

Универзитет Едуконс
Факултет пословне економије

КЉУЧНА ДОКУМЕНТАЦИЈСКА ИНФОРМАЦИЈА

Редни број: РБР	
Идентификациони број: ИБР	12
Тип документације: ТД	Монографска документација
Тип записа: ТЗ	Текстуални штампани материјал
Врста рада (дипл, маг, др): ВР	Докторска теза
Име и презиме аутора: АУ	Станислав Букић
Ментор (титула, име, презиме, звање): МН	Проф. др Бојан Димитријевић, редовни професор
Наслов рада: НР	Узроци, појавни облици и економске последице корупције у Србији
Језик публикације: ЈП	Српски
Језик извода/апстракта: ЈИ	српски /енглески
Земља публикације: ЗП	Србија
Уже географско подручје: УГП	АП Војводина
Година: ГО	2015.
Издавач: ИЗ	ауторски репринт
Место и адреса: МА	Сремска Каменица, Војводе Путника 87.
Физички опис рада: ФО	6 поглавља, 312 страница, 61 табела, 33 слике и графика, литература: 102 (српски) + 91 (енглески) + 10 (руски) + 7 (статистички извештаји) + 17 (закони и прописи) + 37 (подаци са светске мреже)
Научна област: НО	Економске науке
Научна дисциплина: НД	Економска теорија
Предметна одредница, кључне речи: ПО	Кључне речи: корупција, економске последице, транзиција, државни органи, јавни сектор, борба против корупције, демократске институције, тржишна економија, јавни службеници, сукоб интереса.
УДК	

Чува се у: ЧУ	Библиотека Универзитета Едуконс, Сремска Каменица
Важна напомена: ВН	Не
Извод/Апстракт ИЗ	Предмет дисертације јесте анализа специфичности узрока, појавних облика и економских последица корупције на друштво у транзицији, као и улога, правни статус и овлашћења државних органа у сузбијању корупције. Предмет анализе је и штетност корупције у њеном деловању на најважније друштвене вредности и добра: <i>демократске институције и тржишну економију</i> . Рад има за циљ да истакне важност и ефикасну улогу државних органа и институција у сузбијању овог озбиљног проблема, као и спречавање негативних економских последица по државну имовину, буџет, сигурност правног поретка, економско пословање предузећа. Највећи проблем у анализирању феномена корупције представља то што је не само недовољно видљив и непотпуно истражен, већ и то што је један од највећих и најозбиљнијих проблема савременог друштва, одмах иза сиромаштва, политичке нестабилности и криминала. Значај аналитичког приступа овој теми је у доказивању утицаја који корупционо деловање остварује не само на економску сферу, већ посредно на све сфере <i>друштва</i> , угрожавајући очекиване исходе транзиције: <i>демократију и отворено друштво</i> . Један од циљева рада је указивање на слабости државе, али решеност, политичка воља, инструменти, институције и стратегија државе, предуслови су постизања добрих резултата у борби против корупције.
Датум прихватања од стране НН већа: ДП	29.06.2015. године
Датум одбране: ДО	
Чланови комисије (име и презиме, титула, звање, назив институције, статус): КО	Председник: Проф. др Мишо Кулић, Универзитет Едуконс, ФАБУС, Сремска Каменица, редовни професор Члан: Проф. др Бојан Димитријевић, Универзитет Едуконс, Факултет пословне економије, Сремска Каменица, редовни професор Члан: Проф. др Милош Марковић, Привредна академија, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, ванредни професор

EDUCONS UNIVERSITY
Faculty of Business Economy

KEY DOCUMENT INFORMATION

Number *consecutive: ANO	
Identification number: INO	12
Document type: DT	Monograph documentation
Type of record: TR	Textual printed material
Contents code (BA/BSc, MA/MSc, PhD): CC	Doctoral thesis
Author: AU	Msc Stanimir Đukić
Mentor (title, name, post): MN	PhD Bojan Dimitrijević, Professor at the Faculty of Business Economy, Sremska Kamenica
Document title: TI	Causes, manifestations and economic consequences of corruption in Serbia
Language of main text: LT	Serbian
Language of abstract: LA	English/Serbian
Country of publication: CP	Serbia
Locality of publication: LP	Vojvodina
Year of publication: PY	2015.
Publisher: PU	Author
Place of publication: PP	University EDUCONS, Sremska Kamenica, Vojvode Putnika 87.
Physical description: PD	6 chapters, 312 pages, 6 tables, 33 pictures, literature: 102 (serbian) + 91 (english) + 10 (russian) + 7 (statistics) + 17 (laws) + 37 (official Internet sites)
Scientific field: SF	Economics
Scientific discipline: SD	Economic theory
Subject, Key words SKW	Corruption, economic consequences, transition, state bodies, public sector, suppression of corruption, democratic institutions, market economy, public officials, conflict of interests.
UC (universal class. code)	

Holding data: HD	Library of University EDUCONS, Sremska Kamenica
Note: N	No notes
Abstract: AB	The subject of the dissertation is to analyze the specific causes, manifestations, and economic consequences of corruption on society in transition, and the role, legal status and authority of state bodies in combating corruption. The analysis will also focus on devastating effects corruption has on some of the most vital values of society: <i>democratic institutions and market economy</i> . The goal of this work is to emphasize the importance and effective role of state bodies and institutions when it comes to suppressing this serious problem, as well as prevention of negative economic consequences for the state property, budget, security, of the legal system, economic business activities of the enterprises. The main issue in analyzing corruption phenomenon is that corruption is both, insufficiently visible and incompletely explored, but also one of the largest and the most serious problems of modern society, immediately after poverty, political instability and crime. The significance of the analytical approach to this subject is to prove the impact that corrupt activities achieve, not only in the economic sphere, but indirectly in all spheres of society, endangering the expected outcomes of the transition: <i>democracy and open society</i> . Also, one of the main goals of this study is to indicate the weaknesses of the state, but the commitment, political will, instruments, institutions and the strategy of the state are prerequisites to achieve good results in the fight against corruption.
Accepted by Sc. Board on: AS	29.06.2015.
Defended/Viva voce Ph D exam. on: DE	
PhD Examination Panel: DB	Chairperson: PhD MIŠO KULIĆ, University EDUCONS, FABUS, Sremska Kamenica, professor Member: PhD BOJAN DIMITRIJEVIĆ, University EDUCONS, Faculty of Business Economy, Sremska Kamenica, professor Member: PhD MILOŠ MARKOVIĆ, Faculty of Law, Novi Sad, professor

САДРЖАЈ

Сажетак (Abstract)	8
Хипотезе	9
Увод	10
А) Зашто анализирати корупцију.....	10
А-1 Предмет рада.....	10
А-2 Циљ рада.....	14
А-3 Методе истраживања.....	15
Б) Дефиниције и елементи корупције.....	19
Б) Рани облици корупције у Србији — кратак историјски приказ.....	23
1. Теоријски приступ и анализа феномена корупције	31
1.1. Дефинисање појма корупције.....	31
1.1.1. Појам корупције.....	32
1.1.2. Елементи корупције.....	37
1.1.3. Основне карактеристике корупције.....	41
1.2. Специфичност феномена корупције.....	43
1.2.1. Извори корупције.....	46
1.2.2. Појавни облици корупције.....	52
1.2.3. Конфликт интереса.....	61
1.3. Подела и основне врсте-типови корупције.....	68
1.3.1. Врсте корупције.....	68
1.3.2. Подела корупције.....	72
1.3.3. Типологија корупције.....	75
1.4. Фазе у настанку корупције.....	87
2. Врсте, узрочници и фактори корупције	93
2.1. Корупција без дослуха.....	93
2.2. Корупција са дослухом.....	96
2.2.1. Финансирање политичких странака.....	100
2.2.2. Корупција у здравству.....	101
2.2.3. Приватизација.....	101
2.2.4. Корупција у привреди.....	102
2.2.5. Корупција у области локалне самоуправе.....	103
2.2.6. Корупција на царини.....	104
2.2.7. Корупција у правосуђу.....	106
2.3. Административна корупција и овладавање државом.....	1085
2.4. Корупција и лобирање.....	1087
2.5. Узрочници и фактори корупције.....	110
2.5.1. Економски узроци корупције.....	114
2.5.2. Политички узроци корупције.....	115
2.5.3. Правни узроци корупције.....	120
3. Корупција у транзиционим економијама	122
3.1. Анализа корупције код земаља у транзицији.....	131
3.1.1. Специфичност Руске Федерације.....	134
3.1.2. Корупција у Хрватској.....	135
3.1.3. Заробљена држава.....	137
3.2. Модел корумпиране (заробљене) и модел поштене државе.....	147
3.3. Упоредна анализа корупције у развијеним земљама и земљама у транзицији.....	149

3.3.1. Специфичност Италије и поређење са земљама у транзицији.....	155
3.3.2. Шведска - земља ниске корупције.....	160
3.3.3. Особености корупције Кине као брзо развијајуће економије.....	163
3.4. Корупција код земаља у окружењу (искуство региона).....	164
3.4.1. Карактеристике корупције у Мађарској.....	165
3.4.2. Пример БиХ.....	168
3.4.3. Случај Црне Горе.....	169
4. Истраживање корупције у Србији (емпиријски приступ).....	171
4.1. Глобални индекс перцепције корупције.....	171
4.2. Поређење са стањем у привреди Србије.....	183
4.3. Упоредна анализа са земљама у свету и земљама у транзицији.....	188
4.4. Глобални индекс плаћања мита.....	194
5. Економске последице корупције.....	196
5.1. Корупција као социјално-политички проблем.....	197
5.2. Инвестиције и корупција.....	199
5.3. Економске последице и ефекти корупције.....	200
5.4. Корупција као препрека за остваривање људских слобода и права.....	203
5.5. Јавне набавке.....	204
5.5.1. Случај Рударског басена „Колубара“.....	213
5.6. Ефекти приватизације у Србији.....	218
5.6.1. Анализа приватизације предузећа у Србији.....	218
5.6.2. Проблем грађевинског земљишта на примеру "Лука Београд".....	228
5.6.3. Случај приватизације пољопривредног земљишта.....	232
5.7. Одузимање имовине.....	243
6. Стратегија борбе против корупције.....	247
6.1. Основне напомене о стратегији борбе против корупције.....	247
6.2. Борба против корупције у Србији.....	249
6.3. Правни оквир за борбу против корупције у Србији.....	256
6.4. Национална стратегија за борбу против корупције и улога кључних институција.....	258
6.4.1. Агенција за борбу против корупције.....	260
6.4.2. Савет за борбу против корупције.....	262
6.5. Начини супротстављања корупцији.....	263
6.6. Снаге и слабости државе у односу на корупцију.....	266
6.7. Теоријска и практична решења проблема корупције.....	283
Закључак.....	289
Литература.....	302
Литература на српском језику.....	302
Литература на енглеском језику.....	306
Литература на руском језику.....	310
Статистички извештаји.....	311
Закони и прописи.....	311
Подаци са Светске мреже.....	312

САЖЕТАК

Предмет дисертације јесте анализа специфичности узрока, појавних облика и економских последица корупције на друштво у транзицији, као и улога, правни статус и овлашћења државних органа у сузбијању корупције. Предмет анализе је и штетност корупције у њеном деловању на најважније друштвене вредности и добра: *демократске институције и тржишну економију*. Рад има за циљ да истакне важност и ефикасну улогу државних органа и институција у сузбијању овог озбиљног проблема, као и спречавање негативних економских последица по државну имовину, буџет, сигурност правног поретка, економско пословање предузећа. Највећи проблем у анализирању феномена корупције представља то што је не само недовољно видљив и непотпуно истражен, већ и то што је један од највећих и најозбиљнијих проблема савременог друштва, одмах иза сиромаштва, политичке нестабилности и криминала. Значај аналитичког приступа овој теми је у доказивању утицаја који корупционо деловање остварује не само на економску сферу, већ посредно на све сфере *друштва*, угрожавајући очекиване исходе транзиције: демократију и отворено друштво. Један од циљева рада је указивање на слабости државе, али решеност, политичка воља, инструменти, институције и стратегија државе, предуслови су постизања добрих резултата у борби против корупције.

Кључне речи:

корупција, економске последице, транзиција, државни органи, јавни сектор, борба против корупције, демократске институције, тржишна економија, јавни службеници, сукоб интереса.

*

ABSTRACT

The subject of the dissertation is to analyze the specific causes, manifestations, and economic consequences of corruption on society in transition, and the role, legal status and authority of state bodies in combating corruption. The analysis will also focus on devastating effects corruption has on some of the most vital values of society: *democratic institutions and market economy*. The goal of this work is to emphasize the importance and effective role of state bodies and institutions when it comes to suppressing this serious problem, as well as prevention of negative economic consequences for the state property, budget, security, of the legal system, economic business activities of the enterprises. The main issue in analyzing corruption phenomenon is that corruption is both, insufficiently visible and incompletely explored, but also one of the largest and the most serious problems of modern society, immediately after poverty, political instability and crime. The significance of the analytical approach to this subject is to prove the impact that corrupt activities achieve, not only in the economic sphere, but indirectly in all spheres of society, endangering the expected outcomes of the transition: democracy and open society. Also, one of the main goals of this study is to indicate the weaknesses of the state, but the commitment, political will, instruments, institutions and the strategy of the state are prerequisites to achieve good results in the fight against corruption.

Key words:

Corruption, economic consequences, transition, state bodies, public sector, suppression of corruption, democratic institutions, market economy, public officials, conflict of interests.

ХИПОТЕЗЕ

Као полазиште дисертације и основа њене структуре коришћене су следеће хипотезе:

Х₁ - Корупција и њени облици су штетни, угрожавају правну државу и правни поредак, стварају неповерење грађана у државне институције, утичу на стварање социјалних разлика у периоду транзиције, утичу неповољно на благостање државе и појединца.

Х₂ - Моћ и утицај корупције и корупцијских мрежа води ка поробљавању државе, изазива појаву драстичних тржишних поремећаја и материјалних неједнакости, ствара друштвене и егзистенцијалне напетости, а тиме доводи у питање крајње циљеве транзиције: отворено друштво, демократију и тржишну равноправност.

Х₃ - Решеност државе, политичка воља, инструменти, институције и стратегија државе, са здравим, економским политикама, предуслови су постизања добрих резултата у борби против корупције.

РЕШАВАЊЕ КРОЗ ТРИ ФАЗЕ:

1. ШТА ЈЕ ПРОБЛЕМ - дефинисање узрока корупције, појавних облика - врсте корупције (формирање корупцијских мрежа и њихове врсте), економске последице корупције, стратегија борбе против корупције.
2. КАКВЕ ПОСЛЕДИЦЕ ПРОБЛЕМ ИЗАЗИВА - негативне друштвене последице корупције (по државну имовину, буџет и друго), "*rent-seeking*" економија (тражење профита мимо тржишта), утицај на тржишне структуре и институције, утицај на укупно благостање друштва, друштвено раслојавање, егзистенцијалне напетости, социјалне разлике.
3. РЕШЕЊЕ ПРОБЛЕМА - Институционална решења, законска регулатива, прилагођавање законске регулативе савременим методима борбе, смањење утицаја бирократије на тржиште, транспарентност уговарања.

У В О Д

А) ЗАШТО ИСТРАЖИВАТИ КОРУПЦИЈУ

А-1) ПРЕДМЕТ РАДА

Теза „Узроци, појавни облици и економске последице корупције у Србији — Компаративна анализа код развијених земаља и земаља у транзицији" је научна економска анализа утицаја специфичне друштвене (међународне, политиколошке, безбедносне, социјално-патолошке и правне) појаве — корупције — на друштво у транзиционом периоду, а превасходно на друштво Србије. Истовремено то је и анализа улоге, правног статуса и овлашћења државних органа у сузбијању корупције. Кроз ову дисертацију учињен је покушај да се релевантним методама, са становишта економске науке, односно друштвене науке у целини, а са ослоном на друге науке (пре свега социологију, психологију и право) објасни, истражи и утврди узрок, појавни облици и економске последице корупције у српском друштву, која је, иако друштвено непожељна и штетна, карактеристична за сва друштва и све народе, па чак и за односе између самих држава (код развијених земаља и земаља у транзицији).

*

До раста популарности истраживања овог феномена, дошло је у последњих двадесетак година, а њено проучавање као значајне међународне, социјално-патолошке и правне појаве која има историјски дугу традицију, посебно се интензивирало у другој половини 20. века. Корупција као савремени политиколошки феномен оштро се супротставља свим тековинама људске цивилизације - заштити људских права и слобода, функционисању правне државе, владавини права и демократији. Осим тога, корупција блокира реформе,

утиче на слободно тржиште, инвестиције, уништава привреду, наноси финансијске штете, смањује ниво опште и личне безбедности и заштите добара.

Корупција представља не само веома озбиљан, већ и недовољно видљив и непотпуно истражен друштвени проблем, а развила се у један од највећих проблема савременог друштва. Гледајући корупцију уопште као последицу политичких и економских ограничења, њено истраживање са аспекта економске науке новијег је датума и може се рећи да започиње са радом Сузан Роуз Ејкерман (Susan Rose Ackerman) под називом „Економија корупције”.¹

За разматрање корупције као најопаснијег облика организованог криминала, како наводи Мијалковски (2012), упутно је имати у виду став старогрчког филозофа Аристотела који гласи: "Највећи злочини нису извршени ради прибављања нужног него сувишног", јер корупционаши су (не) људи (службена лица, јавни функционери) без скрупула, који злоупотребљавају указано поверење.

Мијалковски (2012:219) даље наводи: "У питању су криминалне особе којима су држава и друштво поверили обављање одређених функција (положај) и у складу с тим одређену материјалну сигурност. Међутим такве особе карактерише безобзирна похлепа ("што више имају, то више желе"), коју задовољавају тако што изигравају поверење које им је дато, системски чинећи кривична дела (злочине), односно отимају оно што припада грађанима матичне државе, урушавајући тиме и само биће државе и друштва".²

Корупција³ је синоним за поквареност, распадање, подмићивање службеног лица. Из овог појма проистиче реч корупционист - покварен човек, који прима мито, који је потплаћен, односно похлепно користољубив.

Корупција се често поједностављено изједначава са појмом подмићивања. Међутим, она је много шири појам и очигледно се најчешће дефинише у ширем смислу, мада је сам чин подмићивања (у различитим облицима) њена суштина. Корупција у ширем смислу представља друштвено негативну појаву која настаје, развија се и добија своје негативне појавне облике, зависно од актуелних и постојећих политичких, социјалних, економских и других услова. Корупција

¹ Ackerman, S. R. (1975.) *Economics of Corruption*, Journal of Public Economics, № 4.

² Мијалковски, М. (2012.) *Тероризам и организовани криминал*, Пи-пресс, Пирот, стр. 219.

³ *Реч корупција води порекло од латинске речи цоррупцио, што у зависности од конкретне прилике може означавати поквареност, кварност, изопаченост, поткупљивање, подмићивање, кварљивост...*(Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1975., стр. 479).

представља такође и сукоб интереса, стицање нелегалних прихода путем вршења функција у јавној служби, као и стицање личних користи на функцији у државном/друштвеном предузећу кроз задовољење приватних пословних и других интереса.

Анализирајући корупцију као противправну, асоцијалну и аморалну појаву, она наноси веома штетне последице целокупној држави и друштву у целини. Може се констатовати да углавном корупцију карактерише обострана аморалност њених актера (криминалац-приватно лице и криминалац-службено лице), распрострањеност у националним и међународним оквирима, прикривеност, променљивост, користољубље, перфидност учинилаца, које је веома штетно и угрожава законито функционисање привреде и државе у целини. Самим тим, корупција има за последицу вишеструке негативне ефекте на привредни и укупни друштвени развој државе, јер дестимулише инвестиције и тиме успорава и онемогућава привредни раст. Корупција у ужем значењу најчешће обухвата кривична дела садржана у кривичном законик у државе.

Посматрајући савремено друштво, оно је уређено на основу разних правила која имају за циљ дефинисање односа међу људима. Те законитости могу бити формалне и неформалне. Када су у питању формалне законитости, њих је углавном једноставно одредити, док су неформалне тешко уочљиве, чак и када се темеље на формалним законитостима. То је веома битно разумети на почетку анализирања феномена корупције који почива на неформалним законитостима, али се чврсто ослања на формалне, и из њих проистиче.

Код свих земаља у транзицији постојао је транзициони период, и то је доба промене формалних правила и промене институција. Међутим, са овим променама које се дешавају релативно брзо, често једном законодавном одлуком, неформална правила се мењају споро, и врло брзо се прилагођавају новонасталим формалним правилима. Неформални корупциони односи из претходног периода (углавном социјализма), у доба транзиције еволуирају и заједно са формалним правилима мењају своје облике. Овакви односи најчешће прате прераспodelу добара и моћи. То се може једноставно разумети, јер је корупција појава — која је склона функционисању по принципу: „*Do ut des*” (*дам*), — „*Ја теби, ти мени*”.

У многим земаљама у транзицији, промене су донеле и нове законе о власничким правима, фискалном систему и слично, који су најчешће прекопирани из законодавстава западних земаља. Како у тим случајевима

екстерни утицаји имају различито деловање у различитим земљама, економски резултати који су из ових закона проистекли, сасвим су другачији од оних у земљама одакле изворно потичу. Тако се може рећи, иако су правила иста, разликује се понашање учесника и начин примене и његово спровођење.

Анализирање узрока, појавних облика и економских последица корупције је друштвено и научно неопходно, јер корупција и њени облици нису бенигна и спорадична друштвена појава, већ напротив, раширена на нижим и вишим нивоима, са значајним последицама по друштво у транзицији.

A-2) ЦИЉ РАДА

Основни циљ овог рада јесте истраживање узрока, појавних облика и економских последица корупције, улоге и значаја државних органа у сузбијању овог озбиљног проблема, те у државном систему колективне безбедности, и спречавање негативних економских последица по државну имовину, буџет, сигурност правног поретка и економско пословање предузећа.

Циљ овог рада је и да се кроз институционалну анализу појма корупције и поједине конкретне случајеве у периоду транзиције у Србији дође до закључака о постојећим друштвеним проблемима и покуша да понуди решење за њих. Додатни циљеви рада су:

- Да се на савремен, приступачан и адекватан начин стручној јавности изложи теоријски-упоредни и практични аспекти борбе против корупције, докаже и разјасни феномен и карактеристике корупције и представе њене негативне економске последице које угрожавају пословну средину и принципе својинских права.
- Да се прикупе теоретски и емпиријски подаци који објашњавају феномен корупције и представе заинтересованим групама које се баве економијом, како би се проширила размишљања о појави која угрожава српско друштво у транзицији и има погубно деловање на најважније државне вредности и добра: демократске институције и тржишну економију.
- Да се пружи непосредан допринос стварању свести о општем друштвеном економском губитку и поробљавању државе - што проистиче из деловања и формирања корупционих мрежа; та свест неопходна је у борби за изградњу и трајање отвореног, демократског друштва, чији је темељ тржишна привреда заснована на законитим и поштеним односима (*fair-play*) у привредном пословању, имовинским правима, управљању јавним сектором и поштеним односима у животу уопште.

А-3) МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Примена научно-истраживачких метода (дескрипција, класификација, систематизација, анализа-синтеза, индукција-дедукција, компаративна анализа, дескриптивна статистика, студије случаја, историјски метод и сл.) је омогућила дубље и студиозно сагледавање узрока, појавних облика и економских последица корупције, као и улоге и овлашћења државних органа у сузбијању корупције како би се добили ставови о предлозима за побољшање правне регулативе, рада и организације, као и покушај изградње методолошких основа за таква мултидисциплинарна истраживања. Добијена сазнања требало би да омогуће утврђивање система индикатора за мерење, праћење и оцену ефикасности међународне сарадње на сузбијању корупције и јачању безбедносног поверења у региону и ширем окружењу.

Разматрање питања корупције подразумева мултидисциплинарни приступ, јер економски стручњаци нису у потпуности сагласни око порекла корупције, њених економских последица и проблема његовог решавања. Исто тако, питање корупције не може се искључиво разматрати са економског аспекта, већ и из угла социологије, психологије, права, политике итд. Стога су у раду прикупљени и коришћени примарни извори превасходно економске науке, али и других грана науке. Рад је конципиран као критички и систематски процес сазнавања усмерен ка решавању емпиријских проблема.

Истраживање се држало основног принципа да се научна анализа заснива на принципима логике, да је заснована на научним теоријама и да је подложна поступцима емпиријске провере. Започело се од најопштијег нивоа научног мишљења - од истраживања логичких веза унутар тржишних и друштвених процеса. Појмови и законитости између њих су јасно и правилно дефинисани, без противуречности, са одговарајућим доказима.

Кроз цео рад су биле примењиване различите и комбиноване методе истраживања, и одговарајуће научне теорије које су од изузетног значаја за долажење до закључака. У току развоја истраживања примењивали су се и други адекватни теоријски постулати и били суштински критеријум за доношење закључака. Они су били довођени у корелацију са емпиријским поступцима и методама.

Истраживање је према својој природи било емпиријско, јер се тиче појава и односа повезаних са објективном стварношћу. Према свом циљу оно је било примењено истраживање. Према својој функцији оно је било експлоративно, јер му није циљ искључиво доказивање постављених хипотеза, већ и стварање идеја о могућим решењима датог проблема корупције и њених појавних облика у друштву и држави.

Раду се приступило кроз следеће методолошке фазе:

1. Дефинисање циљева истраживања
2. Прикупљање и анализа података
3. Истраживање и доношење закључака
4. Представљање резултата

ДЕФИНИСАЊЕ ЦИЉЕВА ИСТРАЖИВАЊА

У почетној фази идентификован је проблем. Под појмом „проблем“ подразумева се питање на које досадашње научно сазнање нема потпун или адекватан одговор. У датом случају то је питање дефинисање узрока, појавних облика и врста корупције, економске последице и стратегија борбе против корупције. Потом су дефинисани циљеви истраживања и полазне хипотезе које су рад усмеравале ка жељеном циљу. Одређивање хипотеза заснивало се на критеријуму да су јасне, сврсисходне, приступачне и једноставне, без међусобних противуречности. Објашњени су кључни изрази рада.

ПРИКУПЉАЊЕ И АНАЛИЗА ПОДАТАКА

Прикупљање и анализа података био је један од главних задатака истраживачке стратегије. Методолошки, прикупљање података било је засновано на квалитативном приступу. Нарочито је био примењиван метод студије случаја (Case study) који подразумева анализу индивидуалних случајева: појединаца, група, процеса, или ма које типичне друштвене појаве. Оваква анализа омогућава дубље и студиозно сагледавање узрока, појавних облика и економских последица корупције, и генерализацију сазнања која се могу применити на све случајеве исте врсте. Такође, била је примењена метода посматрања која подразумева планско посматрање одабраног узорка (предузећа, институције, пословне

групације), појединца (политичара, привредника, полицијског службеника, јавног службеника, судије), политичке странке и вођење евиденције о уоченом.

Методе истраживања применом разговора и интервјуа, одбачене су због специфичности проблема корупције, јер особе које могу дати релевантне податке (власници и директори предузећа, политичари, јавни функционери, државни службеници, припадници законодавне, извршне и судске власти...) по правилу одбијају и саму могућност разговора, а у ситуацији пристанка дају неистините, полуистините, или непотпуне податке који не воде жељеном циљу и не дају жељене резултате. Разлог за то налази се, или у умешаности у постојеће корупционе мреже, или у страху од злонамерног утицаја тих група на постојећи положај испитаника. Метода квантитативне анализе типа анкете, или упитника, неадекватне су уколико се примењују на шире слојеве друштва, јер су они или неупућени, или оптерећени предрасудама и непознавањем проблема корупције.

Будући да је у питању теза која се дотиче разних грана науке и друштва, подаци на које се ослањао рад прикупљани су из примарних извора превасходно економске науке (књиге домаће и стране, чланци у водећим часописима), а затим права, социологије, психологије, на српском, енглеском и руском језику. Као ослонац послужили су и објављени стручни радови из поменутих области, дневна и недељна периодика и званични интернет сајтови организација.

У раду су коришћени и анализирани прикупљени подаци надлежних институција Републике Србије и подаци прикупљани из уџбеника и научних радова признатих домаћих и страних аутора, а остали (периодика, интернет сајтови, базе података) коришћени су за детаљнију анализу и поређења у циљу потврђивања постављених хипотеза. Они су класификовани према научном нивоу и релевантности. Коришћена је метода компаративне анализе статистичких података, као и анализа код различитих приступа корупцији, као и различитих економских и других последица које изазива у другим земљама. Међутим, сви прикупљени подаци критички су били разматрани, тј. били су посматрани са различитих аспеката.

ИСТРАЖИВАЊЕ И ДОНОШЕЊЕ ЗАКЉУЧАКА

Рад представља експликативну анализу узрока, појавних облика и економских последица корупције на основу њених делова тј. утицајних фактора.

Индуктивном методом, анализом појединачних чињеница долазило се до општих закључака. Компаративном методом упоређиване су идентичне, или сличне појаве, везане за феномен корупције. Велику улогу имало је закључивање на основу расположивих статистичких података због утврђивања повезаности узрочно-последичних односа. У сврху потребних доказивања биле су примењиване и остале методе доношења закључака. На основу наведених метода, научних теорија и релевантних података, извођени су закључци о појави и утицају корупције на пословну средину у Србији данас и закључци о могућим решењима. Као инструмент за утврђивање могућности српске државе у борби са корупцијским мрежама, послужила је SWOT анализа која омогућава сагледавање позитивних и негативних утицаја на остварење стратегијског циља, дефинисаног у борби против корупције.

ПРЕДСТАВЉАЊЕ РЕЗУЛТАТА

Рад и резултати су представљени и тумачени у текстуалној форми. Као подршка разумевању текстуалног дела послужиле су табеле са примарно и секундарно прикупљеним подацима, најактуелнијим јавно објављеним подацима, графикони, дијаграми. Презентовање оваквог облика подршке тексту по правилу је јасно, без преобимних табела и нејасних дијаграма. За јавно презентовање теме припремљен је електронски облик презентације у програму *Power Point*.

Рад треба и да укаже на дефинисање места и улоге државних органа у сузбијању корупције, као и улоге у државном систему колективне безбедности, а самим тим и спречавање негативних економских последица по државну имовину-друштво, по буџет, сигурност правног поретка, социјалне разлике, економско пословање предузећа. Очекивани резултати истраживања послужили су као основа за даље унапређење улоге и статуса државних органа, с једне стране, а са друге стране, сазнања добијена истраживањем послужила су као смернице за усмеравање и деловање тих органа на ефикаснијем коришћењу потенцијала којима располажу у откривању корупције у Републици Србији и земљама у окружењу. При том добићемо одговоре само на нека питања; неке проблеме ћемо само дотакнути, а неки одговори ће проистећи из сличних радова и расправа. У крајњем, желимо да се идеја о унутардржавној сарадњи у супротстављању корупцији и у научном смислу афирмише као елемент међународног одговора на ове проблеме и појаве.

Б) ДЕФИНИЦИЈЕ И ЕЛЕМЕНТИ КОРУПЦИЈЕ

Дефинисање самог појма корупције није нимало лако, јер како наводи Беговић (2007), на том пољу влада велико шаренило и непрецизност дефиниције овог појма. Имајући у виду да корупција није изум новог времена, намеће се потреба да се историјски прикажу дефиниције корупције, и преглед развоја тих дефиниција у времену, као и анализу савремених алтернативних дефиниција корупције. При томе су најзначајније дефиниције корупције, оне које омогућавају њено прецизно дефинисање и разграничење корупције од сродних феномена.

Б-1) РАЗВОЈ ПОЈМА КОРУПЦИЈЕ

Анализирајући историјски приказ дефиниција корупција, можемо констатовати да су оне имале развој од класичних до савремених дефиниција појма корупције. Када су у питању класичне дефиниције корупције, оне су гледале друштво у целини, па како наводи Беговић (2007:43), "ту је у питању морално труљење друштва у целини". Како даље наводи Беговић (2007:47), "проблем са оваквом дефиницијом корупције лежи у могућности релативизације моралних норми".

