organizovanog kriminala povezana sa korupcijom, kroz pranje novca, sticanje nelegalne imovinske koristi, davanje mita, iznude i drugo.

„Na teritoriji Republike Srbije deluje 27 organizovanih kriminalnih grupa, što je za 53,4% manje u odnosu na broj OKG koje su delovale u periodu obuhvaćenom prethodnim nacionalnim dokumentom SOCTA.“<sup>345</sup> Ovaj podatak je veoma značajan u kontekstu borbe protiv suzbijanja korupcije, zato što svako smanjenje broja organizovanih kriminalnih grupa, potencijalno znači i manje koruptivnih aktivnosti.

Koruptivni uticaj, koji koriste organizvane kriminalne grupe, omogućava im mnoge olakšice u radu. „Koruptivni uticaj OKG koriste da bi postigle sledeće:

- neometano se bavile svojom primarnom kriminalnom delatnošću i nastavile da se bogate;
- obezbedile neometan pristup informacijama na osnovu kojih stiču povoljniji položaj u odnosu na konkurenciju i
- obezbedile zaštitu od krivičnog gonjenja kroz uticaje na organe krivičnog gonjenja, pravosuđe i policiju, ali i na svedoke u krivičnom postupku.“<sup>346</sup>

U posmatranom periodu, prema podacima Ministarstva finansija, tužilaštvima su bile podnete 2964 krivične prijave protiv 4015 lica. Za izvršenje krivičnih dela pranja novca, zloupotrebe ovlašćenja u privredi, zloupotrebe položaja odgovornog lica i zloupotrebe službenog položaja podneto je 347 krivičnih prijava. Ukupna vrednost protivprizabljene koristi je preko 26 miliona evra.<sup>347</sup>

„Pranje novca je kriminalna aktivnost u neposrednoj funkciji organizovanog kriminalnog delovanja, koji nastoji da na taj način legalizuje kriminalom zarađeni novac.“<sup>348</sup>

Trend koji se iz grafika 4 može uočiti je u porastu za posmatrani period 2016-2018. godine. Ovaj trend povećanja otkrivanja krivičnih dela pranja novca omogućila je promena zakonske regulative i primene adekvatnih mera svih nadležnih institucija.

---

<sup>344</sup> Ibid. s. 14

<sup>345</sup> Ibid. s. 18

<sup>346</sup> Ibid. s. 23

<sup>347</sup> Ibid. s. 82

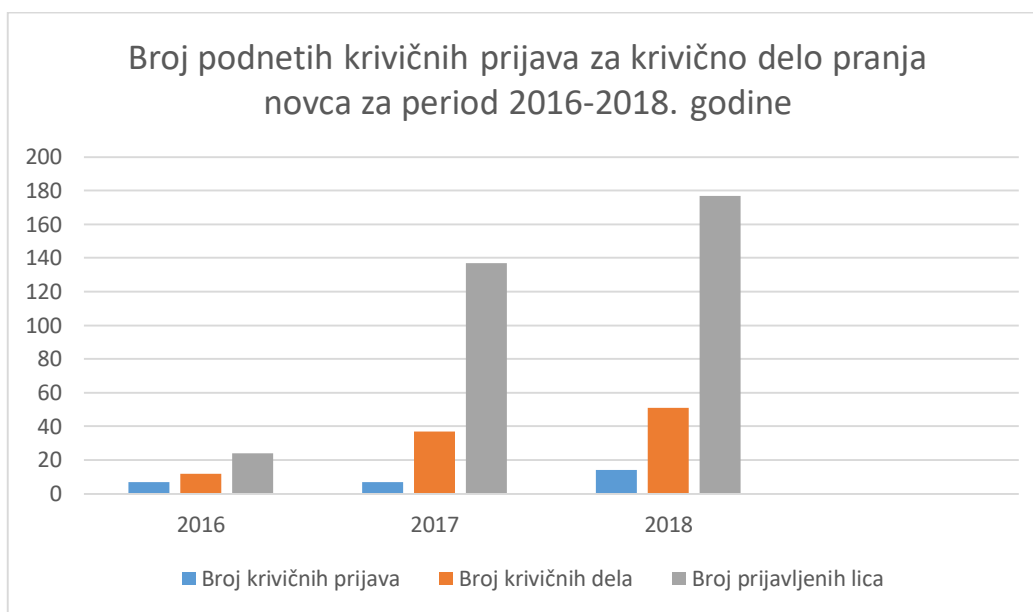
<sup>348</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (2019) *Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, MUP R. Srbije. s. 100

Pranje novca je prisutno u svim kriminalnim delovanjima, njihovi načini su sve suptilniji i inovativniji kada je u pitanju ubacivanje prljavog novca u legalne tokove. Na taj način organizovane kriminalne grupe se prilagođavaju promenama domaćeg i međunarodnog zakonodavstva i finansijskog sistema.

Novac se najčešće pere kroz ulaganje u nekretnine, organizovanje igara na sreću i u bankarskom sektoru, a slede poslovi menjača i računovođa.

„Naročitu pretnju predstavljaju fizička lica koja se pojavljuju u ulozi investitora koji nepokretnosti dalje prodaju, čime se prikriva nezakonito poreklo uložениh sredstava.“<sup>349</sup>

**Grafik 4.** Broj podnetih krivičnih prijava za krivično delo pranja novca  
Izvor. MUP RS<sup>350</sup>



U sektoru igara na sreću u opticaju je veoma velika količina gotovog novca, što otežava otkrivanje pranja novca. Podnet je vrlo veliki broj krivičnih prijava i pokrenuto mnogo krivičnih postupaka za neovlašćeno organizovanje igara na sreću, što predstavlja predikativno krivično delo.

Za period 2017 – 2018. podneta je 31 krivična prijava zbog 174 otkrivena slučaja pranja novca. U istražnom postupku utvrđeno je da je 55,3% okrivljenih gonjeno zbog pranja novca za svoj račun, a 44,6% zbog pranja novca za drugog. Pripadnici organizovanih kriminalnih grupa čine 24,6% gonjenih lica zbog izvršenja predikatnog i krivičnog dela pranja novca.<sup>351</sup>

„Predikatna krivična dela, koja odlikuje visok stepen rizika od pranja novca, obuhvataju poreska krivična dela, zloupotrebu položaja odgovornog lica, zloupotrebu službenog položaja i neovlašćenu proizvodnju i stavljanje u promet opojnih droga.“<sup>352</sup>

<sup>349</sup> Ibid. s. 100

<sup>350</sup> Ibid. s. 102.

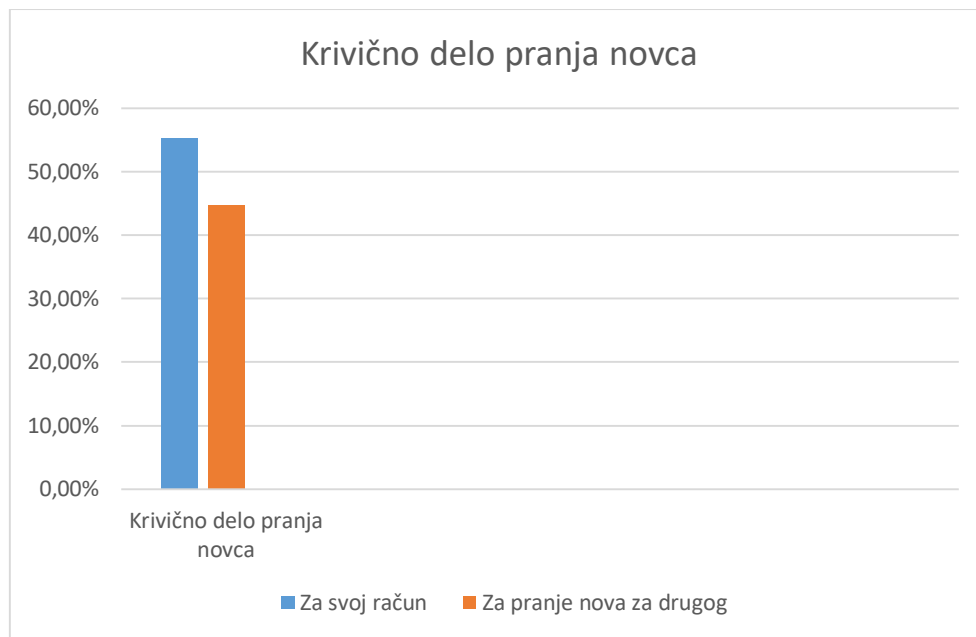
<sup>351</sup> Ibid. s. 100

<sup>352</sup> Ministarstvo finansija, Uprava za sprečavanje pranja novca (2018) *Procena rizika od pranja novca i procena rizika od finansiranja terorizma*. Beograd.

Modaliteti pranja novca su veoma različiti. Najzastupljeniji su trgovina zlatom, zlatarskim predmetima i delovima od plemenitih metala, nakita, te otkup zlata od građana. Razlog zbog čega se organizovane kriminalne grupe odlučuju za ovakav način legalizovanja prljavog novca je u činjenici da zakonodavstvo u ovoj oblasti nije u potpunosti zaokruženo.

### Grafik 5. Krivična dela pranja novca

Izvor: priredila autorka na osnovu analize literature i izveštaja



Takođe, veoma često pripadnici OKG osnivaju na ime fizičkih lica privredna društva. Ova fizička lica su samo formalni direktori preduzeća i simuliraju pravne poslove na osnovu kojih OKG obavlja transfer bezgotovinskih sredstava između privrednih društava uplatilaca i privrednih društva u vlasništvu OKG.<sup>353</sup>

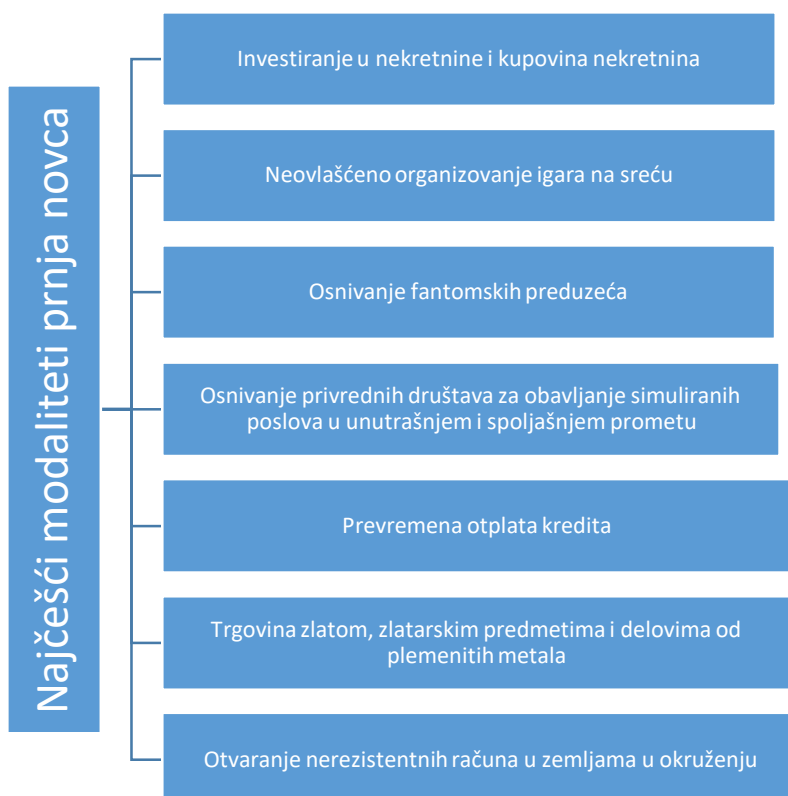
Preko bankarskog sektora odvija se prevremena otplata kredita prljavim novcem. „Nakon što finansijske institucije odobre kredit i urednog izmirenja više rata, preostali iznos duga otplaćuje se gotovinskim uplatama novca stečenog nezakonitim radnjama. Prilikom davanja garancije, obavlja se direktna gotovinska uplata prljavog novca na račun banaka, a često se pojavljuju i novčana sredstva ošfor kompanija pod kontrolom OKG.“<sup>354</sup>

Ovakva dela je veoma teško utvrditi zato što u ošfor zonama i zemljama iz kojih dolaze one predstavljaju bankarsku tajnu.

<sup>353</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (2019) *Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, MUP R. Srbije.s. 103

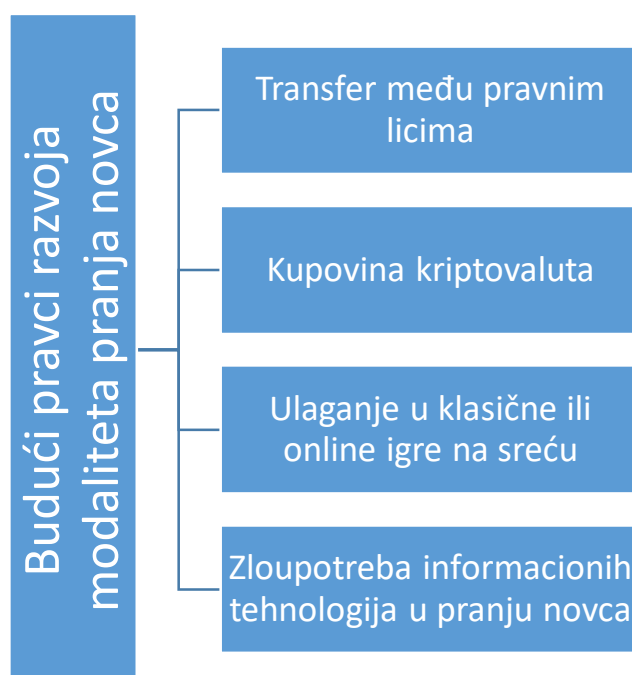
<sup>354</sup> Ibid.

**Grafik 6.** Najčešći modaliteti pranja novca u Srbiji  
Izvor: Kreirala autorka na osnovu analiziranih izveštaja



Pretpostavlja se da će u budućem periodu najčešći načini pranja novca ići u 4 pravca: transfer novca među pravnim licima, kupovina kriptovaluta, ulaganje u klasične ili onlajn igre na sreću i zloupotreba informacionih tehnologija u pranju novca.

**Grafik 7.** Budući pravci razvoja modaliteta pranja novca  
Izbor: kreirala autorka na osnovu analize literature i izveštaja



#### 1.4. Anlaza istraživanja poverenja građana u pravosudni sistem zemlje

Pravosuđe je na drugom mestu među institucijama kojima građani Srbije najmanje veruju, odmah iza političkih stranaka. Ovo pokazuju najnovija istraživanja o poverenju građana u institucije sistema.

**Tabela 27.** Poverenje građana Srbije u institucije

Izvor: MONS<sup>355</sup>

INSTITUCIJA	NEMA POVERENJA %	IMA POVERENJA %
Političke stranke	56	11
<b>Mediji</b>	<b>48</b>	<b>15</b>
<b>Pravosuđe</b>	<b>46</b>	<b>21</b>
Narodna skupština	44	25
NVO	43	16
Sindikati	43	14
Vlada	38	33
Predsednik	38	32
Skupština opštine/grada	38	24
Predsednik opštine/gradonačelnik	36	28
<b>Policija</b>	<b>32</b>	<b>39</b>
Crkva	23	46
Vojska	15	57

**Tabela 28.** Poverenje građana Srbije u institucije pripadnika pravničkih profesija

Izvor: MONS

INSTITUCIJA	NEMA POVERENJA %	IMA POVERENJA %	M(SD)
<b>Advokatska komora Srbije</b>	<b>35</b>	<b>22,89</b>	<b>2,77 (1,06)</b>
Društvo sudija Srbije	22,41	37,24	3,17 (1,11)
Udruženje tužilaca Srbije	26,83	30,49	2,99 (1,11)
Advokatske kancelarije	19,59	29,12	3,07 (0,88)
<b>Tužilaštva</b>	<b>34,27</b>	<b>25,7</b>	<b>2,81 (1,07)</b>
<b>Sudovi</b>	<b>24,53</b>	<b>38</b>	<b>3,12 (1,03)</b>
Javno-beležničke kancelarije	26,21	28,64	2,96 (1,02)
Visoki savet sudstva	33,16	25,96	2,85 (1,11)
Državno veće tužilaca	32,47	23,26	2,81 (1,10)
<b>Pravosudna akademija</b>	<b>51,64</b>	<b>12,48</b>	<b>2,33(1,13)</b>
<b>Zatvorski sistem</b>	<b>33,80</b>	<b>20,27</b>	<b>2,77 (1)</b>

<sup>355</sup> Vuković, D. (2019) "Da li pravosuđe kome se ne veruje može obezbediti pravdu?", MONS, Beograd.  
<https://mons.rs/key-articles>, posećeno: 22. 10. 2020.



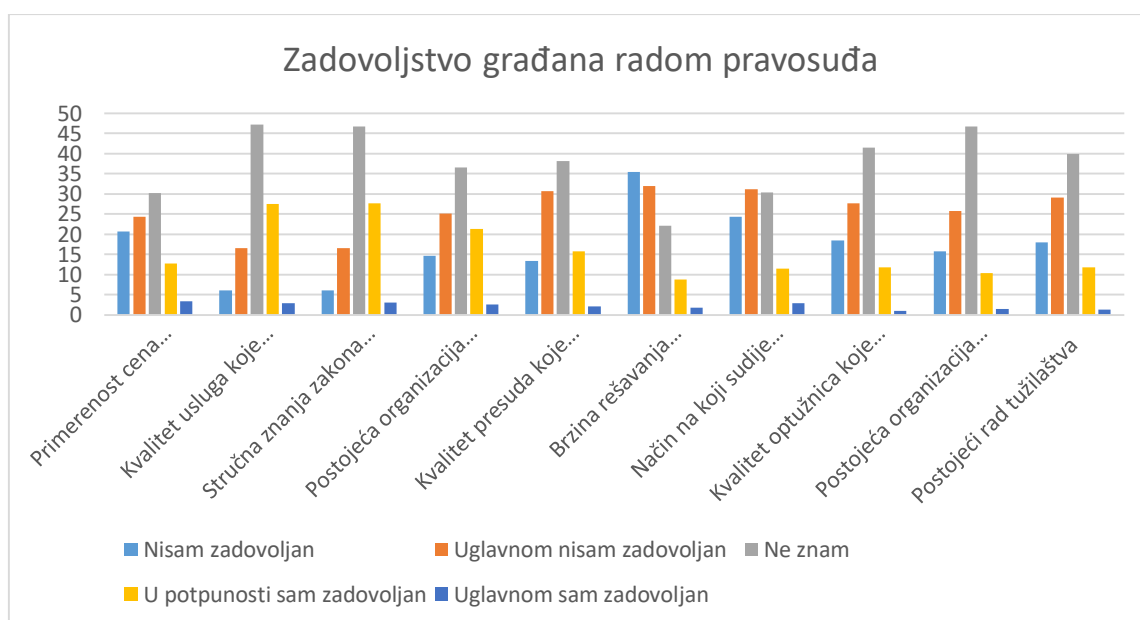
Analizirajući podatke iz tabele 26 može se ustanoviti da u pravosuđu postoji ozbiljna kriza koja je najviše usmerena na krizu legitimiteta.

Nepoverenje građana u pravosuđe je veoma izraženo i ono je u direktnoj vezi sa nezadovoljstvom građana stanjem pravosuđa uopšte, kao i činjenicom da neki njegovi delovi ne funkcionišu dobro. Nezadovoljstvo i poverenje su u direktnoj proporciji.

Kada se uđe u dublju analizu nezadovoljstva građana pravosuđem, može se videti (grafik 4) da je najveće nezadovoljstvo radom sudija, zatim tužilaca, advokata, a zatim slede ostala pravnička zanimanja.

### Grafik 8. Zadovoljstvo građana radom pravosuđa

Izvor: MONS, grafik priredila autorka rada prema dostupnim podacima dobijenim istraživanjem



Posledica ovako visokog nezadovoljstva leži i u generalno niskom poverenju građana prema institucijama.

Najnovije istraživanje „Poverenja građana Srbije u bezbednosne i pravosudne institucije“ uradio je u oktobru 2020. godine Beogradski centar za bezbednosnu politiku i agencija Spring Insight.<sup>356</sup> Ono je potvrdilo vrlo nizak nivo poverenja građana u institucije, kao i u 2019. godini. Važno je napomenuti da se ova dva istraživanja, zbog različite metodologije, ne mogu direktno porediti, ali njihovi rezultati upućuju na isti zaključak.

Istraživanje, sprovedeno na reprezentativnom uzorku od 1050 ispitanika. Na pitanja: „Kojoj instituciji najmanje verujete?“, a „Kojoj instituciji najviše verujete?“. analiza odgovora pokazala je sledeće

<sup>356</sup> Poverenje građana Srbije u bezbednosne i pravosudne institucije, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Kosovki centar za bezbednosnu politiku, 2020.

**Tabela 29.** Poverenja građana Srbije u bezbednosne i pravosudne institucije  
- analiza prva dva pitanja o tome kome najmanje, a kome najviše veruju građani -

INSTITUCIJA	NAJMANJE VERUJE %	NAJVIŠE VERUJE %
Vojska	3,2	21,6
<b>Polocija</b>	<b>19,5</b>	<b>13,8</b>
Zdravstvene ustanove	6,5	10,8
Predsednik Republike Srbije	6,5	9,9
Crkva	1,3	6,7
Vlada Republike Srbije	7,9	4,4
<b>Sudovi</b>	<b>20</b>	<b>4,0</b>
Skupština Republike Srbije	6,5	1,2
Zaštitnik građana	0,9	1,0
Civilno društvo	1,8	0,9
Opštinska uprava	4,1	0,5
<b>Tužilaštvo</b>	<b>4,2</b>	<b>0,4</b>
Predsednik opštine/gradonačelnik	2,2	0,3
Mediji	1,4	0,1
Agencija za borbu protiv korupcije	1	0,1
Savet za borbu protiv korupcije	0	0
Političke stranke	1,9	0

Zanimljiva je činjenica da Agencija za borbu protiv korupcije, kao i Savet za borbu protiv korupcije u ovom istraživanju bivaju predstavljeni na nivou statističke greške. Ovo je važno, stoga što ukazuje na to da građani Srbije ove institucije ne percipiraju kao institucije koje su od suštinskog značaja za rešavanje jednog od najvećih problema u državi, što je zabrinjavajuće.

Slične podatke dobili su USAID i CeSID u svom trogodišnjem istraživanju u okviru *Projekta za odgovornu vlast*. Naime, prepoznatljivost rada institucija koje se bore protiv korupcije i prosečna ocena (na skali od 1-5) njihovog rada u % je sledeća<sup>357</sup>:

- |    |  |                    |
|----|--|--------------------|
| 1. | Polocija 67% i 2,21                          | } PREPOZNATLJIVOST |
| 2. | Sudstvo 62% i 2,10                           |                    |
| 3. | Lokalna samouprava 61% i 2,16                |                    |
| 4. | Vlada 58% i 2,30                             |                    |
| 5. | Tužilaštvo 59% i 2,11                        |                    |
| 6. | Narodna skupština 50% i 2,18                 |                    |
| 7. | Agencija za sprečavanje korupcije 34% i 2,21 |                    |
| 8. | Savet za borbu protiv korupcije 29% i 2,16   |                    |
| 9. | Državna revizorska institucija 28% i 2,16    |                    |

<sup>357</sup> USAID, Projekat za odgovornu vlast – Percepcija građana u borbi protiv korupcije za period 2018, 2019. i 2020.  
[https://www.odgovnavlast.rs/wp-content/uploads/2020/12/CeSID\\_USAID\\_GAI\\_prezentacija\\_SRP-12092020\\_final-1.pdf](https://www.odgovnavlast.rs/wp-content/uploads/2020/12/CeSID_USAID_GAI_prezentacija_SRP-12092020_final-1.pdf)

USAID i CeSID su u 2018, 2019. i 2020. godini, u okviru *Projekta za odgovornu vlast*, sproveli istraživanje „Percepcija građana o borbi protiv korupcije u Srbiji“ i došli do zaključka da je korupcija i dalje veliki problem.

„Građani nam govore da je tokom poslednje tri godine došlo do zanemarljivog pomaka u napretku Srbije u rešavanju korupcije. Više od polovine ispitanika zaključuje da je korupcija široko rasprostranjena u Srbiji i prepoznaju loš uticaj koji ona ima na društvo. Čini se da više od polovine građana veruje da bi prijavljivanje koruptivnih radnji nadležnim organima bilo uzaludno i da se ništa ne bi promenilo. Više od tri četvrtine ispitanika i ove godine, kao i u prethodne dve, istaklo da je za smanjenje korupcije od ključnog značaja da postoji veća transparentnost u radu državnih institucija, bolja zaštita uzbunjivača, kao i povećanje kapaciteta nezavisnih nadzornih institucija i unapređen pristup informacijama od javnog značaja.

Građani smatraju da institucije za koje veruju da su odgovorne za suzbijanje korupcije ne rade dobro.” Ovo su reči Šenli Pinčoti, direktorka Kancelarije za demokratski i ekonomski razvoj USAID.<sup>358</sup>

„Većina građana i dalje veruje da su najviše korumpirane institucije u zdravstvu (83%), inspekcije (82%) i sudovi (80%) koji su prešli na treće mesto i poziciju koju je ranije zauzimala policija, dok policija sada zauzima četvrto mesto sa 78% građana koji veruju da u ovoj insttuciji postoji korupcija. Takođe, građani su iskazali sumnju u rad institucija koje su odgovorne za borbu protiv korupcije, pa je opšti zaključak da je poverenje građana u ove institucije i njihovu sposobnost i volju da se suprotstave korupciji opalo. Kada je reč o onome što građani smatraju da bi bila najefikasnija mera u sprečavanju i borbi protiv korupcije, 46% ispitanika identifikovalo je izricanje strogih kazni onima koji nude ili primaju mito kao najefikasnije.“<sup>359</sup>

Građani su, kao pokazuje istraživanje, kao najvažniju meru i aktovnost čije sprovođenje bi moglo da dovede do smanjenja nivoa korupcije u Srbiji prepoznali<sup>360</sup>:

2. Stroge kazne, uključujući i zatvorske za one koji daju i primaju mito. U sve tri godine je procenat građana koji ovako misle preko 80.
3. Pojačana zakonska zaštita onih koji prijavljuju korupciju (uzbunjivača). U sve tri godine preko 80% građana je ovog mišljenja.
4. Povećanje nivoa transparentnosti u radu javnih ustanova
5. Unapređenje medijskih sloboda i medijske transparentnosti
6. Jačanje nadzorne i kontrolne uloge nezavisnih državnih tela
7. Unapređenje nivoa ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja
8. Edukacija državnih službenika i činovnika o štetnosti korupcije – preko 60%.

Preko 70%

<sup>358</sup> Home » News and Information » Korupcija i dalje jedan od najvećih izazova za Srbiju, USAID, Beograd.

<https://www.usaid.gov/sr/serbia/news-information/press-releases/corruption-remains-one-biggest-challenges-serbia>

<sup>359</sup> Čolović, I. (2020) Korupcija i dalje jedan od najvećih izazova za Srbiju, USAID, Beograd.

<https://www.usaid.gov/sr/serbia/news-information/press-releases/corruption-remains-one-biggest-challenges-serbia>

<sup>360</sup> USAID, Projekat za odgovornu vlast – Percepcija građana u borbi protiv korupcije za period 2018, 2019. i 2020.

[https://www.odgovnavlast.rs/wp-content/uploads/2020/12/CeSID\\_USAID\\_GAI\\_prezentacija\\_SRP-12092020\\_final-1.pdf](https://www.odgovnavlast.rs/wp-content/uploads/2020/12/CeSID_USAID_GAI_prezentacija_SRP-12092020_final-1.pdf)

Među faktorima koji najviše ometaju suzbijanje korupcije, građani prepoznaju korupciju rasprostranjenu u organima za sprovođenje zakona, pasivnost građana i strah da prijave korupciju, uobičajenu praksu da se problemi rešavaju korišćenjem veza mimo zakona, odsustvu volje kod političkih lidera da kontrolišu korupciju i u neadekvatnoj kontroli državnih službi.<sup>361</sup>

#### 1.5. Stuija slučaja – raspolaganje objektima specijalnih bolnica za rehabilitaciju u svojini Republičkog PIO fonda kao primer koruptivnih aktivnosti

Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije iz 1995. godine uvedena je državna svojina.<sup>362</sup> Titular ove svojine je Republika Srbija. Ovim zakonom nije obuhvaćena imovina PIO Fonda, s obzirom na činjenicu da je ona stečena sredstvima od doprinosa koji su uplaćivali osiguranici, te pripada njima. Odredbom ovog Zakona definisana su sredstva u svojini Republike Srbije, ali je jasno u alineji 3, drugog stava odredbe navedeno:

„Javne službe (javna preduzeća, ustanove) i druge organizacije čiji je osnivač Republika, odnosno teritorijalne jedinice, **osim sredstava koja koriste organizacije obaveznog socijalnog osigurnja** i sredstava koja su prema posebnom zakonu u svojini druge organizacije“.<sup>363</sup>

Iz ove odredbe je jasno da Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje ostaje titular svojih sredstava.

Međutim, iako je Zakon o sredstvima u svojini RS izričito naveo da Republika nije vlasnik sredstava PIO Fonda, sa nepokretnom imovinom je postupljeno drugačije. Naime, Republika Srbija se na svim objektima i nepokretnostima PIO Fonda uknjižila kao vlasnik, što je suprotno odredbami Zakona o sredstvima u svojini Republike, a ujedno i protivpravno. Zašto? Zato što je pomenuta imovina izgrađena upravo sredstvima koja su prikupljena iz doprinosa koje su osiguranici uplaćivali u Fond.

Tako je 2005. godine Fond pokrenuo inicijativu usaglašavanja pravnih propisa sa faktičkim stanjem, kako bi bio priznat kao vlasnik svojih nepokretnosti. Ova „borba“ trajala je dve godine u toku kojih je Upravni odbor PIO Fonda donosio odluke kojima bi zaštitio svoja imovinska prava, pa je čak doneo odluku i pokretanju sudskog postupka za utvrđivanje prava svojine na svojim nepokretnostima.

Država se, međutim, oglušila o ove inicijative i odluke, te je 2007. godine Zaključkom Vlade RS pokrenula postupak privatizacije pojedinih specijalnih bolnica za rehabilitaciju, kao i delova specijalnih bolnica, te prodaju kapaciteta za koje je procenjeno da nisu potrebni za zdravstvenu službu RS. Među tim bolnicama bile su sledeće specijalne bolnice i instituti: Specijalna bolnica za bolesti štitaste žlezde i bolesti metabolizma Zlatibor, Specijalna bolnica za rehabilitaciju „Zlata“, Specijalna bolnica za rehabilitaciju Vrdina, Specijalna bolnica za rehabilitaciju „Žubor“, Kuršumlijska banja, deo Instituta za rehabilitaciju Beograd – „Vrmac“, Prčanj u Crnoj Gori, Specijalne bolnice za nespecifične plućne bolesti Sokobanja, Specijalne bolnice za rehabilitaciju u

<sup>361</sup> USAID, Projekat za odgovornu vlast – Percepcija građana u borbi protiv korupcije za period 2018, 2019. i 2020. [https://www.odgovornavlast.rs/wp-content/uploads/2020/12/CeSID\\_USAID\\_GAI\\_prezentacija\\_SRP-12092020\\_final-1.pdf](https://www.odgovornavlast.rs/wp-content/uploads/2020/12/CeSID_USAID_GAI_prezentacija_SRP-12092020_final-1.pdf)

<sup>362</sup> Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97)

<sup>363</sup> Član 1. st. 3. tač. 3 Zakona o sredstvima u svojini Republike Srbije

Banji Koviljači, Ribarskoj banji, Institut za lečenje i rehabilitaciju Niška banja, Specijalne bolnice za rehabilitaciju „Gejzer“, SIjerska banja, Bujaovac i Vranjska banja.

Nakon ovog Zaključka Vlade RS i privatizacije specijalnih bolnica koje su u vlasništvu PIO Fonda, tačnije, njegovih osiguranika, Fond je pokrenuo parnične postupke, ukupno 27, protiv Republike Srbije, radi zaštite svoje nepokretne imovine. Fond je napravio i *Analizu stanja i mogućnosti rada i razvoja zdravstveno-stacionarnih ustanova i prirodnih lečilišta za prevenciju, lečenje i rehabilitaciju*,<sup>364</sup> kako bi na što bolji način nastupio u ovim sudskim postupcima.

„Nakon pokretanja sudskih postupaka za utvrđenje prava svojine na objektima specijalnih bolnica, Vlada Republike Srbije je 2008. godine svojim Zaključkom dala za pravo nastojanjima Fonda kojima traži utvrđenje prava svojine na nepokretnostima koje su izgrađene njegovim sredstvima, s obzirom na to da je pomenutim Zaključkom Vlade preporučeno Ministarstvu za ekonomiju i regionalni razvoj, kao i Agenciji za privatizaciju Republike Srbije, da pre pokretanja postupka privatizacije zavoda za rehabilitaciju, odnosno specijalnih bolnica za rehabilitaciju u banjama, sa Republičkim fondom za penzijsko i invalidsko osiguranje sporazumno urede pitanje prava svojine na nepokretnostima koje su građene sredstvima Fonda.“<sup>365</sup>

Ipak, Agencija za privatizaciju je nastavila postupak privatizacije specijalnih bolnica, tako da je Fond bio primoran da nastavi sa sudskim procesima. Nakon nekog perioda, Fond je uspeo da povрати vlasništvo nad svojom imovinom, prvostepenim presudama.

Kasnije su se te tužbe proširile i na AP Vojvodinu, s obzirom na činjenicu da se i na njenoj teritoriji nalaze određene specijalne bolnice, obuhvaćene navedenim postupkom.

Međutim, Republika Srbija se žalila na prvostepene odluke. „2011. godine, pojedini sudovi, rešavajući po žalbama Reublike Srbije uložnim protiv presuda kojima je Fondu priznato pravo svojine, pod pritiskom izvršne vlasti, preinačavaju sve prvostepene presude donete u korist Fonda. O uočenim zloupotrebama i nepravilnostima sudova koji se svojim preinačujućim presudama na štetu Fonda nisu rukovodili pravom već klišeom koji je bio nametnut van suda, a koji je imao za cilj da osujeti osnovanost tužbi Fonda kako je Fond smatrao, obavešteno je resorno Ministarstvo pravde Republike Srbije, a protiv svih napred navedenih presuda Apelacionih sudova, kojima su preinačene na štetu Fonda prvostepene presude, izjavljene su od strane Fonda revizije Vrhovnom kasacionom sudu.“<sup>366</sup>

„Na osnovu izjavljenih revizija od strane RFPIO, Vrhovni kasacioni sud je doneo odluke kojima je ukinuo, odnosno preinačio sporne presude Apelacionih sudova uz istovremeno donošenja odluke kojom je zauzet obavezujući pravni stav da Republičkom fondu za penzijsko i invlidsko osiguranje pripada pravo svojine na nepokretnostima Specijalnih bolnica imajući u vidu, između ostalog, i činjenice da je Fond svojim sredstvima gradio takve objekte, kao i da su u pitanju bila strogo

---

<sup>364</sup> Analiza stanja i mogućnosti rada i razvoja zdravstveno-stacionarnih ustanova i prirodnih lečilišta za prevenciju, lečenje i rehabilitaciju, Radna grupa RFPIO, 2009.

<sup>365</sup> Savet za borbu protiv korupcije (2020) zveštaj o raspolaganju objektima specijalnih bolnica za rehabilitaciju u svojini Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i državnoj, odnosno javnoj svojini, str. 11.

<sup>366</sup> Ibid.

namenska sredstva, opredeljena od strane Fonda za izgradnju objekata specijalnih bolnica u cilju realizacije programa prevencije invalidnosti i rehabilitacije radnika.<sup>367</sup>

Iste godine restrukturiran je Upravni odbor Fonda u koji su ušli i predstavnici reprezentativnih sindikata, koji je 2012. godine na svojoj sednici usvojio Polazne osnove za restrukturiranje RPIO Fonda, koje su, između ostalog predvidele da se za objekte specijalnih bolnica, zbog potrebe povećanih ulaganja, uđe u partnerski odnos sa strateškim partnerima, kako bi se ovi objekti preuredili i priveli nameni i prvobitnoj funkciji.

Savet za borbu protiv korupcije pratio je rad Fonda u periodu od 2009. do 2019. godine. U ovom periodu uočena su dva momenta:

1. Fond zajedno sa svim organima upravljanja sprovodi politiku kojom ukрупnjava imovinu, štiti je i stavlja u funkciju, kao bi stekao prihode i time rasteretio republički budžet.
2. Kada je imovina Fonda definsana i kada se Fond izborio za vlasništvo nad njom, dolazi do **prekoračenja ovlašćenja, nedomaćinskog upravljanja, svesnog preduzimanja radnji u cilju umanjenja imovine i pričinjavanja velike materijalne štete.**

Ovaj prvi period trajao je do 2014. godine. „Savet smatra da je Fond ne samo pokazao visok stepen odgovornosti kada je njegova imovina u pitanju, preduzimajući niz mera i aktivnosti u pogledu njene zaštite, pokretanja, vođenja i okončanja sudskih postupaka na osnovu kojih je stekao pravo svojine na objektima specijalnih bolnica za rehabilitaciju, sprečavajući na taj način njihovu privatizaciju i rasprodaju, već se i usvojenim odlukama od strane organa upravljanja, ozbiljno bavio i odgovarajućom reformom penzijskog i invalidskog osigurnja donoseći odluke koje su imale za cilj smanjenje prisutnog deficita u poslovanju RFPIO, kao i smanjenje dotacija iz budžeta Republike Srbije.“<sup>368</sup>

„Da je Fond nastavio da sprovodi u delo utvrđenu poslovnu politiku usvojenu odlukama Upravnog odbora Fonda 2012. godine, kojima su usvojene Polazne osnove za restrukturiranje RFPIO, te da su sa druge strane takve odluke podržane od strane Vlade Republike Srbije i implementirane u predložene pravne propise, velika je verovatnoća da bi danas dotacije Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje od strane države, koje prema zvaničnim izveštajima iznose oko 23%, za više od polovine bile umanjene, što bi de facto predstavljalo kako rasterećenje Fonda tako i više novca u Republičkom budžetu za korisnike iz oblasti zdravstva, kulture, obrazovanja, itd.“<sup>369</sup>

Vlada Republike Srbije je donela Uredbu o određivanju kriterijuma za dodelu podsticaja radi privlačenja direktnih ulaganja u sektoru usluga hotelskog smeštaja u banjskim i klimatskim mestima, i time omogućio da Fond lakše dođe do potrebnih sredstava za uređene svih pomenutih specijalnih bolnica, a da se ne prodaju, već da ostanu u vlasništvu Fonda.

Međutim, ovom Uredbom, Fond je stavljen u neravnopravan položaj u odnosu na investitore i to na sledeći način. „Isključivanje, na osnovu pomenute Uredbe, mogućnosti da se Fondu dâ, kao vlasniku objekata specijalnih bolnica u banjskim lečilištima kao investitoru, bilo neposredno bilo kroz društvo

---

<sup>367</sup> Ibid.

<sup>368</sup> Savet za borbu protiv korupcije (2020) zveštaj o raspolaganju objektima specijalnih bolnica za rehabilitaciju u svojini Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i državnoj, odnosno javnoj svojini, str. 45

<sup>369</sup> Ibid.

kapitala čiji bi osnivač bio Fond sa svojim nenovčanim udelom u kapitalu u vidu vrednosti svojih objekata i zemljišta, dodele subvencije u visini od više miliona evra za revalorizaciju i rekonstrukciju objekata u banjskim lečilištima, predstavlja **primer diskriminacije Fonda** u odnosu na investitore, kojima je omogućeno pravo na učestvovanje u postupku dodele sredstava za podsticaj.<sup>370</sup>

Kada je reč o drugom periodu od 2014. do 2018. godine treba napomenuti da je usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju. Tada dolazi do velikog **odstupanja rukovodstva od poslovne politike** Fonda, koju je doneo restrukturirani Upravni odbor. Odstupanje se ogledalo najviše u **nečinjenju i propuštanju činjenja** da se nepokretnosti stave u funkciju Fonda, te da se tako omogući sticanje prihoda. Važno je napomenuti i to da nijedna odluka Upravnog odbora nije stavljena van snage, već da se radilo u direktnoj suprotnosti sa njom.

„Od strane Saveta uočeni su ogromni rashodi Fonda kada su objekti specijalnih bolnica u pitanju, kao i nepreduzimanje svih radnji radi rasterećenja rashoda Fonda, odnosno **svesnog propuštanja upotrebe odgovorajućih pravnih sredstava protiv upravnih akata Poreske uprave** kojima je Fondu, na nezakonit način, svesno utvrđen porez na prenos apsolutnih prava na objektima specijalnih bolnica, iako se u konkretnom slučaju ne radi o prenosu prava svojine na nepokretnostima putem kupovine, prenosu uz naknadu, niti o zajedničkoj izgradnji, već o sticanju prava svojine na osnovu pravosnažnih sudskih presuda.“<sup>371</sup>

„Kada se ima u vidu činjenica da su rashodi koje je Fond imao u pogledu poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na imovinu u datom periodu (2014-2019) za objekte specijalnih bolnica iznosili preko 250 miliona dinara (preko 22 miliona evra), te kada se tome doda i činjenica da je Fond u datom periodu svojim sredstvima finansirao besplatan oporavak penzionera u svojim objektima, odnosno objektima specijalnih bolnica u vlastištvu Fonda u visini od preko 2 milijarde dinara (oko 200 miliona evra), a da pri tom nikakve prihode od takvih objekata nije imao niti se trudio da ih ima, da je rukovodstvo Fonda ne samo **nedomaćinski poslovalo svojom imovinom**, već da je njihovo **poslovanje bilo i nesavesno** imajući u vidu obaveznost opštih akata Fonda kojima je rukovodstvo Fonda bilo obavezano na uvećanje, a ne umanjenje prihoda Fonda.“<sup>372</sup>

Takođe je važno da se istakne i **postojanje sukoba interesa** kada je reč o odlukama Upravnog odbora RFPIO o raspolaganju nepokretnostima u vlasništvu Fonda. Naime, Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju 2014. godine ponovo je došlo do promene upravljačke strukture Fonda. Ovoga puta je to bilo na štetu fonda, tako što je došlo do neke vrste podržavljenja Fonda, jer je su članovi UO većinski bili birani od strane ministra za poslove penzijskog i invalidskog osiguranja. Tako je privatnom imovinom RFPIO upravljala država, koja nije vlasnik imovine. Sukob interesa se sastoji u tome što su donete odluke o raspolaganju imovinom doneli članovi koji nisu njeni vlasnici.

Istim ovim zakonom **ukinut je i Nadzorni odbor Fonda**, tako da od tada, praktično niko ne vrši nadzor nad zakonitošću rada UO.

---

<sup>370</sup> Ibid, str. 46.

<sup>371</sup> Savet za borbu protiv korupcije (2020) zveštaj o raspolaganju objektima specijalnih bolnica za rehabilitaciju u svojini Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i državnoj, odnosno javnoj svojini, str. 47

<sup>372</sup> Ibid. str. 46



Postoji još jedna pravno neutemeljena odredba Pravilnika o raspolaganju nepokretnostima RFPIO, prema kojoj je moguće imovinu Fonda **prodavati ispod tržišne cene**, te da je to dogovoreno sa Republikom Srbijom i da se zajedno sa njom ta prodaja vrši. Na ovaj način se udovoljava željama kupaca, a ne vodi se računa o interesima Fonda. Ujedno se predmetne bolnice skreću sa namenskog puta i njihovom prodajom se gubi njihova prvobitna namena i cilj.

„Prodaju specijalnih bolnica za rehabilitaciju treba obustaviti imajući u vidu i zdravstveni aspekt, odnosno činjenicu da bi privatizacijom i prodajom specijalnih bolnica za rehabilitaciju bio ugrožen zdravstveni sistem Republike Srbije, te da bi lečenje i rehabilitacija građana Republike Srbije bila onemogućena ili znatno otežana isključivanjem specijalnih bolnica iz mreže zdravstvenih ustanova, do čega bi neminovno došlo nakon njihove privatizacije i prodaje.“<sup>373</sup>

Savet za borbu protiv korupcije je od 2018. do 2019. imao treći period analize poslovanja Fonda. Savet je ustanovio da su u posmatranom periodu aktivnosti Fonda bile u suprotnosti sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, kao i da u njima ima ozbiljnih **elemenata organizovane korupcije**, na šta ukazuje rasprodaja specijalnih bolnica za rehabilitaciju i svesne aktivnosti, tačnije, zloupotreba službenog položaja, kako bi se umanjila imovina Fonda, vrednost nekretnina smanjila i tako prodala ispod tržišne vrednosti određenom privilegovanom kupcu.

Na primeru samo ovog jednog preduzeća mogu se uočiti višestruke koruptivne aktivnosti, koje su vršene u saglasnosti sa upravljačkom strukturom, državnim organima, sudskim i poreskim organima.

Jasno je da se država mora mnogo više uključiti u borbu protiv korupcije i donositi oštre sankcije za počiniocima ovakvih koruptivnih aktivnosti, koje doprinose slabljenju i urušavanju sistema i državnih institucija.

#### 1.6. Veza indeksa percepcije korupcije i ekonomskog razvoja zemlje

Fenomen korupcije poznat je širom sveta, a njegov intenzitet varira u zavisnosti od ekonomskih, bihevioralnih i obrazovnih faktora. Transparency International je globalno civilno društvo koje sprovodi redovna istraživanja mišljenja i objavljuje percepciju korupcije u zemljama širom sveta. Ovaj indeks identifikuje nivo korupcije opažene u svetu i doprinosi postizanju rangiranja zemalja u tom pogledu. Indeks percepcije korupcije treba korelirati sa ekonomskom situacijom u zemlji. Ekonomska situacija u zemlji može se odraziti BDP-om i stopom nezaposlenosti. U ovom delu rada analizira se indeks percepcije korupcije, BDP i stopa nezaposlenosti, utvrđujući da li postoji veza između njih.

Analiza se zasniva na zvaničnim podacima koje su objavili Eurostat i Transparency International. Podaci su za 2017. godinu, registrovani za 22 zemlje Evropske unije. Varijable korišćene u analizi su:

- Stopa nezaposlenosti (%), izračunata u procentima, koja se odnosi na aktivno stanovništvo zemlje;
- BDP po stanovniku je srednji BDP zajednice, u evrima, koristeći paritet kupovne moći. BDP se izveštava po broju stanovnika, on je realan, izračunat u uporedivim cenama;

---

<sup>373</sup> Savet za borbu protiv korupcije (2020) zveštaj o raspolaganju objektima specijalnih bolnica za rehabilitaciju u svojini Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i državnoj, odnosno javnoj svojini, str. 48

- CPI je percipirani nivo korupcije, meren na skali od 0 do 100, 0 odražava viši nivo korupcije, a 100 niži nivo korupcije.

Korišćena metoda je faktorska analiza. Analiza glavne komponente je deskriptivna višedimenzionalna metoda analize koja se koristi za proučavanje centriranih i redukovanih numeričkih promenljivih. Analiza glavne komponente je metoda faktorske analize koja smanjuje složeni sistem promenljivih u korelaciji sa malim brojem latentnih promenljivih.

Ciljevi kojima se teži analizom glavnih komponenata su:

- „optimalni“ grafički prikaz, minimizirajući deformaciju oblaka tačaka, u podprostoru EQ dimenzija  $q$  ( $q < p$ );
- grafički prikaz promenljivih u podprostoru  $F_q$ , najbolje objašnjavajući početne veze između ovih promenljivih;
- smanjenje veličine, tj. aproksimacija tabele  $X$  kroz tabelu  $q$  ( $q < p$ ).

Sledeća metoda je regresiona analiza.

Iz grafičkog prikaza evropskih zemalja prema indeksu percepcije korupcije primećuje se da ne postoje ekstremne vrednosti, najniža vrednost je nešto manja od polovine skale. Ove vrednosti pokazuju da je evropski indeks velik, što znači nizak nivo korupcije.

Analiza glavne komponente ističe korelaciju između analiziranih promenljivih. Nakon obrade podataka u SPSS dobija se matrica korelacije. Ovo je simetrična matrica glavne dijagonale i predstavlja vrednosti koeficijenata korelacije između promenljivih. Vrednosti koeficijenata koje proizlaze iz tabele korelacije između promenljivih, pokazuju da postoje statistički značajne veze između razmatranih promenljivih, pa se može primeniti analiza glavnih komponenti.

**Tabela 30 . Matrica korelacije**

		GDP_capita	Unemployment_rate	CPI 2017
Correlation	GDP capita	1,00	-0,08	0,412
	Unemployment rate	-0,008	1	-0,252
	CPI 2017	0,412	-0,252	1
Sig. (1-tailed)	GDP		0,486	0,028
	Unemployment rate	0,486		0,129
	CPI 2017	0,028	0,129	

Prema tabeli, najjača veza na evropskom nivou je između CPI i BDP-a, a veza je direktna i umerena, kako se BDP povećava, tako se i indeks percepcije povećava, a nivo korupcije opada. Veza između CPI i stope nezaposlenosti je slaba i obrnuto, niska stopa nezaposlenosti generiše visok indeks i nizak nivo korupcije. To se moglo očekivati jer je veza između BDP i stope nezaposlenosti obrnuta.

**Tabela 31 .** Vrednosti matrice korelacije i ukupne varijanse

Total Variance Explained						
Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% Variance	Cumulative %	Total	% Variance	Cumulative%
1	1,486	49,547	49,547	1,486	49,547	49,547
2	0,993	33,106	82,653	0,993	33,106	86,653
3	0,520	17,347	100,00			

Vrednosti korelacione matrice odgovaraju inerciji koja je objašnjena faktorskim osama. Za razmatrane promenljive vrednosti su:  $\lambda_1 = 1.486$ ,  $\lambda_2 = 0.993$  i  $\lambda_3 = 0.520$ . Prva faktorska osa objašnjava 49,547% ukupne varijanse. Druga objašnjava 33,106%, a zajedno sa prvom osom objašnjava 82,653% ukupne varijanse.

Prema Benzecrijevom kriterijumu, bira se broj osa koji objašnjava preko 70% ukupne varijanse, pa su prve dve faktorske ose odabrane, jer zajedno objašnjavaju najveće razlike između statističkih jedinica, odnosno 82,653% ukupne varijanse.

**Tabela 32.** Koordinate promenljivih na prve dve faktorske ose

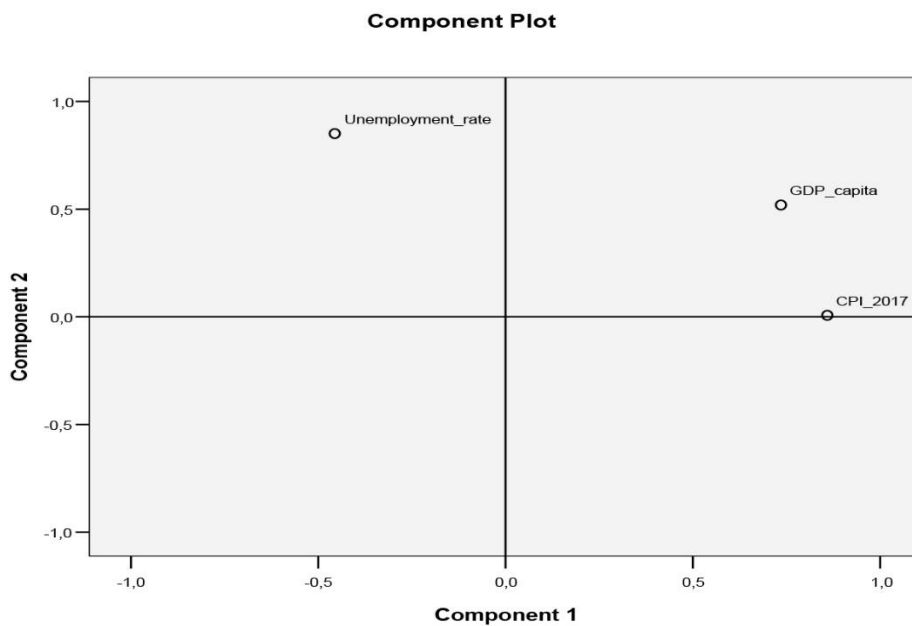
	Component	
	1	2
GDP_capita	0,735	0,519
Unemployment_rate	-0,456	0,851
CPI 2017	0,859	0,007

Koordinate promenljivih na faktorskim osama pokazuju vrednost koeficijenta korelacije između promenljivih  $x_j$  i odgovarajuće faktorske ose. Na primer, stopa nezaposlenosti ima visoku pozitivnu koordinatu (0,851) na drugoj faktorskoj osi i negativnu koordinatu na prvoj faktorskoj osi (-0,456). Varijabla BDP ima pozitivne koordinate na obe faktorske ose, 0,735 na prvoj faktorskoj osi i 0,519 na drugoj faktorskoj osi. Budući da je vrednost veća za prvu komponentu, zaključujemo da se ova promenljiva bolje objašnjava prvom osom. Slučaj je sličan i za indeks potrošačkih cena, ima pozitivne koordinate na obe faktorske ose, 0,859 na prvoj faktorskoj osi i 0,007 na drugoj faktorskoj osi, zaključujući da se ova promenljiva bolje objašnjava prvom osom.

Dakle, druge faktorijalne ose formiraju samo promenljive stope nezaposlenosti, a prve faktorske ose čine BDP po glavi stanovnika i CPI.

Grafički prikaz položaja CPI, BDP po glavi stanovnika i stope nezaposlenosti u prve dve ose (slika br. ) pokazuje direktnu vezu između BDP po stanovniku i CPI, jer su sa obe strane prve faktorske ose i inverzna je veza između njih i stope nezaposlenosti.

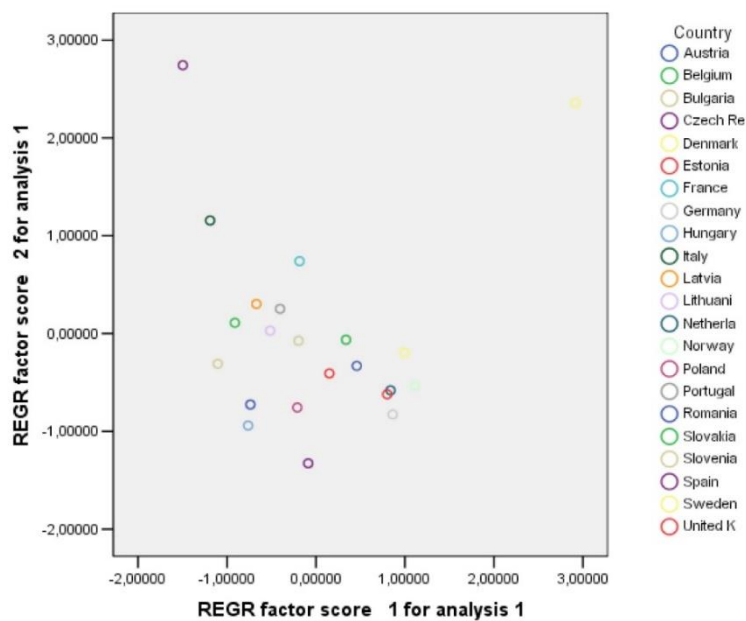
**Grafik 9.** Položaj CPI, BDP i stope nezaposlenosti



Od grafičkog prikaza zemalja, visoke stope zaposlenosti beleže se u: Italiji, Francuskoj, Letoniji, Portugalu i Španiji. Visoke vrednosti za CPI registrovale su države: Danska, Švedska, Holandija, Estonija i Velika Britanija. Zemlja sa najvećim BDP je Švedska.

**Grafik 10.** Zastupljenost zemalja u sistemu prve dve faktorijalne ose

**Graph**



**Tabela 33.** Pregled modela

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the estimate
1	0,481	0,232	0,151	13,12

Tabela pokazuje da na varijansu indeksa korupcije u procentima od 48,1% utiču stopa nezaposlenosti i BDP po stanovniku, a veza između njih je slaba.

**Tabela 34 .** Model validacije (ANOVA)

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig
1	Regression	986,32	2	493,16	2,865	0,082
	Residual	3270,76	19	172,15		
	Total	4257,09	21			

Primenom regresione analize uočava se da je model validan i da je koeficijent BDP po stanovniku značajan, kao i da koeficijent nezaposlenosti nije značajan za EU za 2017. godinu. Dakle, mnogo važniji za percepciju korupcije je životni standard, izražen BDP-om, od stope nezaposlenosti.

**Tabela 35.** Koeficijent značajnosti

Model		Unstandardized Coefficients	Standardized Coefficients		t	Sig
		B	Std. Error	Beta		
1	Constant	70,26	6,85		10,255	0
	GDP_capita	5,32E-05	0	0,41	2,041	0,055
	Unemployment_rate	-1,181	0,956	-0,248	-1,235	0,232

Iz tabele se može zaključiti da, kada BDP raste sa jednom jedinicom, indeks percepcije korupcije se povećava za  $5,32 \cdot 10^{-5}$ , tako da visok BDP podrazumeva visok nivo indeksa, što znači nizak nivo korupcije.

### 1.7. Rezime

U empirijskom delu rada analizirani su podaci godišnjih izveštaja o o radu sektora unutrašnje kontrole za 2017. 2018. i 2019. godinu, kao i podaci o podnetim krivičnim prijavama u Republici Srbiji, te o prijavama protiv policijskih službenika i drugim zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova. U ovom delu analizirani su podaci u segmentu istraživanja koji se odnosi na organizovani kriminal i korupciju, kao i na njegovo sprečavanje, na osnovu *Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, MUP Srbije.

Podaci o krivičnim prijavama protiv policijskih službenika upoređivani su sa istraživanjem o poverenju građana u institucije sistema za navedene godine, na osnovu podataka Eurobarometra.

Na osnovu podataka Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije, analizirani su podaci o kontroli političkih subjekata za svaku navedenu godinu, podaci o proveri prihoda i imovine javnih funkcionera, podaci o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, podaci o pokrenutim proverama i postupcima zbog povrede Zakona o Agenciji, te o presudama koje su donete u različitim

slučajevima po krivičnim prijavama koje je Agencija podnela nadležnim tužilaštvima. Takođe su analizirani podaci o postupanju po predstavkama građana i pristupu informacijama od javnog značaja.

Sve navedene analize upoređene su sa indeksom CPI Transparensi internešenela.

Često se tvrdi da je pravosudni sistem važan za širenje pouzdanih informacija o korupciji. Nezavisnost sudstva može poboljšati svest javnosti o korupciji. Nezavisne sudije su one, na koje verovatno neće uticati politički troškovi presuđivanja u slučajevima korupcije. Informacije pružene javnosti od nezavisnih sudova, takođe se smatraju pouzdanim. Pa ipak, ima razlike između nezavisnih medija i nezavisnog sudstva. Mediji imaju tendenciju da skandaliziraju događaje, jer je to dobro za posao i javno mnjenje, a i od suštinske je važnosti da teraju političare na odgovornost. Dok bi mediji mogli da potkopaju poverenje javnosti u vlasti, da povećaju njihovu percepciju korupcije, to nije slučaj sa nezavisnim sudijama. Štaviše, nezavisno sudstvo je često manje relevantno za iznošenje slučajeva korupcije na videlo, nego za uspešno krivično gonjenje i presuđivanje već otkrivenih dela korupcije. Dakle, odnos između sudske nezavisnosti i percepcije korupcije su manje jasni. Korupcija bi se čak mogla smatrati manjim problemom tamo gde postoje nezavisne sudije, koje se na kraju pobrinu da mnogi korumpirani političari budu uspešno krivično gonjeni.

Uporedna analiza navedenih izveštaja i istraživanja pokazala je da između percepcije korupcije i stvarnog stanja korupcije u društvu postoji korelacija.

Analiza rezultata istraživanja pokazuje da razlike između percepcije i iskustva korupcije nisu samo kvantitativno važan fenomen. Takođe su sistematski povezani sa pojedinačnim socio-demografskim karakteristikama ispitanika kao i političkim, ekonomskim i socijalnim okruženjem u kojem operišu. Rezultati analize daju značajne uvide u to kako pojedinci reaguju na korupciju, te kako percipiraju njen oblik, rasprostranjenost i relevantnost.

Tokom poslednjih godina pojavila se naučna literatura koja preispituje i pokušava da proceni pouzdanost subjektivnih pokazatelja institucionalnog kvaliteta, posebno u pogledu percepcije korupcije.

Statistička analiza je urađena kako bi se utvrdila veza između nekih važnih makroekonomskih pokazatelja i indeksa percepcije korupcije i kao i koje promenljive utiču na ovaj indeks. Faktorska analiza korišćena je u 22 zemlje iz Evrope.

Najjača veza u Evropi je između BDP-a i CPI-a i direktna je.

Između stope nezaposlenosti i CPI je inverzna veza, što je niži CPI, to je veća stopa nezaposlenosti.

Između BDP-a i stope nezaposlenosti veza je obrnuta, kao u ekonomskoj teoriji, kada se BDP povećava, stopa nezaposlenosti opada.

Može se zaključiti da se indeks percepcije korupcije u Evropi objašnjava BDP-om po glavi stanovnika, tako da ekonomska situacija neke zemlje značajno utiče na CPI.

Ovaj princip može se primeniti i na druge zemlje za koje su iskazani podaci, koji su analizirani za 22 evropske zemlje u 2017. godini, kao srednjoj, prosečnoj godini posmatranja.

Dalja istraživanja imaju za cilj širenje uzorka na globalnom nivou, ali takođe i uključivanje drugih promenljivih. Pored toga, u zavisnosti od mogućnosti pristupa određenim serijama podataka, studija se može primeniti i za druge regione.

Otvaraju se i nova područja istraživanja:

- Eksperimenti u laboratoriji i na terenu mogli bi da rasvetle mehanizme ponašanja koji dovode do pristrasnosti prilikom percepcije korupcije;
- Ako Transparency International nastavi sa prikupljanjem podataka za Globalni barometar korupcije narednih godina, analiza pseudo-panela mogla bi da ponudi novi uvid u sistematske faktore koji dovode do pristrasnosti u percepciji korupcije.



## IV DEO

### KORUPCIJA U VREME KRIZE SA OSVRTOM NA PANDEMIJU COVID-19

Korupcija ugrožava društvo na više načina. Njene najčešće posledice po čoveka su gubitak slobode, zdravlja i imovine, dok u najgorem slučaju, ona uzrokuje gubitak ljudskih života. S obzirom na to da široko pogađa menoge sfere društvenog života, korupciju sažeto možemo posmatrati u nekoliko sledećih vidova, a prema stepenu njihove važnosti za društvenu zajednicu, kao: političku, ekonomsku, socijalnu i ekološku.

Na političkoj ravni, korupcija predstavlja glavnu prepreku demokratizaciji društva i uvođenju vladavine prava u pokretačke tokove razvoja ljudske zajednice. U demokratskom sistemu, subjekti izvršne vlasti i noseće institucije gube svoj legitimitet kada zloupotrebe svoju društvenu poziciju u svrhu ostvarivanja prednosti u privatnom sektoru. Ovo je problem koji je uvek prisutan u uspostavljanju demokratskih standarda, a posebno je intenzivan kod međunarodnopravnih subjekata nastalih u postkolonijalnom periodu savremenog doba. Izuzetno je teško uspostaviti, održati i razvijati pouzdan društveno-ekonomski sistem u koruptivnom nasleđu bivših kolonijalnih i jednopartijskih političkih entiteta.

Na ekonomskom planu, korupcija iscrpljuje potencijal nacionalnih dobara. Ovo predstavlja kriminalni razlog zbog kojeg se pre investira u visokoprofitne projekte, kao što su brane, elektrane, vodovodne mreže i rafinerije, nego u škole, bolnice i puteve, jer ulaganje u dobrobit lokalnih zajednica ne donosi lični profit, budući da je manje demonstrativno za javnost u poređenju sa grandioznim projektima od opšteg značaja. Korupcija, takođe, ometa razvoj konzistentne tržišne strukture, narušavajući mogućnost konkurencije, što povratno utiče na odvracanje potencijalnih ulagača i kreiranje monopola na kontrolu i usmeravanje investicionih tokova.

Korupcija nagriza socijalnu osnovu društva i umanjuje poverenje građana u politički sistem i institucije. Nepoverljiva i politički apatična javnost tako postaje još jedna od prepreka za borbu protiv korupcije.

Propadanje kvaliteta životne sredine prati štetno delovanje koruptivnih sistema. Nepostojanje nadležnih organa, nedovoljan broj njihovih službenika ili odsustvo normative, onemogućuju primenu zakona u ovoj oblasti i direktna su posledica systemske korupcije. Prirodna bogatstva ostaju nezaštićena i izložena nemarnom eksploataisanju, zbog čega se narušava čitav ekološki sistem. Tako se stvara nebranjeni prostor koji koriste lokalne ili međunarodne kompanije da bi crpele npr. rudne i šumske resurse, uz konstantno zagađivanje prirodne sredine, pri čemu ih visoki zidovi korupcije čine nevidljivim za zakon, omogućavajući im vršenje neograničene destrukcije životne okoline.

Koruptivno postupanje uobičajeno se posmatra kao nužno zlo pri obavljanju poslova. Vrlo brzo, ovakva navika se ukorenjuje i prihvata kao dodatni izvor zarade. Zatim se neizbežno širi i prerasta okvire i kapacitete kontrole.

Uprkos velikim ulaganjima u sisteme kontrole, koruptivna praksa uzbrzano zahvata svet, ulazeći u gotovo svaku instituciju i postaje rutinski deo naših svakodnevnih privatnih aktivnosti. Ne postoji država, državni resor, verska organizacija ili privatni sektor, koji su u današnje vreme imuni na korupciju ili pokušaje podmićivanja. Šteta, koja nastaje usled korupcije na svetskom planu, godišnje iznosi više milijardi američkih dolara, pri čemu je, u međunarodnim razmerama, ugrožena poslovna aktivost četiri petine kompanija. Korupcija je prisutna u svim porama društvenog života, a posebno jako pogađa oblasti finansija, unutrašnjih poslova, odbrane, zdravstva, prosvete, ljudskih resursa i sporta.

U kriznim situacijama, korupcija sve više dolazi do izražaja.

## 1. Planovi i politike odgovora vlada na pandemiju

Vladini planovi i politike odgovora na pandemiju ne posvećuju dovoljno pažnje antikorupciji i upravljanju. U planove treba da se uključe agencije za borbu protiv korupcije i da se, za početak, sprovede identifikovanje i procena rizika od korupcije. Takođe bi trebalo da se promovise integritet, transparentnost, odgovornost i učešće ako se želi minimizirati korupcija u budućim pandemijama.

Glavne uočene tačke propusta u toku pandemije COVID-19 su:

- Većina vlada nije bila spremna za pandemiju Covid-19.
- Planovi odgovora ne vode dovoljno računa o upravljanju i problemima korupcije.
- Korupcija je u prošlosti ometala odgovore na pandemije.
- Planovi i politike mogu uravnotežiti konkurentne interese, koristeći principe pravičnosti, efikasnosti, slobode, reciprociteta i solidarnosti.
- Planovi odgovora takođe treba da budu ugrađeni u sveobuhvatna razmatranja prevencije korupcije i promovisanje integriteta, transparentnosti, odgovornosti i učešća.
- Pandemija pruža priliku zemljama da ojačaju borbu protiv korupcije i integritet i tako poboljšaju sveukupno upravljanje.
- Mere za smanjenje korupcije u pandemiji uključuju uključivanje antikorupcije agencije u nacionalnoj radnoj grupi; identifikovanje i procena rizika od korupcije kao dela analize situacije; i preduzimanje akcija za promociju transparentnosti, učešća, odgovornost i integritet.
- Nakon pandemije, evaluacija odgovora treba da ispita kako je korupcija uticala ishod, kao i da li je integritet podržan ili narušen.<sup>374</sup>

Analiza vodećih dokumenata i preporuka za nacionalno stvaranje planova odgovora na pandemiju, koje su pripremili SZO i EU, otkrilo je da se malo pažnje posvećuje vezi upravljanja i korupcije. Neka nacionalna planovi odgovora dostupni na mreži (SAD, Jamajka, Italija) dodatno ilustruju nedostatak razmatranja izazova upravljanja i korupcije. Na primer, predlozi za Nacionalne radne grupe za odgovor na pandemiju često ne predlažu uključivanje integriteta i agencije za borbu protiv korupcije

---

<sup>374</sup> Kirya, M. (2020) Anti-corruption in COVID-19 preparedness and response, CMI, Michelse Institute

ili borbe protiv prevara. Niti planovi ističu značaj transparentnosti, odgovornosti i učešća u pripremi i sprovođenju plana.<sup>375</sup>

Naravno, medicinski i javni zdravstveni aspekti nacionalnih planova za odgovor na pandemiju su najvažniji. Međutim, kao što pokazuje trenutna kriza, efikasnost odgovora u velikoj meri zavisi od toga u kojoj meri će se transparentnost, odgovornost, učešće i integritet u upravljanju poštovati i podržavati. Istraživanja pvezanosti Covid-19 i korupcije pokazuju da su pojedinci u dosluhu sa javnim službenicima - nepoštovanje pravila javne nabavke da bi se profitiralo od krize. Takve zloupotrebe mogu značiti da agencije rasipaju oskudne resurse ili nabavljaju nedovoljno lekova i opreme, ili du lošeg kvaliteta, a to smanjuje kvalitet i efikasnost odgovora na pandemiju.

Korupcija je omela odgovor na ebolu. Autori Kapiriri i Ross u svom radu posebno su se bavili analiziranjem virusa Zika, SARS i Ebola. Tim povodom potvrdili su hipotezu da je iskustvo prolaska kroz čitavu epidemiju pod jakim uticajem privilegovanih i moćnih članova društva<sup>376</sup>

Konkretno, kada se radi o virusu Zika u Brazilu, dokazano je da je populacija koja je bila najviše pogođena ovom bolešću pripadala kategoriji siromašnih članova društva koji su živeli u resursno oskudnim područjima sa lošom infrastrukturom (Plourde, Bloch, 2016). Iako je virus samo pogoršao njihove već nezavidne uslove života, konačnu reč o istom dale su politički moćnije grupe.<sup>377</sup>

Isti šablon ponovio se i u slučaju izbijanja virusa Ebola u Libiji. U obzir uopšte nije uzeta činjenica da ekstremno loša situacija u javnom zdravstvu nikako nije bila u mogućnosti da pravovremeno i adekvatno odgovori na izazove ove bolesti.<sup>378</sup>

U velikom broju stručnih članaka autori jasno iznose stav da infektivne bolesti, i uopšte njihove epidemije, mnogo lakše eskaliraju u siromašnim delovima sveta u kojima stanovništvo ima limitiran pristup nerazvijenim zdravstvenim sistemima.<sup>379</sup> Međutim, globalni centri moći ovoj činjenici već dugo ne pridaju dovoljno pažnje, na taj način marginalizujući problematiku kako visokog procenta siromašne populacije na globalnom nivou, tako i očigledne ekonomske nejednakosti između zemalja i regiona.<sup>380</sup>

---

<sup>375</sup> T. Forester, P. Morrison (1994) *Computer Ethics, Cautionary Tales and Ethical Dilemmas*, in *Computing*, Cambridge, The MIT Press

<sup>376</sup> Kapiriri, L., Ross, A. (2013) *The Politics of Disease Epidemics: a Comparative Analysis of the SARS, Zika, and Ebola Outbreaks*, *Global Social Welfare* 7, Springer Link

<sup>377</sup> Lotufo, P. A. (2016) Zika epidemic and social inequalities: Brazil and its fate. *Sao Paulo Medical Journal*, 134(2), 95–96

<sup>378</sup> Scott, V., Crawford-Browne, S., & Sanders, D. (2016) Critiquing the response to the Ebola epidemic through a Primary Health Care Approach. *BMC Public Health*, 16(1), 1

<sup>379</sup> Alsan, M. M., Westerhaus, M., Herce, M., Nakashima, K., Farmer, P. E. (2011) Poverty, global health and infectious disease: lessons from Haiti and Rwanda. *Infectious Disease Clinics of North America*, 25(3), 611–622. <https://doi.org/10.1016/j.idc.2011.05.004>.

<sup>380</sup> Leach, M., Scoone, I., & Stirling, A. (2010) Governing epidemics in an age of complexity; narratives, politics and pathways to sustainability. *Global Environmental Change*, 20(3), 369–377.

Naravno, ovakav ignorantski pristup navedenom problemu može samo još više pogoršati situaciju u siromašnim delovima sveta. Sa druge strane, nerealno je očekivati da oni samostalno mogu da reše probleme epidemija obzirom na deficit svih potrebnih resursa.<sup>381</sup>

Takođe, dugo se smatralo da infekcije potiču isključivo od kulturološki manjinskih grupa, njihovog ponašanja i životnog stila.<sup>382</sup> Tako je za virus SARS u Torontu bila “stigmatizovana” Azijsko – kanadska populacija.<sup>383</sup> Zika virus nastao je kao posledica globalizacije, širenja staništa komaraca tipa Aedes i povećanog vazdušnog saobraćaja. I konačno, za pojavu virusa Ebola “krivo” je lokalno stanovništvo koje se na specifičan način, uz ljubljenje i dodirivanje, oprašta od mrtvih.