Посматрајући отворена, савремена, и све чешће глобализована друштва, која су веома хетерогена, као и гледајући друштвени живот једног друштва, може се рећи да је веома разуђен, а морал власти, није више чврсто повезан са моралом еманципованих појединаца који чине једно друштво. Према томе, уместо класичних дефиниција корупције, дефинисање тог феномена усмерено је првенствено на понашање појединаца, а самим тим и на уочавање таквог понашања. које се разликује од стандардног понашања појединца. О изворима тог стандарда, наводе Gardiner (1993), Gorta и Forell (1995) и Carvajal (1999).

У свим земљама света, у различитим историјским периодима, правним актима је регулисано питање корупције, као и предвиђене санкције ко не поштује те законске правне акте. Може се рећи да свако кршење одговарајућих законски дефинисаних правила представља корупцију, док у супротном свако понашање које није експлицитно законом или другим подзаконским актом забрањено. Овакво правно дефинисање корупције има велике практичне предности: свима је разумљиво, једноставно је, и у пракси се лако спроводи. С

тим у вези, национална законодавства код свих земаља у свету су различита, а савест као мерило.

Како наводи Беговић (2007:69) - "корупција постоји уколико се нарушава јавни интерес, чак и уколико није прекршен закон, односно корупције нема уколико није нарушен јавни интерес, чак и уколико је прекршен закон". Осим тога, како наводи Беговић (2007:76) - "корупција је оно што јавно мњење сматра за корупцију". Овакав приступ између предељења јавног мњења и закона јесте то што долази до повећања вероватноће кршења закона. С тим у вези, Беговић даље наводи (2007:89) да "још мање знамо шта наводи јавно мњење да се опредељује да је једно понашање корупција, а неко друго то није".

Да би сликовито описао те разлике, Heidenheimer (1989) је, корупцију разврстао у "црну", "сиву" и "белу". Када је у питању "црна" корупција, то је за санкционисање. Мишљења јавног мњења у случају "сиве" и "беле" корупције је да јавно мњење сматра да није за санкционисање.

Анализирајући дефиниције корупције, може се рећи да се наведене дефиниције ограничавају на државне службенике, јавни сектор (не приватни сектор), и искључиво на административну корупцију (постављени државни службеници), занемарујући политичку корупцију.

Ј. Ла Паломбар дефинише корупцију: *"Политичка корупција је било који чин јавног службеника којим се крше правне норме ради задовољења приватних користи"*.

Б-2) САВРЕМЕНЕ ДЕФИНИЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ

Када су у питању савремене дефиниције корупције, битан помак у самом дефинисању појма корупције учинио је Tanzi (1995). Највећа предност Танцијеве дефиниције је у томе што она раздваја корупцију у ужем смислу речи од осталих врста злоупотреба. Осим тога, наведена дефиниција је универзална и обухвата корупцију како у јавном, тако и у приватном сектору.

За разлику од других дефиниција корупције, Танцијева дефиниција омогућава истраживање корупције и у приватном сектору, док се дефиниција Светске банке базира само на држави тј. јавном сектору, која се због својих

димензија управо и чини значајним феноменом. Распрострањеност, последице, као и други проблеми у вези са корупцијом, углавном у свим земљама у свету, неминовно захтевају озбиљан научни приступ како би се у што скорије време корупција могла одредити општеприхваћеним јединственим појмом, или појмовима који се међусобно неће разликовати, или уносити извесне теоријске недоумице.

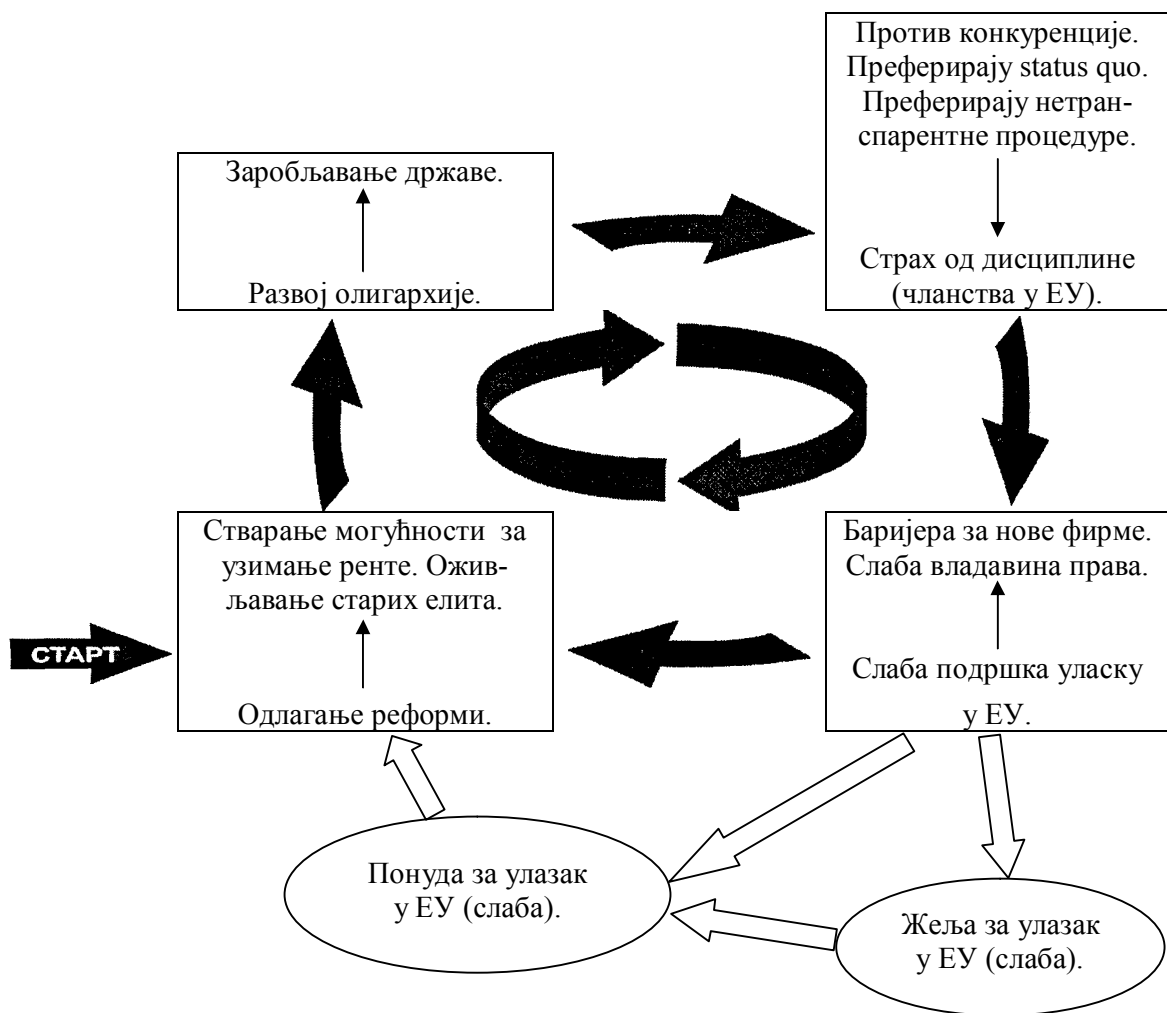
Посматрајући временско разграничење између пристрасне одлуке корумпираног и противуслуге коруптора, у највећем броју случајева, је такво да противуслуга коруптора касни, па би се могло назвати својеврсним "одложеним плаћањем" у случају корупције. Међутим, у одређеним случајевима ради се о плаћању унапред, а тражена противуслуга накнадно ће им се испоставити.

Када је у питању противуслуга, она у најчешћем броју случајева може бити вишестепена. На пример, царински руководиоци приликом заснивања радног односа и пријема у радни однос у тој служби обезбеђују корупторима посао, а касније ти исти коруптори "поврате" инвестиције. Најчешће се ради о присвајању погодности за појединца и његову породицу.

У неким земљама у свету, могу се пронаћи примери где се корупција позитивно оцењује и подржава. Тако је Askerman (1999) рекао, "тешко је осудити Јеврејина, заточеника концентрационог логора, за покушај да подмићивањем побегне из таквог логора".

Амбицију Србије да постане члан Европске Уније у претходном периоду ометале су тежње нове олигархије. Чланство у Европској Унији подразумева прихватање и поштовање правила и стандарда. Олигархија која намеће своја правила (која су у нескладу са правилима ЕУ), омета европске интеграције и изазива слабљење подршке интеграционим процесима. Процес интеграције се успорава или, зауставља због успорених реформи, олигархија успева да одржи статус quo, још више заробљава државу, а то резултира удаљавањем земље од новог циклуса европских интеграционих процеса. Овако затворен зачарани круг може се представити следећом шемом.

СЛИКА Б.1. – Зачарани круг одлагања реформи и развоја олигархије



Извор: Према: Havrylyshyn, O. (2006.) *Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few?*, Studies in Economic Transition Series.

Из напред наведеног дијаграма се види да развојем олигархије која намеће своја правила, процес европских интеграција се успорава или, зауставља због успорених реформи, а брже долази до заробљавања државе. Олигархија успева да одржи статус quo, преферира нетранспарентне процедуре, прави баријере за нове фирме, слаби владавину права, још више заробљава државу, а то резултира удаљавањем земље од новог циклуса европских интеграционих процеса.

В) РАНИ ОБЛИЦИ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ — КРАТАК ИСТОРИЈСКИ ПРИКАЗ

У правној историји је доста дуго присутно кривично дело злоупотребе службеног положаја које се испољавало кроз различите облике корупције (примања и давања мита). Може се рећи да од самог почетка формирања држава и државних организација, и од почетка писане правне историје, јављају се и кривична дела корупције под различитим називима, описима и карактеристикама, као и различитим врстама и мерама прописаних казни (и других кривичних санкција за њихове учиниоце). Тако је свака држава као облик уређивања правним прописима друштвене организације морала да има релативно сигурно функционисање институција јавне власти, које омогућава заинтересованим лицима (физичким и правним), остваривање и заштиту њихових права, интереса и слобода. То подиже ниво поверења грађана у саму државу и њену власт, а такође се тиме омогућава стварање и одржавање угледа државе и њених институција власти.

Анализирајући корупцију кроз историју, са правом се може рећи да нема државе почев од античких старих цивилизација, па све до данашњих дана, која се на различите начине, са различитом динамиком, није суочила са бројним облицима и видовима испољавања корупције. По томе се и свака државна организација морала суочити са овим облицима и видовима противзаконитог понашања појединаца или група, према својим могућностима и потребама. С тим у вези, са правом се може рећи да кривична дела корупције представљају појаву која је стара колико и сама држава.

Историјски посматрано, један од првих најзначајнијих писаних правних трагова старог века из области корупције је Хамурабијев законик,⁴ који садржи одредбу која указује на кажњавање судије за незаконито донету судску одлуку. Тако у члану 5. овог законика, одређено је дело које се, данашњим правним речником, може назвати: "кршење закона од стране судије". Према овом законском решењу ће судија, који руководи судским процесом и који донесе пресуду, те одлуке напише, па се касније таква пресуда поништи, бити кажњен

⁴ Николић, Д., Ђорђевић, А., Законски текстови старог и средњег века, Ниш, 2002. године, стр. 10; Вишић, М., Законици древне Месопотамије, Београд, 2003. године, стр. 10.

дванаестоструким износом казне која је у оваквом судском поступку изречена и казном трајне забране вршења судијске функције.

У каснијем периоду, у периоду старог Рима примењивани су бројни закони који су кажњавали злоупотребе учињене од стране државних чиновника као што су: *Lex Calpurnia*, *Lex Acilia*, *Lex Servilia*.⁵ Нешто раније, и Закон дванаест таблица, у деветој табlici, став 3. прописује смртну казну за учиниоца кривичног дела примање мита. Ово дело може да учини по закону одређени судија, или изабрани судија (арбитар) за кога се докаже да је у вези са предметом спора примио мито.⁶

У периоду прелаза из старог у средњи век, за време постојања варварских закона, по свом значају издваја се Салијски закон⁷ (настао крајем петог и почетком шестог века н.е.) у Франачкој. Овај закон у делу двадесет осам под називом: "О потплаћивању", предвиђа кажњавање за неколико кривичних дела корупције, иако их закон тако не назива. У члану 1. овог дела, предвиђена је новчана казна у износу 2.500 динара, што износи 62,5 солида за кривично дело које се састоји у потплаћивању другог лица (дакле за давање мита у виду поклона, предмета, или друге користи). У члану 2. прописана је иста казна за лице које пошто је потплаћено, покуша да убије човека. Овде се заправо ради о покушају убиства за награду (односно из користољубља).

У члану 3. овог дела Салијског закона, предвиђена је новчана казна за кривично дело посредовање у подмићивању. Ово кривично дело постоји када је корумпирање неког лица извршено преко трећег лица (посредника).

Може се констатовати да историја нашег права, а сасим тим и историја права уопште, познаје различите облике и видове испољавања корупције, као и начине санкционисања оваквог противправног понашања. Историја права, међу првим подацима о појавним облицима корупције и њеном кажњавању за кривична дела корупције на нашим просторима, бележи још у периоду раног средњег века. Тако је већ Душанов законик донет 1349. и 1354. године, као најзначајнији писани правни акт средњег века у Европи, предвиђао више кривичних дела корупције. Осим тога, правне акте и одредбе сличне садржине

⁵ Вујин, М., "Калпурниа Закон", "Закон Ривалства", "Сервилан Закон", Београд, 2001. године, стр. 218.

⁶ Николић, Д., Ђорђевић, А., Законски текстови старог и средњег века, оп. цит. стр. 82; М. Вишић, Законски текстови древне Месопотамије, оп. цит. стр. 179.

⁷ Николић, Д., Ђорђевић, А., Законски текстови старог и средњег века, оп. цит. стр. 100-101.

је познавао и Винодолски закон (Зборник правних прописа жупе Винодол) из 1288. године.⁸

С тим у вези, историјски развој кривичних дела корупције можемо посматрати кроз следеће периоде:

1. Законодавство средњег века

- Душанов законик,

2. Законодавство у 19. веку

- закони Карађорђево Србије,

- Кримиални (казнитељни) законик за Књажество Србију,

3. Законодавство између два светска рата

- Кривични законик Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца,

4. Законодавство послератне Југославије

- Кривични законик ФНРЈ,

- Кривични закон СФРЈ, односно Кривични закон СРЈ или Основни кривични закон и

- Кривични закон Републике Србије.

1. Законодавство Средњег века

Најзначајнији писани правни акт средњег века је Душанов законик⁹ из 1349. и 1354. године, који познаје и два кривична дела корупције. У члану 24. овај законик предвиђа кривично дело примања мита од стране верског старешине (или како то стоји у самом тексту "владалац црковни"). За ово је дело прописана смртна казна распињањем. Суровост прописане казне за ово дело показује да је вероватно у то доба у Србији била раширена појава подмићивања свештених лица на разне начине, а с друге стране, интерес државе је био да се очува поверење грађанства у новоуспостављене верске институције православне цркве.

У овој одредби, односно члану 110. предвиђено је да судије које суде широм краљевства за обављени судијски посао не смеју тражити ништа силом, или пак примати поклоне.

⁸ Барде, М., Јанковић, Д., *Историја државе и права феудалне Србије*, Београд, 1961. године, стр. 157-168.

⁹ Николић, Д., Ђорђевић, А., *Законски текстови старог и средњег века*, оп. цит. стр. 217-229.

2. Законодавство у 19. веку

2.1. Закони Карађорђево Србије

Посебну вредност почетком 19. века имају први кривичноправни акти¹⁰ донети за време Карађорђево Србије. То су закони који су донети на основама обичајног права устаничког времена, али се у тим законским актима називу и делови шеријатског права које је у претходним периодима тога времена било у примени у нашим крајевима. Такви закони у себи су имали и револуционарни печат који је требао да служи потребама устаника и успостављању нове државе. У овом периоду су постојала два кривична закона, и то: 1) Законик проте Матеје Ненадовића из 1804. године и 2) Карађорђево криминално законик из 1807. године.¹¹ Кривични законик проте Матеје¹² је донет 5. маја 1804. године, лично га је саставио прота Матеја Ненадовић, а потом је одобрен на скупштини ваљевске нахије. За писање овог законика, како је и сам аутор навео, користио је Крмчију и Јустинијанове законе. По подацима из правне историје, законик се састојао од 14-15 чланова (пунктова), док је данас у архивама сачувано само седам. На основу података из протиних мемоара, по усвајању законика, скупштина је позвана да одмах изабере по два поштена човека за судије.¹³ На основу података са којима се располаже, није довољно познато да ли је овај законик примењиван само на подручју ове нахије, или пак целе ослобођене земље.

Осим наведеног, у овом периоду донет је и други законик из времена стварања српске државе, под називом Карађорђево криминално законик. Овај законик (познат и као Правила војена и народна), према подацима историчара донет је од стране самог војводе 1807. године.¹⁴ Текст овог законика пронађен је тек 1903. године у Државној архиви Краљевине Србије. Овај законик је имао само 38 чланова (с тим да првих четрнаест није пронађено том приликом, већ су

¹⁰ Закони Карађорђево времена (1804.-1813.), Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, број И-3/1987. године, стр. 151-191.

¹¹ Јовашевић, Д., Основне карактеристике кривичног законодавства Карађорђево Србије, Пешчаник, Ниш, број 4/2006. године, стр. 89-103.

¹² Живановић, Т., Законски извори кривичног права Србије и историјски развој његов и њеног кривичног правосуђа од 1804. до 1865. године, Београд, 1967. године, стр. 7-8.

¹³ Ненадовић, М., Мемоари, Нови Сад-Београд, 1957. године, стр. 92-93.

¹⁴ О времену настанка овог законика у правној историји не постоји јединствено схватање. Тако Т. Живановић (у Основима кривичног права, Општи део, Београд, 1910. године, стр. 21.) сматра да Карађорђево законик потиче из 1807. године, док С. Новаковић (у Уставном питању и законима Карађорђевог времена, Београд, 1907. године, стр. 117) узима 1810. као годину настанка овог законика.

касније пронађени преписи чланова: 9, 10, 40 и 41). Нису познате чињенице да ли је овај законик уопште био у примени, а ако јесте где је и до када примењиван.¹⁵ И у овом случају се ради о револуционарном законуку, кратког и ограниченог обима, без посебне правне савршености. Овакав законик одговарао је потребама устаничког периода, а у већини својих одредаба садржавао је и посебни део кривичног права, предвиђајући поједина кривична дела и казне за њихове учиниоце.¹⁶ Прописане казне су биле строге, сурове и углавном су се сводиле на телесно кажњавање. Ради се о строгом, готово "драконском" кривичном закону, који предвиђа за своје време, актуелна кривична дела за која су прописане изузетно строге казне.¹⁷

Овај законик је поред политичких, имовинских и војних кривичних дела, као и кривичних дела дела против живота и тела, у свом саставу имао и више "службених" кривичних дела. Тако је Карађорђево криминално законик имао више различитих кривичних дела чији су учиниоци могли бити службена лица, као што су: старешине, кметови, судије, чиновници и друга службена лица.

2.2. Криминални (казнитељни) законик за Књажество Србију

Криминални (казнитељни) законик за Књажество Србију, донет је 29. марта 1860. године, непосредно пред смрт српског књаза Милоша Обреновића,¹⁸ био је по свом садржају потпун и квалитетан кривичноправни акт Кнежевине Србије, који је у глави једанаестој, под називом: "О злочинствима и преступљенијима чиновника у званичној дужности" предвиђао више кривичних дела корупције - примања и давања мита.

3. Законодавство између два светска рата

Када је у питању законодавство између два светска рата, Кривични законик Краљевине Југославије из 1929. године¹⁹ као једини систематизовани акт кривичноправних норми прве Југославије, у глави двадесет осам, носи назив: "Кривична дела против службене дужности".

¹⁵ Папазоглу, Д., Кривично право и правосуђе у Србији (1804.-1813.), Београд, 1954. год, стр. 45-48.

¹⁶ Живановић, Т., Законски извори кривичног права Србије и историјски развој његов и њеног кривичног правосуђа од 1804. до 1865. године, Београд, 1967. године, стр. 10-13.

¹⁷ Соловјев, А., О Карађорђево законнику, Архив за правне и друштвене науке, Београд, број од 25. априла 1932. године, стр. 373.

¹⁸ Николић, Д., *Кривични законик Кнежевине Србије*, Ниш, 1991. године, стр. 219-221.

¹⁹ Чубински, М., Научни и практични коментар Кривичног законика Краљевине Југославије, Београд, 1934. године, стр. 630-635.

4. Законодавство послератне Југославије

Анализирајући период после Другог светског рата, у развоју кривичног права наше земље уочавају се три периода, и то:

Први период до 1. јула 1977. године - у коме је био у примени јединствени Кривични законик ФНРЈ са изменама и допунама из 1959. године,

Други период од 1. јула 1977. до 1. јануара 2006. године - у коме је кривично право наше земље карактерисала законодавна расцепканост између савезног закона (Кривични закон СФРЈ), републичких закона и покрајинских закона (закона САП Војводине и САП Косова и Метохије који су укинати 1990. године) и

Трећи период који је наступио после 1. јануара 2006. године када је почео да се примењује нови Кривични законик Републике Србије²⁰ као јединствени кривичноправни акт модерне, самосталне, суверене Србије, после 145 година.

4.1. Кривични законик ФНРЈ

После Другог светског рата, у новоослобођеној Демократској Федеративној Југославији се приступило доношењу закона у оквиру новог правног поретка. Међу првим законима у том првом послератном периоду по свом значају се истиче Закон о кривичним делима против службене дужности из 1948. године.²¹ Овај је закон у члану 12. предвидео кривично дело примања мита, а тежи облик овог дела у члану 13.

Кривични законик ФНРЈ из 1951. године²² је као јединствени систематизовани кривични кодекс био у примени више од две и по деценије. Овај је законик у глави двадесет четвртој под називом, предвидео следеће: "Кривична дела против службене дужности".²³

Кривично дело примање мита је предвиђено у одредби члана 325. и има три облика испољавања,²⁴ то су: право пасивно подмићивање, неправо пасивно подмићивање и накнадно подмићивање.

Друго кривично дело корупције под називом: "Давање мита" је предвиђено у члану 326. Кривичног законика. Ово дело има два облика испољавања: право

²⁰ Службени гласник Републике Србије број 85/2005.

²¹ Службени лист ДФЈ број 88/48.

²² Службени лист ФНРЈ број 13/51.

²³ Радовановић, М., *Кривично дело злоупотребе службеног положаја или овлашћења*, Београд, 1958. године, стр. 57-61.

²⁴ Радовановић, М., Ђорђевић, М., *Кривично право*, Посебни део, оп. цит. стр. 385-387.

активно и неправо активно подмићивање.²⁵ Лакши облик овог дела за који суд учиниоцу дела може да изрекне судску опомену, постоји ако је мито дато службеном лицу на његов захтев, али је то после давалац мита добровољно пријавио надлежним државним органима.

4.2. *Кривични закон СФРЈ, односно Кривични закон СРЈ или Основни кривични закон*

После доношења Устава СФРЈ из 1974. године, те одговарајућих устава социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, у тадашњој СФР Југославији је уведен принцип подељене законодавне надлежности у области материјалног кривичног права према коме је постојало девет кривичних закона (један савезни, шест републичких и два покрајинска).

Основни законски текст овога доба је био Кривични закон СФРЈ²⁶ из 1976. године који је у глави деветнаест, у групи кривичних дела против службене дужности службених лица у савезним органима, или савезним организацијама, у члану 179. предвиђао: "Примање мита." Оно је имало три облика испољавања.²⁷

Када је у априлу 1992. године, уместо СФР Југославије, проглашена Савезна Република Југославија, тада је и Кривични закон СФРЈ променио свој назив у Кривични закон СРЈ.²⁸ И коначно, у априлу 2003. године, овај је закон променио назив у Основни кривични закон,²⁹ при чему је задржан ранији законски текст кривичног дела примања мита у истој садржини.

4.3. *Кривични закон Републике Србије*

Следећи принцип подељене законодавне надлежности у области материјалног кривичног права, Република Србија је 1977. године донела свој Кривични закон³⁰ који је био у примени до 1. јануара 2006. године. Овај је закон у глави двадесет првој, под називом, предвиђао: "Кривична дела против службене дужности".

Примање мита као основно кривично дело корупције - пасивно подмићивање, има три облика испољавања. То су: а) право пасивно

²⁵ Радовановић, М., Ђорђевић, М., *Кривично право*, Посебни део, Ибид, стр. 387-389.

²⁶ Службени лист СФРЈ број 44/76, 36/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 45/90 и 54/90.

²⁷ Кривични закони, Интермекс, Београд, 2003. године, стр. 72-73.

²⁸ Службени лист СРЈ број 35/92.

²⁹ Службени гласник Републике Србије број 39/2003.

³⁰ Службени гласник СРС број: 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 и 21/90.

подмићивање, б) неправо пасивно подмићивање и в) накнадно подмићивање, с тим што се као учинилац овог дела може јавити службено, или одговорно лице које не ради у савезним органима, или савезним организацијама.³¹

"Давање мита" је друго основно, опште кривично дело корупције предвиђено у члану 255. Кривичног закона Републике Србије. И ово дело има три облика испољавања - два основна облика, и то: а) право активно подмићивање и б) неправо активно подмићивање и в) један лакши облик. Поред прописане казне у закону, учиниоцу овог дела суд изриче и меру одузимања датог поклона, или друге имовинске користи.

Да би се поспешила ефикасност борбе против различитих облика и видова корупције у нашој земљи, Закон о изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије³² из марта 2002. године уноси нову главу, "главу двадесет прву А", под називом: "Кривична дела корупције", која је предвидела више посебних, специјалних облика корупције. Сва та дела заправо представљају различите облике злоупотребе службеног положаја у виду искоришћавања службеног положаја, прекорачења службеног овлашћења, или невршења службене дужности.

То су следећа посебна кривична дела корупције:

- 1) Корупција у органима управе
- 2) Ненаменско располагање средствима из буџета
- 3) Корупција у јавним набавкама
- 4) Корупција у поступку приватизације
- 5) Корупција у правосуђу
- 6) Злоупотреба функције браниоца, или пуномоћника
- 7) Корупција у здравству
- 8) Корупција у просвети
- 9) Уговарање исхода такмичења.

³¹ Кривични закони, Интермекс, оп. цит. стр. 224-225.

³² Службени гласник Републике Србије број: 10/2002. и 11/2002.

1. ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУП И АНАЛИЗА ФЕНОМЕНА КОРУПЦИЈЕ

*Није битно који је облик корупције у питању,
било то подмићивање, профитерство,
непотизам, или нешто друго.
Битно је како те појаве угрожавају законито функционисање
политичких и економских система.*

1.1. ДЕФИНИСАЊЕ ПОЈМА КОРУПЦИЈЕ

Корупција је сложен феномен. То је незаобилазна категорија једног друштва, присутна је свуда и увек, у већој или мањој мери, а економске штете које оне проузрокују су веома велике.

Корупција се сврстава у појмове који се тешко могу децидно одредити. Разлог томе је што се појам корупције мењао и прилагођавао, сходно различитом временском и друштвено-политичком контексту. У погледу одређења корупције, многи аутори се слажу да је то социјално-патолошка и друштвена појава. Због тога корупција још увек ни у теорији, па ни у позитивном (домаћем и страном) законодавству, нема јединственог појмовног одређења, али упркос томе, на међународном плану настоји се унифицирати појам корупције.

Иако појава која није изум новог времена, већ појава давнашњег порекла, иманентна свим државним организацијама и друштвено-политичким системима, током своје дуге историје, корупција (*corruptio-лат.*, *corruption-енгл.* или *corruzione-итал.* - поквареност, мито, распадање, труљење, подмитљивост, поткупити, потплатити³³), као негативна, социјално-патолошка и криминогена појава и данас побуђује интересовање стручне и политичке јавности.

Према Речнику Матице српске **мито** у српском језику означава новац, или неку другу вредносну ствар као поклон, или награду којом се неко (обично онај ко је на власти и ко има утицаја), добија да удовољи жељи човека који га даје. Мито је незаконит, непоштен и неморалан посао. **Подмићивање** је злоупотреба етичких принципа. То је вид неморалног понашања појединца. Ово кривично дело настаје примањем, или давањем мита и није новијег датума, а у наше право

³³ Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980. године, стр. 472.

долази још из старог Египта. У подужи списак кривичних дела против државног уређења, ушло је и ово кривично дело.

1.1.1. Појам корупције

Класично схватање корупције полази од идеја о томе да је корупција израз кварења моралних вредности друштва (Монтескје, Аристотел, Макијавели), и представља патолошку и системску појаву, у којој владајућа политичка класа личне интересе ставља изнад интереса политичке заједнице. На домаћем, као и на међународном плану, не постоји јединствена дефиниција корупције, али је у најопштијем смислу карактерише злоупотреба моћи, коју има одређена функција, радно место, или положај у друштвеној, или привредној хијерархији, ради незаконитог стицања материјалног богатства, или статуса, односно злоупотреба јавне службе-положаја ради стицања приватних (личних) користи.

Бројне су, и мање-више подударне или различите дефиниције корупције. Имајући у виду да су одређени послови који су раније били у искључивој надлежности државе током развоја историјских процеса и транзиционог периода у великом броју земаља, пребачени у надлежност у приватни сектор, појам корупције треба проширити и на коруптивно понашање у приватном сектору.³⁴ Појам корупција не означава само даривање мање или више скупочених поклона и новчаница. Корупција, дакле, не представља само незаконито понашање, већ и непоштење и поквареност особе која је изводи, њену склоност непотизму (искоришћавање пријатељских, или породичних веза за напредовање), уцењивању, проневерама и моралној покварености у међусобним разменама.

Корупција је у прошлости представљала чак и прихватљиво понашање. Само у Великој Британији је до 18. века био познат систем "патронаже" као легитиман начин добијања високих положаја и управно-административних послова. Такође, у САД се све до 1883. године примењивао систем "споиле" који је омогућавао да политичке присталице након избора буду постављене на високе државне функције.

Корупција обухвата скуп свих кажњивих радњи којима носилац одређене државне и друге јавне функције злоупотребљавајући свој положај и институцију

³⁴ Види: Ђокић, З., Шћекић, А., *Корупција као тежки облик криминала*, стр. 259. Зборник радова XVI семинара права *Тежки облици криминала*, Будва 8-12. јун 2004. године. Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Виша школа унутрашњих послова.

у којој ради, шкоди јавном интересу (којем би морао служити) у толикој мери и на такав начин, да поткопава поверење грађана и јавности у друштво и државу.³⁵

Народна скупштина Републике Србије је на Седмој седници Другог редовног заседања одржаној 08. децембра 2005. године, донела Одлуку о утврђивању *"Националне стратегије за борбу против корупције"*.

Овај стратешки документ дефинише корупцију као *"однос који се заснива злоупотребом овлашћења у јавном или приватном сектору у циљу стицања личне користи, или користи за другог"*.³⁶ Наведена дефиниција обухвата, не само примање и давање мита, већ сва кривична дела која се врше из користољубља злоупотребом овлашћења, проширујући овај појам и на злоупотребе у приватном сектору.

Упркос томе, дефиниција је непотпуна и тиме недовољно адекватна. Њена основна мањкавост огледа се у томе што се тежишно фокусира на материјалну корист, а пракса указује на то да корист не мора увек бити материјална. Реч је о политичкој корупцији, која се састоји у *"специфичној употреби политичке функције (из било које гране власти, било извршне, било законодавне) за стицање политичке користи за себе или другог, а противно јавном интересу и начелима интегритета у политици"*.³⁷

Поред тога, у међународном праву постоји више правних аката универзалног и регионалног карактера који забрањују корупцију, односно предвиђају мере, средства, поступке и органе за њено сузбијање и спречавање. Корупција, као и сваки други облик организованог криминала, има носиоца (субјекта), па зато приликом дефинисања појма треба имати у виду ту кључну чињеницу - утврдити мотиве безобзирне похлепе њеног носиоца, шта погодује његовој стратегији и тактици ради задовољавања такве похлепе и утврдити какве штетне последице изазива за државу и друштво.

Због вишедимензионалности и раширености корупције у данашњим друштвима, постоје бројна ограничења у вези са прецизним дефинисањем појма корупција, односно *"ниједну дефиницију корупције свака нација неће прихватити на исти начин"*,³⁸ будући да се квалификовање многих подоблика корупције

³⁵ Петровић, Б., Мешко, Г., *Криминологија*, Сарајево, 2004. године, стр. 183-184.

³⁶ "Службени гласник РС", број 56/2005. и 109/2005.

³⁷ Мијалковски, М. (2012.) *Тероризам и организовани криминал*, Пи-прес, Пирот, стр. 222.

³⁸ Criminal Law Convention on Corruption, ETS 173, 1999. Explanatory report.

разликују од државе до државе, укључујући и то да се неке коруптивне делатности не сматрају кривичним делима.

Имајући у виду да корупција углавном превазилази границе једне државе - има транснационални карактер и угрожава интересе више држава, као и да је појам корупција шири од појма подмићивање, а у циљу усвајања универзалне дефиниције појма корупције, Нацрт Конвенције Организације Уједињених Нација³⁹ полази од одредбе да свака држава чланица преузима обавезу да путем одговарајућих санкција учини кажњивим следећа дела: 1) нуђење, обећање или давање било каквог новчаног износа, поклона, или неке друге вредности од стране било ког приватног лица, у његово име, или у име било ког предузећа, или од стране ма којег правног, или приватног лица, неком јавном службенику или њему у корист, као и незаконит утицај на извршење, или уздржавање од извршења његових дужности; и 2) директно или индиректно изнуђивање, захтевање, прихватање или примање било каквог новчаног износа, поклона или неке друге вредности од стране јавног службеника⁴⁰ у сврху незаконитог извршења или уздржавања од извршења својих дужности.

Конвенција Уједињених Нација против транснационалног организованог криминала,⁴¹ која је усвојена на међународној конференцији у Палерму децембра 2000. године, у члану 8. одређује појам и елементе корупције.⁴² При томе је корупција дефинисана као форма испољавања, или облик кривичног дела у оквиру организованог транснационалног криминала.⁴³

Према овој дефиницији корупција је кривично дело које је учињено са намером (са умишљајем)⁴⁴ у виду предузимања следећих делатности:

а) обећање, понуда, давање државном службенику, (посредно или непосредно), непримерене користи која је намењена њему лично, неком другом лицу или ентитету, како би тај службеник деловао, уздржао се од деловања у обављању својих службених дужности (давање мита) и

³⁹ Конвенцију је усвојила Генерална скупштина ОУН 31.10.2003. године. Закључно са 19. августом 2005. године овај документ потписало је 126 држава, а ратификовало 29. држава.

⁴⁰ Под појмом "јавни службеник" се подразумева свака особа, било постављена или изабрана, (стално или привремено), која на националном, регионалном, или локалном нивоу, врши законодавну, управну, судску или војну службу, или која је, вршећи неку јавну функцију, службеник неке јавне или владине организације или службе, или која на други начин врши јавну функцију.

⁴¹ "Службени лист СРЈ - Међународни уговори", број 6/2001.

⁴² Павишић, Б., *Казнено право Вијећа Европе*, Загреб, 2006. године, стр. 259-261.

⁴³ Више видети: Деренчиновић, Д., *Коментар Конвенције УН против корупције*, Загреб, 2005. године.

⁴⁴ Деган, В., Павишић, Ђ., *Међународно казнено право*, Ријека, 2005. године, стр. 202-208.

б) тражење, прихватање од стране државног службеника (посредно или непосредно), непримерене користи која је дата њему лично, другом лицу, ентитету, како би тај службеник деловао, уздржао се од деловања у обављању својих службених дужности (примање мита).⁴⁵

Савет Европе као престижна европска институција за заштиту људских права, демократије и правне државе, увиђајући да корупција представља изражену безбедносну претњу поменутиим суштинским вредностима, на својој 19. конференцији одржаној у Валети на Малти почетком 1994. године,⁴⁶ радио је према следећој привременој дефиницији: *"Корупција подразумева подмићивање и сваки други облик понашања у вези с лицима којима су поверена овлашћења у јавном или приватном сектору, а која крше обавезе које проистичу из њиховог статуса јавних службеника, приватно запослених, независних агената или неких других те врсте, усмерене ка стицању неприкладне користи било које врсте за њих саме или друга лица".*⁴⁷ У наредном периоду ова свеобухватна дефиниција корупције операционализована је у неколико других дефиниција, посебно коруптивних компонената, као што су активно и пасивно подмићивање, злоупотреба утицаја и корупција у приватном сектору. Ове дефиниције представљају упутан оквир свакој држави да дефинише све врсте корупције у националним оквирима.

Кривичноправна конвенција о корупцији коју је усвојио Савет Европе 1999. године,⁴⁸ између осталог у члану 2. прописује активно подмићивање домаћих државних службеника као дело које је учињено намерно у виду обећања, нуђења или давања од стране било ког лица. Ова Конвенција у члану 3. прописује пасивно подмићивање домаћих државних службеника као дело које је учињено намерно у виду захтевања или прихватања од стране било ког државног службеника. Такође, у члану 12. ове конвенције прописана је "трговина утицајем", као дело које је учињено намерно у виду обећања, давања или нуђења, сваке незаслужене користи било коме ко тврди или потврди да може да изврши нерегуларан утицај на доношење одлуке над било којим лицем. Та лица су: домаћи или страни државни службеници, чланови домаћих или страних јавних

⁴⁵ Група аутора, *Кривично законодавство Републике Србије*, Београд, 2006. године, стр. 1014-1019.

⁴⁶ Европски министри правде предложили су Комитету министара Савета Европе да се конституише Мултидисциплинарна група за корупцију, која је основана у септембру 1994. године. Њен основни задатак био је да изради једну, или више међународних конвенција о сузбијању корупције.

⁴⁷ Criminal Law Convention on Corruption, ETS 173, 1999. Explanatory report.

⁴⁸ "Службени лист СРЈ" - Међународни уговори, број 2/2002 и 18/2005.

скупштина, у приватном сектору, службеника међународних организација, чланова међународних парламентарних скупштина и судија и службеника међународних судова без обзира да ли је незаслужена корист намењена том лицу или неком другом. Ово се односи само ако је тражење, примање или прихватање понуде или обећања такве користи у вези са тим утицајем, без обзира да ли је такав утицај извршен или не, и да ли се претпостављеним утицајем постиже намеравани резултат.⁴⁹

Несумњиво, Мултидисциплинарна група за корупцију (Multi-disciplinary Group on Corruption - GMS), основана при Савету Европе, имала је у виду и ову важну компоненту појма корупција, дефинишући је овако: *"Корупција је подмићивање или неки други облик понашања лица којима је поверена односно дата одговорност у јавном или приватном сектору, којима се крше обавезе које произилазе из његовог положаја јавног службеника, лица запослена у приватном сектору или лица на положају сличном томе, са циљем односно намером да се добије незаконита корист било које врсте за себе или друге"*.⁵⁰

Овом приликом се чини упутним свакако поменути и дефиницију корупције коју је дала Светска банка: *"Корупција је нуђење, давање, прихватање или тражење било какве користи која утиче на одлуке јавног службеника приликом склапања уговора у поступку јавних набавки"*.⁵¹

Transparency International корупцију дефинише као: *"Злоупотребу службеног положаја чиме јавни службеници неправедно и незаконито стичу корист"*.⁵²

За корупцију се може рећи да постоји уколико дође до намерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности.⁵³ При томе, принцип непристрасности захтева да лични или било који други односи међу учесницима у размени немају никакав утицај.

Корупција се може дефинисати на различите начине, а једна од најверодостојнијих дефиниција је она коју је дао Carl Freidrich: *"Корупција је девијантно понашање повезано са специфичним мотивом - да се прибави приватна добит на рачун јавног овлашћења"*.

⁴⁹ Група аутора, *Кривично законодавство Републике Србије*, оп. цит., стр. 1106-1110.

⁵⁰ Фатић, А.: *Политичка корупција*, Ревизија за безбедност, Центар за безбедносне студије, Београд, 2008. године, 12, стр. 29.

⁵¹ Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World bank, <http://www.worldbank.org/publicsector/antikorrupct/coridx.htm>

⁵² Ибид.

⁵³ Танци, В. у Антонић, Д., *Корупција у Србији*, Београд, 2001. године, стр. 17.

Осим тога, корупција се може дефинисати и као: "таква врста понашања од стране државних званичника и/или особе блиске њима, који подстичу друге да тако поступају, злоупотребљавајући свој положај".

Корупција као појам изван националног законодавства, значи нечије предузимање, или пропуштање предузимања одређених радњи, при или у склопу обављања његових дужности и то као одговор на примљене или захтеване поклоне, обећање или подстицаје, или услед незаконитог примања истих након обављања или пропуштања обављања такве радње.⁵⁴ Но када је реч о корупцији власти (*corruption of authority*) - тај облик корупције по некима подразумева примање новца, услуга и других добара, плаћање робе и услуга са неуобичајеним попустом за учињену услугу.⁵⁵

У теорији кривичног права, давање мита је познато као дело активног подмићивања. Постоје три облика испољавања овог кривичног дела.⁵⁶ Такође у теорији кривичног права, примање мита представља кривично дело предвиђено Кривичним закоником.⁵⁷

Такође, криминологија корупцију одређује као скуп свих кажњених радњи којима носилац одређене државне, или јавне функције, злоупотребљавајући свој положај и институцију у којој ради, шкоди јавном интересу у толикој мери и на такав начин да поткопава поверење грађана и јавности у само друштво, односно државу.⁵⁸ Сматрајући непотребним упуштати се у дубљу анализу постојећих дефиниција корупције, истакли бисмо чињеницу да је појам корупције ипак релативно јасан. Разлика у одређењу корупције се, као што смо истакли, јавља услед различитог тумачења њеног друштвеног, односно политичког садржаја.

1.1.2. Елементи корупције

Дакле, као основни елементи корупције, на основу изнетих дефиниција могу се навести:⁵⁹ 1) незаконито понашање; 2) склоност непотизму; 3) уцењивање и проневера; 4) злоупотреба јавног положаја за личне циљеве; 5) делатност

⁵⁴ Модли, Д., Корајлић, Н., Криминалистички речник, 2002. године, стр. 240.

⁵⁵ Модли, Д., Корајлић, Н., ибид, стр. 240.

⁵⁶ Јовашевић, Д., Лексикон кривичног права, Београд, 1998. године, стр. 56.

⁵⁷ Јовашевић, Д., ибид, стр. 516.

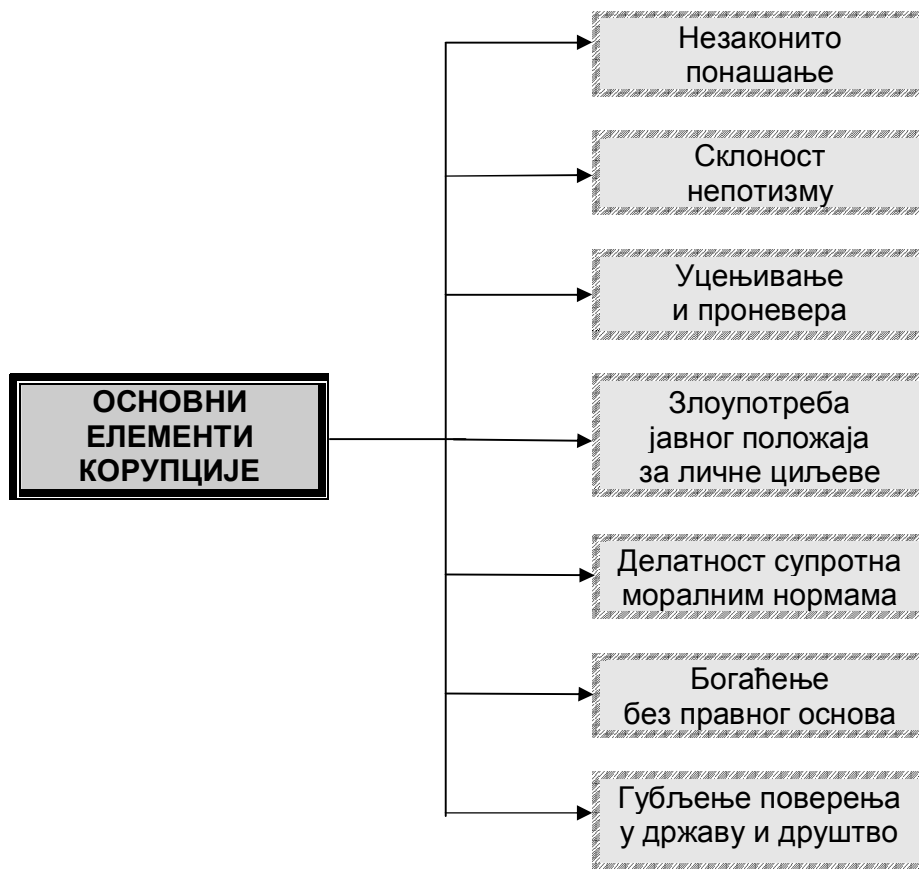
⁵⁸ Јелачић, М., *Друштвено правни аспекти корупције*, Београд, 1996. године, стр. 10.

⁵⁹ Божиловић, Г. - Петровић, *Организовани криминал - корупција и мито*, Београд, 2004. године, (према: Фалачић, А., Кривичноправни и криминалистички аспект корупцијских кривичних дјела, Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије-Пословна економија, Фабус, Сремска Каменица, 2008. године, стр. 67).

супротна моралним нормама; 6) богаћење без правног основа, и 7) губљење поверења у државу и друштво и слично.

Због тога се чини упутним корупцију посматрати са етиолошког аспекта како би се истој могло супротставити, пре свега превентивно, али и репресивно. Ово из разлога што је корупција оличена у разним привилегијама и притисцима моћних кругова и центара моћи који су у могућности да врше и спречавање и доказивање кривичних дела такве криминалне делатности.⁶⁰

ДИЈАГРАМ 1.1. – Основни елементи корупције



Извор: аутор.

Ово су само неке од дефиниција које се везују за ову «болест» друштва и националних економија. На основу њих могу се извести ови поменути елементи, и свака од дефиниција корупције управо те поменуте елементе разматра тј. узима

⁶⁰ Бошковић, М., *Актуелни проблеми сузбијања корупције*, оп. цит. стр. 9-10.

у обзир. Тамо где се мешају политика, односно јавни сектор и привреда, где се нејасно преплићу јавни и снажан лични интерес, само је корак до корупције.

И поред несумњивог квалитета наведених дефиниција појма корупције, евидентно је да њиховом садржају у безбедносном смислу недостаје један веома важан сегмент: уопште се не помиње обим и карактер остварених или могућих (негативних, штетних) промена на објекту безбедности, (виталне државне вредности) и субјекту безбедности (конкретна држава), противно њиховом бићу, односно изазване штетне последице корупцијом. Наиме, дефиниције се завршавају констатацијом "...у циљу стицања личне користи, или користи за другога", "...да се добије незаконита корист било које врсте за себе или друге" и сличних, а логичније је да су дефиниције потпуније (оптималније), и да се завршавају констатацијом:

"корупција представља директну и огромну претњу демократији и људским правима", "корупција разара само ткиво државе и омаловажава развој цивилног друштва", "корупција је погубна по једну од највећих друштвених вредности - националну тржишну економију", "корупција је највећа "ненасилна" (невојна, неоружана) претња националној безбедности итд.

Превиђање овог важног аспекта корупције, снажно спутава све државне и друштвене субјекте у погледу ваљаног организовања, припремања и ангажовања, ради одбране националних вредности од ове врсте безбедносне претње. Наиме, периодичне анализе (нпр. годишње) о обиму штетних последица у држави насталих деловањем корупционаша, сигурно би покренуло све државне и друштвене институције, али и све грађане да предузимају оптималне противкоруптивне мере ради њеног свођења на најмању могућу меру, јер елиминисање корупције представља важан предуслов квалитетног живота у друштву, како у постојећим условима тако и у будућности.⁶¹

Уважавањем размотрених чињеница, **дефиниција појма корупција могла би да гласи:**

⁶¹ У том смислу, Петер Еиген, члан међународне невладине организације "Transparency International", каже: "Квалитет живота у будућности, за милионе људи широм света зависиће од упорности и успешности борбе против корупције" (Peter Eigen.: New Rules of the Game, Neeweek, 1.2.1999. p. 40.).

Корупција је преовладавајући системски облик организованог криминала који обухвата подмићивање и сваки други облик противзаконитог понашања лица којима су поверена овлашћења у државном и друштвеном сектору, ради стицања личне користи било које врсте или користи за другога, тиме драстично угрожавајући безбедност појединих виталних државних вредности и националну безбедност.

Најсажетија дефиниција корупције гласила би:

"Корупција је константан безбедносни изазов националној безбедности свакој држави, а уколико не буде спречавана, може ескалирати у највећу безбедносну претњу држави".

Из постојећих многобројних дефиниција се ипак може извући неколико заједничких особина:

- корупција представља кривично дело,
- корупција је вишеслојна појава,
- корупција је присутна у свим државама,
- корупција није производ скорашњег времена,
- корупцију за сада није могуће у потпуности искоренити,
- корупција је прилагодљива различитим системима државног уређења,
- корупција је најчешће зависна од државног система и стања морала нације,⁶²
- као радња извршења овог кривичног дела јавља се, готово по правилу, злоупотреба службеног положаја, или овлашћења од стране носилаца тих овлашћења,
- као извршилац овог кривичног дела јавља се службено-одговорно лице,
- за постојање кривичне одговорности код овог дела тражи се умишљај,
- неопходно је постојање две стране, једну чини она којој је потребна одређена услуга, а другу чини она која може и хоће да пружи ту услугу.⁶³

⁶² Милошевић, З., Политичка ревија, Београд, број 1/2007. године.

⁶³ Јовашевић, Д., *Злоупотреба службеног положаја и корупција*, Београд.

Дакле, и поред постојања релативно великог броја тумачења корупције, може се констатовати да се дефиниције међусобно доста разликују, из чега настају и одређени проблеми приликом одређивања садржаја корупције.⁶⁴

1.1.3. Основне карактеристике корупције

Анализа садржаја презентованих дефиниција указује на следеће заједничке карактеристике корупције: (1) незаконито деловање лица као појединаца, или удружених у колективитет којима је поверена одговорност у јавном или приватном сектору; (2) корупционаши нису класични криминалци (из подземља), већ лица на положају и од угледа; (3) противзаконита делатност корупционаша је свесна, планска, систематска и вољна; (4) делатност корупционаша је неморална, јер представља најбескрупулознији облик експлоатације потчињених слојева друштва; (5) циљ корупционаша је брзо и незајажљиво богаћење супротно законима, те остваривање личног интереса, или неке врсте моћи у друштву; (6) неадекватна организација државе и уређеност њеног правног поретка представљају највећу погодност за појаву и деловање корупционаша; и (7) корупција веома негативно, (урушавајуће), утиче на све виталне вредности државе и разара националну безбедност.

У том смислу, чини се прихватљивим правно одређење корупције, јер обухвата неколико карактеристика које се битно не разликују у Кривичном закону других земаља, али уз чињеницу да разлике ипак постоје и да ни ова дефиниција није савршена. Те заједничке карактеристике су: понуда, гаранција, (непосредно или посредно), службеном лицу или особи која обавља јавну функцију, било какве новчане вредности и услуга у замену за неку незакониту радњу при вршењу јавне дужности; тражење, примање (директно или индиректно) од стране службеног лица, било какве новчане вредности, поклона, услуга, у замену за неки акт или пропуст при обављању јавне функције; акт или пропуст у обављању својих дужности од стране службеног лица у сврху стицања незаконите добити; суделовање као иницијатор, саучесник, помагач или прикривач након почињеног дела, у замену за реванш и очекивање реванша.⁶⁵

⁶⁴ Бошковић, М., *Организовани криминалитет и корупција*, Бања Лука, 2004. године, стр. 280.

⁶⁵ VI Interamerican Convention Against Corruption, 1997. године.

Стога је потребно познавати следеће основне карактеристике корупције, које приказујемо на следећем дијаграму, а нећемо их детаљније објашњавати:

ДИЈАГРАМ 1.2. – Основне карактеристике корупције



Извор: аутор.

1.2. СПЕЦИФИЧНОСТ ФЕНОМЕНА КОРУПЦИЈЕ

Корупција данас представља сасвим сигурно веома сложен проблем. Корупција је друштвени феномен који произилази из моћи. Моћ представља способност појединца, или групе, да оствари своје интересе, чак и уколико се други томеprotиве. Тамо где постоји политика, моћ и утицај, постоји и у мањој или већој мери корупција, односно тамо где се мешају политика, јавни сектор и привреда, и где се нејасно преплићу јавни и снажан лични интерес, само је корак до корупције. Извори моћи могу бити материјално богатство и положај. Према облику делатности, моћ може бити економска, политичка и духовна. Институционализована моћ назива се власт. Карактер власти дефинисан је начином на који она употребљава средства која су јој на располагању, али и од културе и економије друштва. Власт се спроводи преко јавних функција (положаја).

У општем смислу, корупција је злоупотреба јавног положаја за приватну корист. Злоупотреба представља одступање од законских прописа и моралних норми које су кажњиве. Казна може бити на основу закона, али и морална. Починилац може бити законски гоњен, а ако је на изборној функцији може бити кажњен сменом, или ускраћивањем поновног избора (тзв. „трошак популарности“). Основни облици корупције, тј. коруптивног тражења ренте, су проневера средстава, примање мита и провизија. Постоје и посредни облици тражења ренте, као на пример тајни прилози политичким партијама. Ово је облик корупције који се назива остварење циљева нелегалним средствима. Развијенији облик корупције је утицај на регулацију и контролу коју спроводи држава. У оваквим случајевима предузећа и субјекти са посебним интересима „купују“ законе, или именовања државних функционера, па тако обликују политику и тржишно окружење у своју корист, а на штету остатка привреде и друштва. Политичари могу бити подмићени да не чине потпуну штету општем добру, али да ипак средства усмеравају ка одређеном делу земље, региону, који се напредније развија у односу на остатак земље. Таква корупција назива се иронично „политика мога села“.

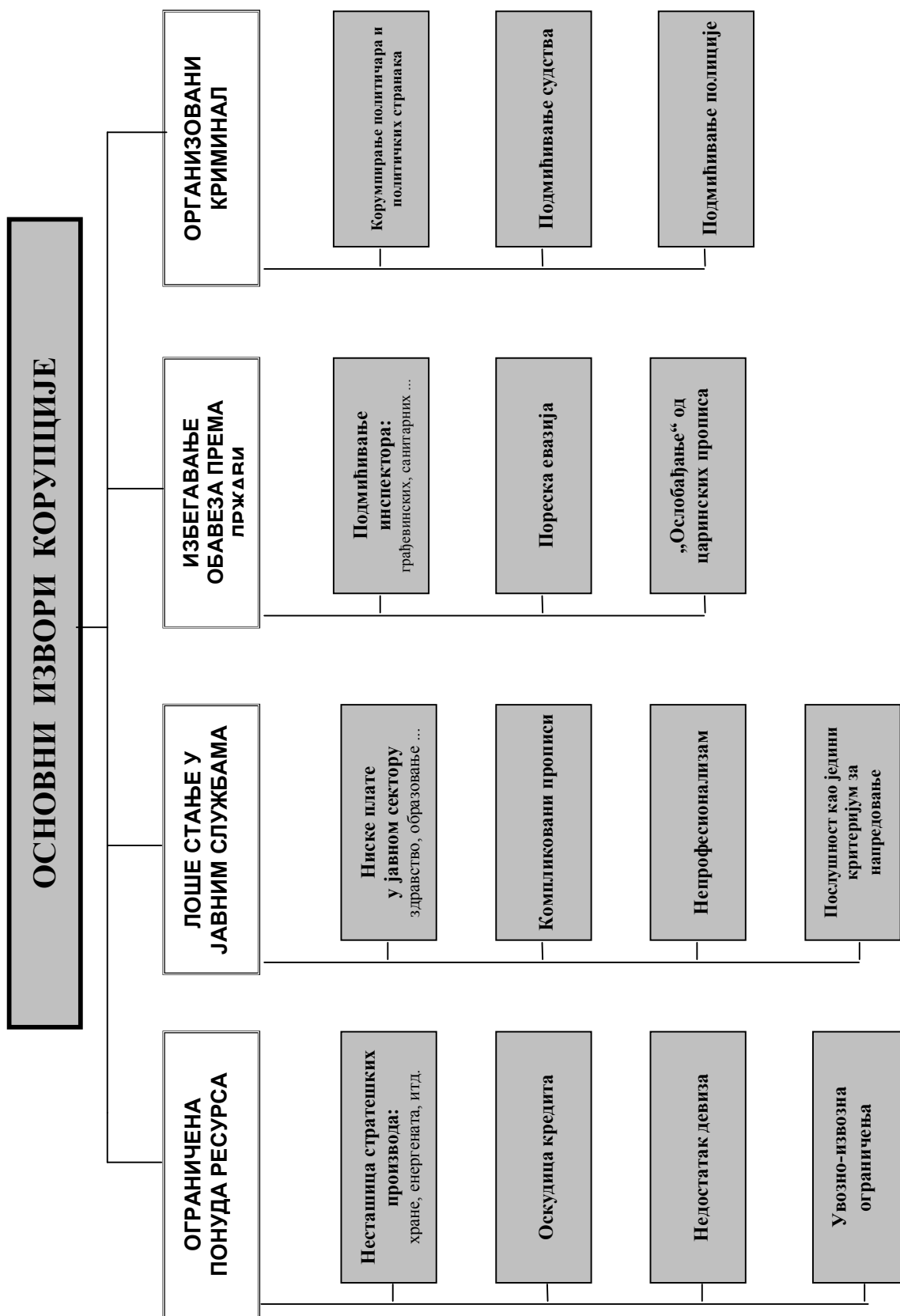
Носиоци-актери корупције су првенствено службена лица, која су у терминологији позната као "бели оковратници", "бели мантили у белим рукавицама" итд. - како наводи Мијалковски, и уколико су успешни, постају "владари из сенке", односно "дискретна

власт", која у спрези са вансистемски организованим криминалцима на специфичан начин "поробљава" све грађане државе и "заробљава" државу, која им је поверила да врше одређене функције.⁶⁶

О изворима из којих долази корупција говори шема на следећој страни:

⁶⁶ Мијалковски, М. (2012.) *Тероризам и организовани криминал*, Пи-прес, Пирот, стр. 223.

ДИЈАГРАМ 1.3. - Основни извори корупције



Извор: аутор.

1.2.1. Извори корупције

Из напред наведеног дијаграма се види да су основни извори из којих долази корупција следећи:

- 1) ограничена понуда ресурса,
- 2) лоше стање у јавним службама,
- 3) избегавање обавеза према држави,
- 4) организовани криминал.

1) Ограничена понуда ресурса

Под ограниченом понудом ресурса подразумева несташицу стратешких производа, као што су храна, енергенти, итд. Осим тога, то је оскудица кредита, недостатак девиза и увозно-извозна ограничења.

2) Лоше стање у јавним службама

Најчешће се манифестује кроз ниске плате у јавном сектору (здравство, образовање, полиција...), компликовани прописи, непрофесионализам јавних службеника. Посебно је изражена послушност као једини критеријум за напредовање.

3) Избегавање обавеза према држави

Може се уочити кроз подмићивање инспектора (грађевинских, санитарних, полицијских, комуналних...), неплаћање пореза, "ослобађање" од царинских прописа.

4) Организовани криминал

Један од основних извора корупције који представља највеће зло је организовани криминал. Најчешћи његови облици су корумпирање политичара и политичких странака, подмићивање судства, подмићивање полиције.

Многи аутори и бројне међународне конвенције на различите начине дефинишу шта све спада под дело корупције. **Конвенција Уједињених нација против корупције (UNCAC)** даје можда најкомпетентнију и најсвеобухватнију листу дела која потпадају под корупцију. То је зато што је UNCAC једини међународни антикорупцијски споразум коме све земље могу да приступе, док су друге антикорупцијске конвенције регионалног карактера. Према UNCAC конвенцији, у основна дела корупције спадају:⁶⁷

⁶⁷ Према: *Корупција и људска права: успостављање везе*, Фонд за отворено друштво - Србија, Београд, 2010. године.

- 1) подмићивање,
- 2) проневера,
- 3) трговина утицајем,
- 4) злоупотреба функције или положаја,
- 5) незаконито богаћење.

1) Подмићивање

Може се дефинисати као обећање, понуда, или поклон дат јавном функционеру, односно као тражење и прихватање, неоправдане користи од стране јавног функционера, како би испунио своју службену дужност, тј. уздржао се од њеног испуњавања. Постоји више облика подмићивања. Дело нуђења мита је општепознато као активно мито, док је дело примања мита познато као пасивно мито. Сем тога, дефиниција мита се мења када дело укључује страног јавног функционера, или када се дешава искључиво у приватном сектору. У случају подмићивања страних јавних функционера и функционера јавних међународних организација, (које је познато и као транснационално подмићивање), постоји и додатни услов да неоправдана корист коју стиче јавни функционер мора бити у контексту међународног пословања. Подмићивање је злоупотреба етичких принципа. То је вид неморалног понашања појединца. Разликујемо четири категорије мита:

- 1) према првој категорији мито мора да буде "плаћен" за:
 - приступ дефицитарним бенефицијама или,
 - ради избегавања плаћања трошкова;
- 2) плаћање мита зарад примања бенефиција које нису дефицитарне, а могу бити остварене једино одлуком државних званичника;
- 3) случајеви плаћања мита зарад добијања услуга које су везане за употребу бенефиција;
- 4) под четврту категорију подводе се случајеви плаћања мита:
 - зарад спречавања других да поделе корист и
 - за преваљивање трошкова на неког другог.

Постоје три облика примања мита:

1. најтежи облик (преузимање извршења неке недозвољене радње);
2. тежи облик (примање мита, а неизвршење неке дозвољене радње) и

3. блажи облик (примање мита за извршење неке дозвољене радње).

Постоје и два облика давања мита:

1. тежи (где је лице дало мито за извршење неке недозвољене радње) и
2. лакши (где је мито дат за извршење неке дозвољене радње).

2) Проневера

Корупција и проневера су два потпуно различита понашања. Проневера се може дефинисати као незаконито присвајање, злоупотреба од стране јавног функционера било какве имовине, јавних и приватних средстава, или хартија од вредности, поверених јавном функционеру на основу његовог положаја. До проневере имовине може доћи и у приватном сектору током економских, финансијских и комерцијалних активности.

3) Трговина утицајем

Може се дефинисати као обећање, нуђење или давање неоправдане користи јавном функционеру или било ком другом лицу. Под истим појмом подразумева се и тражење, прихватање неоправдане користи од стране јавног функционера. Циљ трговине утицајем је да јавни функционер или друго лице злоупотреби свој стварни или претпостављени утицај у циљу стицања неоправдане користи од јавне управе или јавне установе за иницијатора дела. Према неким мишљењима, није значајно да ли је у крајњем исходу утицај заиста и извршен и да ли јесте или није довео до намераваног резултата. Сем тога, трговина утицајем често се дели на своју активну форму (омогућавање користи у замену за утицај) и своју пасивну форму (тражење или прихватање користи у замену за утицај).

4) Злоупотреба функције или положаја

Може бити дефинисана као извршавање или неизвршавање неког дела, противно закону, од стране јавног функционера током обављања дужности у циљу стицања неоправдане користи за себе, или за неко друго лице или субјекат.

У законодавству Србије одређен је појам злоупотребе службеног положаја који се испољава у три облика:

- 1) Искоришћавање службеног положаја,
- 2) Прекорачење службеног овлашћења,
- 3) Невршење службене дужности.