U velikom broju stručnih izvora literature u pitanje se dovodi i kredibilitet procene koji potiču od Globalne zdravstvene inteligentne mreže (Global Public Health Intelligence Network (GPHIN)) Konkretno, kada je u pitanju virus Zika, procena koja je napravljena daleko je od potpuno tačne a a tretirana je kao apsolutna istina. Svetska zdravstvena organizacija je kao glavni uzročnik za porast broja slučajeva mikrocefalije „prozvala“ isključivo virus, zanemarujući dva izuzetno bitna i potpuno realna uzročnika bolesti - devastirajuće sanitarne uslove kao i visok stepen izloženosti larvicidima i insekticidima. Međutim i pored toga, doneta je vrlo ironična mera koja je ženskom delu populacije nalagala da na neko vreme odloži planirani ostanak u drugom stanju.<sup>384</sup>

Pored toga u pitanje treba dovesti i predložene pakete mera; većina njih uopšte nije uzimala u obzir loše infrastrukturne uslove koji nisu pogodovali njihovoj primeni.<sup>385</sup>

Kada je u pitanju virus Covid – 19, istraživanja su tek u početnoj fazi ali i pored toga, određeni broj autora već je izneo vrlo zanimljive zaključke. Holandski autori Ieven i Owevijk u magazinu Eurozine naglašavaju da ovaj virus nije pririodan a glavni pokretač njegovog širenja jeste ekonomska globalizacija.

Covid-19 prvobitno je predstavljen kao virus koji je “napao” ljudsko društvo a došao je iz “nepoznatog” pravca. Potom, tu su i tvrdnje da je isti “made in China”, što predstavlja krajnje fašistički stav koji navodi na razmišljanje da pandemija nije povezana sa ljudskom aktivnošću.<sup>386</sup>

Izvesno je da i u ovom slučaju postoji jaka veza između političkog poretka i pojave virusa. Tvrdnja da je virus “naišao niotkuda” sada deluje već potpuno naivno. Ono što je zajedničko mnogim evropskim zemljama jeste zakasnelo reagovanje političke elite. Mere su krenule od vrlo blagih – od

---

<sup>381</sup> Mykhalovskiy, E., & Weir, L. (2005) The Global Public Health Intelligence network and early warning outbreak detection: a Canadian contribution to global public health. *Canadian Journal of Public Health*, 97(1), 42–44.

<sup>382</sup> Hagan, J. E., Smith, W., Pillai, S. K., Yeoman, K., Gupta, S., Neatherlin, J. (2015) Implementation of Ebola case-finding using a village chieftaincy taskforce in a remote outbreak—Liberia, 2014. *MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Report*, 64, 183–185.

<sup>383</sup> Jacobs, L. A. (2017) Rights and quarantine during the SARS global health crisis: differentiated legal consciousness in Hong Kong, Shanghai, and Toronto. *Law & Society Review*, 41(3), 511–552.

<sup>384</sup> Diniz, S. G. (2016) Zika virus and pregnancy: a perspective from Brazil. *Midwifery*, 35, 22–23.

<sup>385</sup> Nunes, J. (2016) Ebola and the production of neglect in global health. *Third World Quarterly*, 37(3), 542–556.

<sup>386</sup> Ieven, B., Owevijk, J. (2020) We created this beast - The political ecology of COVID-19. *Eurozine*. Dostupno na: <https://www.eurozine.com/we-created-this-beast/>

građana se tražilo da održavaju higijenu i nastave normalno dnevno funkcionisanje. Međutim, vrlo brzo prešlo se na mnogo rigidnije mere ; EU zemlje, konkretno Italija, Španija, Francuska, Belgija i Austrija prolaze ili su delimično prošle potpunu izolaciju. Slično je is a SAD. U Nemačkoj je zabranjeno okupljanje više od dve osobe. Evropska Unija privremeno je zatvorila Šengen zonu a sve zemlje “zaključale” su svoje nacionalne granice.

Iako veliki broj ljudi i dalje misli da je sve što se događa istorijski izuzetak, autori Ieven i Owevijs iznose mišljenje da je ceo “scenario” podešen prema centrima moći. Države na globalnom nivou koriste priliku da ojačaju svoje autoritarne režime i održe kontrolu nad milionskom populacijom. Svaki pokušaj da se razmišlja o solidarnosti, siromašnoj populaciji, nejednakosti u svetu, pravednosti politike centara moći, eko-sistemu id r., potpuno je onemogućen usled jasnog stava državnika i političara da druge alternative za sada nema i da su sadašnje mere jedini način da se spasu milioni života.<sup>387</sup>

Savet Evrope u svojoj rezoluciji o tome kako su odgovorile agencije EU i nacionalne vlade u pandemiji H1 N1 2009, primetio nekoliko problema. To je uključivalo:

- rasipanje velikih suma javnog novca;
- nedostatak transparentnosti odlučivanja; i
- sumnja na uticaj farmaceutske industrije na odluke donete tokom odgovor pandemije.

Izveštaj Global Health Indeks 2019. upozorava na moguću koruptivne pretnje u pandemijskom odgovoru. Primećuje se da se više od polovine zemalja suočava sa političkim i bezbednosnim rizicima koji bi mogli da potkopaju nacionalnu sposobnost za suzbijanje bioloških pretnji. Samo 23% zemalja je na najvišem nivou indikatora povezanih sa političkim sistemom i efikasnošću vlade.<sup>388</sup>

Smernice za spremnost i odgovor na pandemijsku gripu SZO, 2009 (ažurirano 2014.) naglašavaju važnost etičkih principa za pomoć kreatorima politike u balansiranju niza interesa i zaštiti ljudskih prava. Primećuje se da, „pandemija gripa, kao i svaka hitna situacija u javnom zdravstvu, zahteva donošenje određenih odluka, koje zahtevaju balansiranje potencijalno sukobljenih pojedinačnih interesa sa interesima zajednice”. Ovo ne bi trebalo da se odnosi samo na pitanja ograničavanja slobode kretanja i karantin. Takođe je presudna činjenica da vladine resurse raspoređene za odgovor na pandemiju treba potrošiti u javnom interesu, a ne na (moguće) nezakonito bogaćenje nekoliko pojedinaca ili korporacija.<sup>389</sup>

SZO u razmatranju etičkih pitanja u vezi sa odgovorom na pandemiju navodi da etički pristup podrazumeva principe kao što su pravičnost, efikasnost, sloboda, reciprocitet i solidarnost. Istovremeno pristup mora uzeti u obzir i lokalni kontekst i kulturne vrednosti.

---

<sup>387</sup>Ieven, B., Owevijs, J. (2020) We created this beast - The political ecology of COVID-19. Eurozine. Dostupno na: <https://www.eurozine.com/we-created-this-beast/>

<sup>388</sup> Global Health security index, Building Collective Action and Accountability, <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>, 2019.

<sup>389</sup> Ibid.

Ove principe treba koristiti kao okvir za procenu i balansiranje različitih interesa i sveobuhvatnih problema, uključujući zaštitu ljudskih prava i posebne potrebe ranjivih i manjinskih grupa. Pandemijski plan Novog Zelanda dobar je primer kako ovi principi i vrednosti mogu biti integrisani u plan. Sprečavanje korupcije i promovisanje integriteta, transparentnosti, odgovornosti i učešće bi, slično tome, trebalo da budu suštinski vodič za pandemijski odgovor. Ova kriza, stoga, pruža mogućnost svim zemljama da ojačaju borbu protiv korupcije i integritet kao deo poboljšanja efikasnosti upravljanja - presudnog faktora u pripravnosti za pandemiju. Kako zemlje sada ponovo preispituju svoje planove za odgovor na pandemiju, od vitalnog je značaja da integrišu u njega i borbu protiv korupcije. Borba protiv korupcije ne bi smela biti dodata kao ad-hoc mera.<sup>390</sup>

## 2. Mere za minimiziranje korupcije u vreme pandemije

Mere predložene u nastavku mogle bi da doprinesu smanjenju korupcije u pandemijskim odgovorima:

- uključivanje agencije za borbu protiv korupcije, nacionalnih komiteta za borbu protiv prevara ili radnih grupa,
- identifikacija i procena rizika od korupcije, kao deo analize krizne situacije i
- konkretizacija akcija za promociju transparentnosti, učešća i integriteta,

Većina vodećih dokumenata za pripremu pandemijskih planova preporučuje uspostavljanje multisektorskih odbora za planiranje pripravnosti za pandemiju. Oni ne preciziraju ko treba da bude u odboru, jer bi o tome trebalo da odluči svaka država. Uključujući predstavnike agencija za borbu protiv korupcije, etike i integriteta u nacionalnu radnu grupu ili odbor za planiranje je važan prvi korak ka integraciji antikorupcije u plan spremnosti za pandemijski odgovor.

Drugi korak u integraciji antikorupcije je temeljna procena upravljanja i rizika povezanih sa korupcijom. Ova procena mora biti deo analize situacije koja čini osnovu plana. Izveštaj o globalnom indeksu zdravstvene zaštite za 2019. godinu ukazuje na važnost detaljnog razumevanja rizičnog okruženja. Etička razmatranja SZO iz 2007. godine ističu važnost transparentnosti, javnog angažovanja i socijalne mobilizacija. Svi aspekti planiranja treba da uključuju javnost i relevantne zainteresovane strane. Vlasti moraju podeliti svoje političke odluke i obrazloženje, kako bi se omogućio javni nadzor. Na ovaj način javnost može proveriti da li su politike razumne, odgovarajuće, nediskriminatorne i u skladu sa lokalnim prilikama i vrednostima. Kao rezultat toga uslediće poverenje javnosti. Transparentnost je takođe važna, kako bi se osiguralo da planovi budu legitimni i da se donosioci odluka ponašaju odgovorno dok planiraju i sprovode odgovor na krizu.<sup>391</sup>

Poređenja radi, Globalni indeks zdravstvene sigurnosti 2019 izričito preporučuje da specifični, globalno priznati entiteti prate finansije za zdravstvenu spremnost, i da godišnje izveštavaju šefove država o tome. Dalje preporučuje hitno povećanje domaćeg finansiranje zdravstvene sigurnosti. Vlasti to moraju učiniti transparentnim i povezati sa referentnih vrednostima u okviru nacionalnih akcionih planova. UN

---

<sup>390</sup> Global Health security index, Building Collective Action and Accountability, <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>, 2019.

<sup>391</sup> Mitchell, P. Cirya, M. (2020) Improving audits to increase the effectiveness of development funding, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute

bi trebalo da prate i objavljuju ekskreirane troškove i doprinose.<sup>392</sup> U skladu sa gore navedenim, donatori, centralna i lokalna vlada, NVO i druge zainteresovane strane uvek treba da objave koliko novca izdvajaju za odgovor na pandemiju i za koje namene. U trenutnoj krizi Covid-19, mnoge razvijene zemlje odobrile su ogromno finansiranje, koje usmeravaju u svoju domaću krizu i odgovor na nju. Svetska banka i UN takođe su objavile koliki su novac obezbeđivanje - 2 milijarde američkih dolara. Nekoliko zemalja takođe je objavilo informaciju o tome koliko bilateralne pomoći daju odgovoru na krizu zemljama u razvoju. Međutim, mnogo manje se zna o tome koliko svaka zemlja prima i sa kojim ciljem. Razumljivo je da su zemlje donatori preplavljene problemima kod kuće. Međutim, otkrivanje koliko doniraju i za šta, je presudno za održavanje transparentnosti. Samo na taj način javnost može da nadgleda napore i drži autoritete odgovornim. Etičke smernice SZO ističu važnost učešća javnosti. Svi aspekti planiranja treba da uključuju angažovanje javnosti i relevantne zainteresovane strane. Da bi se to dogodilo, vlasti moraju efikasno komunicirati sa javnošću i edukovati ih o problemima. Kreatori politike treba da preciziraju postupak za određivanje prioriteta i promovisanje nepristrasnosti u pristupu, koji uključuje civilno društvo i druge glavne zainteresovane strane u donošenju odluka. Ovo će osigurati da budu donete odluke o kriterijumima za dodelu oskudnih resursa na otvoren, transparentan i inkluzivan način. Promovisanje rodnog pariteta, različitosti i inkluzivnosti u timovima za odgovor na pandemiju je dobra ideja, jer se zna da ovo ima pozitivan efekat na rezultate politike i organizacije, uključujući i kontrolu korupcije. Važno je da kreatori politike uključe u nacionalno planiranje institucije odgovorne za rodnu ravnopravnost, etničke manjine i druge marginalizovane grupe, kako bi planov uzeli u obzir sve probleme sa kojima se pomenute grupe susreću. U vremenu socijalnog distanciranja, agencijama je teško da nastave sa sastancima koji okupljaju sve aktere u planiranju i budžetiranju. Međutim, vlade mogu da koriste tehnologiju koja to omogućava i tako pozovu javnost da učestvuje u pandemjskom odgovoru.<sup>393</sup>

Alternativno, organizacije civilnog društva mogu da prenose stavove i predloge na mreži i na prilagođenim platformama. Takve platforme se takođe mogu koristiti za uzbunjivanje i praćenje budžeta za fondovi Covid-19. Dobar primer takve platforme je Ushahidi sa sedištem u Keniji, koji znači „svedočenje“ na svahiliju. Prvobitno je razvijen za mapiranje izveštaja o nasilju u Kenija nakon postizbornih nemira 2008. Od tada nastavlja da primenjuje razne inicijative za prikupljanje podataka. U krizi Covid-19, Ushahidi je pokrenuo namensku platformu za prikupljanje informacija koje mogu pomoći vladama i drugim zainteresovanim stranama da postignu precizniji i efikasniji odgovor na krizu. Smernice SZO o spremnosti za pandemiju pominju da je odgovornost donosilaca odluka presudna, kako u fazi planiranja, tako i tokom sprovođenja. Iako nisu posebno detaljno opisane u smernicama, odgovornost i upravljanje u pandemjskom odgovor trebalo bi da podrazumevaju sledeće:

- Pojašnjavanje i objavljivanje linija odgovornosti za planiranje, budžetiranje i sprovođenje plana odgovora na pandemiju. Ovo mora uključivati odredbu za računovodstvo i revizija, u saradnji sa relevantnim agencijama poput ministarstva finansija i vrhovne revizorske institucije.
- Osiguravanje odgovornosti u finansijskom upravljanju i nabavkama putem transparentnog budžeta i unutrašnje i spoljne revizije.

---

<sup>392</sup> Global Health security index, Building Collective Action and Accountability, <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>, 2019.

<sup>393</sup> Mitchell, P. Cirya, M. (2020) Improving audits to increase the effectiveness of development funding, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute



- Integriranje revizije fonda za odgovor na krize u kontinuirano praćenje i procenu plana aktivnosti. Ovo će osigurati da revizije nisu samo stvar testiranja vaučera i priznanice - koji se lako falsifikuju u izuzetno korumpiranim okruženjima. Umesto toga će biti pravilno povezani sa rezultatima. U skladu sa ovim, Global Health Izveštaj o indeksu bezbednosti 2019. naglašava da domaće finansiranje zdravstvene zaštite treba vezati za referentne vrednosti u okviru nacionalnih akcionih planova.

- Obezbeđivanje odgovarajućeg mehanizma za uzbunjivanje i žalbe na socijalno distanciranje proširivanjem pristupa digitalnim opcijama.

- Osiguravanje da se nacionalni regulatorni mehanizmi zdravstvenog sektora adekvatno finansiraju i rade svoj posao kako treba, čak i za vreme krize.<sup>394</sup>

- Promovisanje regrutovanja, raspoređivanja i unapređenja zdravstvenih radnika na osnovu zasluga. Global Indeks zdravstvene sigurnosti naglašava važnost zdravstvene radne snage za efikasan odgovor na pandemiju. Ovo podrazumeva da zdravstveni radnici imaju izgrađen integritet i izbegavaju korupciju. Izgradnja kapaciteta za pandemiju pruža priliku za ponovno artikulisanje profesionalne etike, uključujući integritet i značaj pružanja usluga bez korupcije. Međunarodni kodeks medicinske etike Svetske lekarske asocijacije navodi brojne opšte principe, koji su relevantni, ne samo za obeshrabrivanje korupcije, već i za ponašanje sa integritetom. Oni između ostalog predviđaju da lekari: ne dozvoljavaju da na njihovu procenu utiče lični profit ili nepravedna diskriminacija; iskreno postupaju sa pacijentima i kolegama; prijavljuju odgovarajućim vlastima one lekare koji neetično rade ili se upuštaju u prevaru ili obmanu; ne primaju nikakve novčane beneficije ili druge podsticaje samo za upućivanje pacijenata ili propisivanje određenih proizvoda i nastoje da zdravstvene resurse koriste na najbolji način u korist pacijenata i njihovih zajednica. Međunarodni savet medicinskih sestara ima sličan etički kodeks, od kojih jedna od odnosa kaže da „Medicinska sestra pokazuje profesionalne vrednosti kao što su poštovanje, odziv, saosećanje, pouzdanje i integritet.”<sup>395</sup>

Nadgledanje i ocenjivanje nakon pandemije, od vitalne je važnosti da se odgovor proceni tako da se naučene lekcije mogu koristiti za buduće pandemije. U evaluaciji treba razmotriti da li je i kako korupcija omela odgovor na pandemiju. Takođe mora se videti kako su transparentnost, odgovornost i učešće podržani. Procena treba da da preporuke za minimiziranje korupcije i podržavanje ovih principa u primeni pandemijskog odgovora, uz one povezane sa javnim zdravljem.<sup>396</sup>

### 3. Izazovi civilnog sektora

U kriznim vremenima postoje značajni rizici od korupcije. Civilno društvo ima važnu ulogu u osiguranju da sredstva za borbu protiv pandemije Covid-19 stignu na svoje odredište. Donatori i multilateralne organizacije treba da razmotre uspostavljanje digitalne mreže odgovornosti koje podržavaju ovaj napor. Trenutna kriza predstavlja izazove za civilno društvo. Međutim, postoje i nove mogućnosti kroz digitalno građansko angažovanje kao antikorupcijsku inicijativu.

---

<sup>394</sup> Fox, J. Aceron, J. Aránzazu. G. (2016) Doing accountability differently. A proposal for the vertical integration of civil society monitoring and advocacy. U4 Issue 2016:4. Bergen <https://www.u4.no/>

<sup>395</sup> Ibid.

<sup>396</sup> Ibid.



Trenutna kriza Covid-19 predstavlja problem za razvoj u zdravstvenom sektoru i dovodi pojave značajnih rizika od korupcije tokom pandemije. Kako trenutna pandemija zahvata čitav svet, donatori i multilateralne organizacije su planirali velika novčana sredstava za rešavanje krize. Ipak postoji zabrinutost da su ovi fondovi u riziku od korupcije, koja će ozbiljno uticati na zdravstvene ishode. Među mnogim merama, civilno društvo je postao deo uobičajene antikorupcijske prakse u vezi sa donacijama. Postoji nekoliko načina na koje se civilno društvo može uključiti u borbu protiv korupcije.

Odgovornost odozdo prema gore je jedan od načina. Kao i kod svake intervencije, važno je uzeti u obzir kontekst, kapacitet, motivaciju aktera. Civilno društvo je imalo nekoliko važnih uloga - od čuvara do obaveštavanja građana o pravima i poboljšanje pružanja usluga i ishoda razvoja. Tokom trenutne pandemije pristupi odozdo prema gore su od suštinske važnosti u osiguravaju da sredstva dodeljena za odgovore na pandemiju stignu na predviđeno odredište. Tokom tekuće pandemije, civilno društvo se suočava sa nekoliko ograničenja u svojoj sposobnosti da obavlja svoj posao zbog mera zaključavanja, distanciranja i karantina. Uprkos ovim izazovima, pristupi odgovornosti odozdo prema gore su presudni obezbeđivanje sredstava namenjenih pandemijskom odgovoru.

### 3.1. Šest ključnih izazova civilnog društva

Širi su rizici povezani sa odgovornošću vlada i privatnih kompanija. U normalnim vremenima organizacije civilnog društva bi bile u dobrom položaju za nadgledanje i izveštavanje o o radu vlada i privatnih kompanija, kao i da ih pozovu na odgovornost za određene postupke. Trenutna kriza postavlja nekoliko izazova pred civilno društvo: praćenje, odgovornost, zagovaranje i promovisanje učešća građana. Šest je ključnih izazova u radu civilnog društva:

1. Asimetrija moći između izvršne vlasti i mehanizama odgovornosti U nekim kontekstima može se povećati legitimitet izvršne vlasti. To je izvršna vlast koja je u velikoj meri odgovorna za postavljanje politika i agende za delovanje u vezi sa krizom.
2. Ograničenje kretanja sprečava aktivnosti fizičkog sastajanja Ovo je posebno slučaj sa ulogom civilnog društva u društvenoj odgovornosti. Alati odgovornosti zahtevaju angažovanje lokalnih zajednica da se okupe i da učestvuju u inicijativama. To nije moguće kada postoje mere socijalnog distanciranja. Sastanci u zajednici, društvene revizije i grupne sesije - glavni oslonci većine društvenih zajednica - teško je postići pod strogim distanciranjem ili karantinom.
3. U nekim zajednicama zaključavanje sprečava i pristup informacijama, ako je, na primer, takav pristup bio prethodno dostupna sa posla, iz obrazovne ustanove, biblioteke ili internet kafea.
4. Internet usluge su skupe u zemljama koje nameću porez na „društvene medije“.
5. Teško je dobiti zamah za građanske inicijative tokom kriznih vremena, jer su mediji i orijentacija javnosti usredsređeni na vanredne situacije. Metode za doseganje su se preselile na mrežu, što može smanjiti potencijal za šire angažovanje.
6. Smanjen je prostor za civilno društvo. Mnoge vlade širom sveta primenjuju distanciranje i karantin, a mreže civilnog društva upozoravaju na smanjen potencijal i ograničavanje građanskog angažmana i osnovnih prava. Na primer, Mađarska, Filipini i Bangladeš su uveli zakone o vanrednim situacijama, koji su izgovor za ograničenje ljudska prava i dalje

smanjenje prostora za civilno društvo. Slično tome, postoje internet ograničenja u Indiji, Mjanmaru i Bangladešu.<sup>397</sup>

Kako je „polovina“ globalne populacije pod nekim oblikom zaključavanja ili ograničenja kretanja, trenutna situacija se može posmatrati kao globalna paraliza. Međutim, zaključavanja mogu stimulisati kreativnost i ponuditi nove mogućnosti za građanstvo društvo:

1. Potencijal za povećanje legitimiteta civilnog društva
2. Potencijal za široko angažovanje
3. Povećanje informacija
4. Izgradnja novih saveza i
5. Istraživanje platformi za digitalni građanski angažman.

#### 4. Rezime

Iako je korupcija već narušila odgovore mnogih zemalja na Covid-19 pandemiju, razvojni akteri mogu osigurati da budemo bolje pripremljeni za smanjenje korupcije u budućim pandemijama. To mogu učiniti tako što će uključiti antikorupciju u prioritete zemlje kada preispitaju i revidiraju svoje planove. Široke smernice mogu pružiti polaznu osnovu i mogu se proširiti i prilagoditi za potrebe svake zemlje

Kako bi se osiguralo da sredstva namenjena odgovorima Covid-19 stignu na potrebno odredište i budu zaštićena od rizika od korupcije, važno je da civilno društvo bude podržano u ulogama odgovornosti i nadzora. Trenutno distanciranje i karantin mekao i mere koje postoje u mnogim delovima sveta predstavljaju i izazove i mogućnosti za civilno društvo. Donatori i multilateralne organizacije mogu pomoći civilnom društvu u prilagođavanju na novonastalu situaciju.

Donatori i multilateralne organizacije u mogućnosti su da vode dijalog sa tehnološkim gigantima za olakšavanje praćenja programa civilnog društva, podizanje odgovornosti pitanja korupcije i promovišu glas građana.

---

<sup>397</sup> We are in this together, don't violate human rights while responding to COVID-19, <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/4379-civil-society-s-call-to-states-we-are-in-this-together-don-t-violate-human-rights-while-responding-to-covid-19>, 2020.

### FORMIRANJE EFEKTIVNIH MEHANIZAMA BORBE PROTIV KORUPCIJE U REPUBLICI SRBIJI

Poslednjih nekoliko godina u Republici Srbiji učinjeno je mogo u formiranju institucionalnog i zakonodavnog okvira za borbu protiv korupcije. Doneti su novi i izmenjeni postojeći zakoni koji regulišu ovu oblast. Važno je, ipak, napomenuti da je sve ovo učinjeno pod pritiskom Evropske unije u procesu pregovaračkog procesa pristupanja EU.

Efektivni mehanizmi borbe protiv korupcije trebalo bi da se zasnivaju na vlastitom pozitivnom iskustvu, na primerima dobre prakse evropskih zemalja, na informaciono-komunikacionim tehnologijama i upravljanju znanjem svih učesnika u procesu.

Napori u borbi protiv korupcije u Srbiji obično se koncentrišu na određene strategije koje su ukorenjene u tradicionalnom etičkom i pravnom pristupu. To uključuje promociju i uspostavljanje etičkih kodeksa ponašanja javnih zvaničnika, zakonske reforme, zakone o borbi protiv korupcije, javne kampanje za podizanje svesti o antikorupciji, obuku usmerenu na izgradnju antikorupcijskih kapaciteta institucija civilnog društva i izgradnju svesti i kapaciteta poslovne zajednice da se odupru korupciji.

Takođe se uvodi set mehaničkih rešenja, poput sistema e-uprave ili operacija izdavanja dozvola na jednom mestu. Iako imaju za cilj da izoluju potencijalne počinioc korupcije od njihovih potencijalnih žrtava smanjenjem ličnog kontakta tokom procesa lokalne uprave, oni se izričito ne nazivaju sistemskim antikorupcijskim operacijama. Pravilno uspostavljene, organizovane i obučene vladine institucije koje postoje u poznatim kontakt tačkama za korupciju, mogu funkcionisati kao moćni antikorupcijski mehanizmi kojima se rešava strukturiranom intervencijom. Postojanje (ili nepostojanje) takvih institucija takođe nudi konkretne dokaze o stepenu slabosti ili podložnosti lokalne samouprave korupciji, za razliku od nekih pokazatelja koji se zasnivaju isključivo na anegdotskim dokazima ili percepciji javnosti.

Ako takve institucije imaju etičke i pravne osnove na vlasti, mogle bi se bolje odupreti spoljnim pritiscima da vode neregularne prakse i mogle bi ponuditi javnim službenicima pravnu i administrativnu vlast, da se odupru korumpiranim uticajima drugih, viših zvaničnika. Ali, koliko god su neophodni i podržavaju usvajanje zakona vezanih za borbu protiv korupcije i etičke promotivne aktivnosti, nisu dovoljno moćno sredstvo za suzbijanje korupcije. Pored toga, antikorupcija se uglavnom bavila odozgo na dole, na nejasan i opšti način, sa vrlo malo dokaza o efikasnim intervencijama odozdo prema gore.

## 1.1. Trenutne strategije protiv korupcije

Iznesene su brojne strategije i mnogi organi vlasti razgovarali su o zajedničkim aktivnostima. Robert Klitgard identifikovao je četiri:

1. kažnjavanje velikih prestupnika visoke vidljivosti,
2. uključivanje javnosti u dijagnostikovanje koruptivnih sistema,
3. popravljavanje oštećenih sistema i
4. reformu podsticaja u javnom sektoru.<sup>398</sup>

### 1.1.1. Primer Svetske banke<sup>399</sup>

Svetska banka korupciju smatra glavnim izazovom za svoje dvostruke ciljeve - zaustavljanje ekstremnog siromaštva do 2030. godine i jačanje zajedničkog prosperiteta za najsiromašnije ljude u zemljama u razvoju.

Korupcija ima nesrazmeran uticaj na siromašne i najugroženije, povećavajući troškove i smanjujući pristup uslugama, uključujući zdravstvo, obrazovanje i pravdu.

Korupcija u nabavci lekova i medicinske opreme povećava troškove i može dovesti do podstandardnih ili štetnih proizvoda. Nezvanična plaćanja usluga mogu imati posebno poguban efekat na siromašne ljude. Empirijske studije pokazale su da siromašni najveći procenat svog dohotka plaćaju mitom. Neke studije sugerišu da se siromašnima i zaplenjuje imovina, jer se na njih gleda kao na nemoćne. Svaki ukradeni ili pogrešno usmereni dolar, evro, pezos, juan, rupi ili rublja lišava siromašne jednake mogućnosti u životu i sprečava vlade da ulažu u svoj ljudski kapital.

Korupcija nagriza poverenje u vladu i podriva društveni ugovor. Ovo je razlog za zabrinutost širom sveta, ali posebno u kontekstima krhkosti i nasilja, jer korupcija podstiče i održava nejednakosti i nezadovoljstvo koji dovode do krhkosti, nasilnog ekstremizma i sukoba.

Korupcija sprečava investicije, što ima za posledicu efekte na rast i radna mesta.

Zemlje sposobne za suočavanje sa korupcijom efikasnije koriste svoje ljudske i finansijske resurse, privlače više investicija i brže rastu.

Svetska banka prepoznaje da se korupcija javlja u različitim oblicima. To može uticati na pružanje usluga, na primer kada službenik traži mito za obavljanje rutinskih usluga. Korupcija bi mogla nepravedno odrediti dobitnike državnih ugovora, a nagrade bi favorizovale prijatelje, rođake ili poslovne saradnike državnih službenika. Ili može doći u obliku zarobljavanja države, iskrivljujući načine na koje institucije rade i ko ih kontroliše, oblik korupcije koji je često najskuplji u pogledu ukupnog ekonomskog uticaja. Svaka vrsta korupcije je važna i suočavanje sa svima je presudno za postizanje napretka i održivih promena.

Borba protiv korupcije često zahteva odlučne napore na prevazilaženju stečenih interesa. Transparentnost i otvoreno upravljanje su obično deo priče, ali retko cela priča. Kad popularno nezadovoljstvo korupcijom i prijateljskim odnosima dostigne tačku ključanja, političke nagrade za

---

<sup>398</sup> Klitgaard, R. (2008) "International Cooperation Against Corruption". *Finance & Development*, Vol. 35, No. 1 (March), <http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/cover.htm>

<sup>399</sup> <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>

suzbijanje korupcije mogu premašiti troškove uznemiravanja interesa. Osim opsežnih reformskih napora, napredak se može postići boljim i otvorenijim procesima, sistemima profesionalne odgovornosti i upotrebom najnovijih naprednih tehnologija za prikupljanje, analizu i deljenje podataka kako bi se sprečilo, otkrilo i odvratilo koruptivno ponašanje.

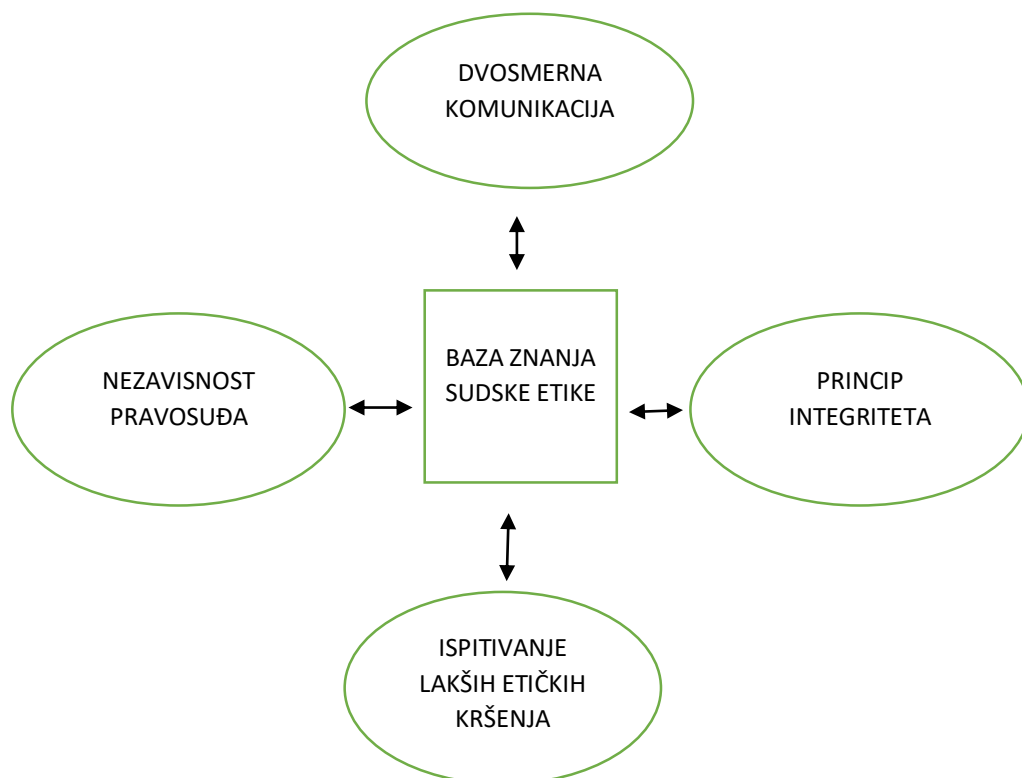
Većina najskupljih oblika korupcije na svetu ne bi se mogla dogoditi bez institucija u bogatim državama: firme iz privatnog sektora koje daju veliki mito, finansijske institucije koje prihvataju korupciju i advokati, bankari i računovođe koji pomažu u koruptivnim transakcijama. Podaci o međunarodnim finansijskim tokovima pokazuju da se novac seli iz siromašnih u bogate zemlje na načine koji u osnovi podrivaju razvoj.

## 1.2. Predlog mehanizama za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji

Borba protiv korupcije može se podeliti u 5 blokova:

1. Povećavanje odgovornosti političkih lidera kroz povećanu transparentnost kroz javni nadzor, usvajanje etičkih kodeksa javnih službenika i zakonskih i drugih mehanizama koji promovišu i garantuju slobodan pristup javnosti službenim informacijama. Političari bi trebalo da budu podložni efikasnim sankcijama, uključujući slobodnu političku konkurenciju.
2. Jačanje institucionalnih ograničenja stvaranjem određenog stepena podele vlasti u granama vlasti i uspostavljanjem unakrsnog nadzora nad odgovornostima među državnim institucijama. Nezavisno sudstvo treba adekvatno finansirati i organizovati.

**Grafik 11.** Kreiranje i benefiti baze znanja sudske etike



Treba razmotriti prenošenje ovlašćenja sa centralnog na podnacionalni nivo države, kada je praćeno efikasnim lokalnim kapacitetima i odgovornošću.

Treba osnovati nezavisne revizorske organizacije.

Treba stvoriti ili povećati transparentnost u donošenju upravnih odluka.

Vladine odluke treba da budu predvidive. Treba uspostaviti nezavisne tužilačke institucije, zajedno sa stvaranjem različitih pravnih okvira za sve vladine institucije.

Celokupna diskusija o nezavisnosti krivičnog sistema treba da započne sa sposobnošću tužilačkih sistema da deluju samostalno od ostalih grana vlasti i da donose odluke zasnovane isključivo na meritumu predmeta.

3. Jaćanje ućešća civilnog društva stvaranjem svesti javnosti o korupciji, formulisanjem i promovisanjem akcionih planova za borbu protiv korupcije i praćenjem postupaka i odluka vlada u nastojanju da smanje korupciju. Naglasak na ulozi medija i stvaranju i zaštitu slobodne štampe, a sve na osnovu kodeksa novinara.

**Tabela 36.** Kodeksi sudijske i novinarske etike u Srbiji

<b>KODEKSI SUDIJSKE ETIKE</b>	<b>KODEKSI NOVINARA SRBIJE</b>
Budi nezavistan	Nezavisnost od politike
Budi pravedan	Istinitost izveštavanja
Budi profesionalan	Korišćenje časnih sredstava
Budi slobodan	Novinarska pažnja
Budi hrabar	Odnos prema izvorima informisanja
Budi dolićan	Poštovanje privatnosti
Budi nepodmitljiv	Odgovornost novinara
Budi posvećen	Poštovanje autorstva
Budi apolitićan	Zaštita novinara
Budi odan kodeksu	

4. Stvaranje konkurentnog privatnog sektora kroz liberalizaciju ekonomske politike i uvođenje veće konkurencije, posebno u koncentrisanim sektorima, smanjenjem prepreka za ulazak, zahtevanjem konkurentnog restrukturiranja i razjašnjavanjem vlasnićkih struktura.

Promovisanje regulatorne reforme na svim nivoima.

Uspostavljanje jaćeg i transparentnijeg okvira za korporativno upravljanje.

Izrada instrumenata za poslovna udruženja, sindikate i zainteresovane strane.

Uspostavljanje transnacionalne saradnje.

5. Reforma upravljanja javnim sektorom usađivanjem meritokratije i adekvatnih plata u javnu upravu, razjašnjavanjem upravljaćkih struktura, povećanjem transparentnosti i

odgovornosti u fiskalnom upravljanju i izradom reformi politike u pružanju sektorskih usluga koje ciljaju i zamenjuju postojeću, široko rasprostranjenu praksu političkog pokroviteljstva.

Svih pet blokova na neki način povezano je sa sticanjem novih znanja i veština koje nije moguće bez uvođenja sistema upravljanja znanjem.

### 1.3. Borba protiv korupcije kroz diseminaciju znanja

Sve je veća zabrinutost zbog korupcije i unutar agencijskih poslova i u partnerskim zemljama, što dovodi do kreiranja novog pravca u razvojnoj industriji – do borbe protiv korpcije. Upravljanje znanjem stečenim iz ranijih iskustava, kao i kreiranjem novih do sada je bilo neorganizovano.