5) Незаконито богаћење

Може бити дефинисано као знатно повећање имовине јавног функционера за које он не може да пружи разумно образложење везано за његове законске приходе. Ово је посебно контроверзна тема. Неки сматрају да инкриминисање по овој основи нарушава принцип претпоставке невиности и обрће смер терета доказивања, док поједине судске одлуке заузимају супротан став.⁶⁸

Иста међународна конвенција (UNCAC) даје прецизну дефиницију појма „јавни функционер“:⁶⁹

ЈАВНИ ФУНКЦИОНЕР

Свако лице које врши законодавну, извршну, управну или судску функцију државе уговорнице, било да је именовано или изабрано, било да је она стална или привремена, плаћена или неплаћена, без обзира на ранг тог лица; свако друго лице које обавља јавну функцију, у јавном органу или јавном предузећу, или врши јавну службу према дефиницији унутрашњег законодавства државе уговорнице и на начин како се примењује право те државе уговорнице у односној области; свако друго лице дефинисано у унутрашњем праву државе уговорнице као „јавни функционер“. Међутим, у сврхе неких посебних мера садржаних у Поглављу II ове Конвенције, термин „јавни функционер“ може означавати свако лице које обавља јавну функцију, или врши јавну службу према дефиницији унутрашњег законодавства државе уговорнице и сходно примени у односној области права те државе уговорнице.

Истраживању корупције као општег појма са становишта економске науке може се приступити са два аспекта:

- **Макроекономског** (сагледавањем каква је улога корупције у оквиру једне државе и привреде),
- **Микроекономског** (сагледавањем који подстицаји утичу на неког да уђе у коруптивни однос, једнократни или вишекратни).

За целовито схватање корупције и њених последица неопходно је разумевање оба аспекта.

⁶⁸ Треба нагласити да се на ову листу врста корупције не може гледати као на коначну, јер се она може проширити новим делима корупције која се могу појавити у будућности.

⁶⁹ Према: *Корупција и људска права: успостављање везе*, Фонд за отворено друштво - Србија, Београд, 2010. године.

Испољаване корупције на разне начине у свакој држави и на специфичан начин у свакој области друштвеног живота - чији носиоци (актери, субјекти) могу да буду најмање два лица, а њихов укупан број "неограничен" и никада поуздано откривен (установљен), јер нараста према правилима геометријске прогресије - поред осталог, намеће потребу њеног разврставања на подоблике (подврсте) и ваљан обухват сваког подоблика посебно.

"Корупција не би била ни толико стара, ни тако тешко искорењива, да није тесно повезана с људском природом. Не упуштајући се у антропологију и дефинисање људске природе и расправу да ли је човек по природи добар или лош, усудио бих се да кажем да је људска природа у једном смислу подложна корупцији и слаба у превладавању егоизма. Да будемо себични и агресивни довољно је да следимо своје инстинкте. Али, да бисмо били добри и морални треба нам већи или мањи напор у савлађивању инстинката. Живећи у друштву, човек је изложен многим искушењима и мало је оних који ће признати као Оскар Вајлд: свему могу да се одупрем, изузев искушењима".⁷⁰

Све ово наведено упућује на закључак да тамо где постоји политика, моћ и утицај, постоји и у мањој или већој мери корупција.

Разговарајући на тему корупције са било којом особом са подручја држава постсоцијализма, долази се на тему државне корупције на различитим нивоима. Људи су уверени да је корупција доста раширена, а то уверење стичу на различите начине, и то: личним искуством, добијањем информација по принципу "од ува до ува" и преко масовних медија. Очигледно је да постоји незадовољство због немоћи пред овом појавом и чињеницом да је мало тога истински учињено на њеном сузбијању. Ипак, постоји део људи који прихватају "игру", сматрајући је "системом" у који се мора укључити, јер другог избора нема. То подразумева акте корупције на најнижем нивоу, као што је подмићивање саобраћајног полицајца, или грађевинског инспектора, али и коруптивне акте на највишем државном нивоу који утичу на политичке, економске и законодавне одлуке. У неким случајевима, јавне институције се претварају у личне феуде појединца или група које својеволно каналишу важне друштвене односе.

⁷⁰ Мићуновић, Д., Предговор за књигу *Корупција у Србији*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2001. године, стр. 7.

Коруптивни односи у транзиционим земљама потичу из два извора: системски односи у старом режиму (социјализам) и новостворени односи настали током транзиције. Ипак, треба имати у виду да се корупција појављује у свим системима и неки од њених облика карактеристични су широм света, невезано за политички систем и степен развоја земље. У постсоцијалистичким земљама она има своје карактеристично лице. Према Роберту Клитгарду,⁷¹ једном од водећих америчких аналитичара коруптивних односа, корупција је заснована на следећој формули:⁷²

Корупција = монопол (власти) + дискреционо право одлучивања органа власти - одговорност тог органа (односно, неодговорност).

ТАБЕЛА 1.1. – Формула корупције

Радно место као МОНОПОЛ	(+) ДИСКРЕЦИЈА	(-) ОДГОВОРНОСТ
Све зависи од чиновника: он може, и зна!	Тајност је најважнија!	Себичност одлучује!

Извор: аутор.

Како вршење јавне функције подразумева не само одговорност, већ још и интегритет функције и транспарентност њеног вршења у развијеном облику та формула би била:

КОРУПЦИЈА = МОНОПОЛ + ДИСКРЕЦИЈА – (ОДГОВОРНОСТ + ИНТЕГРИТЕТ + ТРАНСПАРЕНТНОСТ)

Бивши социјалистички режими били су карактеристични по свим врстама монопола: политичком, економском, друштвеном. Дискреција је често постигана страхом, а одговорност је често била минимална, или никаква. У постсоцијалистичким режимима формула је иста, с тим што се до монопола и дискреције долази на други начин, а другачије се избегава и одговорност.

⁷¹ Klitgaard, Robert (1988.) *Controlling Corruption*, Berkley, University of California Press.

⁷² Миливојевић, З. и остали аутори, *Упутство за употребу корупције*, агенција Аргумент, Београд, 2002. године, стр. 10.

Која су основна поља корупционашења?

- приступ оскудним ресурсима и користима и избегавање трошкова;
- остваривање користи за које су потребне дозволе;
- остваривање екстрадобити (профита, ренте), која иначе не би била остварена у регуларним условима;
- добијање услуга брже и квалитетније;
- приступ поверљивим информацијама;
- заштита од конкуренције или стварање трошкова конкуренцији итд.

Непостојање, односно нарушеност легалитета или легитимитета институције, има два нивоа. Први ниво је интерни, а други је екстерни.⁷³

ТАБЕЛА 1.2. – Нарушавање принципа одрживости институција

	ЕКСТЕРНИ	ИНТЕРНИ
ЛЕГАЛИТЕТ	непостојање или непоштовање нормативног система који регулише права и обавезе институције и чланова институције према правном систему, клијентима	непостојање или нарушеност нормативног система који регулише права и обавезе према институцији и клијентима
ЛЕГИТИМИТЕТ	неостваривање друштвене функције	немогућност припадника институције да остваре своја права и интересе које као таква пружа институција у складу са својом сврхом

Извор: аутор.

Овако настала неодрживост институција се превазилази грађењем нове интересне повезаности припадника институција, клијената и система.

1.2.2. Појавни облици корупције

Корупција и мито као негативне друштвене појаве, јављају се практично од формирања првих држава и од појаве лица која обављају послове државне власти. Са развојем државе, корупција и мито добијају своје карактеристичне појавне облике за поједина друштва и државе, при чему се ти облици мењају и прилагођавају новим условима, продирући у све поре државне власти. Ова појава угрожава економску, политичку и друштвену моћ сваке државе, утиче на

⁷³ Гредел, С. и остали, *Професија и корупција*, Центар за мониторинг и евалуацију, Београд, 2005., стр. 25.

стварање и развој сиромаштва, али и сиромаштво повратно делује на корупцију, јер у одређеним случајевима сиромаштво може бити узрок вршења корупцијски кривичних дела.⁷⁴

Корупција се јавља као одређени вид дезорганизације. Да би се учили основни ефекти, мора се поћи од објашњења главног појма. Пре свега то су институције. Институције имају функцију стабилности и легализације друштвеног система. Нарушеност, или боље речено неодрживост институција, доводи у питање и принципе легалитета и легитимитета.

Корупција је типична реципрочна активност, јер се заснива на принципу даш-дам, а делује кроз мрежу односа против којих је потребно борити се уз помоћ мреже судова, полиције и невладиних организација. Суштина је у дискрецији, тајности, све се обавља скривено. То је обично игра један на један. Зато се тешко и открива. И још теже доказује. Ризик од откривања је смањен, јер је обостран, делотворан и крајње ефикасан. Резултат корупције је увек изванредан и без резервно сигуран: "Ја теби – ти мени – сад и овде".⁷⁵

Корупција се тако испољава у различитим облицима и видовима.⁷⁶ Сви ти различити облици и форме њеног испољавања могу се подвести, под одређена, у закону предвиђена, корупцијска или корупционашка кривична дела. Но, при свему томе се ипак не сме запоставити чињеница да сви облици корупције не морају да садрже обележја одређених кривичних дела за која су прописане кривичне санкције. То наине, значи да се под појмом корупције не сматрају само криминална акта, већ овај појам подразумева и злоупотребе јавне службе у циљу стицања личне користи. Због тога корупција и представља веома сложену проблематику, а због њених крајњих штетних ефеката, тренутно ју је могуће сврстати у сам врх интересовања научника који се баве проблематиком угрожавања безбедности у најширем значењу тог појма.

Корупција се јавља у три нивоа:

Први ниво је латентна корупција – **корупција угледа и обичаја**. У основи ове форме корупције налази се антрополошки модел даривања. То је корупција иза

⁷⁴ Фалацић, А., *Кривичноправни и криминалистички аспект корупцијских кривичних дјела*, Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије-Пословна економија, "Фабус", С. Каменица, 2008. године, стр. 66.

⁷⁵ Миливојевић, З. и остали, *Упутство за употребу корупције*, агенција Аргумент, Београд, 2002. године, стр. 11.

⁷⁶ Бошковић, М., *Актуелни проблеми сузбијања корупције*, Београд, 2000. године, стр. 3-12.

које стоји традиционално, или обичајно деловање, јер је мотивација нематеријалне природе. *Други ниво* је манифестна корупција – *корупција интереса и моћи*. У овој врсти корупције, мотивација обе стране је циљно рационална, уз јасно изражену сагласност актера да се на скривени начин размене материјална средства, права и интереси.

Корупција у форми клике је *трећи ниво* (трансакција више актера - *системска корупција*). Својим неформалним карактером, клика посредује између неодрживе институције и појединца, бивајући некада решење и за институцију и за појединца.

Корупција у неким земљама представља озбиљан економски и политички проблем. То посебно, али не искључиво, вреди за земље у развоју и земље у транзицији. Многи упозоравају на постојање традиције и својеврсне културе корупције. У појединим земљама традиција подмићивања постоји вековима. Мањи или већи износи за мито сматрају се елементима нормалног понашања. Међутим, ма колико стварно корупција постоји као део традиције, традиција подмићивања ради тога служи више и пре као изговор и алиби онима који је користе. Нема друштва које морално, или законски прихватљивим, држи злоупотребу положаја, које сматра оправданим да се политички положај или јавна служба користи за јавно богаћење путем комерцијалних уговора на рачун јавних интереса. Корупција је према наведеном друштвени недостатак, мањак претпоставки, друштвених норми и вредности које су потребне за нормално деловање *слободне тржишне привреде*.

Корупција представља противзаконито располагање државним положајем ради стицања користи. Корупција подразумева и незаконито коришћење друштвеног и државног положаја и моћи ради стицања личне користи. Корупција и подмићивање су незаконите, неетичке радње које као резултат имају веома болне последице по државу. *Често су узрочници финансијских, економских, политичких и духовних криза.*

У проучавању корупције сусрећу се често два термина: **висока, (или велика), и ситна корупција**. Та два појма су заправо крајности једне појаве која има и своје међуоблике.

Висока корупција⁷⁷ представља корумпирање политичара, или бирократа на високим функцијама који имају утицаја на велике пројекте, набавке, уговарања и приступ великим фондовима при одлучивању. Код ове врсте корупције постоји утицај политичких одлука на приватну имовину, или у ситуацији тзв. „заробљавања државе“, када приватна предузећа на основу своје моћи утичу на понашање државних институција. Учесници у високој корупцији често су шефови држава и влада, министри, високи функционери, а трансакције подразумевају веома високе своте новца.

Ситна корупција представља ситуацију када се мале своте нуде, или траже приликом односа са државним службеницима ниског ранга, нпр. порезник, саобраћајни полицајац, цариник при прегледу пртљага, лекар, или бирократа који додељује одређене дозволе. Овде је присутно такозвано „плаћање ради олакшица“, ситно подмићивање како би се омогућио, или убрзао рутински поступак на који онај који подмићује већ има законско право. Своте за овакве трансакције углавном су ниске.

Корупција се може поделити према типу. То може бити **политичка, административна, корпоративна и институционализована**.⁷⁸

Политичка корупција представља онај облик у који су укључени законодавци који дефинишу стандарде и правила по којима држава функционише. Ови функционери узимају материјалну накнаду за пружање услуга својим штићеницима (доношење повољних закона, уклањање неповољних), на штету јавног интереса.

Административна корупција је облик корупције у ком се мито узима ради фаворизовања појединих субјеката (да би се одобриле мање набавке, избегле уредбе, умањили порези, итд.), искривљавањем постојећих закона и прописа.

Корпоративна корупција је облик корупције који постоји између приватних предузећа и добављача, или приватних даваоца услуга. Под ову врсту потпада и коруптивно понашање корпоративних менаџера у циљу стицања личне материјалне користи.

⁷⁷ Појам "висока корупција" први пут је употребио Џорџ Муди-Стјуарт (*George Moody-Stuart*) дефинишући је као подмићивање страних јавних функционера од стране међународних корпорација. (Moody-Stuart, George. (1997.) *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries*. Oxford: World View Publishing). Појам је потом добио шире значење и односио се на све типове корупције на највишем нивоу, на ком се одређују политике и правила. Овај појам се најчешће односи на политичку корупцију.

⁷⁸ Према: Bassiouni, M. C, Vetere, E. (1999.) *Organized Crime and Its Transnational Manifestations*, International Criminal Law: Crimes, Vol. I, 2nd edition, Transnational Publishers, New York.

Институционализована корупција представља злоупотребљавање позиција унутар институција, утицајем на институционалне процесе и поступке, као на пример на правосудне поступке и провођење закона.

Присутни су и појмови **активног и пасивног подмићивања**. Активно подмићивање је ситуација у којој предузеће нуди мито за задовољење својих потреба, а да му притом то нико не тражи. Пасивно подмићивање је пристајање на захтев за мито. Међутим, приликом истраживања корупције, ова два облика се тешко разликују, јер углавном постоји консензус обеју страна, међусобно разумевање.

Приватно—приватна корупција представља ситуацију у којој једно предузеће подмићује представника другог предузећа, где ни једно предузеће није јавна установа.

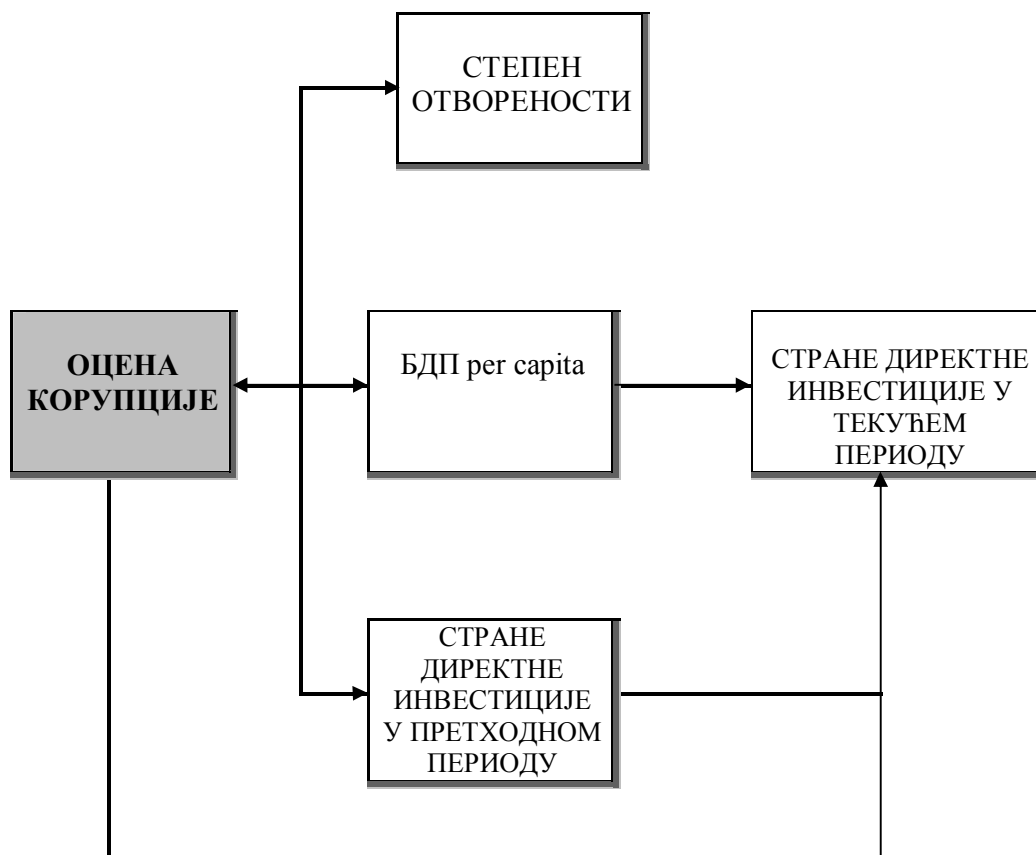
Корупција може бити **организована и неорганизована**.

Две најзначајније међународне институције које се баве индексирањем корупције у многим државама света су Светска банка (*World Bank*) и Транспаренси интернационал (*Transparency International — TI*). Међутим, признати стручњаци у области истраживања корупције су подељени по питању коришћења понуђених података ових институција. На пример, Ј. Ламбсдорф (*J.G. Lambsdorff*) у својим радовима користи индексе које презентује ТИ, док Кауфман (*D. Kaufmann*) користи индекс Светске банке. У обзир, свакако, ваља узети оба индекса и упоређивати их. Први индекс (*Worldwide Governance Indicator — WGI, World Bank*) вреднује ниво корупције у једној земљи на скали од - 2,5 (најлошије стање) до 2,5 (најбоље, идеално). Индекс који саставља Транспарентност интернационал још од 1995. године, вреднује стање корупције скалом од 0 до 10. Овај индекс је користан и високо се вреднује у међународним научним круговима. Оба наведена индекса имају заједничко својство: њихов раст представља пад корупције у посматраној земљи. Обе поменуте институције оцењују улогу корупције према следећим значајним мерљивим параметрима:

1. Бруто национални доходак по глави становника (БДП „*per capita*“)
2. Директне стране инвестиције у претходном периоду
3. Директне стране инвестиције у текућем периоду
4. Степен отворености тржишта.

У каквој су корелацији ови параметри са степеном корупције и њеним двоструким утицајем на економију земље најлакше може бити представљено следећом шемом.

СЛИКА 1.1. – Двоструки утицај корупције



Извор: аутор.

Утицај корупције на економске токове није једноставно уочити. Ипак, јасно је да корупција утиче, и то негативно, на два економска показатеља: бруто национални доходак по глави становника и директне стране инвестиције у текућем периоду. Поред утицаја на директне стране инвестиције, корупција има значајан индиректан утицај који се преноси преко свих осталих независних показатеља. Упркос томе, значајна корелација између корупције и осталих показатеља је евидентна. На пример, веза која постоји између корупције и степена отворености веома је илустративна. Степен отворености је веома утицајан фактор у привлачењу директних страних инвестиција — што привреда више тргује са иностранством, то је примамљивије као место за стране инвестиције. Корелација

говори да су корупција и степен отворености блиско повезане, то јест да ће виша оцена корупције бити повезана са растом степена отворености и обрнуто. То конкретно значи да оно што утиче на раст степена отворености у исто време доприноси смањивању корупције.

Злоупотреба моћи ма којим коруптивним актом, ремети економске, друштвене и политичке односе у друштву. То ремећење може започети простим подмићивањем новинара одређеног масовног медија да извештава необјективно, или лажно, у корист, или штету, једне од страна у току предизборне кампање. Већ сам такав чин ремети поштене односе у друштву. Међутим, корупција се најчешће на томе не завршава, већ повлачи нове коруптивне и друге незаконите акте: лажи, обмане, фалсификате, претње... У крајњем случају, оваква дела се могу толико раширити и укоренити да постају практично институционализована, стварајући тако „културу корупције“, при чему све више поштених људи подлеже изазову да злоупотреби моћ свога положаја који им је јавно поверен. Неретко се дешава да особе умешане у корупцију дају јавне изјаве против саме корупције, а које су заправо лицемерно моралисање у циљу прикривања коруптивних дела. У неким случајевима, злоупотреба моћи постаје толико раширена да се може говорити о појму „заробљене државе“. Корупција је у суштини много комплекснија појава него што се то иначе мисли. Она са собом носи веома велике последице и штете по друштво. Са економског становишта, те штете превасходно се односе на ремећење тржишних односа (конкуренције на којој почива слободно тржиште) и ремећење (осујећивање) инвестиција. Са политичког становишта, угрожен је принцип демократије услед политичке корупције, јер — што је виши степен корупције у новој демократској држави, то је мање људи који подржавају демократски систем владавине.

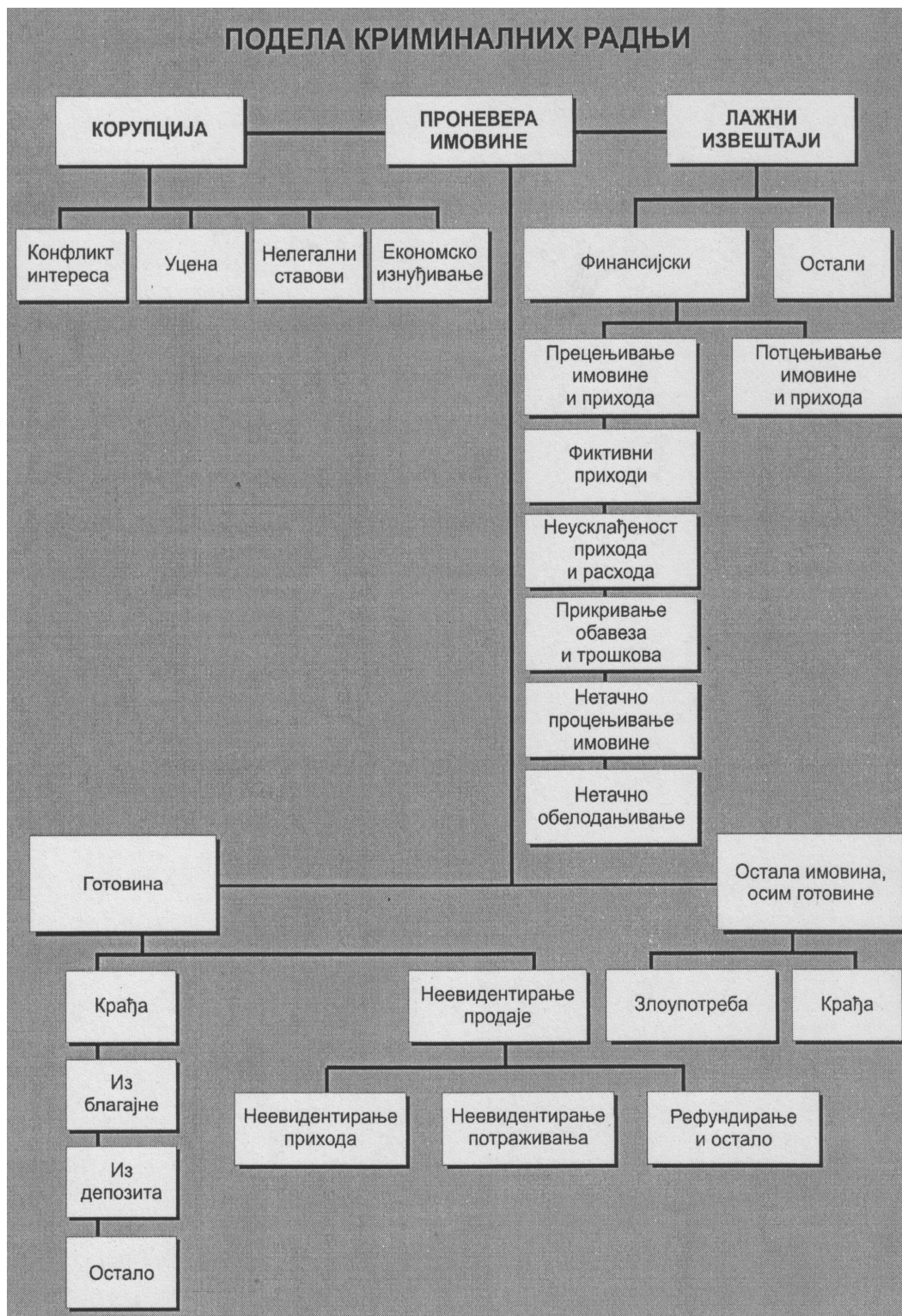
Према мишљењу америчког економисте Џозефа Велса,⁷⁹ криминалне радње у вези са пословањем могу се сврстати у три основне групе, из којих произилазе остале незаконите радње:

- Корупција;
- Проневера имовине;
- Лажни извештаји.

⁷⁹ Wells, Joseph (1997.) *Occupational Fraud and Abuse*, Obsidian Publishing Company, Austin.

Сагледавајући комплексности данашњег друштва и односа на тржиштима (привредним, политичким), са сигурношћу се може рећи да се ова три аспекта криминалног деловања веома често међусобно прожимају и да јасна граница деловања не постоји, већ да постоји међузависност и повратна спрега. Анализирањем појединих случајева, често се долази до резултата да су примери повезаност конфликта интереса са нереалним проценама прихода и имовине (врло чест случај код приватизације), проневере са лажним извештајима, уцена са крађом итд. На следећој страни шематски је приказана подела криминалних радњи по Џозефу Велсу.

СЛИКА 1.2. — Подела криминалних радњи према Џозефу Велсу



Извор: аутор.

1.2.3. Конфликт интереса

У претходној шеми, као један од најчешћих облика коруптивног понашања, наводи се **конфликт (сукоб) интереса**, па је зато на њега неопходно обратити посебну пажњу.

У последњој деценији XX века, Србија је била земља у којој се одвијао девијантан облик транзиције. Многе околности су том процесу ишле на руку. Један за другим, следили су, пад самоуправно-социјалистичког политичког и економског система, распад бивше заједнице јужнословенских народа, крвави ратови у окружењу и ратна дејства на територији саме Србије и готово потпуна политичка и економска изолација земље. Све је то водило вишедеценијском уназађивању економије земље и паду животног стандарда грађана. У истом периоду, формално су успостављене институције вишестраначког демократског система и почела је трансформација власништва над некадашњом друштвеном својином.

Међутим, ни једна од ове две реформе није била спровођена на прихватљив начин. Док се политичка моћ владајућих странака одржавала манипулисањем јавним ресурсима (финансијским и пропагандним), трансформација власништва је била спора, контролисана и ограничена, а њени позитивни ефекти на економију земље су били слаби. Такве околности су веома погодиле општој криминализацији друштва (развој сиве економије), релативизацији моралних вредности и јачању криминалаца и криминалних група, које су често биле у директној вези са деловима власти, при чему је држава, уместо да одигра улогу заштитника грађана и предузећа, те исте грађане и фирме и сама пљачкала.

У време драстичног сиромашења већине становништва, један број људи је на основу криминалних активности, или на основу веза са властима, стекао велику економску моћ, која је ради очувања, неминовно тежила да нађе и свој политички еквивалент.

Након тога, покренуте су реформе, између осталог и у области борбе против корупције, као и израда прописа који имају циљ да створе веће поверење између власти и грађана и адекватне механизме контроле рада јавног сектора од стране грађана, као што су *Закон о спречавању сукоба јавних и приватних интереса* и *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*.

ЈАВНИ ИНТЕРЕС - Према истраживању невладине организације Транспарентност Србија,⁸⁰ међу грађанима Србије постоји висок ниво сагласности о томе *има представља јавни интерес*. Наиме, нешто више од половине испитаника сматра да **јавни интерес представља интерес свих грађана**, независно од њиховог етничког, верског, социјалног или другог порекла. Демократско дефинисање јавног интереса, где се он изједначава са интересом већине чланова Србије као политичке заједнице подржава 15% анкетираних. На крају, 12% испитаника јавни интерес поистовећује са интересом државе, а исти проценат сматра да је јавни интерес Србије једнак интересу српског народа као већинског. Занимљиво је да структура одговора на ово питање готово нимало не одступа и када се сагледа у светлу појединих демографских група. Испитаници из села и града, жене и мушкарци разних степена образовања, различитих животних доба и материјалне ситуације, опредељују се на готово идентичан начин. Нема сумње да је општеграђанско одређење јавног интереса нешто што натполовична већина грађана препознаје као "идеално решење". Наравно, у пракси је готово немогуће установити шта је то што представља интерес свих грађана једне земље. У животу, садржину јавног интереса у сваком конкретном случају треба неко да одреди, а то су углавном државне или друге институције. Грађанима је понуђено да означе три такве институције и они су се у натполовичном броју изјашњавали за Скупштину 61%, односно Владу Србије 50,5%. Занимљиво је да готово четвртина испитаника сматра да битну улогу у формулисању јавног интереса треба да имају стручна и професионална удружења. Далеко иза ових остале су институције попут судства, војске, полиције, цркве, универзитета и синдиката (5-15%). Приближно исти, мали број грађана, као најзначајније субјекте при формулисању јавног интереса би желео да види политичке странке и невладине организације (по 1/7 испитаника). Садржај јавног интереса огледа се у приоритетима на којима треба инсистирати у развоју друштва, како би грађани у таквом друштву могли да остваре права и потребе. Међу прва три приоритета испитаници су наводили борбу против криминала (77%), већу бригу државе у домену социјалног система (здравство, школство и запошљавање (56%) и већу могућност остваривања грађанских права (54%). Другу групу приоритета чине: економски развој (52%), развој тржишне економије (36%), смањење разлика између сиромашних и богатих (35%).

На основу одговора из овог дела истраживања закључујемо да међу грађанима постоји висок степен сагласности о томе да **јавни интерес треба да представља интерес грађана**, било у целини, било већине грађана. Такође, сагласност је евидентна и кад је у питању садржај јавног интереса, а то су борба против криминала и повећање могућности за остваривање права, укључујући социјална.

⁸⁰ Ненадић, Н. (2003.) *Сукоб јавних и приватних интереса и слободан приступ информацијама*, Анализе прописа и истраживање јавног мњења, Србија 2003. Транспарентност Србија.

Особама којима је поверено да врше послове од јавног интереса, дата су одређена овлашћења на основу којих могу доносити поједине одлуке везане за јавно добро искључиво на основу сопственог става, знања и савести. Оваква могућност отворена је ради веће ефикасности рада и она се зове „дискреционо право-овлашћење“, а имају га јавни службеници скоро на свим нивоима управљања, посебно функционери на највишем државном нивоу. У ситуацији када особа на јавној функцији доноси одлуке у корист приватних интереса (личних, туђих, појединачних или групних), такво деловање се назива **сукоб јавног и приватног интереса**.

Сукоб интереса може бити:

- формални (знају се функције или фирме које су у сукобу интереса)
- неформални (позната функција, али не и фирма у сукобу интереса).

Функционер није формално власник фирме.

Методe спречавања формалног сукоба интереса релативно су једноставне, законском регулативом, уколико постоји истинска воља за његово спровођење. Међутим, неформални сукоб интереса се веома тешко спречава, и на овај начин спроводи се коруптивна делатност не само у домену пословања на линији држава - привредни субјект, већ и у процесу приватизације друштвене имовине.

Ситуације у којима сукоб интереса није остварен, али постоје рационалне могућности за то, назива се потенцијални сукоб интереса. Постоје случајеви када се само чини да постоји сукоб интереса, али га заиста нема. Тај случај назива се привидни сукоб интереса.

Сукоб интереса није нужно штетан по јавно добро, али у највећем броју случајева јесте. За спречавање сукоба интереса постоје превентивне и корективне мере, тј. мере које га спречавају и мере на основу којих се поступа када је он већ настао. Сматра се да је злоупотреба дискреционих права у приватном интересу главни мотив људима да се баве јавним функцијама, јер је познато да су велика одговорност на функцији и ниска зарада у великој диспропорцији, па особа са овлашћењима често свој положај злоупотребљава како би прибавила личну корист. Због такве претпоставке, функционери који поштено обављају свој посао налазе се под сумњом јавности и неретко су принуђени да доказују своју невиност. Уобичајено прихваћен став је да су неопходни следећи услови како би јавни функционер (службеник) поштено обављао свој посао:

- да је добро плаћен,
- да је политички неутралан,
- да има сигурност радног места (које не зависи од учесталих политичких промена којима се мења службеничка гарнитура),
- да нема пословне интересе у нескладу са функцијом (конфликт интереса).

Међутим, постоје случајеви када, упркос постојању услова за поштено обављање функције, службеник свој положај злоупотребљава. Ради спречавања таквих ситуација доносе се прописи којима је циљ да:

- смање могућности да до сукоба јавног и приватног интереса дође,
- уводе процедуру и одређују органе надлежне да процењују да ли сукоб јавног и приватног интереса постоји, и како га разрешити у корист јавног интереса,
- обезбеђују јавности довољно података о понашању и процесу доношења одлука државних функционера и јавних службеника.

Сукоби интереса јављају се на свим нивоима власти, од локалних самоуправа, предузећа у јавном сектору па до председника Републике. Уставом Републике Србије, члан 86. став 8. прописано је да председник у току свог мандата не сме обављати друге јавне нити професионалне делатности. Стварност показује сасвим другу слику. Бивши председник Републике Србије у исто време је био и председник своје странке, активно и нескривено учествовао у њеном раду, јавно иступао у њеном интересу у изборним кампањама и ван њих. Међутим, не постоји механизам који би га спречио да на овај начин крши Устав и спроводи конфликт интереса.⁸¹ Једини начин је опозив који је предвиђен Уставом, али ова процедура је веома компликована, или је чак немогуће спровести, јер да би председник био опозван потребно је да за тај предлог гласа 2/3 укупног броја народних посланика Скупштине Републике Србије, а после тога да се за то на референдуму изјасни већина уписаних бирача.

Конфликти интереса највише погађају јавност када се тичу управљања јавним предузећима, јавних набавки, приватизације, исл. тј. када су буџет и грађани најочигледније материјално оштећени. Може се рећи да је сукоб интереса основ за свако неетичко и неприхватљиво понашање јавних функционера. Према

⁸¹ Будући да је он председник свих грађана Републике Србије, заступа интересе свих, а не само интерес политичке групе која га је кандидовала.

истраживању које је спровела невладина организација Транспарентност Србија, приметан је висок ниво препознавања ситуација у којима постоји сукоб јавног и приватног интереса код државних функционера, што доказују подаци из следеће табеле

ТАБЕЛА 1.3. — Ситуације у којима постоји сукоб јавног и приватног интереса

ПОНУЂЕНА СИТУАЦИЈА	%
Када државни функционер прими поклон од особе која би од њега могла затражити противуслугу	86,7%
Када је министар власник приватне фирме у области којом се бави министарство	77,8%
Када државни функционер излаже страначке ставове на конференцији за штампу на којој говори у својству државног функционера	74,6%
Када државни функционер саопшти информацију о предузећу које је у процесу приватизације лицу заинтересованом за куповину предузећа	72,8%

Извор: Подаци према: Ненадић, Н. (2003.) *Сукоб јавних и приватних интереса и слободан приступ информацијама, Анализе прописа и истраживање јавног мњења*, Србија 2003. Транспарентност Србија, Београд.

Занимљиво је да велики број испитаника нека понашања категоришу као сукоб јавног и приватног интереса, иако она то сама за себе нису. На следећој табели приказано је где грађани често греше.

ТАБЕЛА 1.4. — Када постоји сукоб јавног и приватног интереса

КАДА ПОСТОЈИ СУКОБ ЈАВНОГ И ПРИВАТНОГ ИНТЕРЕСА КОД ДРЖАВНИХ ФУНКЦИОНЕРА	Потврдило понуђену ситуацију
Када државни функционер заступа интерес своје партије	59,7%
Када државни функционер почне градњу куће за време мандата	48,4%
Када високи државни функционер користи лично обезбеђење и службено возило за потребе обављања државних послова	23,6%
Када државни функционер поднесе кривичну пријаву против неког лица	21,5%
Када се државни функционер после радног времена бави научним или уметничким радом	13,7%

Извор: Подаци према: Ненадић, Н. (2003.) *Сукоб јавних и приватних интереса и слободан приступ информацијама, Анализе прописа и истраживање јавног мњења*, Србија 2003. Транспарентност Србија, Београд.

Погрешни ставови грађана представљени у претходној табели нису последица само неупућености у прописе о спречавању конфликта интереса и непознавања закона, већ је у питању пре свега неповерење у политичке структуре које управљају земљом и механизме спровођења регулативе. У питању је широко распрострањен став да се чак и иза дела која су наизглед законита и нису неморална, крије ипак некаква злоупотреба. Да је антагонизам на линији грађани - политичари понекад чак и апсурдан, говори податак да чак скоро четвртина испитаника сматра конфликтом интереса употребу службених аутомобила у службене сврхе. На основу истог истраживања, испитани грађани показују веома висок ниво уочавања одређених појавних облика "укрштања" јавних и приватних интереса код државних функционера. То се може видети из следеће табеле.

ТАБЕЛА 1.5. — Појаве када су државни функционери истовремено и ?

ПОЈАВА ДА СУ ДРЖАВНИ ФУНКЦИОНЕРИ ИСТОВРЕМЕНО И:	Уочено	Оцњено као штетно
Функционери политичких странака	85,3%	37,2%
Власници или сувласници приватних предузећа	73,3%	73%
Директори и/или чланови управних одбора државних предузећа	68,4%	67,8%
Директори и/или чланови управних одбора приватних предузећа	64,9%	72,2%
Посланици у више скупштина	49,8%	63,3%
Руководиоци невладиних организација	37,2%	57,4%

Извор: Подаци према: Ненадић, Н. (2003.) *Сукоб јавних и приватних интереса и слободан приступ информацијама, Анализе прописа и истраживање јавног мњења*, Србија 2003. Транспарентност Србија, Београд.

У 2010. години донети су прописи о забрани вишеструких државних функција једне особе, што је у складу са мишљењем које су грађани Србије исказали још 2003. године (видети претходну табелу). Међутим, спровођење прописа наишло је на жесток отпор великог броја државних функционера, који су на све начине избегавали оставке и грчевито бранили своје вишеструке положаје у извршној власти, разним скупштинама (државној и локалним), места градоначелника, чланова управних одбора итд.

Разлог за многобројне функције појединца у разним сферама политике, привреде, спорта, културе, невладиног сектора, лежи углавном у тежњи за повезивањем на корупцијској основи. Нпр. политичар се може поставити у функцију помагача невладиној организацији, или спортском клубу, којима ће привилеговано додељивати државне субвенције, омогућавати им простор у државно контролисаним медијима. У тржишној сфери он ће своје услуге приватним субјектима наплаћивати нпр. преко плаћеног чланства у управним одборима.

Осим тога, на основу истог истраживања, на ранг листи понашања државних функционера која се сматрају инкомпатибилним са јавним интересом и које су испитаници уочили у Србији, најчешће су истицани: **давање предности члановима своје партије при запошљавању у државном органу** (65% испитаника је одговорило да је ова појава честа), затим **непотизам** (давање предности и помагање члановима породице и пријатељима да стичу корист од државе - 60%) и коначно **злоупотреба дискреционих овлашћења и самовоље у одлучивању** ("тумаче права и прописе како им одговара" - 55%). С друге стране, грађани као нешто мање учестале појаве примећују постојање злоупотреба које државним функционерима, или повезаним лицима могу да донесу директне материјалне користи.

ТАБЕЛА 1.6. — Злоупотребе државних функционера

ПОНАШАЊЕ ДРЖАВНИХ ФУНКЦИОНЕРА	Често	Понекад
Дају предност члановима своје партије при запошљавању у државном органу иако има стручнијих кандидата	65%	28,9%
Дају предност члановима своје породице и пријатељима при запошљавању у државном органу иако има стручнијих кандидата	60,4%	30,5%
Помажу члановима своје партије да склопе послове са државом	55,8%	34,5%
Тумаче права и прописе како им одговара	55%	39,9%
Помажу члановима своје породице и пријатељима да склопе послове са државом	54%	34,4%
Примају поклоне од људи и организација који од њих могу очекивати противуслугу у будућности	47,8%	35,3%

Извор: Подаци према: Ненадић, Н. (2003.) *Сукоб јавних и приватних интереса и слободан приступ информацијама, Анализе прописа и истраживање јавног мњења*, Србија 2003. Транспарентност Србија, Београд.

На основу ових одговора добија се поражавајућа слика поверења грађана у поштење носилаца политичких функција као групе.

1.3. ПОДЕЛА И ОСНОВНЕ ВРСТЕ - ТИПОВИ КОРУПЦИЈЕ

1.3.1. Врсте корупције

Треба имати у виду постојеће поделе корупције у теорији. Према једној студији о корупцији,⁸² постоје следеће врсте корупције: интерно-екстерна, индивидуално-институционална, материјална, политичка и психичка.

Сматра се да је најчешћа екстерна, која се остварује кроз плаћање услуга за чињење или нечињење специфичних чиновничких поступака. Као посебан облик екстерне корупције сматра се и давање дарова особама на утицајним положајима (функцијама) у држави и друштву. Под интерном корупцијом подразумевају се коруптивни поступци подређених службених лица (мито), у односу на надређена службена лица, ради прибављања неке противзаконите и/или нечасне користи.

Најраспрострањенијом од свих врста корупција сматра се индивидуална корупција, чији су актери искључиво два лица, која дискретно чине кривично дело давање и примање мито/дарови. Реч је о две особе, од којих ниједна не мора бити члан неког организованог криминалног колективитета.

У случају када су један, или оба учесника, чланови неког организованог криминалног колективитета, на делу је институционална корупција. Због великих штетних последица које настају по државу и друштво, ова врста корупције је најопаснија.

Материјална корупција (давање и примање мита) доноси корист обема странама, независно од броја учесника. Политичка корупција се испољава на више начина, посебно као кронизам (неосновано фаворизовање или постављање на јавне положаје личних пријатеља - "кронија"), и непотизам (фаворизовање сродника), док се психичка корупција првенствено односи на психичку моћ и особине оног који даје и оног који прима мито.

Корупцију је могуће разврстати уважавањем вишекритеријумског приступа,⁸³ и то: (1) према сфери интересовања друштва њу делимо на: правну, економску и моралну; (2) у зависности од времена одређивања на: историјску, класичну и модерну; (3) према ступњу друштвене реакције на: унутрашњу и међународну; (4) према областима испољавања на: корупцију у сфери државне службе уопште,

⁸² Van Duynе, P.: *Combating Corruption Acts and Attitudes, Five Issues in European Criminal Justice*, European Institute for Crime Prevention and Control, Heuni, Helsinki, 1999., p. 26-28.

⁸³ Симић, М.: *У којој мери је корупција специфична у односу на друге врсте криминалног понашања*, Безбедност, МУП Републике Србије, Београд, 2003. године, 4, стр. 591.

појединих сектора службе и корупцију у предузећима, друштвеним организацијама и установама; (5) према објекту корумпирања на: групну и појединачну, и тако даље.

Поједини аутори,⁸⁴ несумњиво руковођени садржајем позитивног кривичног права, које у многим државама региструје два основна облика кривичних дела корупције (пасивно и активно подмићивање), истичу активну (особе које дају неко добро и на тај начин подстичу извршење кривичних дела) и пасивну корупцију (особе које примају неко добро, а у замену врше кривично дело које је у вези са вршењем њихове дужности).

Јандосова⁸⁵ дели корупцију на микро, мезо и макро корупцију. Микро корупција садржи мања кривична дела у смислу бирократског изнуђивања, неоправданог примања дарова у области администрације и здравствених услуга, у школи, полицији и кривичном правосуђу. Мезо корупција обухвата средњи ниво менаџмента у царини, финансијској полицији, полицији у локалној заједници итд. Макро корупција обухвата различите делатности владе и јавне понуде, градњу аутопутева, аеродрома, телекомуникација, здравствених домова, болница, железница и слично.

У Националној стратегији за борбу против корупције⁸⁶ Републике Србије, уместо комплексне класификације корупције, регистровани су само њени појавни облици у појединим привредним гранама, и то: 1) у области промета роба и услуга; 2) у унутрашњем; 3) спољнотрговинском; 4) у поступку својинске трансформације; 5) у области индустрије и грађевинарства и 6) у области банкарског пословања, девизног пословања, располагања готовим новцем и кредитној политици.

Свака од размотрених подела корупције заснована је на неким релевантним чињеницама, а са друге стране, не обухвата сва обележја овог најопаснијег облика организованог криминала. Зато, упутан начин за ваљано разврставање корупције на посебне целине (врсте), јесте да се пође од тога да корупција није природна већ друштвена и негативна појава, која има свог субјекта - човека, или више удружених нечасних људи. Друштвено-правни статус субјеката корупције може да буде службени и приватни, међутим, незамислива је корупција у било

⁸⁴ Mesko, G.: *Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of the Millennium*, Ljubljana: Open Society Institute, 2000., p. 19.

⁸⁵ Jandosova, J.: *What We Need to Research on Corruption*. U. Mesko, G.: *Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of the Millennium*, Ljubljana: Open Society Institute, 1999.

⁸⁶ Службени гласник Републике Србије, број 109/2005.

којој сфери друштвеног живота уколико службена лица, или јавни радници, нису подложни корупцији. Дакле, реч је о људима у систему политичке власти, или системској (институционалној) врсти корупције.

Актери корупције могу да буду државни чиновници и политичари на свим нивоима и приватне особе које раде у различитим приватним фирмама, или незапослени који се искључиво баве криминалним делатностима. Природа (намера, интерес) носилаца организованог криминала је да у складу са својим интересима утичу на подручје државног, политичког и приватног сектора са тенденцијом да остваре контролу на сва три сектора, односно да контролишу привреду и политику државе. Овакав амбициозни циљ могу постићи дугорочним смишљеним деловањем које треба да резултује стварању друштвене климе неизвесности и друштвене дезорганизације. Кључни предуслов за постизање оваквог циља јесте да за то придобију одређени број службених лица (из државног апарата - из законодавне, извршне и судске власти) која ће чињењем и/или нечињењем, самостално и/или удружени, поспешити ширење појединих, или свих облика организованог криминала. За остваривање оваквог противдруштвеног циља, организовани криминалци служе се подмићивањем политичара, руководећих људи у државној администрацији, полицији, царини, судству и у пословном свету.

Да би се схватило одвијање овакве прикривене противзаконите и аморалне релације, поставићемо овакву формулу:

КОРУПЦИЈА = ТРАНСАКЦИЈЕ + НАДЛЕЖНОСТИ + (НЕ) ОДГОВОРНОСТ + НЕАДЕКВАТНА КОНТРОЛА

У најопштијем смислу, под корупцијом ћемо подразумевати непосредно или посредно захтевање, нуђење, давање или прихватање мита или неке друге незаконите користи, или наговештај односно обећање, што ремети (игнорише, квари, урушава) правилно извршење дужности, или понашање захтевано од примаоца мита, користи и обећања.

Условно, корупцију треба посматрати у оквиру четири група односа. Наиме, људи организују тржишне и друге трансакције, а своје међусобне односе у њима остварују на најразноврсније начине. Прва група обухвата уговор који се користи у трансакцијама. Хијерархијска структура која је својствена свакој приватној фирми (предузеће, компанија), представља другу групу трансакција. Трећу групу

чини држава која је законима уредила и стара се (употребљава моћ) да ефикасно функционишу све сфере друштвеног живота. Најзад, четврта група односа међу људима, која се често превиђа, а која је веома значајна за регистровање, сагледавање и схватање корупције, обухвата тзв. неформалне структуре и неформалне односе (овде спадају и организоване криминалне групе).

Између поменутих целина постоји вишеструка међузависност, а све њих карактерише настојање да оно што раде (у производној или духовној сфери), то раде уз минималне трошкове, а та нужна минимизација, у великој мери зависи од окружења у којем опстаје и функционише субјект који остварује трансакције. Наиме, окружење је обично презасићено конкуренцијом, у многим случајевима нелојалном, или тенденцијом успостављања монопола. Пошто су монополисти заокупљени проблемом како да законским путем успоставе и одрже свој монополистички положај, не устручавају се да за такву корист пруже бесплатне услуге, наводно држави, а у суштини особама (службеним лицима) која представљају државу. Уколико таква њихова понуда буде прихваћена, на сцени је неки облик корупције.

Специфичности сваког организованог људског колективитета (људска заједница) и појединих њених целина (органа), огледају се у датој надлежности. Надлежност је и последица институционализације и демократизације организоване заједнице у систему политичке власти.

Нарочито је уобличена надлежност државних органа, односно у свакој држави јасно одређена врло великим бројем противно-правних норми. Сваки орган има властити делокруг и зна које делатности може да врши, на који начин и под којим условима, а у оквиру сваког органа одређене су надлежности сваког његовог члана (припадника). Надлежност показује квантитет и квалитет власти органа и његово место у државној организацији. Носилац надлежности не може самовољно одлучивати да ли ће је вршити или не. Лица која се налазе у служби државе морају деловати у општем а не у свом приватном интересу. Свако одступање од тога јесте, у ствари, повреда надлежности. Уколико је узрок неког таквог одступања давање, или примање мита, или неке друге незаконите користи, реч је о корупцији.

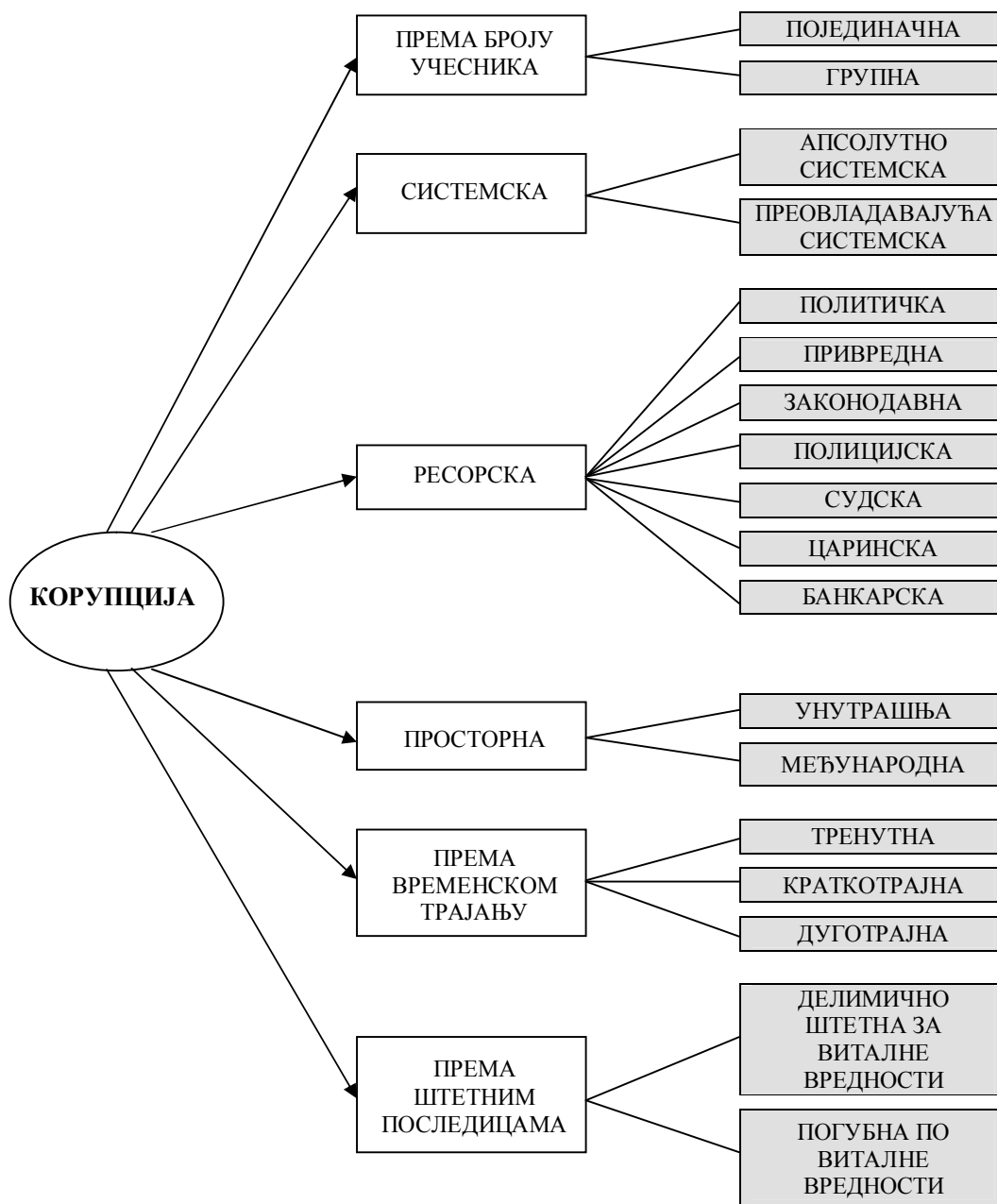
Актери кршења надлежности (два или више лица), могу да буду искључиво службена лица која чињењем, или нечињењем, злоупотребљавају надлежности (службени положај), или прекорачују надлежности ради прибављања неке

користи. У оваквом случају је на делу апсолутна системска корупција, без обзира на то што могу да буду оштећена и приватна лица, јер ни на који начин не морају бити укључена у овај облик корупције. Уколико је пак друштвени статус актера надлежности различит (службени и приватни), посреди је преовладавајућа системска корупција, јер приватни актер, независно од тога да ли је легални субјект (нпр. правно лице), или је илегални субјект, (организовани криминални колективитет), може остварити своју намеру само уз сарадњу (кршење надлежности) службеног (-их) лица, наравно, ради стицања неке противзаконите користи. Наведене чињенице указују да је основано корупцију разврстати на апсолутну системску и преовладавајуће системску.

1.3.2. Подела корупције

Будући да у свакој држави постоје две врсте надлежности: стварна (показује врсту делатности, количину и својство власти) и месна (показује на ком се делу државне територије врши та власт), кршење надлежности ради стицања неке користи указује на даљу могућу поделу корупције на ресорну, или обласну, (политичка, законодавна, извршна-привредна, социјална, царинска, полицијска, одбрамбена, финансијска, кредитна итд. и судска) и просторна (корупцијом су захваћене поједине, или све области друштвеног живота на делу државне територије). Објект корумпирања (непосредна жртва-клијент) може да буде појединац, или више службених лица која заједно смишљено урушавају темеље матичне државе. Према критеријуму укупног броја учесника, корупција се може поделити на појединачну и групну. Собзиром на то да се корупција може испољавати унутар граница одређене државе или повезано, на територији више држава, условно се може разврстати на унутрашњу и међународну.

ДИЈАГРАМ 1.4. — Начелна подела корупције



Извор: аутор.

Као параметар за поделу може се, такође, узети временска димензија. Осим у изузетним, или изнимним случајевима, корупције на мах, њено испољавање може да буде краткотрајно, средњорочно и дуготрајно.

Подела корупције на активну (укључује особе које дају "неко добро" и на тај начин подстичу извршење кривичних дела) и пасивну (укључује особе које

примају "неко добро" и тиме врше кривично дело које је у вези са вршењем њихове надлежности) неодржива је у пракси. У ствари, реч је о потпуној међузависности два актера - две стране у коруптивном процесу. Под претпоставком да пасивна страна одбија да испоштује захтев (не прими поклон), неће настати корупција, а уколико и предузме мере из своје надлежности, активна страна ће бити санкционисана, чиме се утиче снажно одвраћајуће на потенцијалне активне актере корупције. Оваквим поступањем пасивног субјекта (службено лице), његов изненадни, договорни дискретан, или тајни контакт, постаје јавни.

Поменуто логично и очекивано поступање субјекта (службено лице) у ствари означава његову одговорност за поверене надлежности. Међу многим значењима појма одговорности⁸⁷ у вези са корупцијом нарочито су важна следећа: (1) постојање или стање подношења рачуна за одређени акт или понашање (или пропуштање); (2) способност разликовања онога што је правилно од онога што је погрешно, онога што је морално од онога што је неморално; и (3) испуњавање одговарајућих дужности за указано поверење, или за какву законом предвиђену обавезу према другом.

Целокупна демократска и хуманистичка теорија заснива се на одговорности и на способности човека да буде све стварније одговоран. Од постојања, или непостојања одговорности, зависе карактер и облик једног политичког система и функционалност државе. Основни институционални облици политичке одговорности су: представничка одговорност, одговорност шефа државе, парламентарна или министарска одговорност и међународна одговорност државе. Уколико било који од наведених облика одговорности буде захваћен корупцијом, биће погубне последице по националну безбедност државе. Лична одговорност је основа сваке институционализоване одговорности. Без личне одговорности нема праве одговорности, тако да је институционална одговорност само резервна, односно контролна одговорност. Следствено томе, лична одговорност за свако службено лице мора представљати најснажнију брану корупције. Насупрот томе, неадекватна лична одговорност, нарочито неодговорност чије је извориште у похлепи за неку незакониту добит (корист), представља највећу повољност за настајање и ширење корупције. Наравно,

⁸⁷ Опширније у: *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966. године, стр. 757-764.

највише јој погодује само уколико не постоји ефикасна контрола, односно ефективни надзорни механизми.

Хијерархијски принцип организованости државе, поред осталог, подразумева потпуну подређеност нижих органа и институција, тако да се у крајњој линији право одлучивања и заповедања концентрише у самом врху хијерархијске лествице. У хијерархијском типу организације, огромну улогу има контролна функција. Реч је о активности на праћењу доследног обављања постављених задатака у складу са постојећим нормативом. Имајући у виду да је суштина контроле да региструје, (установи) разлику између теорије (нормативе) и праксе, односно између планираних величина и реалних остварења, како у току њихове реализације, тако и на крају извршења постављених задатака, то значи да ефикасна контрола може правовремено регистровати, (открити), свако неодговорно поступање (кршење надлежности) члана или више удружених чланова одређене институције, дакле и оно које је мотивисано незаконитим стицањем материјалне или друге користи. Недопуштено одступање одговорних лица треба да открије менаџмент сваке државне институције, дакле аутономна контрола сваке врсте власти (законодавна, извршна, судска). Осим ње, држава има и многе друге механизме за откривање корупције, што наводи на закључак да су у модерној, тачније у функционалној држави, минималне могућности за појаву и одржавање, поготово ескалацију корупције.

1.3.3. Типологија корупције

Према општеприхваћеном мишљењу, корупција је **злоупотреба друштвене моћи у корист приватне добити, а на штету општег добра**. Она подразумева административну, законодавну и правосудну злоупотребу, која води губитку правне сигурности, јавне одговорности и међународног угледа. На основу овако постављене дефиниције, корупција се може типолошки поделити управо према степену „злоупотребе друштвене моћи“, то јест на основу положаја који корумпирана особа има. Следећа табела представља типове коруптивних дела у транзиционим земљама, рангираних према степену друштвене штете.

ТАБЕЛА 1.7. — Типологија корупције у транзиционим земљама

ТИПОЛОГИЈА КОРУПЦИЈЕ У ТРАНЗИЦИОНИМ ЗЕМЉАМА		
КОРУПЦИЈА НА НИСКОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ НИВОУ	ЗЛОУПОТРЕБА ДРЖАВНИХ ФУНКЦИОНЕРА	„ЗАРОБЉАВАЊЕ ДРЖАВЕ“ ОД СТРАНЕ КОРУПТИВНИХ МРЕЖА
<p>Подмићивање државног службеника у циљу кршења или избегавања прописа.</p> <p>Бирокарска изнуђивања: смишљено претерано инсистирање на прописима, умножавање и компликовање поступака и прописа, смишљена неорганизованост.</p> <p>Злоупотреба службеног положаја у циљу уцене, изнуђивања, отимања.</p>	<p>Усмеравање јавних добара у џеп државних функционера.</p> <p>Злонамерно лоше управљање јавним ресурсима у циљу профитерства.</p> <p>Профитирање из приватизације.</p> <p>Злоупотребе јавних набавки.</p> <p>Непотизам, кронизам.</p> <p>Клијентелизам.</p> <p>Трговина радним местима.</p>	<p>Де факто преузимање јавних институција у циљу приватних послова или криминалних активности.</p> <p>Формирање мрежа у циљу лимитирања политичког надметања.</p> <p>Злоупотреба законодавства.</p> <p>Коруптивни утицај на правосудне процесе.</p> <p>Компромитовање у циљу политичког уцењивања и принуде.</p> <p>Корупција у медијима (злоупотреба целе медијске куће или дела активности).</p>

Извор: Према: Karklins, Rasma (2002.) *Typology of Post-Communist Corruption*, University of Illinois, Chicago.

1. Корупција на ниском административном нивоу

Свакодневни контакт између грађана и припадника бирократије доводи до подмићивања службеника како би се кршила правила и заобилазила регулатива. Истраживања у посткомунистичким земљама показују да подмићивање полиције, (посебно саобраћајне, и здравствених радника), представља око половине укупних коруптивних трошкова грађана. Подмићивање у образовању, посебно у високом, такође је уобичајено. Овај вид корупције се сматра "јавном тајном", при чему је дефинисан и „ценовник услуга“.

Случајеви у којима грађанин иницира подмићивање, (нпр. саобраћајног полицајца), мање су значајни него инстанце на којима јавни службеници изнуђују новац грађана на организовани начин. Када грађанин подмићује саобраћајца, тим се чином поткопава јавна безбедност. Међутим, када група полицајских руководилаца организују примање мита за добијање возачке дозволе, тада је у питању и систематско подривање јавне безбедности, али и

систематско подривање владавине закона. Ситуација је још лошија, тј. друштвена штета је још већа када је подмићивање институционализовано, када у изноућивању мита учествују јавни службеници и притом међусобно на томе сарађују. Уобичајено је да се у таквим случајевима плен дели према унапред одређеној шеми. Овакво понашање де факто мења бирократска правила, а самим тим и карактер укупне власти. Ако неформална правила и плаћања почну да доминирају у јавним институцијама, у том случају мења се карактер целокупног политичког система у земљи. Уколико су коруптивне афере заступљене само у неким гранама јавне администрације, тада друштвена штета зависи од гране у којој корупција има уплив. По грађане једне земље велика је штета уколико се до високог образовања, или здравствене заштите мора доћи митом. Међутим, легитимитет државе и њена ефикасност много су значајније поткопани уколико су легално суђење и судске пресуде на продају, јер је владавина закона срж демократског уређења. Њихово поткопавање озбиљно угрожава рад у свим секторима државног и јавног деловања. Када је у питању корупција у јавној контроли (грађевинске, пожарне, санитарне инспекције), штета се може сматрати осредњом. Истина, оваква корупција доводи до друштвене штете искључиво уколико изазове нежељене последице које стварају видљиву материјалну штету. Постоје и облици корупције на одређеним инстанцама који не узрокују друштвену штету, али просто представљају неморални чин.