Akadska javnost, ali i praktičari ukazuje na nekoliko održivih puteva koji mogu smanjiti sklonost ka korupciji pojedinaca i sistema. Potrebno je da ovo znanje usvoje, kako pojedinci, tako i organizacije.

Sve više se govori o znanju koje može biti efikasno oružje antikorupcijske borbe. Mnogo informacija je dostupno na Internetu ili u akademskim knjigama i časopisima. Ova dostupnost informacije ne predstavlja, međutim, znanje dovoljno za potrebe reforme integriteta.

U pogledu razvoja znanja, posebno kada je reč o borbi protiv korupcije, potrebno je preispitivati načine na koje se ono prikuplja i deli. Jedan od glavnih izazova zajednica je da nauče kako da uče.

U ovom kontekstu potrebno je odgovoriti na nekoliko pitanja.

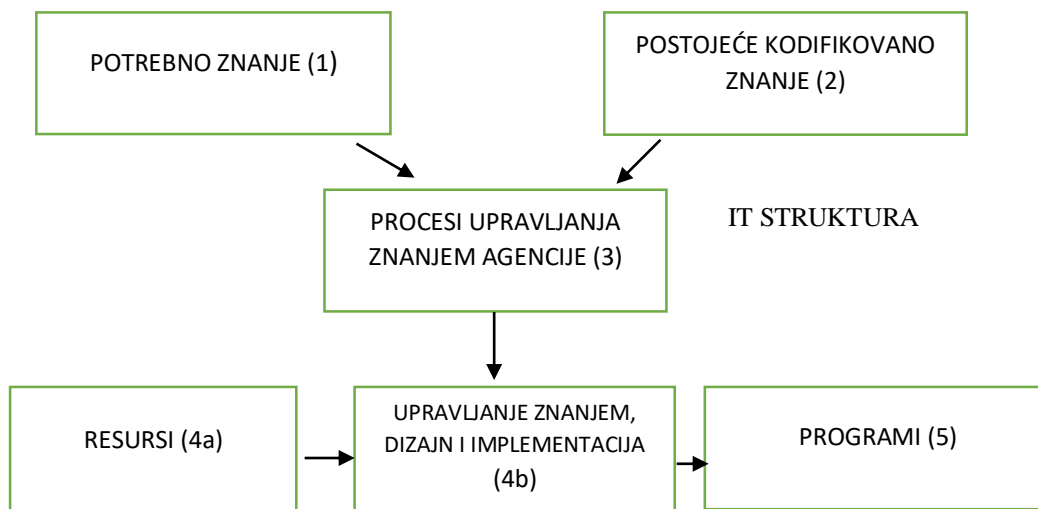
1. Šta je upravljanje znanjem i zašto je ono važno za borbu protiv korupcije?
2. Kako se mogu analizirati sistemi za upravljanje znanjem?
3. Da li je su agencije i slična tela za borbu protiv korupcije kao kolektivi pogodni za učenje?
4. Kako agencije mogu poboljšati upravljanje antikorupcijskim znanjem?

Borba protiv korupcije i razvoj rada oličeni su učenjem u jednoj petlji - izvođenjem i vrednovanjem. Proces upravljanja znanjem se generalno ocenjuje kao uspešan ako se kodifikovano znanje, kombinuje sa tacitnim (iskustvom) i prekodifikovanim, takozvanim procesom učenja dvostruke petlje. Učenje dvostrukom petljom, stoga predstavlja pokušaj uspostavljanja neformalnih sistema, koji podstiču na stalnu samokontrolu i poboljšanje. Ovo je u osnovi izazov za agencije koje se nadaju da koriste znanje za promenu ponašanja u vezi sa korupcijom i integritetom u organizacijama u brojnim kontekstima.

Sistem upravljanja znanjem moraju biti strateški. Ona mora razumeti svoje resurse, ciljeve i kontekst. Grafik 9 prikazuje metodologiju koja se koristi za procenu kako upravljanje znanjem može biti korišćeno u odbijanju korupcije, odražavajući dvostruku i trostruku petlju učenja.



**Grafik 12.** Antikoruptivni sistem upravljanja znanjem



Kao što je u prethodnom poglavlju rečeno, informacijski sistemi igraju sve veću ulogu u upravljanju znanjem, ali to ne znači da treba zanemariti ulogu sistema učenja licem u lice, zato što omogućava bogatu komunikaciju, kakvu IT ne mogu da obezbede.

Ono što može biti od ključne važnosti, jeste sposobnost da se otkrije i premosti jaz između postojećeg i potrebnog znanja, te da se na taj način nedostajuća znanja steknu i stave u funkciju.

Ovakav sistem učenja omogućava učenje pomoću dvostruke petlje, koji podrazumeva da se u interakciju stave centri učenja koji obuhvataju prakse debata i dizajna postavljanjem pitanja: radimo li prave stvari na pravi način. Dvostruka petlja učenja omogućava da se uči šta se radi i kako se radi. Takođe, sistem pruža mogućnost i učenja pomoću trostruke petlje, što je još napredniji, konstruktivistički sistem učenja.

“Kako istraživači/praktičari kruže između dotična dva centra učenja, generišu se novi relevantni uvidi, tj. proširena i produbljena znanja o razmatranom problemskom području u organizaciji. Odnosno, postoji izvestan - mada ograničeni - komplementarizam shvatanja istraživane problemske situacije jednovremeno sa dva bitna aspekta: a) pluralističkih odnosa učesnika u problemskoj situaciji, između kojih se mora uspostaviti odgovarajući kompromis o preferiranim rezultatima i načinima intervenisanja u dotičnoj situaciji, i b) kompleksnosti problemske situacije, koja na odgovarajući način treba da bude primereno dizajnirana.”<sup>400</sup>

U trostrukoj petlji učenja dodaje se i odgovor na pitanje kako radimo. Odgovorima na sva tri pitanja kreiraju se nova znanja, kojima će se premostiti jaz između postojećih i potrebnih znanja, a ujedno se omogućava odgovorno donošenje odluka.

<sup>400</sup> Petrović, S. (2012) “Kritički generisana znanja – rezultat učenja uz pomoć trostruke petlje”, Management, Ekonomski fakultet, Kragujevac. s. 90

“U procesu učenja uz pomoć trostruke petlje, kritičko produkovanje relevantnih uvida i saznanja o bitnim dimenzijama istraživanih upravljačkih problemskih situacija u organizaciji podrazumeva razvoj odgovarajućih diskursa - strukturalističkih, interpretativnih, emancipatornih, tj. kritičko sistemskih. Implementacijom rezultirajućih produbljenih i proširenih znanja o razmatranom problemskom području u organizaciji omogućava se kreativno upravljanje dizajnom, debatom, odnosno, moć - znanje dinamikama.”<sup>401</sup>

Koristeći dvostruku i trostruku petlju učenja Agencija uz pomoć sistema za upravljanje znanjem može postati kompetentna organizacija, sa kompetentnim zaposlenima i menadžmentom. To bi podrazumevalo da se na čelo Agencije postavi direktor koji je nezavisan, bez uplitanja politike i drugih institucija sistema koje mogu biti u sukobu interesa i postaviti na to mesto osobu koja će raditi u njihovom interesu.

Nivo kompetentnosti (nesvesna nekompetentnost, svesna nekompetentnost, svesna kompetentnost i nesvesna kompetentnost) zavisice od nekoliko faktora:

- da li zaposleni uče aktivno ili pasivno,
- da li su u pravim ulogama, odnosno rade li na mestima na kojima mogu da daju svoj maksimum, shodno znanjima i veštinama koje poseduju,
- da li se ulaže u njihovo kontinuirano obrazovanje,
- da li su sposobni da moć učenja pretvore u moć promena, kroz proboj paradigmi sistema, tačnije kroz inovativne pristupe radu,
- da li se menadžment trudi da zaposlene stavi u prave uloge i omogući im da budu inovativni i kreativni,
- da li je menadžment u stanju da moć viđenja pretvori u moć vizije i, na taj način kreira željenu sliku budućeg načina rada,
- da li postoji slobodan protok informacija i
- da li je komunikacija dvosmerna i otvorena.

Saradnja sa partnerima iz drugih zemalja i sa telima UN i EU, umnogome može pomoći da Agencija postane učeća organizacija, koja će svojim radom doprineti stvarnoj i iskrenoj borbi protiv korupcije.

#### 1.3.1. Mobilizacija i jačanje kapaciteta javnosti u borbi protiv korupcije

Sve je veće interesovanje za intervencije usmerene na mobilizaciju javnosti protiv korupcije i jačanje kapaciteta za suzbijanjem korupcije i promociju boljih oblika upravljanja. Pristupi na strani kapaciteta pokrivaju širok spektar intervencija usmerenih na promociju građanskog angažmana u procesima upravljanja. Iako je uticaj takvih intervencija na smanjenje korupcije težak, niz studija slučaja potkrepljuje tvrdnju da mogu (ali ne automatski) doprineti smanjenju korupcije i poboljšanju upravljanja. Većina studija procene sugerišu da takve intervencije imaju indirektan uticaj na faktore na koje će uticati korupcija, kao što je veće učešće, pristup informacijama ili nivo svesti, a ne neposredni uticaj na nivo korupcije. Dodatne pogodnosti uključuju veći odziv javnosti, poboljšan kvalitet i kvantitet javnih usluga i bolji ishod razvoja projekata.

U mnogim zemljama u razvoju javni sektor se doživljava kao udaljen, korumpiran i neodgovoran, što dovodi do raširene krize legitimiteta između građana i institucija koje ih predstavljaju. U ovom

---

<sup>401</sup> Ibid.

kontekstu prepoznata je veza između glasa građana, transparentnosti i odgovornosti kao srži dobrog upravljanja i poboljšanih performansi javnog sektora. Postoji rast konsenzusa da je rad na suzbijanju korupcije na strani potražnje kritična dimenzija reforme upravljanja. Ovo priznanje otvorilo je nove mogućnosti za učešće građana, širenjem spektra mehanizama odgovornosti usmerenih na povećanje uticaja građana na javne politike i upotrebu javnih resursa. Takve intervencije dele zajednički cilj - osnaživanja građana da igraju aktivniju ulogu u donošenju odluka koje se tiču njih samih, sa ciljem smanjenja razlike u odgovornosti između građana i kreatora politike i poboljšanja pružanje javnih usluga.

Koncept uključivanja građana u proces vrlo je obiman i obuhvata širok spektar alata i strategija usmerenih na podsticanje potražnje građana za promenama. U borbi protiv korupcije interesovanje zainteresovanih strana za pristupe na strani uključenosti prvenstveno se fokusiralo na potencijal civilnog društva, uključujući nezavisne medije, lokalne zajednice, nevladine organizacije, sindikate, interesne grupe, profesionalne organizacije i privatni sektor, u artikulisanju traženja veće odgovornosti i kontrole korupcije i negovanje dinamičnog sistema provera i ravnoteže. Veruje se da osim odvrćanja od korupcije, angažovanje građana donosi i dodatne koristi, kao što su promovisanje većeg vlasništva, inkluzije, državnog odgovora, a u nekim slučajevima, i političko osnaživanje.

Ovakvo uključivanje građana ima za cilj jačanje kapaciteta građana da zahtevaju bolje upravljanje i drže pružaoce usluga odgovornim kroz širok spektar glasovnih mehanizama i mehanizama odgovornosti. Ove intervencije podržavaju razvoj angažovanijeg civilnog društva koje je osposobljeno da artikulise zahteve radi veće odgovornosti. Iako malo ko dovodi u pitanje potencijal pritiska građana u postizanju veće državne odgovornosti, takvi pristupi zahtevaju odgovornu i efikasnu državu, koja ima i volju i sposobnost da odgovori na zahteve građana. Drugim rečima, sposobnost građanskih grupa da zahtevaju veću odgovornost mora odgovarati kapacitetu državnih zvaničnika da odgovore na njihove potrebe i zahteve. Građani se moraju edukovati i sticati znanja i veštine za kontrolu institucija sistema.

Izgradnja građanskih kapaciteta za suzbijanje korupcije obuhvata širok spektar ciljanih intervencija.

Ciljane intervencije uključuju građane u procese upravljanja i približavaju ih kreatorima politike sa ciljem povezivanja glasa i odgovornosti. Teži se povećanju uticaja građana na razvoj politike, odluke o javnoj potrošnji, praćenje učinka javnih usluga i računovodstva, sa ciljem traženja boljih ishoda javnih usluga. Pri tome, mehanizmi jačanja građana za antikorupcijske mere imaju za cilj transformisanje pojedinaca - posebno onih iz društvenih grupa koje su tradicionalno isključene iz procesa vladinog odlučivanja - u angažovane i organizovane građane koji imaju znanje i moć da izraze zahteve i utiču na odluke koje ih se direktno tiču, kroz povećano učešće u procesu upravljanja.

Osnaživanje i edukacija građana uključuje bogat set takvih instrumenata kao što su:

- aktivnosti na podizanju svesti, lobiranju, organizovanju protesta,
- participativnom budžetiranju i praćenju javnih usluga i troškova,
- mehanizme povratnih informacija građana,
- inicijative za izgradnju kapaciteta,
- mehanizme za žalbe itd.

Može se predvideti širok spektar kanala i zainteresovanih strana koje bi podržale bliže odnose između države i građana, uključujući medije, parlament, političke stranke, građane itd. Sledeći primeri ilustruju širok spektar intervencija koje je potrebno izgraditi za edukaciju građana za borbu protiv korupcije i veću participaciju u kontroli vlasti i donošenju odluka.

Sloboda medija je važna za generisanje i podržavanje potražnje za dobrim upravljanjem. Mere kojima je cilj jačanje kapaciteta medija u istrazi i objavljivanju slučajeva korupcije doprinose jačanju javnog mnjenja i akcijama protiv korupcije.

Transparentnost vladinih procesa i javni pristup zvaničnim informacijama su presudni za generisanje i podržavanje potražnje građana za dobrim upravljanjem i borbom protiv korupcije, jer to nije moguće bez pristupa informacijama. Samo se informisani građani mogu zauzeti za svoja prava i držati javne službenike odgovornim za postupke i odluke.

Ovo se može postići inovativnim korišćenjem IT za:

- Poboljšanje protoka informacija i efikasnosti vlade, stvarajući odgovornije javne institucije i podržavanje koordinacije.
- Obezbeđenje otvorenog pristupa podacima, kako bi se omogućile inovacije i ekonomski rast, odgovarajući na zahteve o ekonomskoj vrednosti otvorenih podataka i njihovoj ulozi kao resursu za privatna preduzeća.
- Rešavanje problema glavnih agenata, omogućavajući progresivnim i reformističkim akterima u državi bolje upravljanje i regulisanje drugih segmenata rada državne uprave otkrivanjem i rešavanjem korupcije kroz transparentnost na gore i na dole.
- Odgovor na međunarodni pritisak, i pritisak donatora i preduzeća u vezi sa finansiranjem projekata.
- Odgovor na pritisak odozdo prema gore, kako od uspostavljenog civilnog društva, tako i od novih globalnih mreža aktera civilnog društva fokusiranih na tehnologiju.

U mnogim zemljama se kao način koristi decentralizacija i prenošenje javnih usluga da bi se vlada približila građanima i poboljšalo lokalno upravljanje, tako što će se lokalne vlasti učiniti odgovornijim prema građanima i obezbediti prostor za učešće građana u razvoju i primeni politike (npr. odbori za upravljanje školama, zdravstvenim institucijama i slično).

Participativno planiranje i budžetiranje predstavljaju ključne oblike učešća građana u donošenju odluka, čineći da se osigura veća odgovornost i odziv javnih politika. Kao što su politike samo onoliko važne, koliko su im resursi posvećeni, procesi participativnog budžetiranja osiguravaju da se potrebe i prioriteti građana ogledaju u raspodeli budžeta.

Učešće zajednice u pružanju usluga ima za cilj promovisanje veće transparentnosti i odgovornosti u pružanju javnih usluga. Na primer, korisnički odbori pružaju korisnicima mogućnost da utiče i prate razvojne projekte kroz osnovno učešće i osnaživanje.

Povratne informacije građana i praćenje javnih usluga pružaju ključne podatke o praćenju i informisanju koje građanima omogućavaju da se zalažu za promene i zahtevaju bolje ishode javnih usluga. Mehanizmi participativnog praćenja mogu imati različite oblike, uključujući kartice sa izveštajima građana, socijalne revizije ili participativno praćenje izdataka.

Sve navedene aktivnosti podrazumevaju primenu zakonske regulative koja bi omogućila veću participaciju i kontrolu vlasti od strane građana.

“Agencija za sprečavanje korupcije je samostalan i nezavisan državni organ, koji za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovara Narodnoj skupštini. Ima svojstvo pravnog lica čija se sredstva za rad obezbeđuju u budžetu Republike Srbije i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom.”<sup>402</sup>

Shodno navedenom statusu koji Agencija ima i s obzirom na činjenicu da je odgovorna Narodnoj skupštini, a da se finansira iz budžeta Republike Srbije, koji je u vlasništvu svih građana, njena uloga bi morala biti i ta da edukuje građane za navedene aktivnosti, kako bi unapredila borbu protiv korupcije i ojačala sistem građanske kontrole vlasti.

**Grafik 13.** Jačanje kapaciteta građana kroz sistem upravljanja znanjem

JAČANJE KAPACITETA GRAĐANA KROZ SISTEM UPRAVLJANJA ZNANJEM ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE					
Sloboda medija	Transparentnost vladinih procesa	Slobodan pristup informacijama	Decentralizacija i prenošenje javnih usluga	Participativno planiranje budžetiranja	Povratne informacije i praćenje javnih usluga

Poboljšanje znanja o mehanizmima za prijavu korupcije takođe se može smanjiti učestalost korupcija.

Iako pristupi jačanja građana imaju potencijal da smanje korupciju i poboljšaju upravljanje, oni automatski ne vode ka većoj odgovornosti. Dok se mnogi uspešni ishodi mogu pripisati pristupima na strani potražnje u oblasti borbe protiv korupcije i dalje, njihova primena se suočava sa mnogim izazovima i njihov uticaj može biti ograničen.

Javna transparentnost nastoji da javnosti pruži znanje o tome šta se dešava u okviru javnih vlasti. Javna transparentnost se posebno ogleda u tome da se javnosti stave na raspolaganje informacije u vezi sa aktivnošću, radom i organizacijom javnih vlasti, odlukama koje donose i razlozima za saznavanje, praćenje i kontrolu javnih aktivnosti.

<sup>402</sup> <http://www.acas.rs/o-agenciji/osnivanje-i-status/nadleznosti/?pismo=lat>

Transparentnost je osnova dobrog upravljanja. Transparentnost takođe promovise javni integritet, jer olakšava nadgledanje aktivnost nosilaca javnih funkcija i zaposlenih i čini da teže dolazi do sukoba interesa i korupcije.

Znanje o tome šta se dešava u javnoj upravi omogućava lakše nadgledanje aktivnosti nosilaca javnih funkcija i zaposlenih i olakšava odgovornost i nadzor javnih vlasti.

Transparentnost takođe može poremetiti ili čak sprečiti pojavu sukoba interesa i slučajeva korupcije koji su generalno povezani neformalnim sporazumima koji su napravljeni daleko od javnih kanala ili foruma za odlučivanje i ukloniti tajnost sa njih.

Tri su glavna mehanizma za usmeravanje transparentnosti. Zavisno o ulozi koju su javni organi i građani usvojili u procesu širenja javnih informacija, mehanizmi transparentnosti mogu se klasifikovati u tri grupe:

- aktivni mehanizmi transparentnosti,
- pasivni mehanizmi transparentnosti i
- mehanizmi zajedničke transparentnosti.

Svi ovi mehanizmi se međusobno dopunjuju i imaju zajedničku svrhu – pružiti znanje građanima o javnim informacijama.

Korišćenje tehnologije imalo je poslednjih nekoliko godina veliki uticaj na povećanje transparentnosti<sup>403</sup>

Transparentnost je uglavnom regulisana slobodom informisanja, kako svedoče zakoni usvojeni u mnogim zemljama. Vlade su sprovele mnoge inicijative u cilju širenja javnih informacija preko Interneta. Uporedni pristup pokazuje da propisi igraju ključnu ulogu u određivanju opsega transparentnosti uspostavljanjem okvira u kojem javne vlasti mogu razvijati svoje politike transparentnosti, a građani mogu zahtevati stvarno, efikasno znanje o javnim informacijama. Sprečavanje i borba protiv korupcije kroz transparentnost ne sastoji se samo u donošenju zakona koji to regulišu, već i u garantovanju njihove primene od strane javnih vlasti i upotrebe informacija od strane građana. Zapravo, glavno ograničenje poštovanja propisa o transparentnosti leži u činjenici da su za njeno promovisanje odgovorne iste institucije ili ljudi umešani u slučajeve korupcije.

Pored toga, osim poboljšanja u regulativi transparentnosti, neophodni su mehanizmi, institucionalne i socijalne promene da bi se ojačala sposobnosti svih aktera koji omogućavaju efikasno poznavanje javnih aktivnosti.

Na osnovu analize dostupne naučne literature, empirijskih istraživanja, analize studija slučaja i primera dobre prakse, može se uočiti trend porasta upotrebe IKT u borbi protiv korupcije, kao i njen uticaj na povećanje participativnosti građana i sprovođenja borbe protiv korupcije.

### *Potencijalne koristi*

Postoji široki konsenzus da IKT imaju potencijal da daju značajan doprinos borbi protiv korupcije. Olakšavanjem protoka informacija između vladinih institucija, između vlade i građana, kao i među

---

<sup>403</sup> Cerrillo, A. Martinez (2012) "The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency", pristupljeno, 12. 9. 2020. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12003>

građanima, nove tehnologije mogu promovisati transparentnost i odgovornost, kao i građansko učešće.<sup>404</sup> Postoje brojni načini na koje se uz pomoć IKT mogu pokrenuti pozitivne promene: smanjenjem asimetrije informacija između javnih službenika i građana; ograničavajući diskreciju javnih zvaničnika; automatizujući procese, isecanje posrednika i smanjenje crvene boje traka i birokratija.<sup>405</sup>

### *Uticao IKT na borbu protiv korupcije*

Iako borci protiv korupcije i vlade sve više nove tehnologije vide kao alat za transformaciju pravila ponašanja, preduzeta su vrlo ograničena istraživanja kojima se meri stvarni uticaj IKT na korupciju na makro nivou.<sup>406</sup>

U svojoj studiji o "Kontroli korupcije" Andersen je merio uticaj e-uprave na indeks korupcije i utvrdio da je primena e-uprave rezultovala znatnim smanjenjem nivoa korupcije, prelazeći sa 10 percentila na 90 percentila. Slično su utvrdili i Šim i Eom, proučavajući korelaciju između upotrebe IKT i nivoa korupcije. Uticaj IKT merili su pomoću indeksa spremnosti vlade za uvođenje e-vlade, a nivo korupcije pomoću indeksa CPI. Zaključak njihovog istraživanja je bio da je stav zemlje o e-spremnosti u negativnoj korelaciji sa nivoima korupcije.<sup>407</sup>

Obe studije su utvrdile da upotrebu IKT treba kombinovati sa reformom uprave, ali da redosled sprovođenja nije bitan.

Studija Garcia-Murilo iz 2013. godine došla je do istih zaključaka. Ova studija analizirala je korelacije između primene inovacija u upravi kroz e-upravu (UN e-indeks spremnosti vlade na promene i UN indeks telekomunikacione infrastrukture) i nivoa korupcije (mereno indikatorima UN). Analiza je pokazala da uvođenjem e-uprave i prisustvo vlade na webu smanjuje percepciju korupcije u zemlji.<sup>408</sup>

### *Izazovi i ograničenja*

Uprkos svom potencijalu, upotreba IKT za borbu protiv korupcije nije čarobni štapić. Ostvarenje njegovog punog potencijal zavisi od političkih, infrastrukturnih, socijalnih i ekonomskih faktora. Značajni izazovi u pogledu pristupa Internetu, poverljivosti i troškova povezani sa primenom IKT rešenja.

### *Političko okruženje*

---

<sup>404</sup> Chene, M. (2012) *Use of mobile phones to detect and deter corruption*, <http://www.u4.no/publications/use-of-mobile-phones-to-detectand-deter-corruption/>

<sup>405</sup> Zinnbauer, D. False, D. (2012) *Window Dressing or Taking Integrity to the Next Level? Governments Using ICTs for Integrity and Accountability - Some Thoughts on an Emerging Research and Advocacy Agenda* [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2166277](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2166277)

<sup>406</sup> Zinnbauer, D. False, D. (2012) *Window Dressing or Taking Integrity to the Next Level? Governments Using ICTs for Integrity and Accountability - Some Thoughts on an Emerging Research and Advocacy Agenda* [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2166277](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2166277)

<sup>407</sup> U4 Expert Answer, (2015) *Technological innovations to identify and reduce corruption*, Anti-corruption Resource Centre, CMI Michelsen Institute.

<sup>408</sup> Garcia-Murillo M. (2013), *Does a government web presence reduce perceptions of corruption?* <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02681102.2012.751>

Preduslov za uspeh IKT rešenja je omogućavanje političkog okruženja koje promovise i štiti slobodu govora. Ovo potvrđuje iskustvo mnogih zemalja, u kojima su vlade **napravile napore** za kontrolu razvoja i upotrebe IKT. Potencijal IKT se može koristiti za društvenu mobilizaciju. Takođe postoji rizik da se IKT zloupotrebe za nedemokratsku kontrolu.

### *Infrastrukturno okruženje*

Širom sveta, preko milijardu ljudi ima pristup Internetu i mogu da koriste nove informaciono-komunikacione tehnologije za razvoj. Međutim, ogromna većina svetskog stanovništva je još uvek bez interneta, što im onemogućava pristup ovom inovativnom pristupu urpavi. Dok prodor mobilnih telefona ubrzano napreduje, ostaju prepreke univerzalnom pristupu Internetu.<sup>409</sup>

### *Bezbednost i poverljivost*

Povezani su značajni sigurnosni izazovi uz upotrebu mobilnih telefona za prijavljivanje korupcije. Ako je sistem loše dizajniran ili ranjiv, uzbunjivač rizikuje da bude identifikovan ili poruka presretnuta. Prema USAID, obične tekstualne poruke ne bi smele biti smatrane sigurnim, posebno kada je moguće da primalac ili pošiljalac bude stavljen pod nadzor. Mnoge vlade vrše pritisak na operatere da registruju SIM kartice, kako bi mogli da povežu osobu sa SIM karticom. Izazov je, stoga, osigurati poverljivost kada se prenose osetljive informacije.<sup>410</sup>

### *Operativna pitanja*

Operativna pitanja takođe mogu biti prepreka za efikasnu upotrebu IKT. Uključuju upotrebljivost i ograničenja mobilnih telefona (mali ekrani, kratke poruke i složene naredbe), propise i pravne aspekte mobilnih aplikacija, troškove plaćanja, podelu prihoda itd. Neke usluge su vezane za određene operatere, što stvara izazove interoperabilnosti između operatera različitih zemalja.<sup>411</sup>

### *Primeri tehnoloških inovacije za identifikovanje i smanjenje korupcije*

Postoji više načina na koje IKT mogu doprineti identifikovanju i smanjenju korupcije:

- Tehnološke inovacije mogu da koriste vlade da poboljšaju efikasnost i transparentnosti javne uprave, komunikaciju i informisanost građana;
- Građani i civilno društvo takođe mogu koristiti IKT za podizanje svesti o značaju korupcije, da prijave zloupotrebe, prikupljaju podatke i nadgledaju vladine aktivnosti;
- Upotreba IKT u borbi protiv korupcije predstavlja put za dovođenje tehnološke zajednice bliže aktivistima i civilnom društvu, putem fenomena *hekatona*. Poslednja međunarodna antikorupcijska konferencija bila je fokusirana na traženje inovativnih načina za borbu protiv korupcije uz korišćenje novih tehnologija i hekatona. Konkretnije, bio je širok spektar uspešno sprovedenih inicijativa u svetu u poslednjoj deceniji.<sup>412</sup>

### *IKT za izveštavanje*

---

<sup>409</sup> U4 Expert Answer, (2015) *Technological innovations to identify and reduce corruption*, Anti-corruption Resource Centre, CMI Michelsen Institute. s. 12

<sup>410</sup> Ibid. s. 7.

<sup>411</sup> Ibid. s. 8

<sup>412</sup> Ibid. s. 3



Tehnologija pruža efikasne nove kanale za izveštavanje administrativne zloupotrebe i korupciju i olakšava podnošenje žalbi. Izveštavanje se može izvršiti putem veb lokacije, telefona ili telefonske aplikacije koje traže i zbirno iskustvo građana o korupciji.

### *Prijavljivanje podmićivanja i sitne korupcije*

Najpoznatije izveštavanje o korupciji je na veb sajtu je Janaagraha Center for Citizenship's ipaidabrike.com. Putem ove veb stranice građani mogu izveštavati o prirodi, broju, obrascu, tipovima, lokaciji, učestalosti i vrednosti stvarnih koruptivnih radnji. Ipaidabrike.com je između 2010. i 2012. godine dobio skoro 22.500 izveštaja, od kojih su neki rezultirali hapšenjima i osuđujućim presudama.<sup>413</sup> Na istoj veb lokaciji, građani mogu da izveštavaju o pozitivnim iskustvima koja imaju sa poštenim javnim službenicima. Inicijativa je započela u Indiji, ali se sada koristi u Grčkoj, Keniji, Zimbabveu i Pakistanu. Nove verzije ipaidabrike.com će uskoro biti pokrenuti u Azerbejdžanu, Južnoj Africi, Ukrajini i Tunisu.

Transparensi internešenel Makedonija je pokrenula mrežnu platformu za izveštavanje pod nazivom *Podvuci crvenu liniju* koja omogućava pojedincima koji su doživeli ili bili svedoci korupcije da prijave svoje slučajeve putem SMS-a, slanjem e-pošte, korišćenjem veb obrasca, na Tviteru pomoću heštega #korupcijaMK ili izveštavanjem preko telefona. Izveštaji se tada verifikuju od osoblja TI Makedonija i prosleđuju odgovarajućim javnim institucijama sa zahtevom praćenja. U 2012. *Povuci crvenu liniju* dobio je oko 200 izveštaja, od kojih su 60 verifikovani.<sup>414</sup>

Postojale su brojne globalne platforme za izveštavanje razvijene poslednjih godina. BRIBELine je dostupna na 21 jeziku. Pokrenuo ju je TRACE.BRIBELine.<sup>415</sup> Ova platforma prikuplja informacije širom sveta putem anonimne žalbe za primanje mita vladinih službenika, službenika međunarodne organizacije, snaga bezbednosti, preduzeća u državnom vlasništvu itd. Informacije se koriste za preduzimanje pravnih ili istražnih radnji, a objedinjeni podaci su dostupni javnosti za podizanje svesti o specifičnim izazovima korupcije.

Izveštaj pruža globalni uvid u sve poznate izvršne aktivnosti – istražne radnje, izvršenja i odbijanja - počev od prvog američkog gonjenja slučajeve podmićivanja 1977. godine, nakon donošenja Zakona o stranim korupcijskim praksama. Najnoviji podaci pokrivaju izvršne aktivnosti do 31. decembra 2019. godine, a zasnivaju se prvenstveno na slučajevima i istragama praćenim u TRACE Compendium mrežnoj bazi podataka o prekograničnim slučajevima korupcije.

Izveštaj ocenjuje dve vrste podmićivanja: podmićivanje stranih zvaničnika (nepropisne isplate strane kompanije vladinom zvaničniku koji nije državljanin vlade koja je inicirala izvršni događaj) i podmićivanje domaćih zvaničnika (nepravilne isplate stranih kompanija državnom službeniku koji je državljanin vlade koja je pokrenula izvršni postupak).

Prema njihovom izveštaju od marta 2020. godine kompanije u ekstraktivnoj industriji suočile su se sa najviše istraga protiv podmićivanja prošle godine, a povećale su se i američke istrage o

---

<sup>413</sup>IACC, *New technologies against petty corruption: Tactics and Lessons from the 2012 IACC*

<sup>414</sup> tRansparency International Macedonia, *Keeping redd + clean: A step by step guide to preventing corruption*, <https://www.transparency.org/en/publications/keeping-redd-clean>  
<https://www.transparency.org/en/publications/keeping-redd-clean>

<sup>415</sup> [www.TRACEinternational.org](http://www.TRACEinternational.org)

podmićivanju stranih zvaničnika u vazduhoplovnoj, odbrambenoj i bezbednosnoj industriji. Međutim, globalno su akcije primene mita pale 2019. godine.<sup>416</sup>

To je samo nekoliko ključnih nalaza iz Izveštaja o globalnom sprovođenju zakona za 2019. koji je sprovela grupa za borbu protiv podmićivanja TRACE International. Izveštaj je koristan resurs za pravne stručnjake u njihovim naporima u upravljanju rizicima, koji žele bolje da razumeju koje zemlje sprovode zakone o podmićivanju ili gde su primanja mita i korupcija vodeći.

### *Istrage po industriji*

Prema najnovijem izveštaju, u skladu sa prethodnim godinama, ekstraktivne industrije doživele su najveći broj istraga navodnog podmićivanja stranih ili domaćih zvaničnika, isključujući istrage koje su sprovodile Sjedinjene Američke Države. Oni su činili 20 posto svih istraga izvan SAD, sa 49 stranih istraga izvan SAD i 46 domaćih istraga izvan SAD. Ovo otkriće nije iznenađujuće, s obzirom na to da su zemlje bogate prirodnim resursima neka vrsta skloništa za podmićivanje i korupciju. Povećavanje ovog rizika je u tome što mnogim zemljama bogatim prirodnim resursima dominiraju državni subjekti, gde su interakcije sa stranim vladinim zvaničnicima uobičajene. Sledeća industrija bila je inženjering / građevinarstvo, sa 34 inostrane istrage izvan SAD i 49 neameričkih domaćih istraga (18 posto svih istraga), a zatim vazduhoplovna / odbrambena / bezbednosna industrija, sa 40 stranih istraga van SAD i 32 neameričke domaće istrage (15 posto svih istraga).<sup>417</sup>

### *Izvršenje prema industriji*

Sa stanovišta izvršenja, isključujući one koje su donele Sjedinjene Američke Države, industrija ekstraktivnih proizvoda doživela je, navodno, najviše podmićivanje domaćih ili stranih zvaničnika, sa 42 neameričke akcije izvršenja i 18 neameričkih domaćih radnji (25 procenata svih postupaka za primanje mita koji nisu iz SAD). Iza ekstraktivne industrije, inženjerske i građevinske kompanije predstavljale su drugi najveći broj svih akcija izvršenja van SAD na globalnom nivou, sa 24 na osnovu domaćeg podmićivanja i 19 na osnovu podmićivanja iz inostranstva, navodi TRACE. Pored toga, proizvođači i pružaoci usluga videli su 16 radnji izvršenja koje su proizašle iz domaćeg podmićivanja i 18 iz inostranog podmićivanja. Ove industrije pratile su vazduhoplovstvo / odbrana / bezbednost i finansijske usluge. Među američkim istragama navodnog podmićivanja domaćih i stranih zvaničnika, ekstraktivne industrije predstavljale su 19 posto, zatim finansijske usluge sa 16 posto, a proizvođači / pružaoci usluga sa 12 posto. Ekstraktivne industrije takođe su imale najviše američkih mera izvršenja, sa ukupno 18 procenata, zatim proizvođači / dobavljači usluga sa približno 15 procenata i vazduhoplovstvo / odbrana / bezbednost sa približno 12 procenata.<sup>418</sup>

### *Globalne istrage*

Prema TRACE, ukupno je bilo 328 istraga u vezi sa navodnim podmićivanjem stranih zvaničnika koje su vlasti u 37 zemalja vodile do kraja 2019. Sjedinjene Države su provodile 121 istragu, što predstavlja 37% svih tekućih istraga u vezi sa navodnim podmićivanjem stranih zvaničnika. Na evropske zemlje trenutno otpada više od polovine svih istraga - ukupno 165, dok na azijsko-pacifički

---

<sup>416</sup> Jaeger, J. (2020) „TRACE: Bribery enforcement down in 2019“, *Compliance Week*, Mar 20,2020.

<sup>417</sup> Ibid.