Бирократско изноућивање утемељено је на збуњивању јавности, умножавању и компликовању правила, регулативе, процедура и плаћања такси са циљем навођења на нуђење мита. Такође, примењује се и скраћивање радног времена, прикривање и ускраћивање информација у циљу што већег компликовања бирократске процедуре, а све са намером навођења грађана на нелегално плаћање неопходних услуга. Према речима Сузан Роуз Ејкерман: „*Бирократија настоји да се понаша попут монополисте који извлачи профит подижући цене на основу оскудице у понуди*“.⁸⁸ Или, како то каже Роберт Клитгард: „*Бирократија напредује на дезорганизацију*“.⁸⁹ Хиперрегулатива (мноштво прописа) у бирократском пословању је облик бирократског („давања себи на значају“), задовољства од поседовања моћи и бирократски облик отпора реформама. Бирократија има читав низ механизма којима учвршћује снагу свог положаја и

⁸⁸ Rose-Ackerman, S. (1978.) *Corruption: A Study in Political Economy*; Academic Press, New York.

⁸⁹ Klitgaard, Robert (1988.) *Controlling Corruption*, Berkley, University of California Press.

његову непроменљивост. Ево неких од њих. Бирографија инсистира на асиметричности информација. Бирократа се труди да поседује информације које други немају (и подређени и надређени). На тај начин обезбеђује моћ у вршењу трансакција и штити се од могућности сопствене грешке и јавног негодовања. По правилу, инсистира на крутим правилима и потпуности бирократских процедура, избегавајући било какво њихово заобилажење чак и када је тако нешто могуће и корисно. Избегава личну одговорност тежећи да се одлуке доносе групно, у оквиру комисија, чак и када је то непотребно, јер је свестан да је награда за успех мања од казне за неуспех. Из истог разлога избегава журбу, јер сматра да када се послови обављају брзо, постоји већа могућност грешке. Уколико постоји ризик његове кривице, бирократа ће исфабриковати документа која ће га оправдавати, или барем разводњавати проблем. Бирократе су по правилу противници промена, јер излазе из утврђеног круга правила која им пружају заштиту. Бирографија тежи да се шири како би на тај начин повећавала своју моћ, а велике користи од бирократије нема ни друштво ни држава. Поставља захтеве за више особља, већи простор и више новца. Новац који добија из буџета, бирократија троши до последњег динара како би показала потребу за њим и како при наредном усвајању буџета свота њој намењена не би била умањена. Може се закључити да бирократија нема тенденцију правичног поступања, већ — по теорији јавног избора — следи себичне интересе и максимизује користи.

Корупција у оквиру бирократије не мора бити искључиво на ниском административном нивоу. Неопходно је разликовати бирократију извршне власти (а та власт може бити на ниском, средњем и високом нивоу), бирократију судске власти и бирократију у оквиру јавних предузећа. Бирографија извршне власти одређује прераспodelу својинских права, док судска власт ту прераспodelу спроводи. Она продаје потпомагање за новац и услуге. На тај начин, може утицати на трансформацију обичних криминалних група у облике тзв. „бизнис-мафије“, тј. учествовати у прању новца. Сви поменути бирократски поступци, уколико превагну, имају тенденцију претварања у облик системског функционисања јавне администрације

2. Злоупотребе државних функционера

Јавни службеници (државни функционери), самостално или у дослуху, могу тежити извлачењу профита кроз приватизацију јавне функције, посредништво и клијентелизам. Оваква пракса претвара јавне институције у приватне феуде (специфични облик неофеудализма), којима особе на положају располажу према сопственом нахођењу. Извлачење добити, ренте и почести, постаје систематично, док се формална правила крше на дугорочној основи. Како би одржали моћ и перманентни прилив коруптивне добити, овакви преступници морају бити веома вешти у прикривању деловања, обмањивању и збуњивању учесника у трансакцијама. Када је овакво понашање широко распрострањено, оно се претвара у облик неформалног режима који истискује формални политички систем у држави.

У доба социјализма држави, је припадало све: предузећа, ресурси, некретнине. У доба транзиције, када друштво прелази на приватну својину и тржишно привређивање, особе на положајима долазе у велико искушење да се обогате на незаконит начин, пре свега кроз злоупотребу приватизације, али и кроз најразличитије облике преусмеравања новца из јавних фондова. Врло често су зараде јавних функционера допуњене додатним скривеним зарадама и бонусима. Бројни су начини помоћу којих јавни функционери теже да се обогате и намире своје сараднике. Лична добробит у социјализму била је везана за радно место, па су тада особе на положају мање биле окренуте искључиво нелегалним исплатама, а више специфичним привилегијама: луксузним становима, колима, посебним продавницама, магацинима, ресторанима, одморима у скупим хотелима, па чак и луксузним сахранама. Са доласком тржишта, ситуација се мења: особе на положајима теже новчаним исплатама, али користе и прилике за нове видове привилегија: школовање деце у иностранству, остварење контакта са политичарима и бизнисменима из богатих западних земаља, одласци на иностране конференције и скупе семинаре.

Јавни службеници могу профитирати и од злонамерног управљања, тј. злоупотребе и проневере јавних добара. Пример за то је злоупотреба природних ресурса: сеча шума ради извоза дрвета, складиштење нуклеарног отпада итд. То може бити злоупотреба службене опреме: аутомобила, компјутера, радних машина. У питању може бити и изнајмљивање јавног простора, транспортних система, лука, земљишта, канцеларија, репрезентативних апартмана,

санаторијума и одмаралишта, ресторана итд. Директори школа могу изнајмљивати школски простор приватним лицима без намере да зарађена средства усмере на трошкове саме школе.

Посредништво у приватизацији је још једна од могућности за злоупотребу функције. Док су са једне стране, приходи државе од приватизације релативно ниски, цена посредништва је непропорционално велика. Висока цена посредништва говори да приватне фирме остварују енормне добити на терет друштва, захваљујући разноврсним облицима коруптивне праксе у оквиру администрације. Посредништво омогућава заобилажење регулативе, или омогућавање стања да све изгледа по правилима.

Трговина радним местима и положајима, често је начин за олакшавање других коруптивних дела, посебно када се ради о високим именованима у оквиру јавне управе. Примери укључују министре из области економије, финансија, транспорта, агенција за приватизацију, директора јавних предузећа и инфраструктурних постројења, фискалних и царинских инспектора. Оваква коруптивна дела доказују да је корупција дубоко институционализована. Злоупотреба моћи у сврху именовања на високе функције подразумева све нивое јавне администрације и све врсте институција, укључујући универзитете, дипломатски кор, медије под државним надзором, правосуђе, полицију и оружане снаге. Злоупотреба моћи код именовања, заснива се на заштити и промоцији одабраних појединаца, али може имати и друге облике, као на пример у функцији подмићивања појединца положајем, или уцењивања сменом, како би се особа на положају укључила у корупцију.

3. „Заробљавање државе“ од стране коруптивних мрежа

Систематична висока политичка корупција, може успоставити скривени политички режим, који је у супротности са законом дефинисаним државним институцијама. Стручњаци Светске банке сковали су термин „заробљавање државе“ како би дефинисали:

незаконито прибављање приватне користи јавних функционера кроз неформалне, нетранспарентне, крајње повлашћене канале моћи. Јавља се такође у ситуацији нејасних граница између политичких и пословних интереса јавних функционера, што је посебно уочљиво у многим транзиционим земљама. У свим својим облицима, заробљавање државе води ка рушењу, или чак преобликовању легитимних и транспарентних канала политичког деловања и посредовања у интересима, кроз смањење увида конкурентских група и интереса у рад јавних функционера.⁹⁰

Субјекти који заробљавају државу могу бити приватне фирме, уске интересне групе, па чак и политички лидери. Постоји више видова ове појаве. Разлика постоји када је у питању тип институције која је заробљена: законодавство, извршна власт, правосуђе, или регулаторна тела (државне агенције). Друга разлика постоји у методама и размерама ове појаве: да ли је институција корумпирана намерно (активно), или по инерцији.

De facto, преузимање јавних институција у сврху пословних интереса, или криминалних активности, представља екстремни облик заробљавања државе. У овом случају коруптивне криминалне мреже пробијају се у срце институције и што је моћнија група умешана, то је теже доказати овакву форму корупције и борити се против ње. У неким земљама се дешава да су полиција, судови, царина, најодговорније институције за борбу против корупције, њома највише погођени и у тако широком обиму да не врше своју функцију у јавном, већ у приватном интересу. Активности министара у сфери економског и финансијског деловања често показују да они своју функцију обављају у сврху приватних интереса водећих бизнисмена у држави (тзв. тајкуна).

Формирање коруптивних мрежа (тзв. мрежа у колузији⁹¹) у сврху ограничавања конкуренције, представља коруптивну праксу која озбиљно поткопава демократски развој друштва. Уобичајени став је да колузија (дослух), представља договорно понашање учесника на тржишту у циљу остварења што веће добити. Такав дослух налик је картелу, али се разликује по томе што није јавно декларисан. Међутим, у развијенијем облику, појам дослуха подразумева не само односе различитих тржишних фактора, већ однос тржишних и регулаторних фактора (државних службеника, политичара). Једнако као што

⁹⁰ World Bank: *Anticorruption in transition*. Детаљно о феномену заробљавања државе погледати у поглављу бр. 3.2.

⁹¹ *Collusion (eng.)* - дослух.

тржишна економија не може исправно функционисати у ситуацији доминације монопола или картела, демократија не може функционисати уколико центри моћи у дослуху (политичари и економска елита), заробљавају политичко тржиште. Политичка утакмица на изборима и доношење одлука главно су обележје демократије. Она подразумева давање моћи кандидату, или програму, који најбоље репрезентује вољу већине бирача и њихово схватање општег добра. У постсоцијалистичким земљама, чест је случај да је политичко надметање подривено од стране тајних коруптивних мрежа моћи. Овакав вид деловања може се назвати клијентелистичком корупцијом, која се значајно разликује од индивидуаног коруптивног деловања. Као и све мреже под патронатом, то је вид мреже утемељен на принципу „добити и обавезе“, тј. подразумева правило реципроцитета међу члановима мреже. Овакве мреже настоје да се шире и да своје трајање продуже што више, тј. да га по могућности овековече. Њихови чланови имају јаке мотиве да држе подаље појединце несклоне корупцији, али да кооптирају свакога ко кроз њихову мрежу пролази. Отпадништво од коруптивне мреже подразумева тешке одмазде, освете. Истраживање структуре и функционисања коруптивних мрежа је важно, али веома тешко, јер је засновано на строгом закону ћугања.⁹²

Подривање слободних избора представља коруптивну праксу која се огледа у незаконитом финансирању политичких партија од стране моћних олигарха. Они се труде да купе новине, радио и телевизијске станице, како би промовисали своје циљеве, или плаћају скривени политички маркетинг у медијима. Пример за то је случај када се плаћени и намештени интервју јавно представља као неутрална репортажа, а све у циљу промоције одабраног кандидата.

Законодавна власт на нивоу државе, али и власт на нижем нивоу управљања државом, (које имају моћ доношена прописа и одабира кандидата за јавне функције), често су на мети корупције. Бизнисмени, или криминалци, „купују“ законодавне одлуке плаћајући законодавцима да "прогурају" специфичну одлуку, или закон који су им у интересу. Ово дело може се оквалификовати као поткупљивање законодавца, али и као дело пасивне корупције у смислу занемаривања дужности, то јест неодговорног односа према функцији која се обавља. Многи парламенти и регулаторна тела постсоцијалистичких земаља, занемаривали су, или избегавали, своју јавну дужност да донесу ефективне

⁹² Слично постоји код италијанске мафије, и зове се *omerta*.

законе и регулативу везану за финансирање политичких странака, конфликте интереса, праће новца, пријаву имовине јавних функционера, па чак и законе о борби против корупције. Нису доношени закони о заштити сведока, који су веома важни у спречавању корупције. Нацрти оваквих закона понекад су намерно блокирани. Све то ипак не значи да се закони против корупције нису доносили. Постсоцијалистички режими су намерно доносили сумњиве законе и законске стандарде, како би створили лажну слику демократског легитимитета владе, што је много горе него да нису чинили ништа.

Коруптивни утицај на правосудне процесе, има своје бројне облике. Основни облик је дословно продаја судских одлука, али постоје и други облици, нпр. нефункционалне истраге и лоше постављене оптужнице које лако падају на суду. Судови и тужилаштва могу бити корумпирани да воде неосноване истраге и поступке против одређених особа (противника онога ко подмићује), како би биле перманентно узнемираване и како би им се рушио углед пред јавним мњењем. Са друге стране, тужиоци често одбијају да гоне моћне појединце и фирме све док их на то не натера притисак јавности, а када до тога дође, случај одуговлаче до застаревања, или заборављања. У случају прекида поступка, тужилаштво се често изговара недостатком доказа, или сведока, а понекад се дају и потпуно бесмислена објашњења. Погубна страна правосуђа је и њена неефикасност и компликованост деловања.

Као облици заробљавања одређених сегмената државе, могу се узети и злоупотребе унутар органа гоњења и надзорних тела, затим компромитовање политичких и других противника, као и корупција у медијима. Медији масовне комуникације су уз корумпирано судство, најбитније оруђе за прикривање великих коруптивних дела. Поткупљивање појединачног новинара и издања је најједноставнији, али и мало ефикасан начин, (то су такозване „приче на продају“). Постоје комплекснији случајеви у којима је више медија у дослуху са циљем прикривања коруптивних дела. Медији у власништву државе стављају се под јавну контролу, али не и персонална решења и програмске политике. Приватне медијске куће су често у власништву управо оних који заробљавају институције државе, па се путем њих пласирају лажиране вести и репортаже у корист одређених политичара и бизнисмена, а на штету противника. Према извештају листа „Фајненшл Тајмс“ (*Financial Times*) од 30. априла 2001. године, у Русији се тачно знао (као јавна тајна), ценовник одређених услуга

медијских кућа: једна цена за повољну репортажу, друга, виша цена за тзв. „црну пропаганду" (блађење противника), а највиша цена за потпуно медијско игнорисање, (медијску блокаду) противника.⁹³

Корупција (како јој само име каже)⁹⁴ симболише неморално поступање, усмерена је према државној интервенцији на различитим нивоима: од службеника на шалтеру до министара и председника државе. Државне интервенције могу бити потенцијално корисне и потенцијално штетне. Такође, оне могу бити законите и незаконите. Ове четири карактеристике државне интервенције творе мрежу од четири могућа типа корупције. Следећа табела приказује типологију корупције засновану на овом моделу. Овакав начин сагледавања проблема значајан је за препознавање врста корупције како би се ефикасно борило против ње:

⁹³ Према: Karklins, Rasma (2002.) *Typology of Post-Communist Corruption*, University of Illinois, Chicago.

⁹⁴ *Корупција* (лат. *corruptio*): поквареност, кварност, изопаченост, разврат, поткупљивање, подмићивање; кварење, укваривање, труљење, распадање; кривотворење (списа, мере, тега исл.). Према: Вујаклија, М. (1989.) *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд.

ТАБЕЛА 1.8. — Типологија корупције на основу одговарајућих интервенција

ТИПОЛОГИЈА КОРУПЦИЈЕ НА ОСНОВУ ОДГОВАРАЈУЋИХ ИНТЕРВЕНЦИЈА		
	ЗАКОНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ	НЕЗАКОНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ
ПОТЕНЦИЈАЛНО КОРИСНЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ	<p>ДРЖАВНА КОРУПЦИЈА</p> <p>Нето ефекат може бити користан или штетан у зависности колико озбиљно корупција нарушава интервенције. Политика за борбу против корупције треба да се бави покретачима да би се спречило нарушавање.</p>	<p>ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА ПРВОБИТНЕ АКУМУЛАЦИЈЕ</p> <p>Нето ефекат зависи од степена остварене политичке стабилности, изолације од економских интервенција и појава продуктивних капиталиста. Политика за борбу против корупције треба да настоји да повећа вероватноћу оваквих исхода.</p>
ШТЕТНЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ	<p>НЕОКЛАСИЧНА ТЕОРИЈА И КОРУПЦИЈА</p> <p>Нето ефекат интервенције увек је негативан. Политика за борбу против корупције треба да уклони ова средства моћи државе преко либерализације и приватизације.</p>	<p>ВАРИЈАНТЕ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ И КРАЂЕ</p> <p>Нето ефекат увек је негативан: могућ пад у руке господара и анархију. Политика за борбу против корупције мора да ојача централизовану моћ принуде државе.</p>

Извор: Према: Khan, M. - *Одреднице корупције у земљама у развоју: ограничења конвенционалне економске анализе*. Зборник: Роуз-Ејкерман, С. (2008.) *Економија корупције*, Службени гласник, Београд.

Неокласични приступ корупцији је најједноставнији облик корупције који се темељи на принципу законите државне интервенције, која упркос својој законитости ствара штетне ренте и тржишна ограничења. Сматра се да су ефикасна средства у борби против овог вида корупције институционалне реформе, приватизација и либерализација тржишта, у циљу смањивања опортунитетног трошка корупције, тј. „исплативости“ државном службенику да коруптивно дело учини.

Државна корупција је облик корупције утемељен на законитим државним интервенцијама које су потенцијално корисне за друштво. Овакве интервенције имају као циљ убрзање напретка реалног сектора, унапређење технологије, изградњу инфраструктуре, управљање порезима и царинама итд. Овакве интервенције неопходне су транзиционим земљама како би на убрзани начин ухватиле корак са развијеним деловима света.

Корупција првобитне акумулације подразумева незаконита дела која проистичу из политичке моћи, а усмерена су на прераспodelу добара (злоупотребе код приватизације, експропријације, национализације, аграрне реформе, итд.). Карактеристична је за транзиционе земље у којима се одвија трансформација власништва, али постоје случајеви експропријације својине и у развијеним земљама. Овај вид корупције никако не може бити законит, али позитивна страна се огледа у томе што се добра могу усмерити корисницима који су продуктивни. На дужи рок то доноси укупан раст, веће фискалне приходе и политичку стабилност. У перспективи, корупција и клијентелистички односи замењују се транспарентним пословањем и стабилизацијом својинских права. Са друге стране, негативни ефекти се јављају ако добра дођу у руке тзв. „профитера“, непродуктивних субјеката којима је само добит важна, али не и стварање нове вредности.

Варијанте политичке корупције у комбинацији са предаторством и крађом су најопаснији типови корупције, који су и незаконити и штетни. Оваквим видом корупције баве се државни службеници свесни директне штете по привреду. То су много опаснији случајеви од претходно поменутих, и могу довести до колапса. Они се јављају када више инстанце власти губе контролу над нижим, не могу да их дисциплинују, па се тада све инстанце власти, од најниже до највише (од полицајца до министра), баве незаконитом експропријацијом власништва. Овакве изнуде постоје у сваком друштву, али велике размере добијају само у државама које пропадају. Спречавање овакве корупције заснива се на дисциплиновању нижих инстанци власти и бирократије. Више инстанце, иако заинтересоване за лично богаћење, имаће више користи од развоја него од предаторства и крађе.

1.4. ФАЗЕ У НАСТАНКУ КОРУПЦИЈЕ

Анализирајући фазе у настанку корупције као негативне појаве у друштву и држави, може се констатовати да она као таква постоји миленијумима.⁹⁵

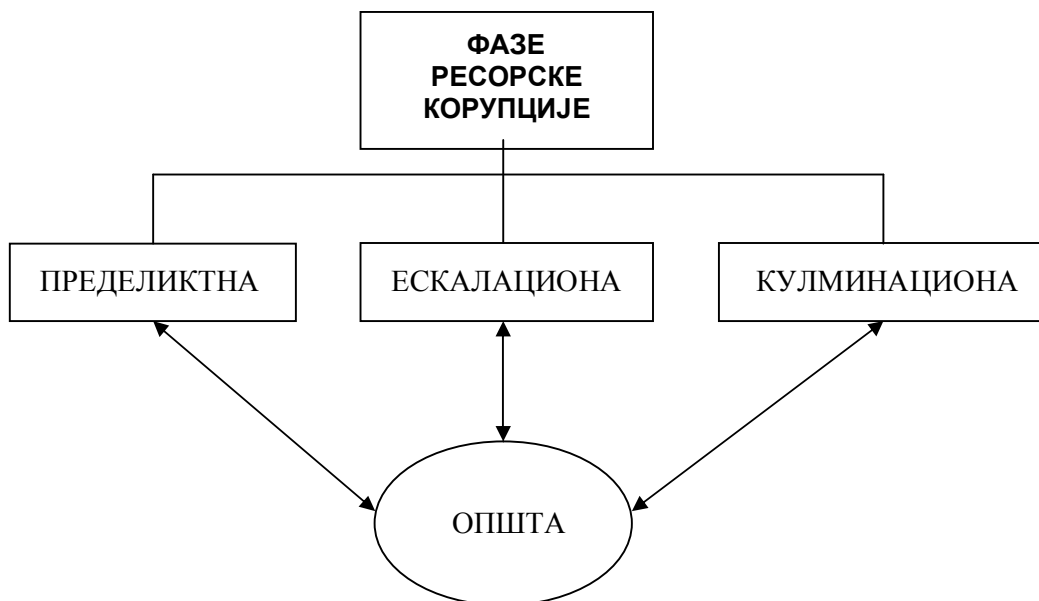
У свету није постојало, нити данас постоји, друштво нити држава, која је у стању да у потпуности искорени корупцију. Пошто се веома тешко откривају сви облици корупције, сматра се да је у многим државама израженија него што званични статистички подаци то показују. Корупција је специфична у свакој држави, без обзира на то што угрожава све вредности једне државе и разара основне моралне вредности (слободу, правду, равноправност људи и др.), као и што смањује моћ сваке државе и друштва, (политичку, економску, одбрамбену...), и уједно представља универзалну безбедносну претњу свакој држави понаособ, али и међународној заједници у целини. Корупција у свакој таквој држави настаје и опстаје у одређеном обиму, односно ескалира или стагнира на специфичан начин. Корупцију као негативну друштвену појаву карактерише вишефазност, а свака фаза представља одређен степен угрожености националне безбедности.

Независно од укупног броја фаза корупције, њих треба посматрати у конкретној области друштвеног живота, јер искуства из противкорупционе праксе указују да, док у некој сфери друштвеног живота корупција буде откривена и сузбијена у првој фази, у другој сфери друштва успела је да се испољи у свим фазама ("покрије све његове сегменте"), како наводи Мијалковски (2012), а у трећој сфери друштва се истовремено, након сузбијености у другој фази, поново испољава у првој фази итд. То значи да је реч о неравномерном фазном испољавању корупције у одређеној држави, осим у тзв. "пропалим државама", у којима корупција успева да "овлада" њеним кључним сферама, или свим државним и друштвеним компонентама.

Условно, у процесу коруптивног понашања могуће је регистровати више фаза: ресорна (изазовна, или предделиктна, ескалациона и кулминациона) и општа, која обухвата синтетизован пресек свих посебних подфаза корупције у свим друштвеним сферама у држави - како наводи Мијалковски (2012). На наредној страни је дат табеларни приказ развојних фаза корупције.

⁹⁵ У Римском царству кривично дело корупције је дефинисано као давање, примање или тражење користи са намером да се утиче на чиновника у вези са његовим послом. Аристотел, Макијавели и Монтескије су констатовали да је корупција знак кварења моралних вредности друштва. (Пушић, Е.: *Друштвена регулација границе знаности и искуства*, Глобус, Загреб, 1989. године, стр. 14.).

ДИЈАГРАМ 1.5. — Развојне фазе корупције



Извор: Према: Мијалковски, М. (2012.) *Тероризам и организовани криминал*.

"Свако службено лице, или потенцијално службено лице, изложено је ризику да буде корумпирано" - наводи Мијалковски (2012:232). Према томе, свако службено лице перманентно се налази у пределиктној фази корупције. Међутим, упркос томе, корупцији су подложна само поједина службена лица склона коруптивним кривичним делима и прекршајима, и мањи број њих се упушта у овај облик организованог криминала где наносе непроцењиву штету држави и друштву.

Прва фаза корупције, тј. пределиктна фаза корупције присутна је у скоро свим државама у свету, без обзира од степена развијености њиховог политичког, привредног и правног система. Али је ипак много израженија у земљама у транзицији и државама које тек изграђују демократске институције и успостављају владавину права.

Обављајући поверене дужности у јавном сектору, државним органима и администрацији, службена лица су углавном, врло често изложена разноврсним искушењима. Обављање послова јавних служби, као на пример, санкционисање прекршаја из области безбедности у саобраћају, прегледање и царинење робе, издавање дозвола за отварање предузећа (фирми), утврђивање и разрезивање пореза, коришћење здравствених услуга у здравственим установама, упис у

школе и факултете, запошљавање, добијање кредита итд. - углавном је нормативно регулисано и службена лица су дужна да доследно примењују сва правила. У свим наведеним примерима, углавном се ради о пословима које карактерише директан, или индиректан контакт, између најмање два лица и могућност да дотични контакт представља основу за искрено дружење у наредном периоду (мотив није корупциони) или дружење мотивисано неком коришћу, наравно противзаконитом. Процес неискреног интензивног дружења између службених лица и другог лица, независно од његовог статуса (приватно, службено, члан неког организованог криминалног колективитета, или независна индивидуа), обично резултује чињењем "ситних услуга" и "давањем поклончића" ради стицања "поверења" службеног лица.

Може се констатовати да се пределиктна фаза корупције завршава када неко лице испостави захтев службеном лицу чије испуњење представља кршење закона, наговештајем да ће за учињену услугу бити материјално, или на други начин награђено. Ако службено лице одбије испуњење постављеног захтева, тада престаје могућност ескалације корупције, у противном, корупција поприма виши облик односно улази у другу фазу - ескалациону. У пракси постоји могућност да у пределиктној фази корупције, у одређеној сфери друштвеног живота, коруптивним искушењима буде изложено више службених лица. То значи како је већа могућност да се више њих упусти у овај облик организованог криминала и тиме систематски наносе огромну штету држави у датој сфери друштвеног живота.

Друга фаза у настанку корупције или ескалациона фаза корупције у одређеној сфери друштвеног живота, подразумева свесно и вољно кршење закона од стране службених лица која су због неке личне користи пристала да урушавају, уместо да штите виталне државне интересе.

"Имајући у виду хоризонталну и вертикалну сферу сваке области друштвеног живота, или извршне власти државе, постоје два начина ширења корупције - одоздо ка врху хијерархијске лествице и од врха ка нижим нивоима" - како наводи Мијалковски.

Наиме, у случају да је у пределикатној фази, корупција захватила хоризонтални ниво, тенденција њеног ширења неминовно је усмерена ка вишим нивоима у дотичној области, а као њени актери појављују се корумпирана

службена лица, или друга страна (приватна лица која су показала ефикасност приликом корумпирања службених лица на локалном нивоу).

Овај начин ескалације је компликованији (ризичнији), првенствено због могућности да службено лице на сваком вишем нивоу хијерархијске лествице одбије понуду за кршење закона, као и могућност да предузме мере против "понуђача". Ако је "понуђач" службено лице, тиме се прекида корупција и на нижем нивоу (свим нижим нивоима) хијерархијске лествице у дотичној области друштвеног живота. У варијанти када је у пределикатној фази корупција захватила врх "пирамиде" одређене области друштвеног живота, ескалациона фаза корупције развија се ка нижим нивоима, све до најнижег хоризонталног нивоа. "Имајући у виду моћ и безобзирност корумпираних руководилаца према службеним лицима на нижим нивоима, несумњиво је лакше одвијање ескалационе фазе корупције од врха ка дну хијерархијске лествице" - наводи Мијалковски (2012:235).

Трећа фаза у настанку корупције или кулминациона фаза корупције у одређеној области друштвеног живота, обухвата значајан број корумпираних службених лица међусобно повезаних са једним, или више вансистемских организованих криминалних група. Сталним и систематским вршењем кривичних дела, они озбиљно урушавају одређену област друштва и државе, укључујући и могућност да је у потпуности, перфидно злоупотребљавају за своје личне циљеве и интересе а самим тим угрожавају и националну безбедност.

Уколико се корупција испољава у кулминационој фази, у једној, или више сфера друштвеног живота, тада, корупција показује тенденцију дијагоналног ширења (у односу на некорумпиране сфере), све до варијанте овладавања свим државним и друштвеним сферама. У ситуацији и под претпоставком да су носиоци корупције оптимално успешни, може се догодити феномен у терминологији познат као "заробљено друштво" или "заробљена држава".

У системски уређеним и функционалним државама, обавезно се врши периодично (најчешће једном годишње), анализирање појавних облика корупције и установљава опште стање њеног обима и карактера као претњу националној безбедности и, у складу с тим, предузимају се мере на њеном сузбијању. Зато уређена и функционална држава не може никада постати "заробљена држава". Насупрот њој, неуређена и нефункционална држава подложна је томе да

последике корупције по њене виталне вредности досегну ниво, или стање, познато као "заробљено друштво".

Анализирајући све фазе у настанку корупције и штетне последице корупције које изазива по националну безбедност, веома је важно имати у виду да њени актери имају као крајњи циљ да овладају врхом политичке и економске елите једног друштва. Уколико буду успешни, своју моћ користе да спрече надлежне државне институције да прибаве доказе о њиховој организованој криминалној делатности и систематски чине кривична дела против грађана и матичне државе. У ту сврху успостављају ефикасан систем заштите ради прикривања сопствене корупционе делатности.⁹⁶

"Немогуће је да корупција у једној држави придобије појединце из структура највиших државних званичника уколико њени носиоци не корумпирају правовремено потенцијално највише државне званичнике" - наводи Мијалковски (2012:241). Реч је о превентивној политичкој корупцији, која у свим демократским земљама може настати током предизборних кампања. У државама које нису донеле закон о финансирању политичких странака, превентивна политичка корупција је неминовна. Наиме, организовани криминалци у јеку изборних кампања финансирају политичке странке за које процењују да ће освојити власт, међутим, уколико су извршили лош избор, напрасито мењају усмереност а све с циљем да након формирања владе на кључним местима у држави буду постављени њихови људи и у правом смислу речи "заробе државу". Чак и њихова делимична успешност представља огромну безбедносну претњу националној безбедности и с тим у вези, довољно је поменути само неке чињенице.

Ради се о најопаснијој - политичкој корупцији чија је суштина у противнародно и противдржавно понашање највиших државних званичника који злоупотребљавају поверена овлашћења да би јавну политику и законе обликовали у корист сопствених, (похлепних) интереса и интереса њима блиских појединаца. Ако се има у виду да свака власт може да буде корумпирана, нарочито треба знати да је по државу најпогубније ако је највиша власт

⁹⁶ "Корупционаши користећи свој утицај и моћ све подвргавају свемоћној цензури и непрестаним тзв. надзором над радом законитих представника власти, односно органа гоњења и пресуђења и других институција. Овај надзор није усмерен ка откривању учињених кривичних дела и противправних понашања на штету државе и друштва, већ с циљем да се њихова криминална активност загатка" (Јелашић, М.: *Психолошки аспекти кривичних дела корупције и прања новца*, Наука, безбедност, полиција, Полицијска академија, Београд, 2003. године, И, стр. 138.).

корумпирана, јер је у том случају најмања шанса да службена лица на свим нивоима државне хијерархије буду раскринкана и онемогућена, док су њихове противзаконите зараде велике, а штете за државу максималне.

Реч је о специфичној, двострукој материјалној штети за државу: корупција умањује њене приходе и урушава њен углед и ту штету осећају грађани, јер морају да скупље плаћају основне потрепштине.

Високо корумпиране државе карактерише монопол финансијског staleжа "из потаје", који има контролу политичких партија, безбедносног сектора, парламента, или посланика у парламенту,⁹⁷ медија и у другим сферама. Корупционаши користе ту своју моћ да доносе законе и уредбе у своју и у корист својих пријатеља, омаловажавајући судство (у судском процесу уместо оштећене странке, добија странка која више плати). Корумпирана полиција не штити права и слободе грађана, већ спроводи "неписани закон" политичких моћника, а медији их у јавности представљају као поштене грађане, или у најгорем случају као "контрoверзне пословне људе" - како наводи Мијалковски (2012:242).