<sup>418</sup> Ibid.

region otpada 8% istraga koje su u toku, zatim na Ameriku (bez Sjedinjenih Američkih Država) sa 3%, na Bliski istok približno 1%, a na Afriku sa manje od 1%.<sup>419</sup>

### *Izvršenja na globalnom nivou*

Od 2018. godine 23 zemlje zaključile su 420 izvršnih radnji u vezi sa navodnim podmićivanjem stranih zvaničnika. Sjedinjene Američke Države zadržale su najjaču evidenciju o izvršenju tokom ovog perioda sa 279 izvršnih radnji, što predstavlja približno 66% svih stranih slučajeva podmićivanja. Zemlje u Evropi preduzele su 115 izvršnih radnji, približno 27%. Zemlje u azijsko-pacifičkom regionu bile su odgovorne za približno 3% ukupnih radnji izvršenja koje se tiču navodnog podmićivanja stranih zvaničnika, zatim Amerika (bez Sjedinjenih Američkih Država) sa 2% i Bliski istok sa manje od 1%. Sve u svemu, broj globalnih i američkih slučajeva izvršenja, koji uključuju podmićivanje stranih zvaničnika opao je u 2019. godini, sa 19% smanjenja u američkim izvršnim radnjama i 45% posto smanjenja u izvršnim postupcima koji nisu iz SAD. „Iako je 2019. zabeležen pad transnacionalnih akcija primene mita, trendovi nisu u suprotnosti sa fluktuacijama koje smo videli u prošlosti“, rekla je predsednica TRACE Aleksandra Vrage. „Reklamno poravnanje Airbus-a u januaru jasno pokazuje da rizik od veoma značajnih kazni za kompanije koje ne shvate ozbiljno poštovanje zakona ostaje realan.“<sup>420</sup>

### *Mapiranje mita i sitne korupcije*

Inicijativa koja je razvijena u Rumuniji omogućava građanima da podele svoja iskustva podmićivanja prilikom interakcije sa javnim službama i iznos novca koji su morali da plate. Ova inicijativa je bila razvijena 2012. godine zahvaljujući podršci Restart-a.

TeachSoup, Povereništvo za civilnu i srednjoistočnu Evropu i Microsoft pokrenuli su izazov u okviru koga je za prva četiri meseca prispelo oko 650 prijavi korupcije. Izazov se sastojao u tome da se mapiraju i identifikuju oni koji su “najjeftiniji” pružaoci usluga i najmanje korumpirani.

### *IKT za praćenje*

IKT se sve više koriste za nadgledanje budžeta i projekata i vladine aktivnosti, kao i za traženje zvaničnih informacija. *Alaveteli* je jedan od besplatnih softvera za društvenu e-poštu, koji koriste građani da zahtevaju informacije od svoje vlade. Alaveteli omogućava prepisku sa relevantnim vlastima i vodi evidenciju o svim zahtevima i odgovorima na njih. Alaveteli je finansirao Društveni institut “Open” i Fondacija “Hivos”.

Praćenje budžeta može se vršiti preko *Openspending.org*. Cilj *Openspending.org* je da pomogne u praćenju finansijskih transakcija svake vlade i preduzeća širom sveta. Projekat je participativni i prihvaćen je u nekoliko zemalja. *Transparenci International* Slovačka pokrenuo je u Slovačkoj, 2013. godine predstavljanje informacija o budžetu i rashodima iz više od 20 gradova širom Slovačke. Svetska banka pokrenula je Kamerunski budžetski upitnik, u saradnji sa *Openspending.org*, da bi se vizualizovao nacionalni investicioni budžet, da bi se obezbedio podnacionalni budžet indeksa transparentnosti i da omogući ljudima da lako istraže finansijske podatke zemlje.<sup>421</sup>

<sup>419</sup> Ibid.

<sup>420</sup> Jaeger, J. (2020) „TRACE: Bribery enforcement down in 2019“, *Compliance Week*, Mar 20, 2020.

<sup>421</sup> <http://openspending.org/>

### *Praćenje političkog života*

IKT takođe mogu poslužiti za praćenje političkog života zemlje, od finansiranja političkih partija do aktivnosti parlamenta. Češki i slovački veb sajt KohoVolit vodi evidenciju o predlozima i poziciji izbornih kandidata pre izbora i nadgleda sprovođenje programa kandidata.

### *Monitoring socijalnih usluga*

Poslednjih godina, mnogi projekti društvene odgovornosti su počeli da koriste IKT za praćenje davanja socijalne službe. Nedavno je Transparenci International Nemačka pokrenuo mrežnu platformu za nadgledanje veza između poslovne zajednice i nemačkih univerziteta. *Hochschulvatch* mapira novac koji je dobila visokoškolska ustanova preko korporacije preko sporazuma.

### *IKT za prikupljanje podataka*

Paralelno sa izveštavanjem na mreži, IKT se mogu koristiti za prikupljanje i objedinjavanje podataka kako bi argumenti bili što ubedljiviji. *Mađarski K-Monitor* je izgradio bazu medijskih izveštaja o korupciji, može se pretraživati po lokaciji, političkoj stranci, sektoru itd. Ova inicijativa je prikupila, kategorizovala i objavila 20.000 izveštaja u 2016.<sup>422</sup>

### *IKT za kampanju, socijalnu mobilizaciju i građanin-vlada interakciju*

#### Mobilizacija građana

IKT se mogu koristiti za mobilizaciju građana i kampanje za podizanje svesti. Mobilne aplikacije mogu biti dizajnirane da dosegnu većinu pretplatnika mobilnih uređaja kroz kampanje za informisanje / reklamiranje pomoću SMS poruka. Organizacija koja vodi takve inicijative treba da izgradi značajnu bazu podataka ciljanih pretplatnika sa aktivnim brojevima telefona, što se može pokazati izazovnim. Primer sličnih pristupa je kampanja koju vodi #InternetNecesario u Meksiku, koja je koristila kombinaciju tvitera, blogova i doseg medija za vršenje pritiska na meksičke zakonodavce da se eliminiše porez od 3% na pristup Internetu koji je bio prošao bez konsultacija sa civilnim društvom.<sup>423</sup>

### *Inicijative e-uprave*

Vlade sve više koriste IKT za pružanje informacija i usluga građanima, kako bi se poboljšala efikasnost i transparentnost javnih uprava i za bolju interakciju sa građanima. Elektronska uprava igra sve značajniju ulogu u promocija participativnog i inkluzivnog razvoja i demokratije i paralelno raste interes za transparentan rad vlade. Brojne inicijative e-uprave su uspešno sprovedene u poslednjoj deceniji.

### *Elektronska nabavka*

Elektronska nabavka bila je jedna od prvih primena IKT u vladinim aktivnostima. Elektronska nabavka je zamena procedura na papiru sa IKT tokom procesa nabavke. Ona može smanjiti

---

<sup>422</sup> <https://k-monitor.hu/home>

<sup>423</sup> <http://transparency.globalvoicesonline.org/project/internetnecesario>

administrativne troškove, ubrzati proces, povećati transparentnost, olakšati nadzor, podstaći prekograničnu konkurenciju i podržati razvoj centralizovane uprave za nabavke.<sup>424</sup>

### *E-pravosuđe*

IKT nude znatan potencijal za poboljšanje načina na koji pravosuđe funkcioniše na nacionalnom nivou (arhiviranje, zaštita dokaza, izveštavanje, sledljivost) i na međunarodnom nivou (međunarodna pravosudna saradnja, obuka). Elektronsko pravosuđe pomoglo je da se tokovi posla povećaju, da sudski postupci budu efikasniji i transparentniji.<sup>425</sup> Pored toga, obaveštava građane o njihovim pravima i može doprineti pojednostavljenju postupaka.<sup>426</sup>

### *Elektronska identifikacija*

Za modernizaciju sistema korišćene su nove tehnologije procesa identifikacije građana i distribucije socijalnih usluga i beneficija elektronska identifikacija je veliki napredak. Digitalni postupak za dobijanje lične karte i biometrijski dokaz identiteta elektronskim putem, čine sistem pristupačnijim, transparentnijim i odgovornijim. Takve inicijative mogu smanjiti rizike u raspodeli socijalnih davanja i usluga, kao i u međunarodnoj pomoći.

### *Uticaj znanja na borbu protiv korupcije*

Koncept upravljanja znanjem nije nov za javni sektor i, na neki način, uvek je bio integrisan u zadatke vlada, tj. neodvojivi deo svih strategija, planiranja i primene. Putem javnih politika, političari i zaposleni u javnom sektoru koriste znanje da oblikuju svoje okruženje i da, na taj način, naprave razliku u odnosu na druge države. Cela zajednica utiče na javnu politiku, pa vlade imaju veliku ulogu u društvenom uspehu. Društvena odgovornost, koja doprinosi opštem dobru, dalje pojačava značaj efikasnog upravljanja znanjem u javnim službama.

Vlade su pod stalnim pritiskom društva da povećaju svoju efikasnost i kvalitet svog rada sa što manje resursa, dok bi, istovremeno, trebalo da pokažu veću odgovornost i transparentnost procesa.<sup>427</sup>

Jasna komunikacija sa izlazima i rezultatima politike sa svim zainteresovanim stranama i pokušaji zajedničkog postizanja boljih ishoda može biti polazna tačka za transformaciju relativno nekonkurentne organizacije javnog sektora u dinamične i organizacije koje uče i zahtevaju novo znanje. Iako je znanje prepoznato kao osnovna strateška imovina u sve dinamičnijem javnom poslovnom okruženju i zajednici, efikasnije upravljanje i razvoj politika zavisi od sistematizacije, efikasnijeg “hvatanja” i širenja informacija i primene znanja.

---

<sup>424</sup> UNPAN, *E-government survey* (2012), [http://www.unpan.org/egovkb/global\\_reports/08report.htm](http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm) posećeno: 23. 10.2020.

<sup>425</sup> Zinnbauer, D. (2012) *False Dawn, Window Dressing or Taking Integrity to the Next Level? Governments Using ICTs for Integrity and Accountability - Some Thoughts on an Emerging Research and Advocacy Agenda* (2012)

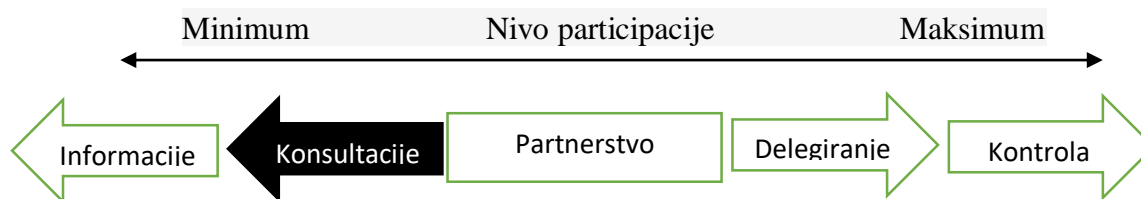
<sup>426</sup> UNPAN, *Knowledge Base of Innovative E-Government Practices*, <http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/KnowledgeBaseofEGovernmentPractices/tabid/828/language/en-US/Default.aspx> posećeno 23. 10. 2020.

<sup>427</sup> Riege, A. Lindsay, N. (2016) „Knowledge Management in the Public Sector: Stakeholder Partnerships in the Public Policy Development”, *Journal of knowledge management*, 10(3), str. 24-39.

Ukoliko ne počnu sa primenom koncepta upravljanja znanjem, neke vlade rizikuju da zaostanu za privatnim sektorom.<sup>428</sup>

Što je bolja baza znanja na kojoj se gradi javna politika, veća je verovatnoća da će uspeti. Konkretno, ako se znanje o korupciji i antikoruptivnim aktivnostima prenosi na društvo, vlada će biti efikasnija u toj borbi i moći će da poveća broj zainteresovanih strana i da izgradi veće poverenje sa građanima.<sup>429</sup>

Efikasna partnerstva između vlade i zainteresovanih strana dobijaju sve veći značaj u borbi protiv korupcije, uključujući pružanje znanja vladi i podizanje odgovornosti u javnosti. Sposobnost partnerskog učenja zasnovanog na znanju i uspešno sprovođenje tehnika koje omogućavaju međusobno stvaranje, prenos i primenu znanja iz oblasti korupcije i koruptivnih aktivnosti, je kritičan faktor konkurentske prednosti. Transparentni procesi, koji omogućavaju efikasne dvosmerne transfere znanja između javnih organizacija i zainteresovanih strana, su osnovni za uspostavljanje uspešnog partnerstva u borbi protiv korupcije. Njima bi trebalo da rukovode jasno i otvoreno artikulisani ciljevi i strategije upravljanja znanjem, plan implementacije odabranih strategija upravljanja znanjem, kao i njihovo transparentno merenje.<sup>430</sup>



**Slika 10.** Konsultativni kontinuitet u borbi protiv korupcije

Mnoge vlade se suočavaju sa određenim izazovima i etičkom odgovornošću različitih zainteresovanih strana, uključujući i ponovnu upotrebu postojećeg znanja i stvaranje novih znanja, te bavljenjem suprotstavljenih kultura i pogleda na korupciju i obezbeđenjem uravnotežavanja zainteresovanih strana u debati o akcijama i politikama. Stoga, vlade moraju prepoznati i obratiti posebnu pažnju na pitanja koja se odnose na različite sposobnosti zainteresovanih strana da efikasno učestvuju u raspravama i aktivno učestvuju u razvijanju procesa koji će obuhvatiti efikasno širenje znanja o aktivnostima u borbi protiv korupcije.

#### 1.4. Izazovi u sprečavanju korupcije

Suštinska promena i izazov je prelazak sa pasivne na aktivnu transparentnost.

Aktivna transparentnost odnosi se na sve mehanizme pomoću kojih javni organi proaktivno šire javne informacije, čineći ih dostupnim građanima putem različitih medija. Širenje javnih informacija sastoji se od davanja informacija o sprovedenim aktivnostima i donetim odlukama, a koje su dostupne građanima.

<sup>428</sup> Ibid.

<sup>429</sup> Bridgman, P. Davis, G. (2014), *The Australian Policy Handbook*, 3rd ed., Allen & Unwin, Sydney

<sup>430</sup> Ibid.

Širenje javnih informacija postalo je važno tokom poslednjih nekoliko godina. Javne vlasti promovišu upotrebu Interneta i društvenih mreža za jačanje odnosa sa građanima. Ovo predstavlja jedan od glavnih alata za postizanje veće transparentnosti. Zapravo, u Evropskoj uniji je 41% pojedinaca koristilo Internet za dobijanje informacije sa veb lokacija javnih vlasti.<sup>431</sup>

Neke zemlje su usvojile propise kojima se uspostavlja posebna obaveza za širenje javnih informacija na Internetu. U Španiji i Italiji, postoji utvrđena obaveza periodičnog širenja i ažuriranja javnih informacija na Internetu.<sup>432</sup>

Transparentnost u saradnji je još jedan izazov sa kojim se Srbija susreće. Zasniva se na ponovnoj upotrebi informacija o strane građana u cilju povećanja transparentnosti i praćenja i nadzora javnih aktivnost. Proširenje tehnologija omogućava javnosti širenje javnih informacija. Ponovna upotreba se sastoji od upotreba dokumenata u posedu organa javnog sektora od strane pojedinaca ili organizacija u komercijalne ili nekomercijalne svrhe različita od početne svrhe javne službe za koju je proizvedena.<sup>433</sup>

Samo odobravanje propisa o transparentnosti ima pozitivan uticaj o sprečavanju korupcije olakšavajući otkrivanje koruptivnih radnji i ljude protiv kojih se može preduzeti akcija te poboljšavajući efikasnost pružanja javnih usluga.

Budući razvoj na polju prava na dobru upravu dovešće do drugačijeg pristupa opštem interesu.

Uloga prava na dobru upravu može se poboljšati upotrebom veštačke inteligencije u donošenju odluka. Ovo je sfera u kojoj bi prediktivna analitika podataka mogla biti od najvećeg interesa, koristeći sistem velikih podataka. Budući razvoj uključuje automatizovano donošenje odluka, što će doneti diskusije o diskrecionim ovlašćenjima i ograničenjima računara.<sup>434</sup>

Dobro upravljanje, dobra vlada i pravo na dobru upravu biće pod uticajem algoritamske regulacije. Veštačka intligencija i mašinsko učenje otvaraju zanimljive perspektive u optimizaciji vlade i povećanju nerpistrasnosti, ali otvaraju zabrinutost o mogućoj algokratiji.

Takođe je relevantno proširenje obaveza povezanih sa pravom na dobru administraciju, kao i kreiranje novih pravila. Pametne regulacije razvijena je u EU bez ikakve veze sa pravom građana na dobru upravu. Ovo bi moglo da se primeni i na pametne propise povezne sa pravom na dobru administraciju, jer su dobri propisi rezultat (dobre) uprave i omogućavaju da se izbegne korupcija.

Ono što bi Srbija trebalo da primeni iz dobre prakse razvijenih evropskih zemalja jeste intenzivan razvoj demokratije i transparentno donošenje odluka.

---

<sup>431</sup> E-government activities of individuals via websites (code: isoc\_ciegi\_ac)

<sup>432</sup> Spanish Law 19/2014 of 9 December 2013, on transparency, access to public information and good government and Italian legislative decree of 14 March 2013, n. 33, Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni

<sup>433</sup> Martinez, A. C. (2020) „Public transparency as a tool to prevent corruption in public administration“, *Preventing corruption through administrative measures*, EU Hercile III Programme.

<sup>434</sup> Danaher, J. (2016). The threat of algocracy: reality, resistance and accommodation. *Philosophy & Technology*, 29(3), 245-268.

Sve analizirane razvijene zemlje, sa najvišim rejtingom i indeksom CPI imaju vrlo visok nivo demokratije u društvu, kao i razvijeno zakonodavstvo, koje se striktno poštuje.

Sa druge strane, javni poslovi su transparentni i poverenje građana u institucije sistema je zbog toga veoma veliko.

Birokratija je svedena na minimum, tako da građani i poslovni subjekti mogu za kratko vreme obaviti sve potrebne poslove, te nemaju potrebu za bilo kakvom koruptivnom aktivnošću.

Unapređenje znanja građana o njihovim pravima i obavezama, stvaranje potpuno nezavisnog pravosudnog sistema, kao u razvijenim državama (Danska, Švedska i sl.), kreiranje klime u društvu koja bi omogućila pritisak na donosioce odluka da se striktno pridržavaju zakona i sprovode ga, jačanje i unapređenje demokratije u društvu, te jačanje političke volje za suzbijanje korupcije u društvu, dovelo bi Srbiju u mnogo bolji položaj u Evropi i svetu, smanjila obim korupcije i povećala rejting zemlje u vrlo kratkom roku.



## Zaključna razmatranja i provera hipoteza

### Provera hipoteza

Hiopoteze su proverene sprovođenjem istraživanja analize podataka Eurobarometra, Izveštaja Sektora unutrašnje kontrole MUP Srbije i Agencije za borbu protiv korupcije, kao i uvidom u relevantnu i recentnu naučnu i stručnu literaturu, Istraživanja poverenja građana u institucije sistema i analizom podataka iz *Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala* MUP Srbije.

### **Opšta hipoteza**

#### **H0 Odnos percepcije korupcije u korelaciji je sa percepcijom poverenja u institucije.**

Politološka literatura nudi različita teorijska razmatranja i kontradiktorne empirijske nalaze o odnosu između različitih oblika poverenja i korupcije. Uslaner je 2004. objavio članak koji je intenzivno istraživao ove promenljive i tvrdio je da je efekat korupcije na poverenje veći od suprotne uzročne tvrdnje (poverenje rađa pošten politički sistem).

Korupcija je vrlo sebično i racionalno ponašanje. Nasuprot tome, poverenje kao osnovni element socijalnog kapitala je vrednost koja izražava uverenje da su drugi deo moralne zajednice. Ipak, neki naučnici su neodlučni u stavu da se tako snažno moralističko tumačenje inputira poverenju.

Poverenje se odnosi na sigurnost očekivanja i leži u osnovi za saradnju sa ljudima koji nisu poput nas samih. Ljudi koji veruju, skloniji su optimističnom pogledu na svet uopšte i sopstvenoj sposobnosti da utiču na svoj život.

Za razliku od korupcije, poverenje pozitivno korelira sa širokim spektrom normativa veoma poželjne promenljive. Izgleda da poverenje neguje ono, što uništava korupcija. Na individualnom nivou, srazmerno visok nivo poverenja dovodi do toga da pojedinci imaju pozitivan stav prema svojim demokratskim institucijama, da se više uključe u poslovne i kulturne grupe, da je veća verovatnoća da će volontirati u politici i građanskim organizacijama, te da će biti tolerantniji prema manjinama.

Štaviše, ljudi koji veruju u druge, češće preporučuju jake standarde moralnog i zakonskog ponašanja. Takođe, ljudi koji veruju da je pravni sistem pravedan, imaće više poverenja u svoje sugrađane.

Kao rezultat, društva sa više poverenja imaju u bolje upravljanje, bolje uslove života, veći ekonomski rast i otvorenije i efikasnije tržišne ekonomije. Ona više troše na preraspodelu, više poštuju zakon i imaju manje kriminala i korupcije.

Među empirijskim studijama koje analiziraju odnos između korupcije i poverenje, posebno Paldam i Svendsen, Moreno, Uslaner i Ti zaključuju da postoji jak negativan odnos između korupcije i poverenja, što znači da društva koja imaju izgrađeno poverenje, imaju manje ljudi koji se ponašaju korumpirano. Moreno, sa druge strane, tvrdi da su takva društva, takođe sklonija toleranciji koruptivne prakse. Visok nivo interpersonalnog poverenja podržava korupciju, jer poverenje igra važnu ulogu u odnosu između korumpiranih osoba, koje obično imaju visok stepen međusobnog poverenja, koji je neophodan za održavanje njihove veze.

Takođe se može zaključiti da veća jednakost i manja korupcija vode ka sveobuhvatnijim programima socijalne zaštite, kao i do višeg nivoa opšteg poverenja.

Ispitujući 33 evropske zemlje Marien i Hjudž identifikuju da nedostatak institucionalnog poverenja može biti uzrok devijantnog ponašanja pojedinaca. Njihovi rezultati pokazuju da ljudi sa niskim nivoom institucionalnog poverenja imaju znatno veću verovatnoću da će prekršiti zakon, nego ljudi sa višim nivoima.

U istraživanju koje je obavljeno u svrhu doktorske disertacije, a koje se sastojalo u analizi CPI indeksa i globalnog rejtinga Republike Srbije u odnosu na broj država obuhvaćenih merenjem, a koje je sproveo TI, došlo se do zanimljivih zaključaka. CPI indeks i rejting zemlje upoređen je sa analizama rada Agencije za borbu protiv korupcije iz 2017. 2018. i 2019. godine, na osnovu kojih se može izvući zaključak o postupanju po predstavljenim građanima i pristupu informacijama od javnog značaja, te o aktuelnom stanju korupcije u društvu.

Poređenje je urađeno i sa podacima iz godišnjih izveštaja o radu Sektora unutrašnje kontrole MUP Srbije za 2017. 2018. i 2019. godinu. Upoređeni su i analizirani podaci o podnetim krivičnim prijavama u Republici Srbiji, kao i o prijavama protiv policijskih službenika i drugim zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Analizirani su i podaci iz *Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala* MUP Srbije, koja je obuhvatila period od 2017 – 2018. godine, a u nekim slučajevima i period 2015. i 2016. godine.

Ova analiza je značajna da bi se upotpunili podaci Sektora unutrašnje kontrole i uporedili sa percepcijom korupcije u policiji, stvarnim stanjem korupcije, te poverenjem koje građani imaju u rad policije.

Na kraju analizirani su podaci Evrobarometra o poverenju građana Srbije u institucije sistema, sa posebnim osvrtom na pravosuđe, kako bi se utvrdio uticaj poverenja na percepciju korupcije u društvu.

Srbija je u analiziranom periodu u globalnom rejtingu pala, od početne 2017. godine za 14 mesta, sa 77. na 91. u 2019. godini. CPI indeks je pao za 3 indeksna poena u 2018. i ostao na istom nivou u 2019. godini.

Kada se ovakav rezultat percepcije korupcije uporedi sa rezultatima dobijenim analizom broja krivičnih prijava na nivou posmatranog perioda, može se ustanoviti da je broj policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP Srbije rastao, te da je sa 149, preko 124, porastao do 190. Prema podacima za 2018. godinu, procenat policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP Srbije, je na istom nivou kao u 2017. 65% ili 204.

Od ukupno 361 krivičnog dela sa elementima korupcije, pripadnici MUP RS izvršili su 324, što je skoro 90% od ukupnog broja, a od 388 krivičnih dela izvršenih od strane policijskih službenika, čak 83,5% ili 324 slučaja su sa elementima korupcije.

U 2018. godini ukupan broj koruptivnih krivičnih dela koja su počinili pripadnici MUP RS iznosi 730 ili 60%, i to 269 za zloupotrebu službenog položaja, 453 za primanje mita i 8 za trgovinu uticajem.

Za 2019. godinu 77% ukupnih krivičnih prijava odlazi na pripadnike MUP Srbije, od čega je 247 ili 58% koruptivnih dela počinilo 158 zaposlenih u policiji i drugim sektorima MUP.

Za 2017. godinu, prema podacima Eurobarometra i CeSID, građani Srbije imaju nizak nivo poverenja u policiju, svega 32%, iako je to za čitavih 6% više nego godinu dana ranije.

Kao što je ranije već navedeno indeks CPI za 2017. godinu iznosio je 41, što je Srbiju stavilo na 77. mesto od 180 ispitanih zemalja.

U 2018. godini poverenje građana u policiju, prema istraživanju Eurobarometra iznosilo je više od 60%. Procenat poverenja je porastao duplo, ali su se građani istovremeno izjasnili da veruju da je policija korumpirana, te da je njen rad ispolitizovan.

Poverenje građana koje je u ovoj godini poraslo, rezultat je rada policije na rasvetljavanju krivičnih dela organizovanog kriminala i korupcije. Ovaj rad doveo je do drastičnog smanjenja organizovanih kriminalnih grupa i to za 53,4%. Takođe trend povećanja otkrivanja krivičnih dela pranja novca povećan je u 2018. godini.

2019. godine je procenat poverenja u policiju je iznosio 39%, dakle, opao je na nivo iz 2017. a porastao je i procenat percepcije građana na korupciju u policiju, što je u direktnoj vezi sa podacima o koruptivnim krivičnim delima koje su počinili pripadnici MUP.

Kada je reč o pravosuđu, podaci istraživanja agencije MONS govore da ono spada među prve tri institucije po nepoverenju građana, a ako se uzmu u obzir podaci Agencije za borbu protiv korupcije, može se videti da je pravosuđe takođe među prve tri institucije u kojima je došlo do kršenja Zakona o Agenciji, u smislu imovine i prihoda funkcionera i postupanja po predstavkama građana.

Od pravosudnih institucija, najniže poverenje građana uživaju Pravosudna akademija, Advokatska komora Srbije, Tužilaštvo, Zatvorski sistem, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca – svi preko 30%.

Što je veće nepoverenje građana u institucije sistema, povećaće se i nivo percepcije korupcije, a i koruptivne aktivnosti u društvu, zato što je poverenje osnova demokratskog društva.

Kada je u pitanju pravosuđe, važno je naglasiti da je kod pravosuđa poverenje najvažnije. Sudovi donose odluke koje utiču i na ljude i ina institucije izvan sudnice.

Kao što se na grafiku može primetiti, percepcija korupcije je, osim u slučaju oblasti obrazovanja, na nešto višem nivou u odnosu na poverenje građana, ali je u pozitivnoj korelaciji, što samo znači da građani veoma dobro percipiraju institucije i zaposlene u njima koji su podložni koruptivnim aktivnostima.

Dakle, i analiza empirijskih podataka dovela je do **potvrde Opšte hipoteze: H0 Odnos percepcije korupcije u korelaciji je sa percepcijom poverenja u institucije.**

### **Pomoćne hipoteze**

**H1 Rad policije, sudstva, tužilaštva i medija u delu kontrole i kažnjivosti direktno utiče na nivo korupcije u društvu.**

Prevenција i borba protiv korupcije u pravosudnom sistemu je prioritetni cilj u reformi društva i države. Korupcija u pravosuđu može štetiti najvažnijim društvenim vrednostima, s obzirom na

činjenicu da je pravni sistem koncipiran tako da osigura nadmoć zakona, što podrazumeva, između ostalog, krivično gonjenje i privođenje pravdi zbog krivičnih dela korupcije.

Legitimitet je presudan za funkcionisanje pravde. Ova karakteristika posebno dolazi iz javnog razumevanja načina na koji je pravosudni sistem organizovan i iz poverenja koje ljudi imaju u nadležnost sudija i druge zaposlene u pravosuđu, kao i iz poznavanja pravila na osnovu kojih sistem funkcioniše i iz prihvatanja autoriteta sudskih presuda. Osim pravne zaštitne, mere profesionalizma, od zaposlenih u pravosudnom sistemu zahteva se da imaju određenu moralnu sposobnost i određeni način ponašanja.

Svako ko je umešan u parnicu koja se izvodi pred državnim sudom, očekuje pošteno suđenje. Da bi se to dogodilo, osim dostupne procedure, sudija, tužilac, policajac i drugi moraju biti profesionalni, moraju se ponašati objektivno i moraju biti neutralni. To su svi aspekti koji se odnose na nepristrasnost kao moralnu vrednost, koja gradi nezavisnosti i potiče iz integriteta. Vladavina zakona pretpostavlja prisustvo tri „I“: Nepristrasnost (Impartiality), nezavisnost (Independence) i integritet (Integrity).

Nepristrasnost je vrhovna vrednost. To je moralna vrednost i odnosi se na nečiju unutrašnjost i na javnog nosioca pravde, podrazumeva dobro uravnoteženu analizu činjenica zasnovanih na važećem zakonu, bez predrasuda i sklonosti u vezi sa slučajem kojim se bavi i bez delovanja na bilo koji način, koji bi favorizovao interese bilo koje strane. Nepristrasnost pravosudnih radnika garantuje njihov režim nekompatibilnosti i ograničenja, odnosno sukoba interesa.

Nezavisnost je spoljna karakteristika i znači da su agenti sposobni da obrađuju slučajeve bez ikakvog uticaja, bilo od drugih državnih vlasti, bilo od pretpostavljenih, zainteresovane strane ili ekonomske interesne grupe. U slučaju sudija, nezavisnost proizilazi iz njihovog statusa i odnosa sa izvršnom i zakonodavnom. Nezavisnost je zakonom zaštićena za sudije, tužioce, advokate i državne službenike, bez obzira na organizaciju za koju rade.

Integritet je unutrašnja karakteristika, koja znači da osoba deluje u skladu sa određenim principima i vrednostima, ne praveći kompromise, ni na poslu ni u privatnom životu. To znači iskreno, dobronamerno, korektno i marljivo obavljanje radnih dužnosti. Zapravo, integritet se manifestuje u vršenju sudskih radnji objektivno, u punoj jednakosti, ispunjavajući zakonske uslove. U pravdi je integritet mnogo više od vrline - to je nužnost.

Integritet se analizira sa dve različite tačke gledišta: „vladavina zakona“, gde se integritet odnosi na profesionalnost javnog agenta (unutrašnja integritet); i „demokratija“, gde se integritet odnosi na odgovornost, pravosudni sistem i njegove institucije, koje moraju steći poverenje javnosti.

Sudije su javno lice pravde. Dok javnost komunicira sa policijom, kao sa svakodnevnim izvršiocima zakona, sudovi donose obavezujuće pravne odluke, koje mogu imati veliki uticaj na živote ljudi. Kada se sudija ne drži visokih standarda integriteta i nepristrasnosti, javnost biva uznemirana i gubi poverenje.

Pravosuđe čini jednu od tri glavne grane državne vlasti. Sudije podržavaju vladavinu zakona. Oni rešavaju sporove između pojedinaca, između države i pojedinca i između različitih nivoa vlasti u državi. Pri tome sudije procenjuju dokaze koji su im predstavljeni i kontrolišu kako se odvijaju

pretresi i suđenja u njihovim sudnicama. Oni takođe utvrđuju krivicu. Stoga je sprečavanje korupcije u pravosuđu od najveće važnosti, s obzirom na njegovu instrumentalnu ulogu u borbi protiv nje.

Poverenje društva u nepristrasnost pojedinačnih odluka, čini glavnu snagu sudstva kao institucije. Ovo ističe i važnost zaštite nezavisnosti sudija i rizike povezane sa disfunkcionalnošću u sudskom sistemu i u telu sudija.

U ovom krugu evaluacije GRECO se usredsredio na elemente koji osiguravaju da sudije mogu razmatrati slučajeve bez straha i naklonosti, bez nepotrebnog uticaja u napredovanje u karijeri i sposobni su da preuzmu odgovornost za obezbeđivanje snažnog i odgovarajućeg nadzora sudskog ponašanja. Neuspeh bilo kojeg od ova tri područja bacaju sumnju na legitimni autoritet sud, sudije koje u njima rade, i na kraju podrivaju vladavinu zakona, stvaraju nepoverenje kod građana i pospešuju korupciju.

### **Kada se vrednost degradira, stvari se pogoršavaju u ono što se naziva korupcijom.**

Korupcija nagrizava sve tri vrednosti koje obuhvataju stubove i zdrav sistem pravosuđa.

Značaj integriteta, kao i načini izgradnje i zadržavanje istog u pravosudnom sistemu je neporeciv. Što se tiče nezavisnosti i nepristrasnosti pravde, one će postojati u onoj meri u kojoj korupcija ne bude mogla da dopre do njih.

GRECO je sproveo evaluaciju u zemljama članicama i usredsredio se na elemente koji osiguravaju da sudije mogu razmatrati slučajeve bez straha i naklonosti, bez nepotrebnog uticaja u napredovanje u karijeri i sposobni su da preuzmu odgovornost za obezbeđivanje snažnog i odgovarajućeg nadzora sudskog ponašanja. Neuspeh bilo kojeg od ova tri područja bacaju sumnju na legitimni autoritet suda, sudije koje u njima rade, i na kraju podrivaju vladavinu zakona.

U mnogim GRECO zemljama sudije uživaju snažan nivo poverenja u društvu. U drugim javnim anketama otkrivaju nizak nivo poverenja, i to u malom, ali značajnom broj zemalja, za koje se smatra da su sudije najkorumpiranije od sve tri grupe o kojima se radi evaluacija. U nekim jurisdikcijama to dovodi do zabrinutost zbog kulture nekažnjavanja. Prvenstveno, ovo je usredsređeno na sposobnost sudija da osude moćna fizička lica. GRECO je stvorio niz jakih preporuka koje će u nekim slučajevima zahtevati političku volju za sprovođenjem.

Tokom evaluacije GRECO je identifikovao ozbiljne probleme u pogledu nezavisnosti sudstva i slabosti u strukturi koja razdvaja tri grane moći. GRECO je nedvosmislen u ovom pogledu: nezavisnost sudstva mora biti priznata i garantovana od svih grana vlasti. Sudska sposobnost za stručno i nezavisno donošenje odluka je neophodna za pravilno funkcionisanje pravosudnog sistema. Pritisak na sudije da se uzdrže od potpunog vršenja svojih pravosudnih funkcija ili da rade na pristrasan način, ne samo da ocrnjuje pojedine sudije, već podriva autoritet sudstva kao pravičnog i nepristrasnog arbitra za sve građane.

Letonija se može pohvaliti *dobrom praksom u sudskoj etici*.

Komisija za sudsku etiku osnovana je 2008. godine. Od svog početka igra važnu ulogu u povećanju samopouzdanja i **baze znanja** iz koje se dalje mogu razvijati principi integriteta i nezavisnosti letonskog pravosuđa. Konkretno, Komisija daje savete i smernice pojedinim sudijama o odredbama vezanim za etiku. Većina mišljenja objavljena do danas, proizašla je iz pojedinačnih upita sudija u

vezi sa izuzećem. Pored svojih ovlašćenja za izdavanje objašnjenja i tumačenja etičkih standarda, Komisija takođe može ispitati lakša etička kršenja koja joj upućuju predsednici sudova.

Litvanija je takođe dosta uradila na nezavisnosti sudstva.

#### *Podizanje poverenja javnosti kroz bolju komunikaciju*

Sudski savet pokušava da reši jaz između percepcije i stvarnosti korupcije u pravosuđu u Litvaniji. Razvijena je politika pravosudne komunikacije koja uključuje: odbor za odnose s javnošću, imenovanje portparola sudova, pravila o pružanju informacija o sudskim predmetima i aktivnostima za javnost koja je odobrio Sudski savet, organizovani su kursevi obuke za komunikaciju, a sudije su podstaknute da javno komentarišu i objasne svoje odluke. Kao rezultat pomenutih akcija, javna slika o pravosuđu se poboljšava poslednjih godina, posebno među korisnicima suda.

Tužioci igraju veoma važnu ulogu u krivičnom delu pravosudnog sistem - oni su ti koji predstavljaju slučajeve pred sudovima i u većini zemalja imaju vrlo jaku istražnu funkciju u pogledu teških krivičnih dela, među kojima je i korupcija. Iz ove perspektive, celokupna diskusija o nezavisnosti krivičnog pravosudnog sistem treba da započne sa sposobnošću tužilačkih sistema da deluju samostalno od ostalih grana vlasti i da donose odluke zasnovane isključivo na meritumu predmeta.

Iako su sudije javno lice pravde, građani retko shvataju važnost rada tužilaca u kontekstu krivičnog pravosuđa. Po samoj svojoj prirodi faza istrage je prikrivena do određenog trenutka u postupku i komunikacija sa javnošću je ograničena. S obzirom na ograničen uvid u rad tužilaca, teško je i izazovno da javnost proceni objektivnost i efikasnost njihovog rada.

U ovom području, možda i više od drugih, presudno je da su etično i odgovorno ponašanje norma, te da se javnost i tu normu percipira. Kad senka nepoverenja prožima tužilaštvo, mogu se pojaviti diskusije u vezi sa osetljivim slučajevima i mogu biti uočeni razlozi koji stoje iza njih. Javno poznavanje aktivnosti tužilaca je tendenciozno ograničeno i dolazi do izražaja naročito kod procesuiranja ili neprocesuiranja velikih i značajnih slučajeva. Tužioci obavljaju ključnu funkciju i blisko saraduju sa sudovima i sa drugim istražnim i organima za sprovođenje zakona. Zato je ključno da su pitanja integriteta i sprečavanja korupcije osnovni vodeći principi u tužilaštvu i da pojedinačni tužioci daju primer u ovom domenu.

Primer dobre prakse u ovom segmentu je Hrvatska.

#### *Etički komitet tužilaca*

Osnivanje etičkog komiteta u tužilaštvu Hrvatske, koje je dobilo savetodavnu ulogu u vezi sa poštovanjem i tumačenjem etičkog kodeksa tužilaca, svakako treba smatrati korakom napred u negovanju klime integriteta unutar profesije. Etički komitet čine predsednik i dvojica članova, koje je imenovao Prošireni kolegijum, Organ javnog tužilaštva. Njegova uloga je, s jedne strane, da odgovori na zahteve tužilaca za tumačenje etičkih principa primenljivih na njih, i, s druge strane, da izdaju mišljenja / preporuke u vezi sa žalbama na ponašanje koje podnosilac smatra suprotnim kodu. U praksi, Komitet prima širok spektar pitanja tužilaca, npr. o tome kako postupati van suda ili tužilaštva u odnosu na stranku u slučaju, na potencijalna ograničenja koja treba da postave na svoje socijalne kontakte, na moguće članstvo u klubovima i udruženjima itd., što dokazuje njihovu potrebu za smernicama u ovoj oblasti, posebno u odnosu na potencijalne nekompatibilnosti i situacije sukoba

interesa. Pristup Etičkog komiteta je neformalni, njegova mišljenja nisu obavezujuća. Ako je kršenje Etičkog kodeksa dovoljno ozbiljno smatraće se disciplinskim prekršajem i na Državnom savetu tužilaca biće sankcionisano.

Uloga medija u borbi protiv korupcije je od veoma velikog značaja, s obzirom na činjenicu dostupnosti velikom broju građana.

Mediji (uključujući društvene medije) imaju važnu ulogu u borbi protiv korupcije jer mogu zahtevati odgovornost i transparentnost od javnog i privatnog sektora. Postoji nekoliko studija koja su pokazala povezanost između slobode štampe i korupcije. Mediji pružaju informacije o korupciji u javnom sektoru tamo gde su vladine aktivnosti netransparentne. Mediji, a posebno istraživačko novinarstvo, igraju presudnu ulogu u izlaganju korupcije javnosti i borbi protiv nekažnjavanja. Ovo je izloženo u izveštaju Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) o ulozi medija i istraživačkom novinarstvu 2018. Istaknuti primer aktivnosti međunarodne saradnje, koje su skrenule pažnju javnosti i organa za sprovođenje zakona na prevaru i korupciju nudi Međunarodni konzorcijum istraživačkih novinara (ICIJ). Publikacija Kancelarije Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC) Izveštavanje o korupciji: Alat za resurse za vlade i novinare iz 2014. ispituje i razjašnjava dobre prakse u novinarskoj profesiji i u zakonodavstvu koje promoviše šire slobode mišljenja i izražavanja koje mogu podržati borbu protiv korupcije.

“Bez novinara koji rade širom sveta, teško da bismo mogli da razotkrijemo korupciju”, kaže jedan zaposleni u Transparenci International (TI) obraćajući se jednoj od njih najvećih pretnji blagostanju i prosperitetu u država i društava - korupciji. Ali odnos između korupcije i slobodne i nezavisne štampe jeste složen, a sigurnost novinara koji izvještavaju o korupciji zabrinjava.

Veliki broj novinara u Srbiji strahuje od optužbe za klevetu, kao i za narušavanje nacionalne bezbednosti.

Ono što je pokazalo istraživanje sprovedeno za potrebe disertacije je činjenica da mediji i pravosuđe uživaju, posle političkih stranaka, najniže poverenje građana u Srbiji. Čak 48% nema poverenja u medije, a 46% u pravosuđe. Policija uživa nešto viši nivo poverenja, 32%, ali građani smatraju da su veoma korumpirani.

Osnovna svrha novinarstva je da kontroliše vlast i da je poziva na odgovorno ponašanje, a ona je odavno obrnuta, što nije dobro ni za jedno društvo i državu.

Mediji su se dugi niz godina finansirali iz spoljašnjih izvora, od donacija. Kada su donacije prestale, zato što su donatori smatrali da postoje države u kojima je finansiranje potrebnije, mnogi, naročito lokalni mediji, privatizovani su. Privatizacija medija je bila netransparentna, tako da su mediji postali uslužni sektor političkih interesa. Sve navedeno dovelo je do urušavanja profesionalnih standarda, a samim tim i do poverenja javnosti. Javnost više ne veruje da je moguć drugačiji medijski sistem. Ujedno je i civilno društvo instrumentalizovano i postalo deo politike, tako da su mediji izgubili jednog od glavnih saveznika u borbi za demokratiju. Borba protiv korupcije u medijima predstavlja otkrivanje netransparentnih vlasničkih odnosa, kritiku loše novinarske prakse koja više nije kontrolor nad radom državnih institucija i borac za demokratiju. Veliki problem leži u nestabilnosti finansiranja javnih servisa, kao i u transparentnosti i odgovornosti. Kriza u medijima, kao i nepoverenje građanja

u javne servise produbila se od momenta kada se sa pretplate prešlo na budžetsko finansiranje. Tada je omogućeno uplitanje države u uređivačku politiku, a stekli su se i uslovi za koruptivne aktivnosti.

Tužilaštvo zajedno sa Državnim većem tužilaca ima veoma nizak nivo poverenja građana Srbije. Naime u Tužilaštvo nema poverenja 34,7% građana, a u Državno veće tužilaca 32,47.

Sudovi, od svih pomenutih institucija značajnih za dokazivanje druge pomoćne hipoteze, uživaju najveće poverenje, 38%. Ipak, zanimljiva je činjenica da Pravosudnoj akademiji ne veruje 51,64% građana, a Visokom savetu sudstva 33,16%.

Podaci iz Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije ukazuju na činjenicu da je pravosuđe treće po broju predstavljeni građana u vezi sa korupcijom, što je veoma loše za integritet pravosudnog sistema države.

Generalno gledajući rezultate istraživanja, može se zaključiti da je zadovoljstvo građana radom pravosuđa na vrlo niskom nivou i da im građani ne veruju.

Policija je, kao što je već rečeno, prepoznata kao veoma korumpirana, o čemu svedoče i podaci Sektora za unutrašnju kontrolu MUP Srbije, kao i podaci iz Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije.

Takođe je značajno za dokazivanje ove hipoteze napomenuti da je veoma mali broj prijava Agencije za slučajeve korupcije procesuiran, a i od tih slučajeva mali broj odluka je osuđujuć.

Upravni sud je u najvećem delu odbio prijave Agencije.

Analizom naučne literature, kao i evaluacije GRECO, značajne institucije SE, teorijski je **potvrđena** prva postavljena pomoćna hipoteza: **H1 Rad policije, sudstva, tužilaštva i medija u delu kontrole i kažnjivosti direktno utiče na nivo korupcije u društvu.**

## **H2 Postoji korelacija između percepcije i stvarnog stepena i obima korupcije**

Tokom poslednjih 15 godina pojavio se veliki broj literature o odrednicama i efektima korupcija u javnom sektoru (Aidt pruža informativnu i ažurnu anketu). Međutim, gotovo sve studije koriste pokazatelje percepcije korupcije, koji ne odražavaju nužno stvarnu prevalenciju korupcije u nekoj zemlji. Kada se umesto njih koriste indikatori iskustva korupcije, neki od utvrđenih empirijskih rezultata nisu čvrsti. Shodno tome, neki su izrazili zabrinutost da subjektivni podaci mogu više odražavati mišljenje nego iskustvo, a buduća istraživanja bi se mogla korisno fokusirati na njih. Istovremeno se može postaviti pitanje da li ispitanici sistematski izveštavaju o direktnoj umešanosti u krivična dela. U nekim zemljama socijalna stigma može odvratiti ispitanike od iskrenog odgovora. Štaviše, percepcija korupcije može se zasnivati više na informacijama, nego na nečijem ličnom iskustvu. U zavisnosti od pouzdanosti tih informacija, prijavljeni slučajevi korupcije percepciji nude dodatne uvide.

Već prilično dugo postoji široki konsenzus da se percepcije ne mogu meriti na objektivan ili intersubjektivno proverljiv način i da zbog toga za ekonomiste imaju malu vrednost. Međutim, za proučavanje određenja ili efekata korupcije, Transparensi internešenel je tokom devedesetih godina razvio svoj Indeks percepcije korupcije (CPI), u čijoj osnovi je anketa koja sumira podatke različitih međunarodnih i nevladinih organizacija. Od tada je to postala standardna mera javnog sektora



korupcije, koja se koristi u akademskim krugovima i političkom savetovanju. Svetski pokazatelj upravljanja Svetske banke (VGI) za kontrolu korupcije razvijen je kasnije, ali je sledio vrlo sličan pristup merenja korupcije. Nedavno je skup podataka Varieties of Democraci (V-Dem) uveo vlastite indikatore korupcije.

Kako se upotreba ovih pokazatelja korupcije u empirijskim analizama širi, subjektivni pokazatelji, posebno oni za korupciju, naišli su na kritike. Zbog sve većeg nezadovoljstva ograničenjima subjektivnih pokazatelja, istraživači su nedavno investirali u razvoj „objektivnijih“ pokazatelja korupcije. Međutim, ove mere su obično ograničene na pojedine zemlje, a unutar zemalja često u određene industrije. Takođe, sudska statistika obično nije pogodna za poređenje u različitim zemljama, mada postoji i jedan inovativni izuzetak.

Prva koja je ubedljivo utvrdila tačnost percepcije korupcije, direktno upoređujući prijavu indonežanskih seljana o korupciji u projektu izgradnje puteva koji se nalazi u njihovom selu, sa objektivnom merom korupcije u tom projektu je Olkenova studija. Otkriveno je da prijavljena percepcija jeste informativna, ali i pristrasna. Olkenova analiza ilustruje ograničenja empirijskog istraživanja korupcije koji se oslanja isključivo na indikatore percepcije.

U međuvremenu je postalo dostupno pregršt pokazatelja koji mere navedeno iskustvo sa korupcijom. Tu se ubraja Međunarodno istraživanje žrtava kriminala (ICVS, koje je objavio Interregionalni institut za istraživanje kriminala i pravosuđa Ujedinjenih nacija), koje od opšte populacije traži njihovo iskustvo sa primanjem mita i drugih zločina. Podaci o iskustvima korupcije poslovnih ljudi sa javnim sektorom potiču iz Svetske ankete poslovnog okruženja (VBES) Svetske banke, koja je sprovedena u periodu od 1999. do 2000. godine, i njenih kontinuirano prikupljenih Anketa preduzeća (ES). Na kraju, Transparenci International objavljuje Globalni barometar korupcije (GCB), koji, između ostalog, pita građane o njihovom iskustvu u korupciji sa različitim vrstama javnih organizacija. Ovi pokazatelji, zasnovani na iskustvu, nisu objektivni u smislu intersubjektivne provere, ali su pokušaj da se sa mišljenja pređe na činjenice. Njihove prednosti u odnosu na postojeći cilj indikatora su evidentne. Podaci su dostupni za veliki presek zemalja, a nivo korupcije ne treba indirektno zaključivati iz indikatora, kao što su rasipna potrošnja ili druge sumnjive aktivnosti. Dostupnost ovog novog tipa indikatora korupcije dovodi do pitanja: Kako su indikatori zasnovani na iskustvu povezani sa uspostavljenim pokazateljima zasnovanim na percepciji? Da li mere isto? A ako ne, zašto to čine i da li se indikatori sistematski razlikuju jedni od drugih? Brojne studije su pokušale da odgovore na ova pitanja. Većina se oslanja na ICVS ili VBES (ponekad u kombinaciji), a vrlo mali broj koristi podatke GCB.

Da rezimiramo, empirijski dokazi o povezanosti percepcije korupcije i iskustva mogu se opisati kao mešoviti, sve do 2019. godine, kada Gutman, Padovano i Voit publikuju svoje istraživanje. Njihova analiza pokazuje da razlike između percepcije korupcije i iskustva nisu samo kvantitativno važan fenomen. Takođe su sistematski povezani sa pojedinačnim socio-demografskim karakteristikama ispitanika kao i političkim, ekonomskim i socijalnim okruženjem u kojem operišu. Rezultati ove analize daju dragocene uvide u to kako pojedinci reaguju na korupciju, kako je percipiraju i koliko je ona rasprostranjena i relevantna. Štaviše, ovi rezultati bacaju sumnju na neke nalaze o korupciji koje su nastale koristeći indikatore percepcije korupcije u regresijama među zemljama.

Ono na šta bi istraživanja trebalo manje da utiču jesu nalazi u vezi sa efektima korupcije, jer su oni često uzrokovani percepcijom korupcije od strane ekonomskih i političkih aktera, a ne nužno objektivnim nivoom korupcije.

Analizom naučne literature i istraživanja dokazana je druga postavljena pomoćna hipoteza: **H2 Postoji korelacija između percepcije i stvarnog stepena i obima korupcije**

Istaživanje sprovedeno za potrebe ove doktorske disertacije, takođe je pokazalo, da postoji korelacija između percepcije korupcije i stvarnog obima korupcije.

Analiza pokazuje da razlike između percepcije korupcije i iskustva nisu samo kvantitativno važan fenomen. Takođe su sistematski povezani sa pojedinačnim socio-demografskim karakteristikama ispitanika kao i političkim, ekonomskim i socijalnim okruženjem u kojem operišu. Rezultati analize daju dragocene uvide u to kako pojedinci reaguju na korupciju i kakva je njihova percepcija korupcije, u smislu rasprostranjenosti i relevantnosti.

Podaci o korupciji potiču iz GCB-a TI i uključeni su nalazi od 2010. do 2019.

Što se tiče percepcije korupcije, GCB traži od ispitanika da procenjuju korupciju u različitim vrstama organizacija, tj. vlada, političke stranke, parlament, lokalna uprava, policija, vojska, sudstvo, poreske vlasti, obrazovanje, medicinske i socijalne usluge, carina, preduzeća, mediji, nevladine organizacije, tradicionalne vođe i verska tela. Mogući odgovori su celi brojevi između 1 (nimalo korumpiran) i 5 (izuzetno korumpiran). Kao što se pokazalo da je korupcija u privatnom sektoru konceptualno i empirijski prepoznatljiva, zanemarena je percepcija korupcije u vezi sa preduzećima, medijima, nevladinim organizacijama, tradicionalnim vođama i verskim telima. Pokazatelj percepcije korupcije (P) je izračunat kao srednja vrednost preostalih pokazatelja percepcije i rezultira kontinuiranim promenljivim u rasponu od 0 do 100, za koju veće vrednosti odražavaju viši nivo percipirane korupcije. Pirsonov koeficijent korelacije između pokazatelja (P) percepcije i CPI na nivou zemlje iznosi 0,51.

Mere korupcije zasnovane na iskustvu mogu izgledati tačnije od indikatora zasnovanih na percepciji. Ali merenje iskušene korupcije takođe predstavlja izazove: sklonost davanju ili primanju mita može se razlikovati u zavisnosti od pravnih režima, kultura, religija, i slično.

Formulisanje pitanja u vezi sa iskustvom ispitanika ili bilo kog drugog člana domaćinstva je prvi pokušaj ublažavanja tog problema. Da se uzdrže od otvorene laži, ispitanici mogu čak i odbiti da odgovore na pitanje. Da bismo to ispravili, nismo se oslanjali samo na sve odgovore sa *da*, već smo tretirali i izričito odbijanje odgovora na pitanje kao pozitivan odgovor. Štaviše, čak i ako ispitanici žele da kažu istinu, možda se neće setiti koliko davno su morali platiti mito. Ovi i drugi nedostaci memorije, međutim, trebalo bi da predstavljaju slučajni šum.

Naše iskustvo se zasniva na hijerarhijskom pitanju u GCB. Njegov prvi deo glasi: U prteklih 12 meseci da li ste vi ili neko ko živi u vašem domaćinstvu imali kontakt sa sledećim osobama ili institucijama? Ako je na ovo pitanje potvrdno odgovoreno, postavlja se drugo pitanje u odnosu na svaku organizaciju sa kojom je ispitanik ili član njihovog domaćinstva bio u kontaktu: Da li ste u proteklih 12 meseci vi ili neko ko živi u vašem domaćinstvu platili mito u bilo kom obliku nekoj od sledećih institucije?

U uzorak su uključeni samo ispitanici koje su bili u kontaktu sa bar jednom organizacijom javnog sektora. U poređenju sa slučajem percepcije korupcije, manje je očigledno kako indikator ukupnog iskustva korupcije treba izgraditi.

Međutim, čini se da se nakon toga, percepcija korupcije ne povećava sa brojem iskušene korupcije. Na osnovu uvida iz ovog empirijskog obrasca, konstruisan je pokazatelj iskušene korupcije, binarni pokazatelj koji ukazuje na to da je pojedinac imao najmanje jedno iskustvo korupcije tokom proteklih 12 meseci.

Dalje, razmatraju se četiri kategorije konkretnih faktora koji bi mogli objasniti sistematske razlike između percepcije i iskustva korupcije. Većina ovih faktora odražavaju navedena objašnjenja pristrasnosti u pokazateljima percepcije korupcije. Na primer, ne može se direktno meriti dostupnost informacija o korupciji u javnosti, ali može se testirati uloga institucija koje bi trebalo da podstaknu širenje takvih informacija.

Konkretni faktori su:

- Pojedinačne socio-demografske karakteristike, kao što su starost, prihod i obrazovanje;
- Agregatni politički pokazatelji, uključujući slobodu štampe, demokratiju i slično;
- Agregatni ekonomski pokazatelji, kao što su prihod i ekonomski rast;
- Kultura, etnička pripadnost i religija, pozivajući se na stavove i uverenja koja preovlađuju u populaciji.

Percepcija korupcije **P** nije samo funkcija individualnog iskustva korupcije **E**, već i karakteristika pojedinca **I** i države **C**, koje sistematski oblikuju verovanja pojedinaca o korupciji u njihovoj zemlji. Stoga se percepcija korupcije može opisati kao:  $P = f(E, I, C)$ .

Kovarijante na pojedinačnom nivou potiču iz GCB skupa podataka. Kontrolna promenljiva pokazuje da li je ispitanik ženskog pola. Kategorička promenljiva razlikuje tri starosne grupe: ispod 30, 30 do 50 i više godina 50. Pojedinačni dohodak kategorisan je kao nizak, srednji ili visok. Obrazovanje je opisano kao osnovno, srednje ili visoko. Status zaposlenja ispitanika je klasifikovan kao zaposlen, nezaposlen, ili ne traži posao (uključujući penzionere).

**Tabela 37.** Deskriptivna statistika, individualni nivo (**I**)

	N	Mean	SD	Min	Max
Percepcija	184,018	58,21	23,67	0	100
Iskustvo	184,018	0,26	0,44	0	1
Godine < 30	184,018	0,28	0,45	0	1
Godine > 50	184,018	0,28	0,45	0	1
SSS	184,018	0,47	0,50	0	1
VSS	184,018	0,35	0,48	0	1
Zaposlen	184,018	0,58	0,49	0	1
Nezaposlen	184,018	0,09	0,28	0	1
Žensko	184,018	0,50	0,50	0	1
Srednji prihod	184,018	0,42	0,49	0	1
Visok prihod	184,018	0,15	0,36	0	1

Druga kategorija potencijalno relevantnih faktora su agregirani politički pokazatelji.

Treća grupa faktora koji potencijalno uzrokuju razlike između percepcije korupcije i iskustva su agregatni ekonomski pokazatelji. Kao i u argumentu u vezi sa individualnim prihodom, očekuje se da će dohodak po stanovniku i njegova stopa rasta biti povezani sa povećanim optimizmom koji zauzvrat rezultira smanjenom percepcijom korupcije. Nasuprot tome, ekonomski uslovi, koji za sobom povlače nejednaku raspodelu dohotka i bogatstvo, mogu povećati percepciju korupcije. Ovo je možda zbog nezadovoljstva pojedinaca ekonomskim stanjem, ali takođe može biti uzrokovano većom prevalencijom velike korupcije u odnosu na situaciju u vrlo nejednakim društvima. Podaci o prihodima i rastu uzeti su iz indikatora svetskog razvoja Svetske banke.

Poslednja grupa potencijalno relevantnih odrednica su kultura i etnička pripadnost.

Argumenti u pogledu institucionalnih, socio-ekonomskih i kulturnih aspekata mogu se sažeti u tri hipoteze:

H1 Pojedinci prilagođavaju percepciju korupcije u svojoj zemlji naviše, kada i sami iskuse korupciju u javnom sektoru.

H2 Pojednice više brine korupcija u javnom sektoru kada su manje optimistični i doživljavaju ekonomske uslove kao nepovoljne.

Za dokazivanje prilagođavanje percepcije korupcije iskustvu, korišćena je regresiona analiza.

**Tabela 38.** Determinante percepcije korupcije – individualni nivo (I)

	1	2	3	4	5
Iskustvo	9,79*** (1,16)	10,01*** (1,07)	4,27*** (0,46)	4,64*** (0,44)	4,66** (0,44)
Godine < 30	0,81** (0,39)	0,74 (0,37)	-0,49* (0,23)	-0,50* (0,22)	
Godine > 50	-1,67* (0,75)	-1,55* (0,74)	-0,62 (0,32)	-0,66* (0,29)	
SSS	-0,13 (0,97)	-0,12 (0,98)	0,53 (0,39)	0,56 (,35)	
VSS	-0,44 (1,16)	-0,45 (1,16)	0,51 (0,61)	0,57 (0,55)	
Zaposlen	-0,14 (0,42)	-0,11 (0,42)	0,96*** (0,20)	0,93*** (0,20)	1,15*** (0,21)
Nezaposlen	2,30** (0,77)	2,27** (0,74)	1,44*** (0,27)	1,28*** (0,27)	1,46*** (0,28)
Žensko	0,86** (0,32)	0,93** (0,32)	0,83** (0,25)	1,00*** (0,26)	1,06*** (0,27)
Srednji prihod	-0,84 (0,48)	-0,82 (0,46)	-0,27 (0,31)	0,37 (0,24)	
Visok prihod	-3,42*** (0,88)	-3,22*** (0,89)	-1,15* (0,47)	-1,08* (0,42)	-0,80 (0,38)
Konstanta	57,60*** (1,46)	55,47*** (1,93)	49,18*** (0,36)	48,93*** (0,36)	48,57*** (0,34)

Procene koeficijenta sa standardnim greškama grupisani po zemljama u zagradi. p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001.

Rezultati potvrđuju da iskustvo korupcije utiče na percepciju pojedinca o korupciji u javnom sektoru u zemlji. Nakon kontrole iskustva sa korupcijom, povezanost sa percepcijom korupcije uglavnom potvrđuju očekivanja. Međutim, ne postoje dokazi za pristrasnost pozitivnosti kod starijih odraslih (čim je u model uključena i konstanta u zemlji). Postoje snažni dokazi da ispitanice imaju višu percepciju korupcije od ispitanika. Percepcija korupcije pada sa povećanjem individualnog dohotka. Činjenica da pojedinci sa visokim prihodima pokazuju smanjenu percepciju korupcije, prvi je znak da mogu biti povezani povoljni ekonomski uslovi sa poboljšanim rejtingima za kvalitet upravljanja u zemlji. Rezultati za pojedinačni profesionalni status pokazuju neočekivani efekat na percepciju korupcije. Iako nezaposlene osobe prijavljuju veću percepciju korupcije od ispitanika sa poslom, ova razlika nije statistički značajna kada se uključi konstanta. Čini se da je važnija razlika između pojedinaca koji su u penziji ili ne rade u odnosu na one koji su u radnom odnosu. Pojedinci koji su zaposleni ili traže zaposlenje izveštavaju o znatno višim nivoima percepcije korupcije od onih koji ne učestvuju na tržištu rada.

Nakon statističke analize za odabrane zemlje (tranzicione, za koje je analiziran i CPI u 2017. 2018. i 2019. godini) druga pomoćna hipoteza: **H2 Postoji korelacija između percepcije i stvarnog stepena i obima korupcije je potvrđena.**

### **H3 Inovativnost, participativnost i transfer znanja direktno proporcionalno utiču na sprovođenje borbe protiv korupcije**

Vlade usvajaju IKT inovacije povezane sa korupcijom iz mnogih razloga. Različite motivacije za usvajanje ovih tehnologija oblikuju način na koji se u praksi sprovodi borba protiv korupcije. IKT za borbu protiv korupcije ne treba shvatiti kao jedinstveni pristup, jer različite tehnologije i različiti načini usvajanja tehnologije stvaraju različitu dinamiku. Da li određena IKT može doneti koristi protiv korupcije ili ne, zavisice od dizajna i specifične primene, podsticaja koji vode do njenog usvajanja i šireg konteksta u kome se primenjuje.

IKT se mogu primeniti na borbu protiv korupcije na mnogo različitih načina. Ove tehnologije menjaju protok informacija između vlada i građana, kao i između različitih aktera unutar vlade i unutar civilnog društva. IKT e-uprave često nastoje da se pozabave problemom korupcije automatizovanjem procesa i ograničavanjem diskrecije službenika. Međutim, mnoge savremene upotrebe IKT više naglašavaju koncept transparentnosti kao ključnog mehanizma za borbu protiv korupcije. Ovde se može napraviti razlika između tehnologija koje podržavaju:

- transparentnost na gore, gde država stiče veću sposobnost da posmatra i čuje svoje građane ili više aktere u državi i
- transparentnost na dole.

Pojednostavljeni sistemi, koje građani mogu koristiti za prijavljivanje problema vladi, spadaju u prvu kategoriju, dok su portali transparentnosti i portali otvorenih podataka, primeri transparentnosti na dole.

Sama transparentnost može biti samo početna tačka za suočavanje sa korupcijom, međutim, promena zahteva pojedinca, grupe i institucije koje mogu pristupiti informacijama i odgovoriti na njih.

U bilo kojoj određenoj primeni tehnologije sa potencijalom za borbu protiv korupcije, važno je pitati:

- Koji je pravac toka informacija: od koga i kome?
- Ko kontroliše protok informacija i u kojim fazama?
- Ko treba da deluje na osnovu informacija kako bi se pozabavio korupcijom?

Informacionim i komunikacionom tehnologijama (IKT) se sve više daje na značaju, kako od vlada, tako od aktivista civilnog društva, kao važnom alatu za promociju transparentnosti i odgovornosti, a i za identifikaciju i smanjenje korupcije. Nove tehnologije, u obliku veb lokacija, mobilnih telefona i aplikacija koriste se za olakšavanje prijavljivanja korupcije, pristupu informacijama od javnog značaja, za praćenje efikasnosti i integriteta socijalne službe i političkog života zemlje, te da učine finansijske informacije transparentnijim. IKT mogu takođe podržati napore u kampanji i pomoći u mobilizaciji ljudi protiv korupcije. Tokom poslednje decenije, vlade su pokrenule sve veći broj inicijativa za e-upravu kako bi povećale efikasnost i transparentnost javne uprave i ujedno poboljšale interakciju sa građanima.

Različiti podsticaji mogu pokrenuti vladino usvajanje primene IKT. Trenutni talas interesovanja za IKT za antikorupciju je relativno nov, a postoje ograničeni dokazi koji kvantifikuju koristi koje se posebno odnose na dati kontekst. Međutim, ovo ne ograničava entuzijazam za idejom da vlade, posebno vlade zemalja u razvoju, mogu usvojiti nove tehnologije kao deo otvorenih napora za borbu protiv korupcije. Mnoge tehnologije se prodaju na osnovu višestrukih koristi koje obećavaju, a vlade odgovaraju na niz različitih podsticaja. Na primer, vlade mogu da koriste IKT za:

- Pобољшanje protoka informacija i efikasnosti vlade, stvarajući odgovornije javne institucije i podržavanje koordinacije.
- Obezbeđenje otvorenog pristupa podacima, kako bi se omogućile inovacije i ekonomski rast, odgovarajući na zahteve o ekonomskoj vrednosti otvorenih podataka i njihovoj ulozi kao resursu za privatna preduzeća.
- Rešavanje problema glavnih agenata, omogućavajući progresivnim i reformističkim akterima u državi bolje upravljanje i regulisanje drugih segmenata rada državne uprave otkrivanjem i rešavanjem korupcije kroz transparentnost na gore i na dole.
- Odgovor na međunarodni pritisak, i pritisak donatora i preduzeća u vezi sa finansiranjem projekata.
- Odgovor na pritisak odozdo prema gore, kako od uspostavljenog civilnog društva, tako i od novih globalnih mreža aktera civilnog društva fokusiranih na tehnologiju.

Vlade to mogu učiniti bilo kao istinsko angažovanje ili kao „pripitomljavanje“ onoga što bi se moglo videti kao remetilačke inovacije.

Uticao IKT-a na borbu protiv korupcije oblikovan je angažovanjem građana u lokalnom kontekstu. Bez obzira na to da li je usmerena na transparentnost nagore ili naniže, uspešna primena IKT u borbi protiv korupcije oslanja se na angažovanje građana. Mnogi faktori utiču na to kako će građani koristiti tehnologiju za deljenje izveštaja sa vladom ili koje će akcije preduzeti na osnovu informacija koje dobijaju od vlade. IKT koje su odlično radile u jednom kontekstu, možda neće postići rezultate u drugom okruženju. Sledeća pitanja skreću pažnju na ključne aspekte konteksta:

- Ko ima pristup relevantnim tehnologijama?
- Koje prepreke povezivanja, pismenosti, jezika ili kulture mogu sprečiti određeni deo populacije da se bavi inovativnom upotrebom IKT u borbi protiv korupcije?

- Koji bi alternativni kanali (SMS, izvanmrežni doseg) mogli biti potrebni za povećanje dometa ovih inovacija?
- Kako će inicijativa omogućiti povratnu spregu?
- Da li će građani videti vidljive kratkoročne ili dugoročne ishode koji će omogućiti povećanje poverenja.?
- Ko su potencijalne posredničke grupe i centralizovani korisnici IKT koji pružaju rast ili transparentnost na dole?

Inicijative koje omogućavaju informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) sve više igraju centralna uloga u diskursima o transparentnosti, odgovornosti i antikorupciji. Sve je više zagovaranja i finansiranja od nevladinih organizacija, udruženja građana, inicijativa i sl. radi podsticanja vlada da usvoje nove tehnologije usmerene na borbu protiv korupcija. Ključno je da se odgovori na pitanje kako inovacije iz IKT mogu da se prenesu na borbu protiv korupcije, te kako protok informacija i podsticaji za njihovo usvajanje oblikuju angažovanje građana, kako lokalni kontekst utiče na potencijalne uticaje njihove upotrebe.

Postoje dostupna istraživanja o uticaju novih tehnologija na korupciju, kao i na inovativnost načina borbe protiv korupcije, što potvrđuje postavljenu pomoćnu hipotezu **H3 Inovativnost, participativnost i transfer znanja direktno proporcionalno utiču na sprovođenje borbe protiv korupcije.**

Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije od 2014. godine održava edukacije trenera zaposlenih u institucijama javnog sektora u oblasti etike i integriteta. Nakon obuke, polaznici polažu test znanja i praktičnih veština.

Nakon položenog testa, treneri su zaduženi za transfer znanja, odnosno edukaciju o etici i integritetu u institucijama, kako bi osnažili zaposlene da prepoznaju u kojim situacijama ugrožavaju svoj integritet svojim aktivnostima shodno zakonodavnoj regulativi i tako ga sačuvaju.

Od 2016. godine aktivan je i portal za on-line obuku iz iste oblasti. Agencija za borbu protiv korupcije je uvođenjem on-line obuka i pokretanjem portala za obuke počela sa inovativnom upotrebom informaciono-komunikacionih tehnologija za borbu protiv korupcije, kao i za transfer i podelu znanja među zaposlenima u javnoj upravi.

Iste godine, Agencija je kreirala nove didaktičke materijale za trenere iz oblasti etike i integriteta u javnom sektoru. “Brošura *Vodič kroz vrednosti zaposlenih u javnom sektoru*, Priručnik za izvođenje obuka *Etika i integritet u javnom sektoru* i DVD sa edukativnim filmovima predstavljeni su prvoj grupi edukovanih predavača u ovoj oblasti. Obuka je imala za cilj da upozna polaznike sa novim materijalima, kao i da im pruži priliku da na licu mesta provežbaju i isplaniraju kako da ih ubuduće koriste u radu. Tokom rada na novim materijalima učesnicima je predstavljen i portal za obuke koji je aktivan na internet stranici Agencije. Na ovoj obuci bili su pristutni i zaposleni iz organa državne uprave i iz pravosuđa. Takođe, Agencija je snimila 7 kratkih edukativnih filmova, odnosno obrazovni serijal iz oblasti etike i integriteta javnih službenika. Ovi filmovi mogu se pogledati i na YouTube kanalu Agencije. Ono što je posebno značajno, je činjenica da su ti filmovi, kao i svi ostali sadržaji na ovom kanalu dostupni široj javnosti, tako da sve zainteresovane strane mogu da ih koriste za učenje i deljenje znanja. Ovaj obrazovni serijal snimljen je u saradnji sa USAID u okviru projekta za reformu pravosuđa i dobru upravu. Član 64. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije reguliše obrazovne

aktivnosti Agencije. “Ovim članom se određuje da Agencija može da kreira programa i sprovodi obuke za širu ciljnu grupu.”<sup>435</sup>

Pozivajući se na ovaj član, Agencija je organizovala seminare i za studente, novinare i predstavnike civilnog sektora.

Izmenom zakona, obuke o korupciji, etici i integritetu u javnoj upravi, kao i Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije od 2013. do 2018. godine postale su obavezne za sve zaposlene i sve funkcionere u javnoj upravi u državi i to na svim nivoima.

Agencija je sprovela kvalitativnu analizu obuka održanih u periodu od 2011. do 2013. godine sa 18 evaluacija. Polaznici su dali kao opštu ocenu treninga prosečnu ocenu 4,7, a subjektivni nivo znanja ocenili su ocenom 4.

Učesnici obuka su u ovim evaluacijama rekli da su spremni da stečeno znanje primene i prenesu kolegama.<sup>436</sup>

Polaznici su bili izuzetno zadovoljni kompetetnošću predavača, a kao manjkavost su izneli kratko trajanje obuke. Zato je posebno značajno što je Agencija pripremila edukativni video materijal i pokrenula portal za edukaciju.

Ovo je primer dobre prakse za upravljanje znanjem u vezi sa radom javnog sektora u segmentu borbe protiv korupcije.

Analizom naučne literature i istraživanja, kao i akcijama Agencije za borbu protiv korupcije Srbije, potvrđuje se treća posebna hipoteza: **H3 Inovativnost, participativnost i transfer znanja direktno proporcionalno utiču na sprovođenje borbe protiv korupcije.**

### Zaključna razmatranja doktorske disertacije

U završnim razmatranjima, pored sumiranog osvrt na fenomen korupcije, pažnju ćemo posvetiti mogućim koracima za umanjivanje, ako ne i sprečavanje, njenog štetnog dejstva na fizička i pravna lica, državni i privatni sektor, kao i društvenu zajednicu u celini i sistem vrednosti na kome je utemeljena.

1. Jasno je da korupcija obuhvata širok spektar ponašanja. Kao što je već razmatrano, postoji čitav niz potkategorija ili oblika korupcije, od kojih su neki češće zastupljeni od drugih.

Među kriterijumima koji se najčešće koriste za diferenciranje vidova korupcije su: institucionalni položaj i funkcija korumpiranog javnog službenika zbog čega se mogu razlikovati politička i birokratska korupcija. U odnosu na smer koruptivnog uticaja razlikuje se podmićivanje od iznuđivanja, dok prema obimu i frekventnosti koruptivnih transakcija postoji razlika između velike i sitne korupcije.

---

<sup>435</sup> Ibid.

<sup>436</sup> <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/05/Analiza-evaluacija.pdf>, pristupljeno: 19. 9. 2020.



Uprkos naporima da se iskorene raznovrsni oblici korupcije, razumevanje odnosa među njihovim vrstama, determinantama i posledicama, suočeno je i dalje sa teorijskim i metodološkim izazovima.

Generalno posmatrajući korupciju kao zloupotrebu poverenih ovlašćenja u privatne svrhe, možemo je klasifikovati kao veliku, sitnu i političku, u zavisnosti od izgubljenog novca i sektora u kojem se javlja.