⁹⁷ "Познато је да, рецимо, запослени у парламенту, за доношење закона који одговара некој бизнис-структури добијају огромне суме новца", констатовано је у антикорупцијском плану руског председника Дмитрија Медведева (Наведено према: Љубинка Милинчић, "Антикорупцијски план Дмитрија Медведева", *Политика*, 5. август 2008. године).

2. ВРСТЕ, УЗРОЧНИЦИ И ФАКТОРИ КОРУПЦИЈЕ

*"Уколико укинемо државу,
укинули смо и корупцију!"*

Gary Becker

Имајући у виду да постоји пуно класификација, узрочника, механизма, фактора и ефеката овог феномена, па се може рећи да је једна од могућих подела, како наводи Беговић (2007), подела на следеће врсте: корупција без дослуха, са дослухом, и слично.⁹⁸

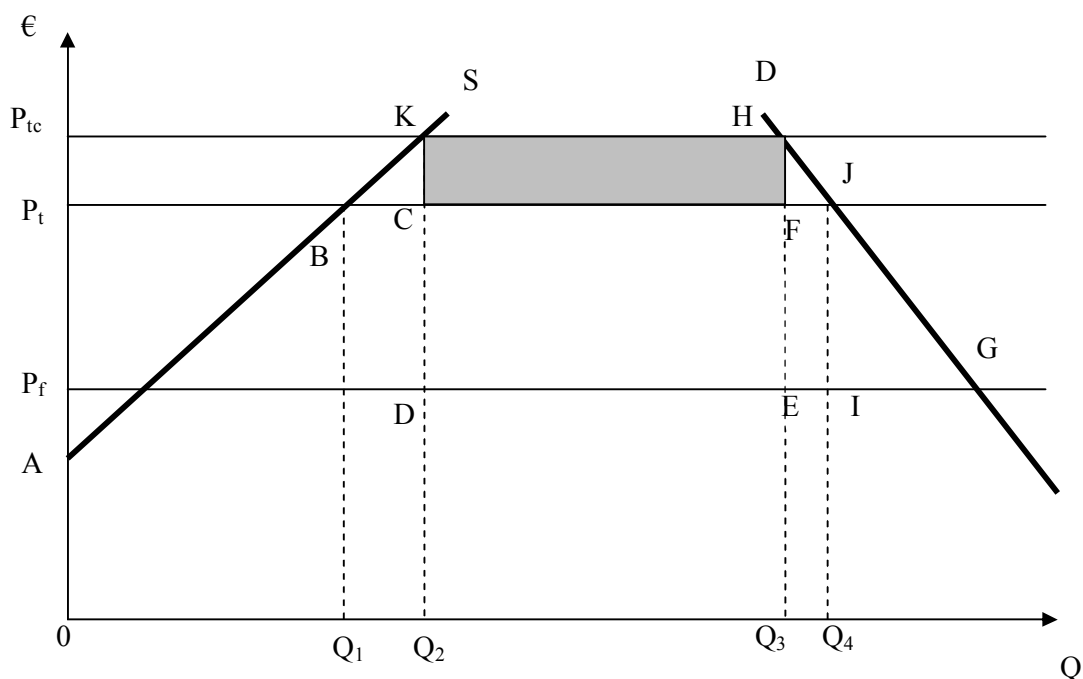
2.1. КОРУПЦИЈА БЕЗ ДОСЛУХА

Када је у питању корупција без дослуха, нема кршења правила, како наводи Беговић (2007), јер државни службеник спроводи све оне радње које би иначе требало да спроводи, тако да корисник плаћа мито, односно мора да плати искључиво за добијање услуге. Ефекти овог вида корупције могу се приказати наредним графичким приказом.⁹⁹

⁹⁸ Беговић, Б., *Економска анализа корупције*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2007. године, стр. 75.

⁹⁹ Према: Беговић, Б., *Економска анализа корупције*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2007. године, стр. 77.

СЛИКА 2.1. – Корупција без дослуха



Извор: Према: Беговић, Б., (2007.) *Економска анализа корупције*.

При анализи, како наводи Беговић (2007:77), полазимо од следећих претпоставки: "да домаћи произвођачи производе посматрано добро и да је увоз оптерећен само царинама тј. нема других квантитативних ограничења. Цена датог производа који се увози на светском тржишту је P_f . Иста ова цена постојала би и на домаћем тржишту да не постоји царинско оптерећење. Увођењем царина цена овог производа на домаћем тржишту, расте са нивоа P_f на ниво P_t . Ово се дешава из разлога што увозник целокупан износ плаћене царине преваљују у потпуности на крајњег потрошача. При датом нивоу цене P_t , тражња се налази на нивоу Q_4 . Међутим, понуда при датом нивоу цене је Q_1 , (то је тзв. домаћа производња). Разлика између Q_4 и Q_1 представља величину увоза".

Имајући ово у виду, корупција без дослуха повећава цену производа са нивоа P_t на ниво P_{tc} , јер је увозник поред царине принуђен да царинском службенику исплати одређену новчану суму како би он спровео царински поступак (аутоматски роба више кошта увозника него у редовном случају увоза –

без мита). Овај износ новчаних средстава увозник опет преноси на потрошача кроз веће цене производа.¹⁰⁰ На постојећем нивоу цена (Ptc) потрошња производа се смањује са нивоа Q4 на ниво Q3, а понуда расте (првенствено због веће заинтересованости домаћих произвођача за производњом, јер су цене више). Понуда расте са нивоа Q1 на ниво Q2. Ова дешавања доводе до смањења увоза конкретног производа на ниво Q3-Q2. Корупцијом без дослуха на примеру царине, умањују се државни приходи тј. приходи буџета. Наиме, резултат корупције као што смо рекли јесте мањи увоз, а узрок оваквом кретању јесу више цене производа које увозимо. Дакле, примање мита подиже цену увезеног производа, потрошачи смањују потрошњу датог производа, произвођачи повећавају своју понуду, смањује се потреба за увозом, а као главна последица ове појаве јесте пад прихода од царине због смањеног увоза. Оно што је карактеристично за овај вид корупције јесте понашање царинских службеника.

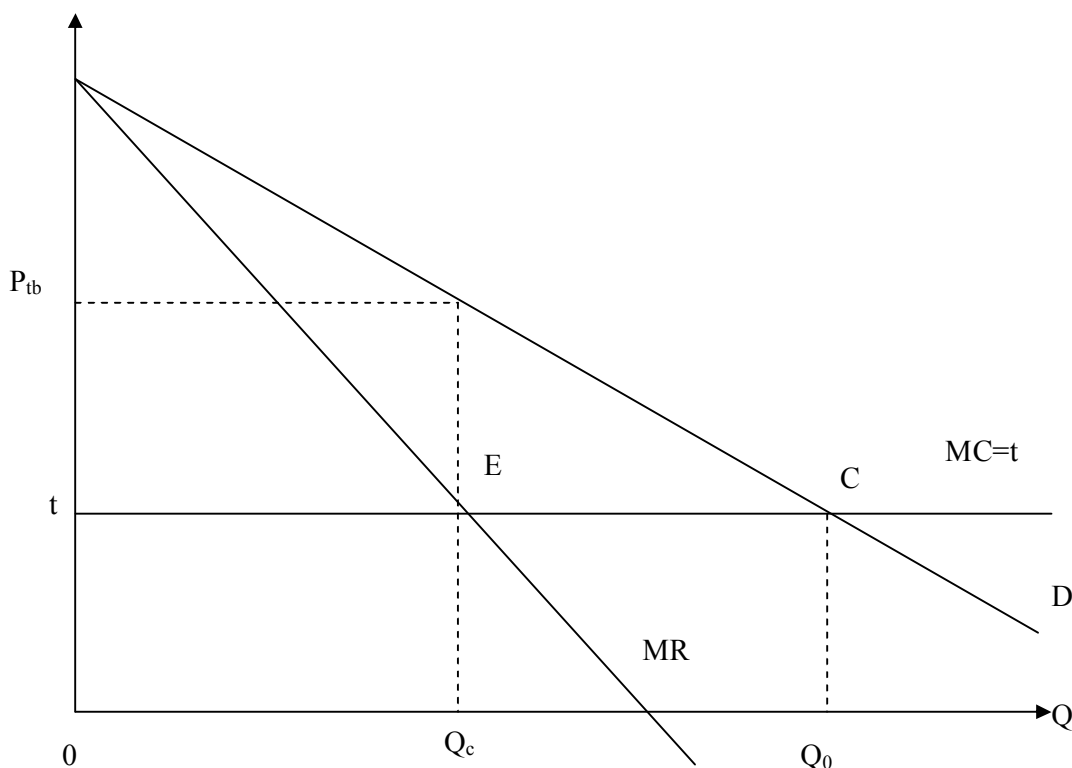
Поставља се питање, како наводи Беговић (2007), на који начин се одређује висина мита? Цариници сами одређују овај износ јер су свесни чињенице да увозници немају другу алтернативу и да зависе од њих. Увозници ће за робу која треба да пређе границу и да се прода на територији конкретне земље, бити спремни и више да плате, јер у противном доста губе. Они су робу већ платили свом добављачу. То значи да немогућност увоза ове робе и преласка границе изазива веће трошкове¹⁰¹ него што је само плаћање царине и давање мита. Дакле, увозници немају избора, осим да се преорјентишу на друге послове. Уколико између царинских службеника постоји договор о висини мита који примају, онда у овом случају говоримо о стварању монопола. Из овога следи да постоји негативан нагиб криве тражње за услугама пропуштања робе преко границе. Поред мита, увозник плаћа и царину, коју не задржава за себе већ прослеђује у државни буџет. При овом се претпоставља да не постоји ни један други додатни трошак којем су изложени царински службеници (казна за откривено кривично дело корупције). "Равнотежна понуда за пропуштање робе преко границе формира се на нивоу изједначавања граничног прихода (MR) и граничног трошка царинских службеника (MC)"¹⁰² - наводи Беговић (2007:80).

¹⁰⁰ Иде у том правцу да само они који подмите царинског службеника могу да увезу робу. У стварности, ми можемо да говоримо и о другој врсти мита, када се плаћање царинском службенику врши у циљу убрзавања царинског поступка.

¹⁰¹ То су тзв. иреверзибилни трошкови, с обзиром да прекидањем посла тј. одустајањем од увоза ови трошкови не могу да се надокнаде.

¹⁰² Према: Беговић, Б., *Економска анализа корупције*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2007. године, стр. 80. (преузета уз одређене модификације из Shleifer i Vishy, 1993.).

СЛИКА 2.2. – Корупција без дослуха



Извор: Према: Беговић, Б., (2007.) *Економска анализа корупције*.

Равнотежа која је напред описана, како наводи Беговић (2007), као што се види из претходног графика, остварује се у тачки Е (равнотежна понуда корупције). На ниво царине t , додаје се равнотежни ниво мита и добијамо нови ниво цена који се у потпуности преноси на потрошаче а то је ниво P_{tb} .

Иако је овде било речи о корупцији без дослуха на примеру царине, овај облик корупције има исте резултате и у другим областима: добијање дозволе за рад, регистрација предузећа, уверење о измирењу пореза и слично.

2.2. КОРУПЦИЈА СА ДОСЛУХОМ

Ова врста корупције представља кршење правила и нарушавање спровођења службених послова и задатака. Странка на овај начин добија оно на шта по закону нема право и на тај начин присваја потивправну корист. С друге стране, за

остваривање одређене користи (мито), корумпирани ће прихватити да прекрши правила. У принципу, могло би се рећи да ова врста корупције представља неки вид уговора двеју страна.

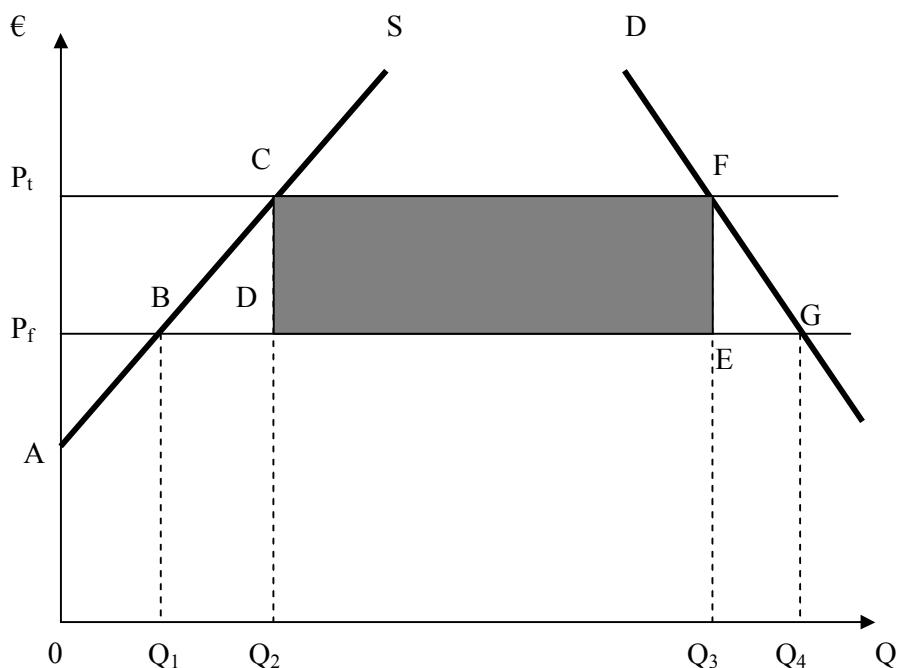
Када бисмо то објашњавали на примеру царине, како наводи Беговић (2007), то би изгледало овако. Коруптор (увозник) сада сам захтева од цариника да по одређеној "цени" изврши противзакониту активност. У овом случају и један и други учесник остварују корист. Подстицаји за обе стране су веома јасни: корумпирани прима мито и повећава своје благостање (поред плате обезбеђује и додатне приходе), а коруптор плаћа нижу царину (која је заједно са митом нижа од укупне царине коју би иначе платио када би поштовао царинске прописе) и на тај начин повећава своје благостање. Овај вид корупције значајно утиче на висину државних прихода. Наиме, неплаћањем царине, или плаћањем по нижој тарифи, свакако се смањује приход државе. С друге стране, овакво понашање царинских службеника директно угрожава спољнотрговинску политику земље тј. политику заштите домаће производње. Поред наведеног примера корупције са дослухом на царини, овај облик корупције јавља се и у другим областима (општинска управа и издавање грађевинских дозвола, судство и изрицање пресуда и друго).

Из наведених примера се види, како наводи Беговић (2007), да је у питању противправно понашање, што у великој мери утиче на државну политику и њено спровођење. Видимо да овај облик корупције утиче и на одлив прихода буџета ка коруптору и корумпираном. Слично је и са плаћањем других државних дажбина (таксе, накнаде, порези и сл.), а исти ефекат имају и примања појединаца као што су: специјалне пензије, накнаде за незапосленост и слично. Аутори често наводе и позитивне ефекте које корупција може да изазове. Позитивни ефекти видљиви су у буџету, јер се очекују да државни службеници неће изискивати веће плате (због додатног прихода који остварују на основу корупције), па ће и државни расходи бити мањи. Међутим, ово се не може тврдити са сигурношћу.¹⁰³

Корупција са дослухом (пример корупције на царини), како наводи Беговић (2007), може се представити следећим графичким приказом.

¹⁰³ Овде се може појавити мотив за остварењем већег прихода. Исто тако државни службеници у овом случају могу тежити повећању плата како би избрисали евентуалне сумње у обављање њихових радних задатака.

СЛИКА 2.3. – Корупција са дослухом



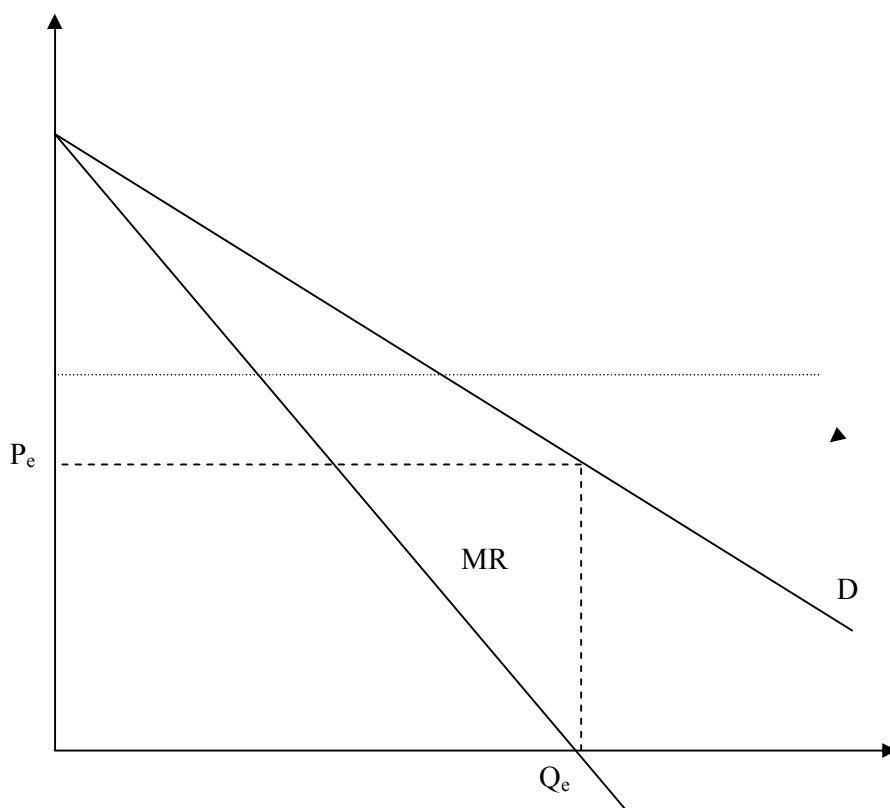
Извор: Према: Беговић, Б., (2007.) *Економска анализа корупције*.

Као што слика показује, ефекат који корупција са дослухом има је изузетно изражен. Ако је царина једина спољнотрговинска баријера, ефекат корупције биће такав да ће довести до либерализације спољне трговине код дате земље. У овом случају увозник – коруптор, присваја ренту, тј. повећава своје благостање. Наиме, како наводи Беговић (2007:83), "осенчени део би у редовним околностима представљао износ прихода од царине, тј. разлика између цене P_t и цене P_f је износ царине. Међутим, због постојања корупције овај приход не постоји. Овај износ се сада дели између коруптора и корумпираног. Износ који присваја коруптор једнак је неплаћеној царини умањеној за трошкове корупције (износ мита увећан за трансакционе трошкове). Таква рента ће постојати све док бар један увозник плаћа царину по законским прописима. Приход царинског службеника такође је садржан у осенченом делу, јер увозник не плаћа царину, па је због тога спреман да плати мито царинику".

Беговић даље наводи, "износ фактурне цене P_f увећан за трошкове царине ствара цену P_t . Међутим, собзиром да увозник не плаћа царину, износ државног прихода означен површином DEFC сада представља њен губитак. Губитак

потрошачевог вишка представља троугао EFG јер је цена на увозном тржишту P_t без обзира што царина није плаћена. С друге стране, губитак благостања постоји и код домаћих произвођача, јер виша цена подстиче произвођаче на већи обим понуде, али неефикасни произвођачи то не могу да издрже (троугао BDC). Опет се поставља питање где се успоставља равнотежни ниво мита"? Послужићемо се још једним графичким приказом.

СЛИКА 2.4. – Равнотежа у корупцији



Извор: Према: Беговић, Б., (2007.) *Економска анализа корупције*.

Беговић (2007:84) наводи, "Крива тражње је негативног нагиба и показује да са растом мита опада тражња за корупцијом и обрнуто. Крива маргиналних прихода MR такође је негативног нагиба. Разлика између криве тражње и маргиналних прихода постоји због разлике у висини царине која се плаћа по царинској тарифи и цене коју увозник плаћа корумпираном службенику (мито),

за обављање противзаконите активности. Маригнални трошкови не постоје тј. једнаки су нули, јер царински службеник у овом случају за разлику од корупције без дослуха нема никакве трошкове јер не врши царињење робе. Равнотежно стање тј. тражња за корупцијом остварује се у тачки Е при обиму корупције Q_e и цени P_e . Ова цена мора да се налази испод висине царине (t), јер у противном увозници не би били заинтересовани за потплаћивање царинског службеника, него би редовно плаћали царину (не би имали никакву корист). Такође, уколико би P_e било веће од t , радило би се о изнуђивању тј. корупцији са дослухом".

Из свега наведеног видимо да се као резултат корупције јавља поткопавање државне политике. Тиме се ствара разлика између нормативне и ефективне државне политике. Међутим, ова разлика постоји и услед деловања других фактора, не само корупције. Ти фактори се односе пре свега на несавршеност државне интервенције. С друге стране, битно је водити рачуна и о репутацији државе и њене управе. Она свакако опада са постојањем корупције у великим размерама.¹⁰⁴

Појава корупције најчешће се везује за јавне службе, функције и послове. Корупција као брана остваривању људских слобода и права, појављује се у различитим секторима. Најчешће се јавља у следећим областима: *правосуђе, финансирање политичких странака, корупција у здравству, приватизација, привреда, локална самоуправа, царина и друге области од јавног значаја*. Неки од наведених облика испољавања корупције биће објашњени у даљем тексту.

2.2.1. Финансирање политичких странака

Вршење политичке власти је једна од најосетљивијих области у којима се појављује корупција. Уколико друштво не сузбије корупцију у вршењу политичке власти, последице могу нарасти до угрожености опстанка друштвеног поретка. Поставља се питање: да ли је корупција неминовно присутна у политичком животу? Ни једно једино друштво није отпорно на ову појаву. По правилу, она се у већем обиму појављује у диктаторским и аутократским системима, међутим, неизоставно, она је присутна и у демократским друштвима. У финансијске скандале са елементима корупције били су умешани многи садашњи и бивши шефови европских држава и влада, као и високи државни

¹⁰⁴ Овакви ефекти виде се нарочито у условима високо изражене корупције, јер није забележен ниједан случај савршене државне интервенције и непостојање корупције макар у малим размерама.

функционери. Корупција је у претходном периоду захватила политичке странке, државне институције, јавне службе и грађане. Један од начина корумпирања друштвених група представљала је прерасподела друштвеног богатства властима "лојалним" категоријама становништва.¹⁰⁵ Сузбијање корупције у финансирању политичких странака је неопходна мера и саставни део борбе против корупције. Тиме се не омогућава само успешна борба против корупције, већ то има и далекосежни значај. Пре свега омогућава се успостављање интегритета у политичком процесу и развој демократије, јер посланици одговарају својим бирачима а не финансијским моћницима, чиме странке стичу релативну аутономију која је неопходна претпоставка вишепартијског система.

2.2.2. Корупција у здравству

Појавни облици корупције у здравству не угрожавају само квалитет живота, него и основно људско право – право на живот. У условима пада животног стандарда, законска неуређеност односа приватног и јавног дела здравства, пружила је лекарима могућност да ниска примања у државном сектору надокнаде додатним ангажовањем на приватним клиникама. Међутим, поједини лекари склони корупцији, употребили су ову могућност ради стицања користи, свесно кршећи начела медицинске етике и правила професије. Чињеница која појави корупције у односу лекар-пацијент даје посебну тежину је та да корисник медицинских услуга, због могућих лоших последица по своје здравље, често није у могућности да слободно донесе одлуку о давању мита. Зато се с правом може рећи да корупција у области пружања здравствених услуга има одређени вид кривичног дела изнуде. Најделотворнија препрека појави крупних злоупотреба у здравственим установама је, поред детаљнијег законског уређивања рада руководиоца, уклањање политичких притисака и утицаја који су годинама саставни део поступка именовања функционера у овој јавној служби.¹⁰⁶

2.2.3. Приватизација

Најчешћи случајеви корупције у земљама у транзицији збивају се у привреди, у процесу приватизације. О томе сведоче случајеви приватизације у

¹⁰⁵ *Финансирање политичких странака и корупција*, Магазин о корупцији – ПУЛС, Центар за менаџмент, Београд, април-мај 2003. године, стр. 10.

¹⁰⁶ *Корупција и људска права*, Магазин о корупцији – ПУЛС, Центар за менаџмент, Београд, децембар 2002. - јануар 2003. године, стр. 30.

Русији, БиХ, Бугарској, Хрватској, Србији где су се припадници старе и нове елите релативно лако докопали друштвене имовине. Уместо праведне и законите приватизације, дошло је до преливања националног богатства стицаног деценијама у руке организованог криминала, који је био у спрези са појединим деловима државног апарата. Тако се одиграо својеврсни процес "првобитне акумулације капитала" који није био у функцији основних циљева транзиције – успостављања тржишне привреде и поретка владавине права. Ниво транспарентности и могућност појаве корупције у процесу приватизације налазе се у односу обрнуте сразмере. То значи да ће ризик од корупције бити већи у оним случајевима где је допуштен мањи увид јавности у поступак приватизације неког предузећа. Тамо где је поступак приватизације потпуно прозиран неће постојати слободан простор за понашање које је дефинисано корупцијом. Зато учесници приватизационе игре склони корупцији покушавају на све начине да читав посао својинског преображаја предузећа остваре што даље од очију јавности, пре свега од очију оних чије интересе тај преображај највише погађа – радника.

2.2.4. Корупција у привреди

Склапање штетних уговора је један од образаца криминалног понашања у области привређивања у чијој се позадини најчешће налази корупција. То важи првенствено за предузећа у друштвеној, или државној својини, где широка овлашћења руководства представљају плодно тле за остваривање личне користи на рачун интереса предузећа и запослених. Сумња у постојање праксе корумпирања у пословању једног предузећа јавља се приликом доношења одлука важних за његову будућност у уском кругу пословодства, иза затворених врата. Сумња се јавља и када се приликом склапања уговора о набавци робе, или давања услуга, изаберу понуде истог, или лошијег квалитета а више цене. Широка овлашћења која, према важећим законима, имају руководиоци предузећа у друштвеној, или државној својини, одувек су представљала велики изазов за особе склоне корупцијском моделу понашања. Медији свакодневно поклањају огромну пажњу случајевима злоупотребе службеног положаја појединаца запослених у управним органима предузећа, при чему се свота присвојеног друштвеног новца броји милионима. Међутим, без обзира на малу вредност дела друштвеног капитала који се јавља као отуђен у случајевима тзв. ситне

корупције, опасност није сразмерно мања. Друштвена опасност корупције малог обима произилази из њене велике распрострањености и мале могућности да, као противуслуга, буде откривена.

Истраживања феномена корупције показују да је један од темељних узрока раширености ове појаве у једном друштву управо висок степен мешања државе у токове економског живота.¹⁰⁷ Тежња да се сви делови и нивои привређивања премреже и усмере административним начином управљања неминовно води гушењу економске слободе, а без ње нема ни слободне политике. Монополистичка политика носи у себи отворену опасност од ограничавања економске слободе грађана управо подстицањем корупције. Постојање простора за слободну процену, одлучивање и неодговорност оних који доносе одлуке, као што је случај код свих видова државног монопола, привлачи заинтересоване појединце и групе да покушају да остваре корист незаконитим путем подмићивања. Тако се рађа зачарани круг корупције, који на дужи рок оставља тешке последице по квалитет живота грађана.

2.2.5. Корупција у области локалне самоуправе

Област локалне самоуправе представља право грађана да учествују у вођењу јавних послова и припада групи основних људских права. Од различитих видова учешћа у вршењу власти у једној држави, локална самоуправа је ниво који је грађанима најближи. Највећи део потреба за општењем са државним органима грађани остварују управо на нивоу заједница локалних општина. Зато се смисао признавања права на локалну самоуправу састоји у спречавању централне власти једне државе да претвори локалне органе власти у испоставе које ће спроводити њену вољу. Један од кључних узрочника ускраћивања уживања грађанских права био је успостављени корупцијски образац понашања.

Истраживања јавног мњења показују да грађани феномен корупције познају управо кроз тзв. ситну корупцију, модел са којим се свакодневно суочавају када користе услуге јавних служби у општинама у којима живе. Подмићивање је највише присутно приликом издавања грађевинских дозвола и других докумената, или прикључивања на комуналну инфраструктуру. На локалном

¹⁰⁷ *Корупција и људска права*, Магазин о корупцији – ПУЛС, Центар за менаџмент, Београд, децембар 2002. - јануар 2003. године, стр. 40.

нивоу, постоје отворене могућности и за уносније видове ове врсте противзаконитог деловања. Тако су у централизованом систему власти, најзначајнија овлашћења органа локалне управе била у области располагања непокретностима у општинском (градском) власништву, средствима из буџета јавних набавки и радова, те у области пружања комуналних услуга. Приступ вршењу поверених дужности који је лишен одговорности, огледа се у покушају да се на локалном нивоу влада и даље без увида непосредно заинтересованих грађана и шире јавности. Непрозирност политичког процеса у општинама указује на могућност постојања подударности интереса представника садашње и бивше локалне власти. Под претпоставком да је ова тврдња тачна, борба против корупције у органима локалне самоуправе има мале шансе да заживи и донесе добре резултате.

2.2.6. Корупција на царини

У бројним истраживањима теме корупције, царина је област која је од стране грађана проглашена најизложенијом корупцији. Чини се да је за ово постојао чврст разлог. Грађани су имали искуства са корупцијом на царини, у мањој, или већој мери. Видљива злоупотреба једне од најважнијих државних служби, како наводи Беговић (2002), преко које се посредно одвија проток робе и новца, доводи до срозавања угледа ове професије.

Да би се направила корумпирана царина, односно било која друга институција, потребно је урадити следеће.¹⁰⁸

- укупна (редовна и ванредна) примања запослених не смеју прелазити егзистенцијални минимум запосленог;
- у институцију убацити што више нових, који ће својим "знањем" и "звањем" увек бити у зависности од својих надређених, дакле, беспоговорно лојални;
- све критеријуме оцењивања при одређивању примања, напредовања, или отпуштања, треба неформално прогласити неважећим, тј. суспендовати;
- организовати неформалну структуру координације, која представља високо централизовану хијерархију (лојалност вољи надређеног, или директора);
- законе и норме, ако се не могу ставити у страну, тумачити на двосмислен начин;

¹⁰⁸ Гредел, С. и остали аутори, *Професија и корупција*, Центар за мониторинг и евалуацију, Београд, 2005. године, стр. 77.

- запослене који прихвате коруптивни модел награђивати, а противнике шиканирати, или их извргавати руглу, док сами, под притиском казни, не оду из институције;
- створити "базе података" о делима корупције и на тај начин "непослушне" имати чиме уценити.

У земљама у транзицији царина је углавном прва на листи по корумпираности.¹⁰⁹ Међутим, свуда у свету царина је служба, чак и у много развијенијим земљама, где је стандард цариника знатно виши, али ипак постоје случајеви који сведоче о постојању интереса појединаца за оваквим деловањем. Разлог томе јесте највероватније посао који је увек везан за материјална добра, за промет робе, имовине, где увек постоји обострани интерес да се нешто уштеди и да се тај интерес оствари. Мотиви који су у функцији интереса су избегавање плаћања увозних дажбина, или њихово делимично плаћање, обезбеђење конкурентности робе на домаћем тржишту и сл. Уколико су мање плаћене дажбине тада је и роба јефтинија на конкретном тржишту. Ово су мотиви првог субјекта, тј. увозника. Код друге интересне групе, код институција система државне управе, у питању је углавном финансијска добит, или постоје одређене политичке конотације. Трећи субјект у целој овој причи јесте потрошач тј. крајњи корисник. У принципу, потрошачи на овај начин плаћају увезене производе по нижој цени, па и они остварују добит.