Velika korupcija sastoji se od krivičnih dela, izvršenih na visokom nivou upravljanja državnim resorom, kojima se kriminalizuje državna politika ili nanosi šteta samom funkcionisanju grana vlasti i omogućuje rukovodećem sloju u državnom sistemu da ostvaruje privatnu korist na štetu javnog dobra. Sitna korupcija odnosi se na svakodnevnu zloupotrebu poverenih ovlašćenja od strane javnih službenika nižeg i srednjeg nivoa u interakciji sa običnim građanima, koji često pokušavaju da ostvare svoja prava na usluge u bolnicama, školama, policijskim upravama i drugim državnim organima i agencijama. Politička korupcija je zloupotreba političkog uticaja, institucionalne pozicije i privrednih subjekata u raspodeli resursa i finansiranju, koju čine donosioci političkih odluka radi održavanja svoje političke i finansijske moći, društvenog statusa i ekonomskog bogatstva.

2. Građani očekuju mere transparentnosti i usklađenosti kako bi se eliminisala korupcija. Transparentnost je dostupnost javnosti u odnosu na pravila, planove, postupke i radnje državnih organa, tako da se mogu dobiti odgovori na pitanja: zašto, kako, šta i koliko. Transparentnost osigurava da javni službenici, državni funkcioneri, menadžeri, članovi upravnih odbora i drugi poslovni ljudi deluju vidljivo i razumljivo sa jasnim i dostupnim izveštavanjem o svojim aktivnostima, koje se tiču dobra svih građana. Drugim rečima, samo tako ih šira javnost može smatrati odgovornim za svoje postupanje. To je najsigurniji način zaštite od korupcije koji doprinosi jačanju poverenja u predstavnike državnih institucija i privatnog resora, od kojih zavisi budućnost društvene zajednice.

3. Smatramo da su sledeće smernice od značaja za artikulisanje borbe protiv korupcije: izgradnja partnerstva, postupanje korak po korak i delovanje bez sukoba. Korupcija se može kontrolisati samo ako predstavnici Vlade, privrede i građana rade zajedno na razvoju standarda i procedura, koje će svi partnerski podržavati, primenjivati i poštovati. Korupciju nije moguće saseći jednim potezom, bez obzira na njegovu oštrinu i zakonsku utemeljenost. Naprotiv, borba protiv nje je postepena, a nekonfliktni pristup je neophodan da bi se sve relevantne strane u jednom društvu okupile u ostvarenju zajedničkog cilja.

Ovi principi mogu da budu temelj za praktične korake u stvaranju i prilagođavanju antikorupcijskih mehanizama, kako bi se osigurala njihova korisnost u zaštiti građana od koruptivnog uticaja.

4. Ne postoji gotovo rešenje u ovom slučaju. Ključ efikasnosti antikorupcijskih mehanizama je spremnost organizacije da kontinuirano uči od građana kojima služi, bez obzira da li potiče iz državnog ili privatnog sektora. Organizacije svoje ciljeve moraju prilagoditi opštim interesima građana i realnim antikorupcijskim mogućnostima koje postoje u određenom političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom okruženju.

Tri su ključna razloga zbog kojih je važno uložiti navedene napore u borbi protiv korupcije:

1. Angažovanje građana pomaže u izgradnji i jačanju pokreta potrebnog za efikasno prebacivanje vlasti u korist građana i organizacija koje rade na zaustavljanju korupcije.
2. Rad sa građanima pomaže organizacijama da razumeju probleme sa kojima se ljudi suočavaju i kako shvataju i daju prioritet onome što im je najvažnije.
3. Angažovanje građana je ključno za jačanje činjenice da je učesće važno i da građani mogu, i treba da igraju ulogu u oblikovanju političkih sistema u kojima žive, uključujući borbu za pravičnost i pravdu.

Međutim, diskutabilan je stvarni učinak organizacija koje rade na jačanju antikorupcijskog integriteta i omogućavanja svoje dostupnosti građanima. Ako takve organizacije žele zaista da uključe građane u napore zajedničke borbe protiv korupcije radi razvijanja i primene antikorupcijskih strategija, napredak mora biti postignut na dva fronta. S jedne strane, potrebno je bolje razumevanje faktora i logike koji usmeravaju donošenje odluka od strane građana, dok je s druge strane nužno razviti efektne praktične smernice koje će organizacijama pomoći da istraže kako da angažuju građane na načine koji najbolje odgovaraju društvenopolitičkom miljeu u kojem žive.

Odluka o tome da li će se angažovati u suprotstavljanju korupciji, na posletku, je u rukama građana. Ali koji su, zapravo, faktori i logika kojima se građani rukovode u donošenju takve odluke?

Postojeće smernice o tome kako uspostaviti mehanizam za angažovanje građana često pretpostavljaju da racio takvih protokola podrazumeva primenu na širem planu, kako bi se odnosio na što veći broj slučajeva. Ipak, uvereni smo da je kontekst važan i da građani imaju različite interese i prioritete u različitim životnim okruženjima. Da bi se osmislili efikasniji antikorupcijski postupci, važno je razumeti smisao načina na koji se građani odlučuju za društveno angažovanje.

Građani preduzimaju akcije na osnovu sopstvene subjektivne analize onoga što je održivo u njihovom određenom kontekstu, s obzirom na njihove preferencije i uverenja. Ove sklonosti, spremnost i uverenja oblikuju brojni faktori.

Odluka da li će se delovati protiv korupcije leži u rukama pojedinaca koji ovu odluku zasnivaju na proceni da li je korist od toga veća od eventualne štete. Na primer, ako je pojedinac nepravedno otpušten, degradiran ili mu je uskraćeno pravo svojine na zemlju, verovatno će se suprotstaviti korupciji ako veruje da su troškovi podnošenja prijave manji od rizika da se nešto preduzme.

Međutim, građani često nemaju dovoljno informacija za jasnu procenu. Njihov proračun troškova i koristi zasnovan je na brojnim faktorima koje kontinuirano prate i procenjuju, da bi tek kasnije doneli odluku da koriste određeni antikorupcijski mehanizam. Ovi faktori, koji utiču na to da li se pojedinci opredeljuju za reagovanje protiv korupcije, odnose se na relevantnost, verodostojnost, sigurnost, pristupačnost i efekat povratne sprege antikorupcijskog mehanizma.

Dodatni faktor u percepciji da li se neki mehanizam smatra održivim jeste da li građani doživljavaju uspeh, čak i samo male pobede, tokom svog reagovanja na problem korupcije. Na primer, obraćanje makar kakve pažnje nadležnog organa na reagovanje građana može značajno ojačati uverenje pojedinca da je antikorupcijski mehanizam koristan i da postoji, uprkos činjenici da aktivnost državne službe nije odmah pristupila rešavanju problema izazvanog korupcijom.

Građani stalno i iznova procenjuju da li su troškovi učešća u mehanizmu veći od njihovih troškova uzrokovanih korupcijom. To utiče na donošenje odluke o reagovanju i uključivanju građana u antikorupcijski protokol. Ključni uticaj na procenu korisnosti, posebno u pogledu toga da li se kontekst smatra rizičnim, imaju lica bliska pojedincu koji donosi odluku o angažmanu. Porodica, prijatelji, vršnjaci, kolege i poznanici iz relevantnog socijalnog miljea prevode ono što bi se moglo nazvati „kontekstom“ u iskustva, činjenice i priče iz života, na osnovu čega potencijalni donosilac odluke može proceniti o svom budućem reagovanju na pojavu korupcije.

Pojedinačna analiza troškova i koristi s obzirom na određeni antikorupcijski mehanizam može se, naravno, vremenom menjati. Stoga je važno razumeti da li i u kom trenutku ljudi počinju da smatraju da je antikorupcijski mehanizam preskup ili neefikasan, s obzirom na njihovu procenu.

Kada donese odluku o pristupanju antikorupcijskom protokolu, građanin prolazi kroz tri subjektivno-procesne faze koje možemo označiti kao: predangažovanje, prvi kontakt i stalno angažovanje.

Faza predangažovanja započinje kada pojedinac podnosi prijavu koja se odnosi na korupciju. U tom trenutku počinje da procenjuje troškove koje će imati zbog svog angažovanja. U ovoj fazi se razmatraju sve mogućnosti opstruiranja reagovanja na korupciju, koje mogu nastati prilikom obraćanja policiji, drugim nadležnim organima za primenu zakona, štampi ili komunalnim službama. Pre samog podnošenja prijave, građanin će tražiti više informacija o mogućem antikorupcijskom mehanizmu u koji namerava da se uključi.

Faza prvog kontakta započinje kada pojedinac veruje da je uključivanje u antikorupcijski mehanizam vredno ulaganja njegovog vremena i energije, te da može da umanju uočeni rizik. U nekim slučajevima faza prvog kontakta može trajati do mesec dana i sastojće se od istraživanja mogućnosti mehanizma. U drugim slučajevima, ova faza može biti kratka kao jedan sastanak ili telefonski poziv sa volonterom ili profesionalcem koji upravlja mehanizmom za borbu protiv korupcije. U nekim slučajevima angažman se završava upravo ovog trenutka, jer ljudi shvataju da mehanizam ne ispunjava njihova očekivanja u pogledu pristupačnosti, sigurnosti, relevantnosti, verodostojnosti i reagovanja.

Faza stalnog angažovanja započinje kada se pojedinac odluči da bude trajno uključen u antikorupcijski mehanizam uprkos svojem subjektivnom osećaju nezadovoljstva. Akcije u ovoj fazi uključuju, između ostalog, preduzimanje konkretnih koraka za pokretanje istrage i redovne kontakte sa nadležnim organima radi prijave koruptivnih oblika ponašanja. Ove kontakte građani doživljavaju kao zajedničko delovanje protiv korupcije zbog čega počinje da se javlja i njihovo očekivanje da se reagovanje na korupciju kreće u dobrom smeru.

Razumevanje načina na koji se građani odlučuju na akciju protiv korupcije je od suštinskog značaja radi razumevanja na koji način organizacije, koje nude i promovišu antikorupcijske mehanizme, mogu najefikasnije angažovati građane i pridobiti ih da se uključe u borbu protiv korupcije.

5. Veoma je važno da se istraži i utvrdi šta građani pogođeni korupcijom ili zainteresovane strane podrazumevaju kao održiv antikorupcijski mehanizam, tako da se mogu izvršiti prilagođavanja strategija u njihovom kreiranju. Opšte pravilo je da se isplati razmotriti kako bi mehanizam za borbu protiv korupcije mogao smanjiti procenjeni trošak korisnikovog reagovanja na korupciju.

Ako je cilj generisanje antikorupcijskog uticaja poticanjem angažovanja građana na širem planu, ima smisla istražiti i utvrditi kako se najefikasnije mogu uobličiti protokoli za borbu protiv korupcije, koje pokreću angažovanja građana. Orijehtisanje antikorupcijskog rada u skladu sa narednim smernicama pomoći će da se značajno povećaju šanse za kontinuirano uključivanje građana u postojeće antikorupcijske mehanizme.

Potrebno je da antkorupcijski mehanizam bude relevantan, siguran, verodostojan, održiv i dostupan.

Građani bi trebalo da veruju da im antikorupcijski mehanizam može pomoći da reše problem koji im je načinila korupcija. Upravljanje očekivanjima zahteva precizne i efektivne kapacitete mehanizma. Proceduralni uspesi, kao što su male pobede na putu za postizanje pravde, mogu signalizirati važnost mehanizma i produžiti strpljenje ljudi da se angažuju u dužem vremenskom periodu. Medijsko obraćanje putem televizijskog emitovanja pružilo je nekim uzbunjivačima veći osećaj sigurnosti, a razgovor o nepravdi doneo im je olakšanje. Međutim, ne žele svi uzbunjivači da budu medijski podržani i praćeni. Identifikovanje pravog nivoa angažovanja, čak i za različite profile učesnika u istom programu, ključno je za uspostavljanje i održavanje mehanizama relevantnim.

Građani neće delovati protiv korupcije ako misle da će ih mehanizam dovesti u rizik. Unapred se moraju razmotriti rizici sa kojima se građani mogu suočiti, kako bi se poradilo na njihovom ublažavanju. U obzir je neophodno uzeti moguće pravne, fizičke, digitalne i socijalne rizike, da bi se mogli predvideti načini njihovog ublažavanja.

Korisnici antikorupcijskog mehanizma su zabrinuti zbog mogućnosti da u svojoj lokalnoj zajednici budu označeni kao doušnici, a postoji i strah od socijalne odmazde i gubljenja karijernih prilika.

Identifikovanje faktora koji mehanizam čine verodostojnim nije jednostavan zadatak. Mnogo zavisi od toga šta korisnici smatraju verodostojnim. Kulturni i kontekstualni faktori igraju izuzetno važnu ulogu, a načine za jačanje i održavanje kredibiliteta mehanizma najbolje je istražiti i opredeliti na lokalnom nivou. Ključni faktor koji će mehanizme učiniti verodostojnim je rad sa osobljem koje zaista brine o prijavama korisnika i pokazuje da im je stalo.

Grupni identitet predstavlja značajnu mogućnost za korisnike mehanizma koji žele kolektivno da reaguju na korupciju. U ovom slučaju izazov za kredibilitet mehanizma je u pitanju da li se državno ili nevladino telo finansira lokalno ili ga donira strani entitet.

6. Pravovremena komunikacija i jasno upravljanje očekivanjima uveliko doprinose tome da korisnici mehanizme doživljavaju kao funkcionalne. Ovo važi za sve faze angažmana korisnika, uključujući prvi kontakt i faze trajnog angažmana. Pouzdano obaveštavanje o tome kako će izgledati naredni koraci u postupanju i zašto su oni važni, osnovni je zadatak timova koji pokreću antikorupcijske mehanizme. U velikom broju slučajeva pojedinci nisu zadovoljni delovanjem mehanizama. Ipak, način na koji pokretači mehanizama razmenjuju podatke sa korisnicima i kvalitet njihovog međusobnog odnosa može nadoknaditi sporost u radu samog mehanizma. Neophodan je redovni kontakt sa korisnicima i njihovo blagovremeno obaveštavanje o napretku ili poteškoćama, koji se odnose na njihovo reagovanje na korupciju.

Da bi pristupili antikorupcijskom mehanizmu, građani najpre moraju da postanu svesni njegovog postojanja i korisnosti koju im pruža. Tada moraju biti uvereni da mogu pristupiti, razumeti i koristiti

mehanizam. Važno je da antikorupcijski protokoli budu prepoznatljivi, dostupni i razumljivi korisnicima sa različitim nivoima obrazovanja i pismenosti, kao i zastupljeni na različitim vrstama medija.

Hoće li ljudi pristupiti antikorupcijskim mehanizmima ili ne, u velikoj meri zavisi od toga da li veruju da su koristi veće od procenjenih troškova. Odluka o angažovanju je krajnje subjektivna, a da li je neki mehanizam održiv određuju njegovi potencijalni korisnici.

Iz organizacione perspektive, važno je voditi računa da se efektivnost kojom mehanizam reaguje na angažovanje korisnika može povećati, osiguravajući pri tom svoju dostupnost, bezbednost, relevantnost, verodostojnost i pouzdanost. Ne može se unapred utvrditi kako bilo koja od ovih karakteristika izgleda za određeni mehanizam, u određenom kontekstu, u konkretnom slučaju. Umesto toga, važno je da pokretači mehanizama redovno proveravaju da li ispunjavaju potrebe korisnika i na koje sve načine bi mogli da poboljšaju njihovu funkcionalnost i efektivnost.

7. Organizacije koje u svojim svakodnevnim radnim aktivnostima nisu frekventno izložene prisustvu savremenih oblika korupcije, bilo da je reč o privatnim kompanijama ili državnim preduzećima, nisu one sa strogim pravilima ili velikim ulaganjima u sisteme kontrole, već one koji imaju sledeća tri osnovna garanta organizacionog integriteta:

1. Posvećeno i konstantno angažovanje upravljačkog personala,
2. Zdravu etičku infrastrukturu i
3. Pouzdane ljudske resurse.

8. Većina antikorupcijskih inicijativa reakcija je na neku vrstu kršenja etičkih normi. Češće se radi o diskretnim otkazima, praćenim na brzinu pripremljenim kodeksima ponašanja koji imaju za cilj sprečavanje ponavljanja. Ove izolovane mere ne deluju: u najboljem slučaju šalju poruku drugima da budu oprezniji.

Retko se rukovodioci obavežu da će razviti i primeniti pažljivo osmišljene strategije za imunizaciju svoje organizacije protiv korupcije. Mnogo je lakše formalno se pozivati na standarde borbe protiv korupcije, koji definišu šta je ispravno, a šta zabranjeno, te se tako distancirati od vršenja uvida u realno stanje u organizaciji.

Međutim, u praksi ova tanka linija često postaje siva površina, široka poput polja koje postaje manevarski prostor za koruptivno ponašanje. Naravno, ova „etička“ granica se može promeniti tokom vremena i okolnosti, čineći definiciju pokretnim ciljem: neke trenutno prihvatljive prakse mogu biti zabranjene sutra. Upravo iz tog razloga, velikom broju organizacija su potrebni rukovodioci koji znaju kako da se kreću kroz ta područja etičke nesigurnosti u svakodnevnom donošenju odluka.

Etička infrastruktura pravnog lica sastoji se od njegove misije i sistema vrednosti koje zastupa, njihovog jasnog razumevanja i prihvatanja u celoj organizaciji i od zainteresovanih strana, kao i od toga kako se razvijaju i prilagođavaju promenljivom okruženju. Osnova za borbu protiv korupcije u bilo kojoj organizaciji je da se napravi plan njene etičke infrastrukture, koji će braniti njene osnovne vrednosti.

Zdravu etičku infrastrukturu održavaju sledeći faktori koju opredeljujuće utiču na poslovni integritet firme:

1. Jasno određena misija i ciljevi,
2. Prihvaćene vrednosti firme,
3. Zdravi poslovni odnosi sa partnerskim stranama i
4. Dosledna poslovna politika i jasno determinisani protokoli i procedure.

9. Pouzdani ljudski resursi su plod akumuliranog ulaganja u personalni aspekt organizacije, te razvoj njegovih vrednosti na individualnoj i kolektivnoj osnovi. Da bi se efikasno borilo protiv korupcije, osoblje organizacije mora da dostigne etički stepen otpornosti na koruptivni uticaj.

Pouzdana ljudski resursi podrazumevaju kadrovsku politiku u firmi koja se zasniva na:

1. Angažovanju zaposlenih prema adekvatnom stručnom profilu i radnom iskustvu,
2. Ulaganju u ispunjavanje misije i promovisanje i održavanje osnovnih vrednosti,
3. Kompatibilnosti formalnog i neformalnog organizovanja zaposlenih,
4. Održivosti komunikacije sa zaposlenima i isplate regresa.

Pouzdana ljudski resursi su, verovatno, najveća investicija pogodna za pokretanje etičkih i kulturnih promena neophodnih za zaustavljanje koruptivne prakse.

Da bi se ostvario organizacioni integritet i time onemogućila korupcija, nužno je:

1. Pažljivo definisati i usmeriti koruptivnu praksu koja se ukida zbog mogućnosti da se koruptivni uticaj može shvatiti kao potencijalni izvor koristi,
2. Uključiti odabrani, motivisani, višefunkcionalni tim klijenata,
3. Usredsrediti se na koruptivnu praksu, umesto na krivce i
4. Razumeti i neutralisati uticajne faktore i osnovne uzroke pojavnih oblika korupcije.

Dakle, zaključujemo da je zbog kompleksnosti fenomena korupcije, njenog porasta u svetu i prisustva njenih brojnih oblika u svim sferama savremenog društvenog života, neophodno onemogućiti praksu koruptivnog ponašanja, obesmisлити koruptivni cilj i tako anulirati koruptivni uticaj. Ovo bi se moglo postići onemogućavanjem koruptivnih praksi, počev od onih štetnijih, te jačanjem etičke spremnosti organizacija da im ne podležu.

Član 29. Ugovora o Evropskoj uniji navodi sprečavanje i borbu protiv korupcije kao jedan od ciljeva koji omogućava stvaranje i zaštitu evropskog prostora slobode, sigurnosti i pravde. Progresivni razvoj sposobnosti Evropske unije u oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova povećava opseg postojećih antikoruptivnih instrumenata. Evropska unija je snažno posvećena borbi protiv korupcija i na domaćem i na međunarodnom nivou, i u javnom i privatnom sektoru. Borba protiv korupcije u EU

jača se unapređenjem krivičnog zakona i preventivnih mera, kao i uspostavljanjem novih tela i mehanizama. Isti je slučaj i sa zemljama u tranziciji, s tim što se unapređenjem krivičnog zakona i uspostavljanjem novih tela i mehanizama ne odražava na indeks CPI u većini tranzicionih zemalja, što je prikazano u ovom poglavlju.

Istovremeno, nova tela i mehanizmi Evropske unije imaju za cilj povećanje policijske i pravosudne saradnje između država članica. Na primer, Evropska policijska kancelarija (Europol) pokriva korupciju i druge ozbiljne oblike međunarodnog kriminala, koji uključuju i organizovane kriminalne strukture. U oblasti pravosudne saradnje među državama članicama EU je osnovana Mreža evropskog pravosuđa, kao i Eurojust, koji je, između ostalog, nadležan za korupcioni kriminal koji pogađa finansijske interese Evropske zajednice.

Ugovorom o funkcionisanju EU korupcija je prepoznata kao „evro - zločin“, te je svrstana u posebno teška krivična dela s prekograničnom dimenzijom, za koja se mogu uspostaviti minimalna pravila o definiciji krivičnih dela i sankcija. Usvajanjem Stokholmskog programa, Komisija je dobila politički mandat da meri napore u borbi protiv korupcije i da razvije sveobuhvatnu antikorupcijsku politiku EU.

Srbija je član EPAC grupe (Evropski partneri u borbi protiv korupcije) i uključena je u izradu Izveštaja EU o borbi protiv korupcije.

Osim ovog Izveštaja, Srbija je uključena i u izveštaje Transparensi Internešenela. Nevladin sektor u Srbiji radi alternativne izveštaje o borbi protiv korupcije. Izradu alternativnih izveštaja pokrenula je Agencija za borbu protiv korupcije 2014. godine. Ovi izveštaji su oblik pritiska i uticaja civilnog sektora na kreiranje i sprovođenje zakonodavstva.

Jedan od najtežih oblika organizovanog kriminaliteta je korupcija.

Raširena korupcija u mnogim zemljama u razvoju ili zemljama u tranziciji omogućava širenje organizovanog kriminala, olakšavajući njegovo poslovanje i nezakonite aktivnosti i mnoge transnacionalne kriminalne radnje.

Organizovane kriminalne grupe imaju sedišta u zemljama u tranziciji ili razvoju sa slabim upravljanjem i državnim institucijama. Kao što je ilustrovano u primerima i razmatrano u brojnim studijama, korupcija pruža kriminalnim grupama mogućnost da deluju pod relativno sigurnim okolnostima.

Od 2005. godine, kada je Srbija ratifikovala Konvenciju za borbu protiv korupcije UN, donet je niz zakona i podzakonskih akata kojima se uređuje ovu oblast.

Ipak, važno je naglasiti da je uređenje zakonodavnog okvira za borbu protiv korupcije više posledica preuzetih međunarodnih obaveza i učešća u međunarodnim organizacijama, nego želja vlade da uredi ovu oblast.

U empirijskom delu rada analizirani su podaci godišnjih izveštaja o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2017. 2018. i 2019. godinu, podaci podnetim krivičnim prijavama u Republici Srbiji, kao i o prijavama protiv policijskih službenika i drugim zaposlenima u Ministarstvu unutrašnjih poslova. U

ovom delu analizirani su podaci u segmentu istraživanja koji se odnosi na organizovani kriminal i korupciju, kao i na njegovo sprečavanje, na osnovu *Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, MUP Srbije.

Podaci o krivičnim prijavama protiv policijskih službenika upoređivani su sa istraživanjem o poverenju građana u institucije sistema za navedene godine, na osnovu podataka Eurobarobemtra.

Na osnovu podataka Agencije za borbu protiv korupcije Republike Srbije, analizirani su podaci o kontroli političkih subjekata za svaku navedenu godinu, podaci o proveri prihoda i imovine javnih funkcionera, podaci o sprečavanju sukoba interesa u vršenju javnih funkcija, podaci o pokrenutim proverama i postupcima zbog povrede zakona o agenciji, te o presudama koje su donete u različitim slučajevima po krivičnim prijavama koje je Agencija podnela nadležnim tužilaštvima. Takođe su analizirani podaci o postupanju po predstavkama građana i pristupu informacijama od javnog značaja.

Sve navedene analize upoređene su sa indeksom CPI Transparensi internešenela.

Uporedna analiza navedenih izveštaja i istraživanja pokazala je da između percepcije korupcije i stvarnog stanja korupcije u društvu postoji korelacija.

Rezultati analize daju značajne uvide u to kako pojedinci reaguju na korupciju, te kako percipiraju njen oblik, rasprostranjenost i relevantnost. Važno je napomenuti da sa opadanjem demokrtije u društvu, raste nivo korupcije.

Takođe, sprovedena je statistička analiza kako bi se utvrdila veza između nekih važnih makroekonomskih pokazatelja i indeksa percepcije korupcije kao i koje promenljive utiču na ovaj indeks. Faktorska analiza korišćena je za 22 evropske zemlje.

Najjača veza je uočena između BDP i CPI i direktna je.

Između stope nezaposlenosti i CPI je inverzna veza, što je niži CPI, to je veća stopa nezaposlenosti.

Između BDP i stope nezaposlenosti veza je obrnuta, kao u ekonomskoj teoriji, kada se BDP povećava, stopa nezaposlenosti opada.

Može se zaključiti da se indeks percepcije korupcije objašnjava BDP-om po glavi stanovnika, tako da ekonomska situacija neke zemlje značajno utiče na CPI.

Ovaj princip može se primeniti i na druge zemlje za koje su iskazani podaci, koji su analizirani za 22 evropske zemlje u 2017. godini, kao srednjoj, prosečnoj godini posmatranja.

Dalja istraživanja imaju za cilj širenje uzorka na globalnom nivou, ali takođe i uključivanje drugih promenljivih. Pored toga, u zavisnosti od mogućnosti pristupa određenim serijama podataka, studija se može primeniti i za druge regione.



Tokom poslednjih godina pojavila se naučna literatura koja preispituje i pokušava da proceni pouzdanost subjektivnih pokazatelja institucionalnog kvaliteta, posebno u pogledu percepcije korupcije.

### **Otvaraju se i nova područja istraživanja:**

- Eksperimenti u laboratoriji i na terenu mogli bi da rasvetle mehanizme ponašanja koji dovode do pristrasnosti prilikom percepcije korupcije;
- Ako Transparenci International nastavi sa prikupljanjem podataka za Globalni barometar korupcije narednih godina, analiza pseudo-panela mogla bi da ponudi novi uvid u sistematske faktore koji dovode do pristrasnosti u percepciji korupcije.

**Dokazane su sve hipoteze** postavljene na početku istraživanja.

#### Opšta hipoteza

H0 Odnos percepcije korupcije u korelaciji je sa percepcijom poverenja u institucije.

#### Pomoćne hipoteze

H1 Rad policije, sudstva, tužilaštva i medija u delu kontrole i kažnjivosti direktno utiče na nivo korupcije u društvu.

H2 Postoji korelacija između percepcije i stvarnog stepena i obima korupcije.

H3 Inovativnost, participativnost i transfer znanja direktno proporcionalno utiču na sprovođenje borbe protiv korupcije.

Predložen je model *Antikoruptivni sistem upravljanja znanjem* koji bi izgradio sposobnost da se otkrije i premosti jaz između postojećeg i potrebnog znanja, te da se na taj način nedostajuća znanja steknu i stave u funkciju.

Ovakav sistem omogućava učenje pomoću dvostruke petlje, koji podrazumeva da se u interakciju stave centri učenja koji obuhvataju prakse debata i dizajna postavljanjem pitanja: radimo li prave stvari na pravi način. Dvostruka petlja učenja omogućava da se uči šta se radi i kako se radi. Takođe, sistem pruža mogućnost i učenja pomoću trostruke petlje, što je još napredniji, konstruktivistički sistem učenja.

Efikasna partnerstva između vlade i zainteresovanih strana dobijaju sve veći značaj u borbi protiv korupcije, uključujući pružanje znanja vladi i podizanje odgovornosti u javnosti. Sposobnost partnerskog učenja zasnovanog na znanju i uspešno sprovođenje tehnika koje omogućavaju međusobno stvaranje, prenos i primenu znanja iz oblasti korupcije i koruptivnih aktivnosti, je kritičan faktor konkurentske prednosti. Transparentni procesi, koji omogućavaju efikasne dvosmerne transfere znanja između javnih organizacija i zainteresovanih strana, su osnovni za uspostavljanje uspešnog partnerstva u borbi protiv korupcije. Njima bi trebalo da rukovode jasno i otvoreno artikulisanih ciljevi i strategije upravljanja znanjem, plan implementacije odabranih strategija upravljanja znanjem, kao i njihovo transparentno merenje-

## Literatura

1. Accountability in Public Financial Management, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264282070>
2. Aidt, T. (2019). Corruption. In: R. Congleton, B. Grofman and S. Voigt (eds.): The Oxford Handbook of Public Choice, Volume 1. Oxford: Oxford University Press, pp. 604-27.
3. Analize propisa i istraživanje javnog mnjenja, Srbija 2003. Transparentnost Srbija.
4. Aras, S. (2007) „Korupcija“, Pravnik, časopis za pravna i društvena pitanja, Zagreb. str. 25-
5. Baker, W. & Faulkner R. (2004) „Social networks and loss of capital“, Science Direct V.
6. Balan, L. (2019) „Criminal Aspects Specific to Corruption Offenses Balan, Lucia Cerasela, Criminal Aspects Specific to Corruption Offenses (April 25, 2019). RAIS Conference Proceedings - The 12th International RAIS Conference on Social Sciences & Humanities, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3388062> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3388062>
7. Balisacan, R. (2017) „The Link Between Corruption and the Global Surge of Populism“, Law, Social Science and Policy, October, 6.
8. Barbić, J., (2013) Pravo društava – Društva kapitala, Zagreb
9. Basem, A. Saeh, M. (2013) „The Impact of Corruption on Some Aspects of the Economy“. International Journal of Economics and Finance, 5(8), DOI: 10.5539/ijef.v5n8p1
10. Bertelsmann Stiftung: Sustainable Governance Indicators – Denmark Report 2016.
11. Blic, “Šabić: Transparentnost u radu organa vlasti utiče na pad korupcije”, 2013. <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/sabic-transparentnostu-radu-organa-vlasti-utice-napad-korupcije/0evyygz>
12. Bojenc, Š. Lipar, S. (2018) Percepcija korupcije u Sloveniji, IB revija, Revija za strukovna i metodološka pitanja održivog razvoja, Ljubljana
13. Bojnec, Š. in I. Fertő. (2017). Effects of Globalization and Corruption on the Outward FDI in OECD Countries. Journal of Economics 65 (3): 201–19.
14. Bojnec, Š. in I. Fertő. (2018). Globalization and outward foreign direct investment. Emerging Markets Finance & Trade 54 (1): 88-99. Burböck, B., A. Maček, M. Vučkovič, S. Lipar in Š.
15. Bojnec. (2017). Dark Friendliness in Austria and Slovenia. Management 12 (4): 375-389.
16. Bojović, B. Vujović, Z. (2018) Finansijske istrage kao sredstvo u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i pranja novca, Transparentnost Srbija, Beograd
17. Božilović, G., Petrović, M. (200.) Organizovani kriminal, korupcija i mito, Beograd.
18. Božović, Z. (2017) Rad nadležnih državnih tužilaštava i sudova u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou, Centar za građansko obrazovanje, Centar za monitoring i istraživanja, Podgorica
19. Brajušković, S, Vujović, M. (2019) Antikorupcijski procesi na primjeru Italije i Nemačke, Istraživački centar Skupštine Crne Gore, Podgorica.
20. Branković, Tamara i Cvejcin, Željka, Izbori u Srbiji – Demokratija zamagljena kampanjom, CRTA, 2018. [https://crt.rs/wp-content/uploads/2018/11/Prvi-deo\\_Izbori-u-Srbiji-demokratija-zamagljena-kampanjom.pdf](https://crt.rs/wp-content/uploads/2018/11/Prvi-deo_Izbori-u-Srbiji-demokratija-zamagljena-kampanjom.pdf)
21. Bridgman, P. Davis, G. (2014), The Australian Policy Handbook, 3rd ed., Allen & Unwin, Sydney

22. Brunetti, A. Weder, B. (2013). A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics* 8: 1801–1824.
23. Campbell L., Thomas A. /2019/: *People's Experiences of Corruption: Implications for Business in South-East Asia*, Berlin, Transparency International
24. Cassey T. & Christ, K. (2002.) *Social capital and economic performance in the American states*, American Political Science Association Conference, Boston, MA.
25. Čelebić, T. (2018) *Znanje i veštine radno aktivnih stranaca u Sloveniji*, IB revija, Revija za strukovna i metodološka pitanja održivog razvoja, Ljubljana
26. Charron, N. (2016). Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts. *European Political Science Review* 8(1):147-171.
27. Chen, Y. and Q. Liu (2018). Public-sector wages and corruption: An empirical study. *European Journal of Political Economy* 54:189-97.
28. Chene, M. (2012) Use of mobile phones to detect and deter corruption, <http://www.u4.no/publications/use-of-mobile-phones-to-detectand-deter-corruption/>
29. Ćirić, J., Bejatović, S., Đorđević, Đ., Matić, M., Mrvić-Petrović, N., Škulić, M., Orlović, A., (2014) *Analiza rizika u istraživanju i procesuiranju korupcije*, Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu.
30. Cooter, R. i Ulen, T. (2003.) *Law and Economics*, Addison-Wesley Series in Economics.
31. *Criminal code of the Republic of Albania*, (1995.) Official text, Tirana.
32. *Criminal Law Convention on Corruption*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
33. Čupić, Č. (2017) *Korupcija i borba protiv korupcije*, *Evropske sveske*, 5/2017, Evropski pokret Srbije, Beograd
34. Cvejn, Ž. (2018) *Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU – Treći deo: Korupcija i organizovani kriminal u Srbiji – u potrazi za integritetom*, Crta, Beograd.
35. Đan, A. (2016) *Stavovi građana Srbije o policiji*. Beograd, Srbija: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016 <https://goo.gl/n262Ew>
36. Danaher, J. (2016). The threat of algocracy: reality, resistance and accommodation. *Philosophy & Technology*, 29(3), 245-268.
37. Danilet, C. (2016) *Corruption and anti – corruption in the justice system*. Konrad Adenauer Stiftung. s. 10
38. Davies, T. Fumega, S. (2014) “Mixed incentives: Adopting ICT innovations for transparency, accountability, and anti – corruption”, U4 Issue, No 4. s. 5
39. Deliu, A., (2013), *Globalization Ideology*, Bucharest, Romanian Academy
40. Della Porta, D. Vannucci, A. (2016) *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*, Routledge.
41. Deretić, N, Milutin, M. (2019) *Obelodanjeni drastični primeri političke korupcije u Srbiji u 19. veku.*, *Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu*, str. 1145-1172.
42. Deretić, N. (2019) *Suptilna i neodoljiva primamljivost korupcije u političkim krugovima Rima*, *Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu*.

43. Diaz, F. M., M. Erhart, D. Kaiser in T. Kepplinger. (2015). Austria's Dark Frienliness: An Evaluation of Corruption in Austria on a Gender Perspective. Interno gradivo, FH Joanneum University of Applied Sciences Graz.
44. Diniz, S. G. (2016) Zika virus and pregnancy: a perspective from Brazil. *Midwifery*, 35, 22–23.
45. Dobovšek, B. Meško, G. (2018) “Informal networks in Slovenia: A blessing or a curse?” *Problems of Post-Communism*, 55(2). str. 25-37.
46. Dobovšek, B. Škrbec, J. (2012) “Nasprotje interesov v teoriji in praksi”. *Varstvolovje*, 14(1),
47. Dobrić, D. Matijević A. (2013), *Korupcija u javnoj upravi s osvrtom na Republiku Hrvatsku*, Strani pravni život, br. 2, str. 291-314.
48. Donchev, D. Ujhelyi, G. (2014). What do corruption indices measure? *Economics & Politics* 26(2):309-31
49. Đurović, L. Perić Diligenski, T. (2018) *Analiza kompatibilnosti anitkorupcijskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim standardima, EU i Ministarstvo pravde R. Srbije*. Beograd
50. Eatzaz, A. Ullah, M. Arfeen, M. (2012) „Does corruption affect economic growth“, *Latin american journal of economics*, vol. 49, no. 2
51. EC (2016) COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2017 Convergence Programme of Hungary, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations - hungary.pdf>, posećeno: 23. 9. 2020
52. EC (2016) Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Slovenia <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations - slovenia.pdf>, posećeno: 23. 9. 2020
53. Ekdze, L. (2013) *Antikorupcijske organizacije, institucije, mreže i inicijative*, <http://www.info-evropa.rs/wp-content/uploads/2013/11/antikorupcijske-organizacijeinstitucije> -
54. Elek, B. (2017) *Stavovi građana Srbije o policiji*. Beograd, Srbija: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017. <https://goo.gl/jik3bP>
55. Elek, B. Tasić, D. Đorđević, S. Mihailović, V. (2015) *Stavovi građana o odgovornosti policiji u Srbiji*. Beograd, Srbija: Beogradski centar za bezbednosnu politiku
56. Escresa, L. Picci L. (2017). A new cross-national measure of corruption. *World Bank Economic Review* 31(1):196-219.
57. Estrin S., Uvalic, M., (2013) LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series Foreign direct investment into transition economies: Are the Balkans different?, The London School of Economics and Political Sciences, London, LEQS Paper
58. Eurobarometar, (2018) *Poverenje građana u institucije sistema*, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>, posećeno 20. 8. 2020.
59. Eurobarometer Special Surveys, (2020). *Specijalni izveštaji Eurobarometra zasnivaju se na dubinskim tematskim studijama koje su sprovedene za različite službe Evropske komisije ili drugih institucija EU i integrisane u biračke talase Standardnog Eurobarometra*.

- [https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb_special_en.htm), posećeno: 6. 7. 2020.
60. European Commission, (2017) Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of Lithuania and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Lithuania [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_lithuania.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_lithuania.pdf)
  61. European Commission, (2017) Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2017 National Reform Programme of Lithuania and delivering a Council opinion on the 2017 Stability Programme of Croatia <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-croatia.pdf>, posećeno: 23. 9. 2020.
  62. European Commission. (2018). Vstopna stran. [Http://ec.europa.eu/COMMFronOffice/publicopinion/index.cfm/General/index](http://ec.europa.eu/COMMFronOffice/publicopinion/index.cfm/General/index) (3. 3. 2018).
  63. European Commission. (2018b). Public Opinion. Special Eurobarometer 2012-2017. [Http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/)
  64. European Commission: EU Anti-Corruption Report: Annex 4, Denmark, Feb. 2018.
  65. European Network of Councils for the Judiciary: Independence, Accountability and Quality of the Judiciary, Performance Indicators 2017.
  66. Evropska komisija (2014) Izveštaj o napretku Republike Srbije, Brisel, str. 17. [http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/Izvestaj\\_o\\_napretku\\_dec14.pdf](http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf)
  67. Evropska komisija (2015) Izveštaj o napretku Republike Srbije, Brisel, [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2015/11/izvestaj\\_o\\_napretku\\_nov\\_2015](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2015/11/izvestaj_o_napretku_nov_2015).
  68. Evropska komisija (2016) Izveštaj o napretku Republike Srbije, Brisel, [http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji\\_izvestaj\\_16\\_srp.pdf](http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf)
  69. Evropska komisija (2020) Organizovani kriminal, trgovina ljudima i korupcija, <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption>, posećeno: 25. 9. 2020.
  70. Fisman, R. i Gati R. (2008.), Pogađanje o mitu: uloga institucija, Zbornik: Ekonomija korupcije, Službeni glasnik, Beograd
  71. Florez J., Guertzovich F., Mills L., Tonn J., Farag M. (2019) Five Principles for Engaging Citizens in Anti-Corruption Mechanisms, Berlin, Transparency International
  72. Fox, J. Aceron, J. Aránzazu. G. (2016) Doing accountability differently. A proposal for the vertical integration of civil society monitoring and advocacy. U4 Issue 2016:4.
  73. Freedom House, (2019) [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org), posećeno: 20. 9. 2020.
  74. Fridom Haus (2020) Zemlje u tranziciji za 2020.
  75. Garcia-Murillo M. (2013), Does a government web presence reduce perceptions of corruption? <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02681102.2012.751>
  76. Gavrilović, Z. Milunović, J. Dimitrijević, P. Đapić, S. (2014) Borba protiv korupcije u Srbiji – alternativni izveštaj, OEBS u Srbiji, Beograd. s. 8.
  77. Gavrilović, Z., et al., (2013), Borba protiv korupcije u Srbiji, Alternativni izveštaj, Beograd, Biro za društvena istraživanja, str. 51

78. Global Health security index, Building Collective Action and Accountability, <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>, 2019.
79. Global Integrity. (2014). Money, Politics and Transparency.
80. Goati, V. (2012), Ključni problemi Srbije u borbi protiv korupcije, Moguća Srbija, Beograd
81. Godišnji izveštaji Agencije za borbu protiv korupcije za 2017. 2018. i 2019. godinu
82. Graf Lambsdorff, J. The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy, Cambridge University Press.
83. Grdešić, I. (2010) „Indeks percepcije korupcije – Problemi i ograničenja u mjerenju korupcije“, Političke analize, broj 2, lipanj, 2010. Zagreb.
84. GRECO (2016) Corruption prevention, Members of Parliament, Judges and Prosecutors: conclusion and trends. Council of Europe. s. 17
85. GRECO (2019) Četvrti krug evaluacije – sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, Sekretarijat GREKO, Savet Evrope, Strazbur.
86. GREKO sekretarijat (2017) Peti ocenjivački krug o sprečavanju korupcije u Sloveniji, [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)
87. Grgić, R., (2011), Korelacija nivoa direktnih stranih investicija i raširenosti korupcije, te drugih političkih i ekonomskih indikatora, Banja Luka, Panonski univerzitet
88. Gutmann, J. Padovano, F. Voigt, S. (2019) Perception vs. Experience: Explaining Differences in Corruption Measures Using Microdata, Munich Society for the Promotion of Economic Research - CESifo GmbH
89. Hagan, J. E., Smith, W., Pillai, S. K., Yeoman, K., Gupta, S., Neatherlin, J. (2015) Implementation of Ebola case-finding using a village chieftaincy taskforce in a remote outbreak—Liberia, 2014. MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Report, 64, 183–185.
90. Hamilton, Q. Reed, L. Laličić, (2015) Obuka sudija i tužilaca Republike Srbije u oblasti etike i prevencije i otkrivanja korupcije: ocena stanja i preporuke, 2015, <http://www.pars.rs/files/Materijali11.pdf>, 28.
91. Holloway, R. (2019) NGO corruption fighters resource book – how NGOs can use monitoring and advocacy to fight corruption. <https://www.ndi.org/sites/default/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf>, pristupljeno: 21. 9. 2020.
92. Holms, L. (2007) Terrorism, Organised Crime and Corruption, Europe Research Centre.
93. HRejting, 20. 2. 2020. <https://vijesti.hrt.hr/584265/hrejting>, pristupljeno 25. 8. 2020.
94. <http://at.gov.lv/en/par-augstako-tiesu/darbiba/vieta-tiesu-sistema>, posećeno: 28. 10.2020.
95. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-informationsystem/sirene-cooperation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-informationsystem/sirene-cooperation/index_en.htm), pristupljeno: 26. 9. 2020.
96. <sup>1</sup>[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-informationsystem/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-informationsystem/index_en.htm), pristupljeno 25. 9. 2020.
97. [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m0QLQ/is\\_2007\\_August/ai\\_n19451050](http://findarticles.com/p/articles/mi_m0QLQ/is_2007_August/ai_n19451050)), pristupljeno: 26. 9. 2020.
98. [http://negroschronicle.net/web-archives/opinion/Payroll%20padding%20probe%20\(Breathing%20Space\).html](http://negroschronicle.net/web-archives/opinion/Payroll%20padding%20probe%20(Breathing%20Space).html), 01.07.2020.
99. [http://negroschronicle.net/webarchives/opinion/Payroll%20padding%20probe%20\(Breathing%20Space\).html](http://negroschronicle.net/webarchives/opinion/Payroll%20padding%20probe%20(Breathing%20Space).html), posećeno: 01.07.2020.
100. <http://openspending.org/>



101. <http://transparency.globalvoicesonline.org/project/internetnecesario>
102. <http://vww.aimpress.ch/din/dos/archive/data/2003/30725-dose-01-03.htm>,  
pristupljeno: 18. 8. 2020.
103. <http://www.acas.rs/aktivnosti-edukacija/>, pristupljeno: 18. 9. 2020.
104. <http://www.acas.rs/aktivnosti-edukacija/>, pristupljeno: 18. 9. 2020.
105. <http://www.acas.rs/ucesce-agencije-za-borbu-protiv-korup/?pismo=lat>
106. <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/05/Analiza-evaluacija.pdf>, pristupljeno:  
19. 9. 2020.
107. <http://www.bsec-organization.org/>, posećeno: 23. 9. 2020.
108. [http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PC-OC/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PC-OC/default_en.asp),  
pristupljeno 25. 9. 2020.
109. <http://www.corruptioncontrol.com/Cases.html>, 21.06.2020.
110. [http://www.corruptioncontrol.com/how\\_to\\_stop\\_corruption.html](http://www.corruptioncontrol.com/how_to_stop_corruption.html), 17.06.2020.
111. [http://www.corruptioncontrol.com/Types\\_of\\_Corruption.html](http://www.corruptioncontrol.com/Types_of_Corruption.html), 18.06.2020.
112. [http://www.corruptioncontrol.com/Types\\_of\\_Corruption.html](http://www.corruptioncontrol.com/Types_of_Corruption.html), posećeno:  
18.06.2020.
113. [http://www.corruptioncontrol.com/Types\\_of\\_Corruption.html](http://www.corruptioncontrol.com/Types_of_Corruption.html), posećeno:  
21.06.2020.
114. [http://www.corruptioncontrol.com/Types\\_of\\_Corruption.html](http://www.corruptioncontrol.com/Types_of_Corruption.html), posećeno:  
18.06.2020.
115. <http://www.dorh.hr/EtikaDORH2017>
116. <http://www.epac-eacn.org>, pristupljeno: pristupljeno: 25. 9. 2020.
117. <http://www.eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>, pristupljeno: 26. 9. 2020.
118. [http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic\\_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html](http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html), posećeno: 1. 8. 2020.
119. <http://www.sodisce.si/>, posećeno: 28. 10.2020.
120. <http://www.ujn.gov.rs/propisi/podzakonski-akti/>
121. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>, posećeno: 1. 8. 2020.
122. <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/janfeb99/pgs6-7.htm>, pristupljeno: 26. 9.  
2020.
123. <sup>1</sup><https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>, posećeno: 1. 10. 2020.
124. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>, pristupljeno 13. 8. 2020.
125. <https://giacentre.org/>, posećeno, 21. 8. 2020.
126. <https://k-monitor.hu/home> <https://www.domstol.dk/om-os/english/>, posećeno: 28.  
10.2020.
127. <https://www.antikorupcija.me/me/>
128. <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/> . pristupljeno: 25. 9. 2020.
129. <https://www.kpk-rs.si/komisija-2/>, posećeno: 18. 9. 2020.
130. <https://www.transparency.org/en/cpi/results/hu>, posećeno 21. 8. 2020.
131. <https://www.transparency.org/en/cpi/results/lva>, pristupljeno 26. 8. 2020.
132. <https://www.transparency.org/en/cpi/results/pol>
133. <https://www.transparency.org/en/cpi/results/si>, posećeno: 19. 9. 2020.

134. <https://www.transparency.org/en/cpi/results/svk>, posećeno: 12. 9. 2020.
135. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>, posećeno: 12. 8 2020.
136. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>
137. [https://www.youtube.com/channel/UC\\_2y-kk9H1Zgf71SMPOizza](https://www.youtube.com/channel/UC_2y-kk9H1Zgf71SMPOizza), pristupljeno: 18. 9. 2020.
138. Hwee, N. L. K. (2019) Singapore's experience in the fight against corruption, [https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG11/23\\_GG11\\_CP\\_Singapore2.pdf](https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/GG11/23_GG11_CP_Singapore2.pdf)
139. IACC, New technologies against petty corruption: Tactics and Lessons from the 2012 IACC
140. Ieven, B., Owevijk, J. (2020) We created this beast - The political ecology of COVID-19. Eurozine. Dostupno na: <https://www.eurozine.com/we-created-this-beast/>
141. Ignjatijević, S. Čavlin, M. (2016) „Analiza uzroka i posledica korupcije u društvu“. <http://www.cefi.edu.rs/wp-content/uploads/2016/05/3.-ANALIZA-UZROKA-I-POSLEDICA-KORUPCIJE-U-DRU%C5%A0TVU.pdf>, posećeno: 12. 9. 2020.
142. Ilić, V. (2018) “Turning the tide: Political influence and independent institutions in Serbia”, ASPEN Policy Program, Conference Paper 2018.
143. Intervju sa Predragom Lucićem, Medijska opservatorija Jugoistočne Evrope: <http://mediaobservatory.net/radar/journalism-taken-journalists>
144. Intervju sa premijerom i ministrom finansija u vladi Gruzije, Nikom Gilaurijem, <http://rs.n1info.com/Biznis/a432546/Intervju-Nika-Gilauri.html>, posećeno 1. 7. 2020.
145. Izveštaj EK nakon skrininga za poglavlje 23 u Srbiji (2013) <https://www.mpravde.gov.rs/>
146. Izveštaj EU o napretku Crne Gore za 2015. (2015), Evropska komisija.
147. Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana (2017) <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/03/Izvestaj-o-sprovođenju-2016-za-net.pdf>
148. Izveštaj objavljen na Univerzitetu Martin Luther u Halle-Vittenberg, pod nazivom „Zločin sa belim okovratnicima 2018. - dodata vrednost usaglašenosti - forenzička iskustva“, [www.pwc.de/de/risk/pwc-wikri-2018.pdf](http://www.pwc.de/de/risk/pwc-wikri-2018.pdf)
149. Jacobs, L. A. (2017) Rights and quarantine during the SARS global health crisis: differentiated legal consciousness in Hong Kong, Shanghai, and Toronto. *Law & Society Review*, 41(3), 511–552.
150. Jaeger, J. (2020) „TRACE: Bribery enforcement down in 2019“, *Compliance Week*, Mar 20, 2020.
151. Jakopin, E. (2017). Privredni rast i institucionalne performanse u tranzicionim državama JIE. *Ekonomija danas*, Institucije - šta (ne)možemo uraditi bolje, 105-118.
152. Jakopin, E. (2018) “Privredni rast i institucionalna tranzicija Republike Srbije”, *Ekonomski horizonti*, (2018) Vol 20, Sveska 2, Ekonomski fakultet, Kragujevac, str. 95-108.
153. Jakopin, E. (2018) “Privredni rast i institucionalna tranzicija Republike Srbije”, *Ekonomski horizonti*, (2018) Vol 20, Sveska 2, Ekonomski fakultet, Kragujevac, str. 95-108.
154. Jerinić, N. Odalović, T. (2017) “Problem definisanja pojma i uzroka korupcije”, *Kultura polisa*, XIV (2017), br. 33, str. 467-474.
155. Johnston, M. (2015) *Syndromes of corruption: Wealth, power and democracy*. Cambridge University Press. Cambridge, New York.



156. Kapiriri, L., Ross, A. (2013) The Politics of Disease Epidemics: a Comparative Analysis of the SARS, Zika, and Ebola Outbreaks, *Global Social Welfare* 7, SpringerLink
157. Kaufmann, D. Kraay, A. Mastruzzi, M. (2020) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, World Bank Policy Research Working Paper
158. KIRPED (2014) Borba protiv korupcije: Uporedna analiza između Kosova i Hrvatske. [http://www.kipred.org/advCms/documents/59249\\_The\\_Fight\\_Against\\_Corruption\\_A\\_Comparative\\_Analysis\\_Between\\_Kosovo\\_and\\_Croatia.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/59249_The_Fight_Against_Corruption_A_Comparative_Analysis_Between_Kosovo_and_Croatia.pdf)
159. KIRPED (2014) Istrage korupcije Kosova: loša saradnja između policije i tužilaštva, [http://www.kipred.org/advCms/documents/64358\\_Investigation\\_Corruption\\_Kosovo\\_Mis-Cooperation\\_Police\\_Prosecution\\_KIPRED.pdf](http://www.kipred.org/advCms/documents/64358_Investigation_Corruption_Kosovo_Mis-Cooperation_Police_Prosecution_KIPRED.pdf)
160. Kirya, M. (2020) Anti-corruption in COVID-19 preparedness and response, CMI, Michelse Institute
161. Kodeks policijske etike, Službeni glasnik RS. br. 92/2006.
162. Kodeks ponašanja državnih službenika, Sl. glasnik RS. br. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 i 32/2020.
163. Kohler, J.C., Bowra, A. Exploring anti-corruption, transparency, and accountability in the World Health Organization, the United Nations Development Programme, the World Bank Group, and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. *Global Health* 16, 101 (2020). <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00629-5>
164. Kolarić, D. (2011), Standardi suprotstavljanja korupciji u uslovima evropskih integracija, *Suprotstavljanje savremenom organizovanom kriminalu i korupciji (zbornik radova- knjiga II)*, KPA, Beograd, str. 1-14.
165. Koljević, E. i Unija poslodavaca Crne Gore (2016) Korupcija u Crnoj Gori – stvaranje ambijenta za održivi razvoj preduzeća u Crnoj Gori. Unija poslodavaca Crne Gore, Podgorica.
166. Komisija za preprečavanje korupcije Republike Slovenije (2020). Poročilo o delu Komisije 31. 3. 2014 – 31. 3. 2020. <https://www.kpk-rs.si/>, posećeno 5. 7. 2020.
167. Konvencija ujedinjenih nacija protiv korupcije, [https://pescanik.net/wp-content/uploads/2016/08/Konvencija\\_UN\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije.pdf](https://pescanik.net/wp-content/uploads/2016/08/Konvencija_UN_za_borbu_protiv_korupcije.pdf), posećeno: 22. 9. 2020.
168. KRIK – Mreža za istraživanje kriminala i korupcije, Ključni događaji u vezi sa kriminalom i korupcijom u 2018. godini, 2018.
169. Krivični zakonik, Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019
170. Kubbe, I. (2013) “Corruption and trust: A model design”, ZVPW, Springer, Wiesbaden.
171. Lamvdsorff, G. J. (2017) The institucional economics of corruption and reform, theory, evidence, and policy. Cambridge University Press. Cambridge.
172. Lazarević, Lj., Vučković, B., Vučković, V., (2004.), Komentar Krivičnog zakonika Crne Gore, Cetinje.
173. Leach, M., Scoone, I., & Stirling, A. (2010) Governing epidemics in an age of complexity; narratives, politics and pathways to sustainability. *Global Environmental Change*, 20(3), 369–377.

174. León, C.J., J.E. Araña and J. de León (2013). Correcting for scale perception bias in measuring corruption: An application to Chile and Spain. *Social Indicators Research* 114(3):977-95.
175. Ljubojević, G., Kostadinović, S., Račić, M. (2004.), *Poslovno pravo*, FUTURA, Novi Sad.
176. Lotufo, P. A. (2016) Zika epidemic and social inequalities: Brazil and its fate. *Sao Paulo Medical Journal*, 134(2), 95–96
177. Madžar, Lj. (2014) „Sistemske korene korupcije – korupcija i njena percepcija: stvarnost naspram privida. *Škola biznisa*, 2/2014. DOI 10.5937/skolbiz2-7186, Visoka ekonomska škola strukovnih studija, Novi Sad
178. Magyar, B. (2016) *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*, Central European University Press in association with Noran Libro Kiado, Budapest.
179. *Manual on Corruption Surveys, Methodological guidelines on the measurement of bribery and other forms of corruption through sample surveys*, UNDP, 2018. str. 17.
180. Marien, S. Hooghe, M. (2011) “Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law of compliance”. *European Journal of Political Research* 50 (2): 267–291.
181. Marković, A. (2016) Alternativni izveštaj. <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/02/Pravni-skener.pdf?pismo=lat>, posećeno: 23. 9. 2020.
182. Martinez, A. C. (2020) „Public transparency as a tool to prevent corruption in public administration“, *Preventing corruption through administrative measures*, EU Hercile III Programme.
183. Matic, J. Valić Nedeljković, D. (2014) Značaj medijskog integriteta: značaj medijskog integriteta u službi javnosti, *Novosadska novinarska škola*, Novi Sad, s. 15
184. Mijalkovski, M. (2012), *Terorizam i organizovani kriminal*, Pi-press, Pirot.
185. Milenković, D. (2017) *Mehanizmi EU i borba protiv korupcije u Republici Srbiji*, *Evropske sveske*, 5/2017, Evropski pokret Srbije, Beograd
186. Milićević, A., (2013) *Politika Antiekonomije*, Vršac, ADM
187. Milićević, D., (2013) *Strane direktne investicije – mit ili stvarnost*, *Makroekonomija*, elektronski izvor: <http://www.makroekonomija.org/0-dragovan-milicevic/strane-direktne-investicije-mit-ili-stvarnost/>, preuzeto novembra 2013. godine
188. Milošević, M. Antonović, R. (2019) *Korupcija kao smetnja društvenom razvoju Republike Srbije, Društveno-ekonomski razvoj i bezbednost zajednice sa akcentom na grad Valjevo i Kolubarski okrug (tematski zbornik radova)*, Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti (CESNA-B); Internacionalni univerzitet u Travniku, Beograd, 2019, str. 101-110.
189. Milošević, M. (2010) *Primena specijalnih metoda u suzbijanju organizovanog kriminala – iskustvo i saradnja na zapadnom Balkanu, Srbija i regionalna saradnja (zbornik radova)*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 248-258.
190. Milošević, M. (2011) *Organizacija policije, tužilaštva i sudstva u kontekstu borbe protiv organizovanog kriminala u nekim evropskim i susednim zemljama, Društveni aspekti organizovanog kriminala*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 274-285.
191. Milošević, M. (2017) *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije*, *Izbor sudske prakse*, br. 4, str. 12-17.

192. Milovanović, D. (2017) "Pristrasnost kao razlog za izuzeće sudija u postupku pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju", *Stvarni pravni život*,
193. Ministarstvo finansija, Uprava za sprečavanje pranja novca (2018) *Procena rizika od pranja novca i procena rizika od finansiranja terorizma*. Beograd.
194. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (2019) *Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, MUP R. Srbije.
195. Mirzayev, E. (2020) „How corruption affects emerging economies“, <https://www.investopedia.com/articles/investing/012215/how-corruption-affects-emerging-economies.asp>
196. Mirzayev, E. (2020) *How Corruption Affects merging Economies*, <https://www.investopedia.com/articles/investing/012215/how-corruption-affects-emerging-economies.asp>
197. Mitchell, P. Cirya, M. (2020) *Improving audits to icrease the effectiveness of development funding*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute
198. Montinola, G. R. Jackman, R. W. (2002) *Sources of corruption: A cross-country study*. *British Journal of Political Science*, 32(1), 147–170. <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123402000066>
199. Morris, S. D. (2011) "Forms of Corruption", CESifo DICE Report, Vol. 9, No. 2, p. 12.
200. Mulcahy, S. (2012) „Money, politics and power: Corruption risks in Europe“. Berlin: Trensparency International
201. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna\\_strategija\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf), posećeno: 23. 9. 2020.
202. Nava, F., Schiraldi, P. (2014) "Sales and Collusion in a Market with Storage“, *Journal of the European Economic Association*, Oxford, Vol. 12, No. 3, pp. 791–832.
203. Nedeljković Valić, D. Ivanović, M. Leković, S. (2014) *Praktikum za izveštavanje o sudskim procesima o korupciji i o istraživačkom novinarstvu*. Savet Evrope.
204. Nehra, W. (2021) "Corruption Perceptions Index. How corrupt is Germany?" IAM EXPAT, January 2021
205. Nenadić, N. (2017) *Evropske integracije i borba protiv korupcije u Srbiji*, *Evropske sveske*, 5/2017, Evropski pokret Srbije, Beograd
206. Nikolajev, A. (2015) „Coaseova teorema i njene praktične implikacije“. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*. Vol 58, str. 195-211
207. Nikolić, I. (2012) *Privatizacija u Srbiji – između euforije i razočarenja*, Savetovanje Naučnog društva ekonomista Srbije, Beograd, Ekonomski institut
208. Norton Rose Fulbright: *Business ethics and anti-corruption laws: New Zealand*, September 2016.
209. Nunes, J. (2016) *Ebola and the production of neglect in global health*. *Third World Quarterly*, 37(3), 542–556.
210. OECD (2017) *Internal co-operation in corruption cases*, OECD.
211. OECD (2017), *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and*

212. OECD (2019) <https://www.oecd.org/>, posećeno: 20. 9. 2020.
213. OECD, (2012) Typology on Mutual Legal Assistance in Foreign Bribery Cases, at 14, OECD, Paris
214. Pandurević, M. (2014) Ekonomske implikacije pranja novca, magistarska teza, Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka, Ekonomski fakultet.
215. Perić Diligenski, T. (2015) „Antikoruptivni kapaciteti Republike Srbije u svetlu međunarodnih integracija“, Srpska politička misao br. 1/2015, Institut za političke studije, Beograd
216. Petrović, S. (2012) “Kritički generisana znanja – rezultat učenja uz pomoć trostruke petlje”, Management, Ekonomski fakultet, Kragujevac. s. 90
217. Podumljak, M. (2014) Fairpress interviewed Professor Mancini about the involvement of journalists in clientelist networks and the damage it causes to information distribution. <<http://www.fairpress.eu/blog/2014/11/137/fairpress-interviewed-profmancini-on-issues-of-involvement-of-journalists-in-clientelistic-networks-and-damage-it-causesto-information-distribution/>
218. Pring, C., Vrushi, J. (2019) Global Corruption Barometer – Latin America The Caribbean 2019: Citizens’ Views and Experiences of Corruption, Berlin, Transparency International
219. Promene CPI za Srbiju, Evropu i svet, 2018. [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/CPI\\_2018\\_prezentacija](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2018_prezentacija).
220. Radio Slobodna Evropa, 9. 12. 2019. „Hrvatski EU polet u borbi protiv korupcije splasnuo“, <https://www.slobodnaevropa.org/a/hrvatska-korupcija/30315989.html>, posećeno, 2. 7. 2020.
221. Rečnik Matice srpske (2011) Matica srpska, Novi Sad. str. 554.
222. Richey, S. (2015) “The impact of corruption on social trust”. American Politics Research 38 (4): 676–690
223. Riege, A. Lindsay, N. (2016) „Knowledge Management in the Public Sector: Stakeholder Partnerships in the Public Policy Development”, Journal of knowledge management, 10(3), str. 24-39.
224. Rose – Ackerman, S. Palifka, B. (2016) Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, 2ed, Cambridge University Press, Cambridge.
225. Sapsford R, Tsourapas G, Abbott P and Teti A (2019). Corruption, Trust, Inclusion and Cohesion in North Africa and the Middle East. Applied Research in Quality of Life. 14(1): 1–21.
226. Sapsford R, Tsourapas G, Abbott P and Teti A (2019). Corruption, Trust, Inclusion and Cohesion in North Africa and the Middle East. Applied Research in Quality of Life. 14(1): 1–21.
227. Savet Evrope (1999) Criminal Law Convention on Corruption. European Treaty Series, Strasbourg.
228. Schulze, G.G., B.S. Sjahrir and N. Zakharov (2016) Corruption in Russia. The Journal of Law and Economics 59(1):135-71.
229. Schwab, K., (2013) Global Competitiveness Report 2013–2014, World Economic Forum, Geneva

230. Scott, V., Crawford-Browne, S., & Sanders, D. (2016) Critiquing the response to the Ebola epidemic through a Primary Health Care Approach. *BMC Public Health*, 16(1), 1
231. Selva, M. (2020) *Fighting Words: Journalism Under Assault in Central and Eastern Europe*, Reuters Institute.
232. Šentov, O. Stefanov, R. Todorov, B. (2016) *Moć iz senke, Procena korupcije i skrivene ekonomije u Jugoistočnoj Evropi*, SELDI, Sofija
233. Setor za unutrašnju kontrolu, (2017) *Izveštaj o radu sektora unutrašnje kontrole za 2016. godinu*. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije. MUP Srbije, Beograd.
234. SIPRI 2020, <https://www.sipri.org/>
235. Slinko, Zakovlev E., Zhuravskaya E. (2004) *Laws for Sale: Evidence from Russia*, Stockholm School of Economics, Center for Economic and Financial Research.
236. Spanish Law 19/2014 of 9 December 2013, on transparency, access to public information and good government and Italian legislative decree of 14 March 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*
237. Stajić, Lj. Subotić, M. Milosavljević, B. (2012) “Međunarodna konotacija borbe protiv korupcije na primeru EU”, U: *Bezbednost i antikorupcijska politika u Evropskoj uniji*, Eastern European Development Agency, str. 311.
238. Stanković, N. (2015) *Uticao normativnog regulisanja stranih direktnih investicija na održivi razvoj Srbije, doktorska disertacija*, Univerzitet „Edukons“, Novi Sad
239. Stanković, S. (2019) „Korupcija“, Institut za pravo i finansije, Beograd
240. Stefanović, M. Jolović, D. Tošić, D. (2017) *Analiza mehanizama prevencije i suzbijanja korupcije, jačanja integriteta, etike i odgovornosti u insecijama*, USAID, Srbija, Beograd.
241. Stefanović, M., (2012) *USAID Projekat za bolje uslove poslovanja*, Beograd, USAID
242. Stein, S. (2017) “The Relationship between Press Freedom and Corruption. The Perception of Journalism Students” p. 65-76 in Elsebeth Frey, Mofizur Rhaman and Hamida El Bour (eds.) *Negotiating Journalism. Core Values and Cultural Diversities*. Göteborg: Nordicom.
243. Steingruber, S. Kirya M. Jackson, D. Mullard, S. (2020) *Corruption in the time of Covid-19: A double-threat for low income countries*, <https://u4-frontend-staging.herokuapp.com/topics/covid-19-and-corruption/basics>
244. Stepanović, B., (2012), *Strane direktne investicije u Srbiji 2001–2011*, Beograd, Business Info Group
245. Stephenson, K. (2011) *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action*, at 81 n.81 (Washington: World Bank 2011)
246. Stojiljković, Z. (2013) “Politička korupcija i slaba država“. *Filozovija i društvo* XXIV(1), 2013.
247. Svetska banka, 2018. *Combating Corruption*, <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>
248. Svetska banka, *Definisane korupcije*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm> ,
249. Szesny, A. (2020) “Anti-Corruption and Bribery Comparative Guide”, Mondaq, connecting knowledge and people, June, 2020.



250. Tanzi, V. (2000.) The role of the State and the Quality of the Public Sector, IMF Working Paper, WP/00/36.
251. Tanzi, V. (2017) „Corruption, complexity and tax evasion“, eJournal of Tax Research, Vol. 15. No. 2, (Special Edition: Tax and Corruption Symposium), str. 144-161.
252. Tanzi, V. Davoodi, H. (1998) Roads to nowhere: How corruption in public investment hurts growth. The
253. The Global Anticorruption Blog (GAB). The case for engaging religious leaders in anticorruption efforts. <https://globalanticorruptionblog.com/2019/01/21/the-case-for-engaging-religious-leaders-in-anticorruption-efforts/>, 2019.
254. The World Bank Group Sanctions Board. Sanctions Board decision no. 121 (sanctions case no. 555). 2019.
255. The World Bank Group. Integrity vice presidency. <https://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency#1>. 11 Jun 2020.
256. The World Bank Group. Integrity vice presidency. <https://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency#1> . Posećeno 11. Jun 2020.
257. The World Bank Group. Sanctions system. <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system>. 11 June 2020.
258. The World Bank Group. Sanctions system. <https://www.worldbank.org/en/about/unit/sanctions-system> . Posećeno 11. 2. 2021.
259. TI Lithuania, (2020) Lithuania scores 1 point more, ranks 3 places higher in corruption perceptions index 2019, <https://www.transparency.lt/en/cpi-2019/>, pristupljeno 25. 8. 2020.
260. Transparency International (2018) Odnos percepcije korupcije i percepcije poverenja u institucije
261. Transparency International Macedonia, Keeping redd + clean: A step by step guide to preventing corruption, <https://www.transparency.org/en/publications/keeping-redd-clean> <https://www.transparency.org/en/publications/keeping-redd-clean>
262. Transparency International, “Transparency International Corruption Perception Index 2009, Methodological brief” str. 2.
263. Transparency International, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
264. Transparentnost Srbija, (2009.), Globalni barometar korupcije, Beograd.
265. Transparentnost Srbija, Indeks percepcije korupcije, 2017. <http://www.transparentnost.org>
266. Transparentnost Srbija, Koalicija Preugovor – Srbija stagnira sa reformama u vladavini prava, 2018. <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/10308-koalicijapreugovor-srbija-stagnira-sareformama-u-vladavini-prava>
267. U4 Expert Answer, (2015) Technological innovations to identify and reduce corruption, Anti-corruption Resource Centre, CMI Michelsen Institute
268. United nations Convention against corruption, Foreword, dostupno na: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>, posećeno: 18. 7. 2020.
269. UNODC (2016) Latest Developments, OECD
270. UNODC (2016) MLA research, OECD.
271. UNODC (2019) „What Is Corruption and Why Should We Care?. <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-1/index.html>, posećeno: 13. 5. 2020.

272. UNODC, "Latest Developments with Regard to the United Nations Convention against Corruption," Note
273. UNODC: UNCAC Implementation Review Denmark 2016.
274. UNPAN, E-government survey (2012),  
[http://www.unpan.org/egovkb/global\\_reports/08report.htm](http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm) posećeno: 23. 10.2020.
275. UNPAN, Knowledge Base of Innovative E-Government Practices,  
<http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/KnowledgeBaseofEGovernmentPractices/tabid/828/language/en-US/Default.aspx> posećeno 23. 10. 2020.
276. UNS, NUNS (2015) Kodeks novinara Srbije. Uputstva i smernice. Savet za štampu, Beograd
277. US Department of State: Country Report on Human Rights Practices for 2018.
278. US Department of State: Investment Climate Statement 2017.
279. Ustav Republike Srbije,  
[http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav\\_Srbije.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije.pdf).
280. Van Dijk JJM (2007) The world of crime; breaking the silence on problems of security, justice and development across the world. Sage, Thousand Oaks, CA
281. Van Duyne, P. C., Stocco, E., Dimitrijević, J., (2012), Politika borbe protiv korupcije u Srbiji, Sažetak izveštaja, Od crne kutije ka transparentnoj javnoj politici, Beograd
282. Važić, N. (2010.), Oduzimanje imovine proistekle iz krivičnog dela i međunarodni pravni standardi, Intermeks, Beograd.
283. Voigt, S. (2013). How (not) to measure institutions. Journal of Institutional Economics 9(1):1-26. Voigt, S., J. Gutmann and L.P. Feld (2015). Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated Set of indicators. European Journal of Political Economy 38:197-211
284. Vujaklija, M. (1989.), Leksikon stranih reči i izraza, Prosveta, Beograd.
285. Vuković, D. (2019) "Da li pravosuđe kome se ne veruje može obezbediti pravdu?", Platforma za monitoring socijalne situacije u Srbiji, MONS.
286. Wadström, A., Brice Tetka, J. (2019) Understanding Land Corruption as a Basis for Prevention: Findings from Liberia, Sierra Leone and Zambia, Berlin, Transparency International
287. We are in this together, don't violate human rights while responding to COVID-19, <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/4379-civil-society-s-call-to-states-we-are-in-this-together-don-t-violate-human-rights-while-responding-to-covid-19>, 2020.
288. World Bank, (2018) Doing Business 2018.
289. World Economic Forum: Global Competitiveness Index 2017-2018.
290. Zakharov, N. (2019). Does corruption hinder investment? Evidence from Russian regions. European Journal of Political Economy 56:39-61.
291. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije – ZABPK, Službeni glasnik RS, br. 97/2008, 52/200 i 66/2011– US
292. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Sl. glasnik RS, br. 43/2011, 123/2014 i 88/2019.
293. Zakon o javnim nabavkama – ZJN, Službeni glasnik RS, br. 124/2012
294. Zakon o javnim nabavkama, Sl. glasnik RS, br. 91/2019.
295. Zakon o lobiranju, Sl. glasnik, br. 87/2018 i 86/2019.

296. Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Službeni glasnik RS, br 20/2009.
297. Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, "Sl. glasnik RS", br. 32/2013, 94/2016 i 35/2019
298. Zakon o organčizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, Sl. glasnik RS, br. 9/2016 i 87/2018 – dr. zakon.
299. Zakon o potvrđivanju građanskopravne konvencije o korupciji, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, be. 102/2007.
300. Zakon o potvrđivanju krivičnopravne konvencije o korupciji, Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 2/2002 i Sl list SCG – Međunarodni ugovori, br. 18/2005.
301. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Sl. glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010
302. Zakon o sprečavanju korupcije, Sl. glasnik RS, br. 35/2019 i 88/2019.
303. Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija – ZSSIPVJF, Sl. glasnik RS, br. 43/2004
304. Zakon o zaštiti uzbunjivača, Sl. glasnik RS, br. 128/2014
305. Zakon o zaštitniku građana, Sl. glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007
306. Zakoni Karađorđeva vremena (1804-1813), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, broj I-3/1987. godine.