Поступак избегавања плаћања царина и осталих дажбина (пореза, акциза), може се представити на следеће начине. Пре свега, фактурисање робе од стране ино-добављача по цени која не одговара стварној цени декларисане робе. То је најчешћа ситуација. Разликујемо два случаја. Први, фактурне вредности робе су умањене, тако да се на основу мање вредности робе која се увози, плаћа и мања царина. Имамо и други случај, обрнути. Фактурна вредност робе је увећана. На тај начин се обезбеђује царињење веће вредности, али се касније преноси неопорезиви део добити у иностранство (пример: београдско спољнотрговинско предузеће је увозило дрвене лутке из Русије које су номинално вределе око један долар, а приказана је сто пута већа фактурна вредност, да би се један део профита пласирао напоље.

¹⁰⁹ Преузети из пројекта Николић, Р., *Отворено о корупцији – царина*, Институт друштвених наука, Београд, 2001. године, стр. 7.

Други начин избегавања плаћања дажбина јесте квантитативно и квалитативно декларисање царинске робе. Да би се један део робе оцаринио, нетачно се пријављују, или количина, или тежина, с обзиром на то да царински прелази (поготово у земљама у транзицији) нису технички опремљени. Дискреционо је право цариника да одреди да ли ће неку робу да шаље на мерење, или неће. Дакле, уколико се не провери стварна количина робе која прелази царину, онда се прихвата износ на товарном листу и по њему се врши обрачун царинске дажбине.

Из изнетог произилази да се ради о једном негативном феномену који захвата све поре друштва, и да му је у решавању неопходно прићи на плански начин, уз развијање свеобухватне политике борбе против корупције.

2.2.7. Корупција у правосуђу

Корупција у правосуђу представља повреду процесних и материјалних правила, као и злоупотребу дискреционих овлашћења која стоје на располагању правосудним званичницима у управљању поступком и у одлучивању.

Један од значајних фактора корупције у правосуђу је и казнена политика. Имајући у виду улогу које има правосуђе у једном друштву, као и на њихове функције, може се рећи да се ради о врло негативној појави и испољавању које се лако уочава са великим последицама. Један од најбитнијих задатака судија и запослених у правосуђу јесте остваривање примене Устава и законито поступање, у циљу остваривања свих права грађана која им по Уставу и законима земље припадају.¹¹⁰ "Корупција у правосуђу има, по правилу, двоструко штетну последицу"¹¹¹ - наводи Беговић (2001:84). "Због тога нема претеривања када се каже да постојање корупције у правосуђу јесте најопаснији вид корупције" - наводи Беговић (2001:86).

2.3. АДМИНИСТРАТИВНА КОРУПЦИЈА И ОВЛАДАВАЊЕ ДРЖАВОМ

Корупцијом је акт којим јавни службеници крше закон спроводећи свој приватни интерес. Они то могу чинити на више различитих начина из којих проистичу различите последице по јавно добро. Из тог разлога се подстицаји који корупцију изазивају и последице које су њом изазване, значајно разликују.

¹¹⁰ Видети члан 95. Устава Републике Србије.

¹¹¹ Беговић, Б. и остали аутори, *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2001. године, стр. 84.

Појмове државна и административна корупција треба јасно разграничити, упркос томе што су они наизглед два назива за исто противдруштвено деловање. Администрација је машинерија државне управе, па се стога ова два појма погрешно поистовећују.

Административна корупција представља намерно изигравање примене постојећих закона, правила и прописа, да би се обезбедила предност владиним, или невладиним актерима, као резултат незаконитог, или нетранспарентног пружања приватне користи јавним службеницима.¹¹² Дакле, правила се посматрају као дата, утиче се на њихово спровођење, али не и на њихово формулисање. Уколико је број правила већи, утолико су и могућности административне корупције веће. Стога се појава хиперрегулативе често може схватити као "повећање понуде" на коруптивном тржишту. Административна корупција представља облик корупције без дослуха.

Државна корупција је активност појединаца, скупина и фирми у приватном и јавном сектору, које остварују утицај на стварање закона, прописа, уредби и других владиних политика у своју корист, као резултат незаконитог и нетранспарентног пружања приватних услуга владиним службеницима.¹¹³ У овом случају, битна је садржина правила, а не њихов број, па што су правила строжија, то је коруптивна "потражња" већа. Државна корупција је облик корупције са дослухом.

Јасно је да административна корупција значајно мања друштвена опасност од државне корупције. На основу горе постављене дефиниције, може се закључити да административна корупција може бити једнократно и несистематично организовано деловање, док државна корупција може бити исто таква, али чешће прераста у облик трајног и систематичног коруптивног деловања које води, прво стварању корупционих односа финансијских и политичких структура, а потом може прерасти у овладавање државним институцијама, па и целом државом. Ова појава назива се заробљавање државе.

Оба облика представљају системске девијације и подразумевају нелегалне исплате службеним лицима. Док административна корупција обезбеђује остварење постојећих права (подмићивање да би се лакше дошло до легалног) и избегавање казни, (подмићивање да би се избегла казна због кршења закона),

¹¹² Према: Петровић, Б.; Мешко, Г. (2004.) *Криминологија*, Сарајево.

¹¹³ Ибид.

државна корупција може обезбедити мењање права, (подмићивање законодавца у циљу прилагођавања правне регулативе интересима крупних корупционаша). Заједничко за оба коруптивна дела је да се ту увек ради о повреди интегритета службе или функције, злоупотреби службеног положаја и овлашћења, тј. нападу на законитост од стране оних који су дужни да спроводе законе. Суштина коруптивног понашања у оба случаја је криминализована злоупотреба јавног овлашћења или надлежности.

2.4. КОРУПЦИЈА И ЛОБИРАЊЕ

Неопходно је нагласити у чему је разлика између корупције и лобирања,¹¹⁴ јер та два појма имају доста сличности, па се дешава да се они грешком замењују, или изједначавају. Сличност између корупције и лобирања лежи у томе да се на људе који имају реалну моћ, утиче да подрже интересе оних који немају формални утицај и моћ. Међутим, постоје суштинске разлике.

Док смо у претходном тексту обрадили појам и појаву корупције, појам лобирања се на различите начине тумачи од земље до земље. У САД је лобирање законом дозвољено и пожељно. Федералним законом о лобирању из 1946. године, одређено је да лобисти и лобистичке групе морају да се региструју, пријаве кога заступају и дају извештаје о прилозима и трошковима. У неким земљама (као што је Србија), статус лобирања је недефинисан (законом неодређен), док се у неким земљама сматра корупцијом. Лобирање постаје све важнији чинилац ефикасног функционисања демократске државе, али и њеног наступа на светској сцени, у међународним институцијама. Оно може бити директно, (када се апел упућује законодавној, или извршној власти), или индиректно, (преко медија, финансирањем кампања, и сл.).

У савременом смислу лобирање се може сматрати вештином убеђивања, или јавног заговарања, са циљем да се изврши утицај на неког доносиоца одлука. Држава и друштво имају бројне регуле које ограничавају спровођење одређених замисли, пројеката и успеха на тржишту. Стога је лобирање (било оно законом регулисано или не), у савременом свету често неопходан услов за успех. У литератури се овај појам дефинише на више различитих начина. *Webster's*

¹¹⁴ Ово се нарочито односи на привредни криминал и крупну корупцију, јер су то дела која се тешко откривају, тешко доказују, а веома често остају потпуно неоткривена.

*International Dictionary*¹¹⁵ дефинише лобирање као обраћање члановима парламента у намери да се утиче на законодавство. *Енциклопедија Британика* дефинише лобирање као покушаје појединаца, или групе, да утичу на одлуке владе. *Правна енциклопедија*¹¹⁶ за лобирање каже: "Лоби је организација, или друштвена група, коју образују лица која нису чланови законодавног тела, са циљем да утичу на рад законодавца". Према овом извору, лобији и интересне групе се разликују, јер се лобији усмеравају искључиво на законодавну власт, док су интересне групе усмерене на државу уопште.

Приликом спровођења лобирања, лобиста има четири основна полазишта, од којих зависи успешан исход. Он мора утврдити:

- 1) Каква је тренутна позиција предмета лобирања о ком треба да буде донета одлука.
- 2) Каква је законска позиција предмета лобирања.
- 3) У каквој се позицији налази лобиста (његова реална снага).
- 4) У каквој се позицији налазе доносиоци крајње одлуке.

Лобирање није само убеђивање аргументима, или наговарање. Напротив, лобиста мора да размишља о добити (материјалној и нематеријалној) доносиоца одлука, који треба да прихвати његов предлог. У вези са тим, лобирање се сматра корупцијом у земљама где оно није законски дефинисано. Такав је случај и са нашом земљом. Пошто није озакоњено, лобирање се врши тајно, па се може сматрати незаконитим утицајем на политику и државне институције. Међутим, ускоро би ова делатност могла да постане легална. Јануара 2009. године, основано је Друштво лобиста Србије, које је на себе преузело задатак да направи нацрт закона о лобирању. Тај закон у својој основи ће имати обавезу регистровања званичних лобистичких агенција и формирање регистра података за кога раде и колико су плаћени. До 2012. године тај закон није изгласан. Упркос озакоњењу лобирања, ова активност у одређеној фази може скренути ка корупцији, тј. ка коришћењу недозвољених средстава. О томе говоре многобројне афере и скандали повезани са лобистима у САД. Упркос томе, лобирање не треба сматрати видом корупције, **већ видом јавно образложеног метода заштите интереса**. Оног момента када је јавности ускраћено знање о

¹¹⁵ Gove, P.V. (1961.) *Webster's Third New International Dictionary*, Preface. G. & C. Merriam.

¹¹⁶ *Правна енциклопедија* (1985.) Савремена администрација, Београд.

вршењу утицаја, тада се може рећи да није у питању лобирање, већ је у питању корупција.

Разлику између лобирања и корупције треба тражити и у оквиру поља деловања. **Лобирање** (када је озакоњено), **представља заступање искључиво општих (друштвених) интереса, а не интереса појединаца.**¹¹⁷ Лобирање мора да усклади посебне интересе са општим интересима. Лобисти ступају у контакт са органима државе, не нудећи мито, већ разговор о акцијама које могу бити од користи. Такође, лобисти за своје клијенте могу обављати читав низ услуга које се односе на повезивање са центрима моћи: саветовање, праћење прописа и закона, праћење медија, праћење рада државних институција, анализа процедура доношења одлука, итд. На тај начин они постају посредници између дела бирача и власти, при чему и власт долази до потребних информација. У неким случајевима, лобисти својим деловањем теже да изазову одређене реакције јавности, како би на тај начин извршили додатни притисак на оне који одлучују. Друштва лобиста, по правилу, имају свој етички кодекс којим је регулисан начин понашања. Рад лобиста мора бити јаван. Упркос свему, лобирање је активност која увек има негативан призвук, о којој чак и јавност на Западу има мишљење као о нечему поквареном и неморалном.

Може се закључити да је лобирање, уколико је законито и јавно, делатност која чак донекле може умањити могућности корупције.

2.5. УЗРОЧНИЦИ И ФАКТОРИ КОРУПЦИЈЕ

На основу напред изнетих чињеница, може се недвосмислено закључити да је за настанак корупције и уопште за овај феномен, везан велики број узрочника и фактора који учествују у формирању свести о корупцији. Анализирајући узроке корупције М. Џонсон указује на то да ниједно друштво никада није било потпуно без корупције, па чак и на то да друштва са најуспешнијом и најдужом тржишном традицијом знају шта значи незаконита политичка и економска експлоатација.¹¹⁸

¹¹⁷ Појединац не може доћи код лобисте и затражити му лобирање везано за судску пресуду, или измену постојећих прописа.

¹¹⁸ Johnson, M., Корупција тржиште и реформе, Седма антикорупцијска конференција, Пекинг, 1995. године, стр. 3-4.

Међу битне факторе свакако се могу уврстити мотивација и емоционални став. У том смислу се корупција често веже уз сиромаштво, јер је управо сиромаштво битан подстицај корупције. Такође се не сме пренебрегнути ни чињеница да су у различитим државама заступљени и егзистирају различити криминогени фактори.

Тако нпр. мање, или веће износе, дате за мито службених лица је за сада немогуће елиминисати, при чему се сматрају елементима нормалног понашања. Тако за сагледавање узрока корупције међу владиним службеницима који обављају веома значајну и одговорну делатност, према једном мишљењу, битна су два аспекта: лични и друштвени.¹¹⁹ Могло би се рећи да корупција настаје и због недостатка, или мањкавости, претпоставки друштвених норми и вредности које су потребне за нормално деловање слободне тржишне привреде.

Свакако један од највећих узрока настанка корупције је чињеница да се у суштини ради о остварењу основних људских потреба. Тако Маслов (1954.) на пример, као основни мотив било каквог деловања човека наводи мотив за преживљавање и безбедност, те наводи да нема смисла узимати ни један други мотив уколико овај први мотив не може бити задовољен.

"Корупција може да оствари директан и индиректан утицај на сиромаштво. Директан утицај се испољава у повећању цена јавних услуга које губе на квалитету и долази до ограничавања приступа грађана јефтинијим основним животним ресурсима, као што су нпр. храна, електрична енергија, вода и др., док се индиректан утицај корупције на сиромаштво огледа у томе што она представља препреку економском развоју, односно повећава јавне трошкове, успорава привредни раст и онемогућава редован и нормалан приход буџету, што је опет у директној вези са могућношћу финансирања јавних услуга".¹²⁰

У суштини, посматрано у економском смислу, себични интерес је оно што је основни мотив људи који ступају у међусобне економске односе. Профит, прецизније рента, представља укупан приход који је већи од трошкова везаних за тај приход, па отуда можемо закључити да увећање ренте на незаконит (манипулацијски) начин јесте један од најважнијих предуслова настанка корупције уз присуство утицаја државе. Један од проблема код анализе узрока корупције представља и непостојање општеприхваћене дефиниције корупције

¹¹⁹ Бошковић, М., *Актуелни проблеми корупције*, оп. цит. стр. 291.

¹²⁰ Бошковић, М., *Организовани криминалитет и корупција*, оп. цит. стр. 285.

као ни општеприхваћених и јасно одређених узрока корупције. Но чини нам се оправданим указати на основне узроке корупције које наводи П. Јовановић:¹²¹ 1) ограничена понуда ресурса, 2) лоше стање у јавним службама и 3) избегавање обавеза према држави.

Обзиром да није могуће у потпуности сагледати све чиниоце који утичу на пораст корупције, тј. обзиром на објективно постојање великог броја фактора који утичу на њену појаву, може се с правом закључити да она све више постаје глобални и национални проблем. Ово нарочито у државама које су у транзицији, или су на свом тлу имале одређене конфликте. Осим тога, корупција се веома тешко открива и доказује, а при томе се најчешће користе статистички подаци који не дају увек довољне податке о распрострањености.

Анализирајући узроке корупције, осим горе наведеног, можемо да као најзначајније узроке корупције навести и следеће:

- Као први узрок треба издвојити нестабилно тржиште, односно несразмеру између понуде и потражње. Неспособна власт прижељкује, или чак форсира овакве прилике, јер се у редовним приликама, када је тржиште стабилно, не сналази и не може да опстане. "Лов у мутном" је највећи, најзначајнији извор прихода за овакву власт, без обзира што доводи до брзог и значајног осиромашења грађана;
- Други узрок је лоше стање у јавним службама. Што су плате јавних службеника мање, то ће њихова подложност корупцији бити већа. Компликовани прописи и бирократизованост јавних служби, такође доводе до корупције, а ово је често у тесној вези са дискреционим овлашћењима службеника који управо у овоме виде могућност да по слободној процени омогуће странкама погоднији третман и повлашћени положај и тако за себе остваре "додатну зараду". Недостатак унутрашње контроле јавних служби и низак степен одговорности службеника за посао којим се баве подразумевају непрофесионалност и често послушност као једини критеријум за напредовање;
- Трећи узрок корупције је подмићивање ради смањења трошкова. Најчешћи облик је подмићивање инспектора због издавања различитих врста дозвола, избегавање плаћања пореза и избегавање, или смањење царинских дажбина. Могућност за испољавање ових видова корупције поново дају

¹²¹ Јовановић, П., *Анатомија корупције*, Transparency International, Београд, 2001. године, стр. 4.

опште друштвене прилике, лоша законска регулатива и нефункционисање, или непостојање одређених институција;

- Четврти узрок корупције је организовани криминал који кроз подмићивање полиције, политичара и судија, добија свој потпуни и најнегативнији облик. На овај начин, управо они који би требало да заузму најистакнутија места у борби против корупције, постају криминализовани део друштва, спречавајући активно откривање и кажњавање корупције, али и других кривичних дела. Организовани криминал је код нас у тесној вези са тржишном ситуацијом и монополским положајем на тржишту одређених друштвених група које чине, или су блиске организованом криминалу.

Узрочници корупције појединачно, или заједно, доводе до финансијских криза са несагледивим последицама а настали су због непоштовања правила "добре воље и поштених намера". Постоји више таквих облика, а неки су:

- финансирање политичких странака из приватног капитала;
- случајеви када неки политички званичник за време мандата води такву политику да она одговара интересу појединих компанија, а након истека његовог мандата, постаје саветник или члан управног одбора те компаније;
- ситуације када поједине компаније добију приоритет, због "пријатељства" са одређеним мандатаром, у процесу приватизације, концесије, или у извођењу одређених послова.

Корупција као проблем савременог друштва, као што смо видели, има бројне узроке. Као најзначајнији фактори корупције у друштву наводе се следећи: сиромаштво, криза морала, лоши закони, рат и санкције, недостатак контролне функције, мале плате државних службеника и слично.

С тим у вези, све узроке корупције можемо поделити и на:

1. *економске,*
2. *политичке,*
3. *правне,*
4. *институционалне и*
5. *историјске.*

2.5.1. Економски узроци корупције

У основне економске узроке корупције спадају: приватизација, прекомерна интервенција државе у привреди, непоштовање тржишних законитости, сиромаштво, лоше стање у јавним службама, нестабилно тржиште (несразмера између понуде и тражње), подмићивање, организовани криминал и друго.

Основне економске сфере у којима се најчешће јавља корупција су: процес приватизације, јавне набавке, државно регулисање цена у условима недовољне понуде на тржишту, различити курсеви валуте (нижи за повлашћене, а виши за све остале субјекте), увозно-извозна ограничења, кредити по нижим каматним стопама и диференцирана пореска политика која стимулише привилегије појединог привредног субјекта, или социјалне групе.

Утицај корупције на економске токове није једноставно уочити. Ипак, јасно је да корупција утиче, и то негативно, на два економска показатеља: бруто национални доходак по глави становника и директне стране инвестиције у текућем периоду. Поред утицаја на директне стране инвестиције, корупција има значајан индиректан утицај који се преноси преко свих осталих независних показатеља. Упркос томе, значајна корелација између корупције и осталих показатеља је евидентна. На пример, веза која постоји између корупције и степена отворености тржишта и привреде веома је илустративна. Степен отворености је веома утицајан фактор у привлачењу директних страних инвестиција — што привреда више тргује са иностранством, то је примамљивија као место за стране инвестиције. Корелација говори да су корупција и степен отворености блиско повезани, то јест да ће виша оцена корупције бити повезана са растом степена отворености и обрнуто. То конкретно значи да оно што утиче на раст степена отворености, у исто време доприноси смањивању корупције.

Злоупотреба моћи, ма којим коруптивним актом, ремети економске, друштвене и политичке односе у друштву. То ремећење може започети простим подмићивањем новинара одређеног масовног медија да извештава необјективно, или лажно, у корист, или штету, једне од страна у току предизборне кампање. Већ сам такав чин ремети поштене односе у друштву. Међутим, корупција се најчешће на томе не завршава, већ повлачи нове коруптивне и друге незаконите акте: лажи, обмане, фалсификате, претње. У крајњем случају, оваква дела се могу толико раширити и укоренити да постају практично институционализована, стварајући тако „културу корупције“, при чему све више поштених људи

подлеже изазову да злоупотреби моћ свога положаја који им је јавно поверен. Неретко се дешава да особе умешане у корупцију дају јавне изјаве против корупције, а које су заправо лицемерно моралисање у циљу прикривања коруптивних дела. У неким случајевима, злоупотреба моћи постаје толико раширена да се може говорити о појму „заробљене државе“. Корупција је у суштини много комплекснија појава него што се то иначе мисли. Она са собом носи веома велике последице и штете по друштво. Са економског становишта, те штете превасходно се односе на ремећење тржишних односа (конкуренције на којој почива слободно тржиште) и ремећење (осујећивање) инвестиција.

2.5.2. Политички узроци корупције

Корупција нарушава темељне вредности друштвених односа сваког демократског и грађанског друштва. Она угрожава владавину права, поверење у јавне институције и правну државу, поштење, праведност, равноправност, једнакост и безбедност грађана. Корупција повећава и заоштрава друштвене разлике, подстиче настојање да се непоштеним начином живи изнад могућности и богати омаловажавањем вредности поштеног рада итд. Она спутава развој предузетничке климе и политичке културе и др. основне друштвене вредности. Политички, привредни и друштвени развој земље, између осталог, зависе и од способности супротстављања ризицима корупције. Стварање и подстицање политичке воље и одлучности власти, пресудни су за сузбијање корупције. То подразумева да свако ко је на јавној функцији има осим законске одговорности и одговорност сопствене савести и етичности у обављању јавних послова.

Међутим, доказивање корупције је тешко, јер је најчешће повезана са особама из власти, а то значи да постоје начини да се због тога не може доћи у посед веродостојних података о корупцији. Због тога, када се говори о политичкој корупцији, мора се поћи од чињенице да се ту најчешће ради о коришћењу политичке моћи у циљу стицања материјалне користи себи и својој политичкој странци. Политичка корупција није везана само за простор наше државе, или нама суседних држава, већ је распрострањена и у многим другим, па чак и оним земљама са развијеним демократским уређењем.

Тако је чињеница да стање у нашој Скупштини директно одсликава односе и стање међу странкама, а у извесном смислу и међу онима који имају своје демократске представнике у њој. Оно што се чини посебно интересантним је

сазнање да у том односу није могуће применити, (препознати), уобичајену поделу на странке опозиције и оне друге. Због тога се Скупштина уместо да буде највише законодавно тело, често може упоређивати са тржиштем на коме се, злоупотребљава воља оних који су на демократски начин изабрали своје представнике у Скупштини. Ово се ради на тај начин што се воља грађана потчињава личним и страначким интересима, трговини посланичким мандатима итд., а све то без икакве законске, или бар политичке одговорности.

Првенствени мотив за корупцију у Скупштини може бити жеља да се утиче на доношење одлука законодавног органа (куповина гласова), али се корупција може одвијати и на друге начине (међупартијски уступци, куповина верности посланика итд.). Политичке странке постоје у свакој структури власти, али њихово партиципирање у тој власти је различито.

Политичке странке у суштини имају бројне функције:¹²²

- да укрупњавају интересе разних друштвених група и изражавају њихове захтеве,
- да служе као веза између јавности и процеса доношења одлука,
- да допринесу стабилности у друштву, омогућавајући различитим групама да учествују у политичком процесу на миран начин и у складу са општеприхваћеним правилима,
- да одиграју значајну улогу у одабиру, обуци, припреми и промовисању политичара,
- да буду средство за мирну и легитимну промену власти.

Скупштина је институција која окупља народне представнике који у име својих бирача доносе одлуке путем којих уређују суштинска питања друштвеног живота и државне организације. Обзиром на напред истакнуто појмовно одређење демократије, по коме се она најчешће дефинише као владавина народа, односно по коме су народни посланици представници својих бирача, лако се уочава "међупростор" у коме политичке странке могу да делују "по свом нахођењу", те да своју вољу наметну као вољу својих бирача. Тако постају на изванредан начин, посредници између својих бирача и институција власти због чега је данас Скупштина, у ствари, место где је сувереност народа пренет на политичке странке које тако постају кључне за уређење друштва.

¹²² Попер, Ј., Антикоруупцијски приручник, Транспаренци Интернационал, Други део, Београд, 2004. године, стр. 47.

У том смислу подсећамо на скорашња дешавања око конституисања Скупштине у претходном сазиву 2008. године, када се формирање Владе одвијало у "минут до дванаест". При томе се знало да је политика која је у Скупштини заступљена, била унапред одређена и позната, а да су при томе воља бирача и обавезе према бирачима били потпуно маргинализовани.

У политичке узроке корупције недвосмислено спадају: застарели и неодговарајући устав, начин финансирања политичких странака, дугогодишња међународна изолација, постојање неформалних центара моћи, дугорочно непостојање консензуса о стратешким циљевима развоја државе и друго.

Узроке корупције у политичкој сфери треба тражити у непостојању ефикасних механизма демократске контроле политичке елите и у повезаности економске и политичке моћи.

У литератури се као сектори и институције који су највише угрожене корупцијом посебно сматрају следеће:

ТАБЕЛА 2.1. – Сектори и институције највише угрожене корупцијом

СЕКТОРИ И ИНСТИТУЦИЈЕ КОЈИ СУ НАЈВИШЕ УГРОЖЕНЕ КОРУПЦИЈОМ	
Политичке странке	4,0
Парламент и законодавство	3,7
Полиција	3,6
Правосуђе	3,6
Приходи од пореза	3,4
Приватни сектор	3,4
Царина	3,3
Медији	3,3
Здравство	3,3
Образовање	3,1
Јавне услуге	3,0
НВО	2,8
Верске заједнице	2,7

(Индекс: 1-2 без корупције; 5 - екстремно корумпирање).

Извор: Transparency International Global, Corruption Barometar 2004.

Такво (не) поштовање воље грађана представља вид политичке злоупотребе од оних које су управо ти грађани изабрали. Уосталом, у СР Југославији, односно

раније Државној заједници Србија и Црна Гора, је забележена пракса корумпирања политичких странака. Скупштинске странке су тада новац добијале од Европске уније и САД. Тако су 2001. године медији објавили фељтоне, а и превођене су књиге западних аутора, који су објашњавали да је већина српских политичких странака које су чиниле Демократску опозицију Србије (ДОС) за обарање режима Слободана Милошевића и "извођење Србије на проевропски пут", добила новац од САД и Европске уније.¹²³

Овакав рад Скупштине несумњиво доводи до умножавања и усложњавања других проблема у земљи, односно не поштују се ни они који су бирали представнике у Скупштини. Међутим, овде се јавља и сумња да посланици у Скупштини само формално одлучују (гласају), а да се одлуке у ствари, доносе изван Скупштине. Очигледно је да се овде препознаје још један проблем који се огледа у (не) професионалном односу према послу. Не треба заборавити да сваком посланику припада надокнада за послове које обавља у Скупштини.

Битно је подсетити на прво правило економије према коме не постоје велике инвестиције, већ мали профити, што може сликовито да представи однос посланика према посланичким обавезама, тј. обавезама према својим бирачима. Ово такође отвара још једно питање (не) рада Скупштине, ефикасност рада скупштине-посланика који су при томе редовно добијали плату.

Међутим и сама чињеница да су посланици власници мандата, такође може бити извор својеврсне злоупотребе демократије. Наиме, посланици у овом другом случају могу слободно да прелазе из једне политичке странке у другу. Осим тога, демократски изабрани посланици преласком из једне у другу политичку странку крше вољу својих бирача (демократска воља бирача). Овде се отвара простор за сумњу, али и могућност да се тај прелазак може вршити, или се стварно и врши из материјалних разлога. При томе се не сме занемарити чињеница да се у те трансакције може умешати (објективно се то веома често и дешава) и капитал "са стране" као нпр. донације нових богаташа, тајкуна, али и многих других заинтересованих да на тај начин дођу до јефтине политичке промоције, или до лакшег остварења својих циљева. Уосталом, треба знати да организованог криминала, па отуда и корупције, нема без подршке одређених кругова из домена власти и политике. Не можеш да будеш јак ако ниси са

¹²³ Милошевић, З., Политичка ревија, Београд, број 1/2007. године.

јаким.¹²⁴ Све ово даје једну нову димензију проблему корупције, а најважнија је свакако да је корупцији отворен пут у сам систем државе, односно да корупција постаје системски проблем у држави. Ова пракса политичких странака да за новац продају државне, привредне и националне интересе у жаргону Светске банке названа је "куповина државе". Светска банка је дошла до закључка да око 20 посто свих друштава, трпи штете због политичке корупције приликом усвајања закона у скупштинама и у вези са финансирањем политичких странака.¹²⁵

Дакле, може се рећи да народни посланици понекад, иако су релативно добро плаћени, ипак не врше послове за онога ко их је суштински изабрао. У овом случају може се говорити о корупцији која се не састоји у давању, или примању новца у виду подмићивања. С тим у вези, положај народног посланика је, објективно гледано, веома интересантан и због привилегија које он има, односно због могућности утицања на неке догађаје, одлуке итд. Међутим, не смеју се пренебрегнути и она, (истини за вољу веома ретка) мишљења, по којима посланици нису директно укључени у корупцију. Мишљења смо да су посланици више индиректно тј. не својом вољом, укључени у систем корупције, односно чине "гласачку машину" у корупцијском смислу. Начини индиректног учешћа посланика у корупцији могу бити веома разноврсни, а најчешћи је то управо неефикасност у раду. Ништа мање није интересантна чињеница да су и полиција и правосуђе немоћно да истраже и реше енигму везану око евентуалног кршења закона или у вези евентуалног постојања корупције у скупштини. Можда отежавајућу околност чини могућност да се уствари, они "прави" центри моћи налазе далеко од Скупштине. То су центри моћи, који се пре свега, налазе у извршној власти, у финансијским токовима, и нису везани само за владу Србије, него чак и за многе тајкуне. Ова спрега финансијске моћи и политике у многеме онемогућава било какве демократске односе. Све те органе прожима систем корупције. Онај ко има успостављену вертикалу у том корупцијском смислу, "свој посао" може без већих проблема и неометано да заврши.

Битно је напоменути, да је процена како се данас широм света годишње обрне између једног и 1,6 билиона долара зарађених корупцијом, избегавањем

¹²⁴ "Тако су нпр. јакузе у Јапану уз благослов власти ушле у финансијски систем земље и до данас представљају једну од карика привредног пословања. Оваквих примера има и у Италији, Јужној Америци, САД-у и др".

¹²⁵ Спремљање придруживања ЕУ: Корупција ин протикорупцијски укрепи в Словенији, стр. 61. у З. Милошевић, ибид.

плаћања пореза и другим криминалним делима. Највише страдају најсиромашнији, а само нпр. Африка изгуби око 150 милијарди долара, што за њу представља суму новца равну четвртини њеног бруто дохотка. Приходи функционера земаља у развоју и транзиционих држава, остварених корупцијом, крећу се у границама од 20 до 40 милијарди долара. Не постоје детаљна објашњења како се дошло до ове суме, али ако је тачна, онда се ради о суми која чини 20 - 40 посто укупне помоћи за развој и која би спасила велики број живота ако би се иста употребила за нпр. здравствену негу и лечење оболелих, или за хуманитарну помоћ гладнима у свету. У данашњим системима често се дешава да су медији везани за одређену личност, или политичку партију, па они раде у интересу исте. Стога, можемо констатовати да ма колико демократија била развијена, ограничења ће увек постојати. Као други проблем јавља се "умреженост" економских и политичких интереса.

Са политичког становишта, угрожен је принцип демократије услед политичке корупције, јер — што је виши степен корупције у новој демократској држави, то је мање људи који подржавају демократски систем владавине.

2.5.3. Правни узроци корупције

У правне узроке корупције спадају непримењивање, или селективно примењивање прописа, постојање правних празнина, неусклађеност прописа итд.

Кривична дела против службене дужности представљају различите облике и врсте злоупотребе службеног положаја и јавних овлашћења у вршењу службене дужности.¹²⁶ Најчешће се овде ради о поступањима службених лица у вршењу службене дужности не у интересу и за потребе службе коју врше, већ у неком другом интересу - у намери да на овај начин прибаве себи, или другом, какву корист, односно да другом нанесу какву штету, или да теже повреде права других.¹²⁷ Ту се практично ради о искоришћавању или прекорачењу службеног положаја или овлашћења или о невршењу службене дужности које због посебно испољеног степена тежине и опасности Кривични законик предвиђа као кривична дела. Тако заправо долази и до појаве злоупотребе јавних овлашћења, службеног положаја, корупције у разним облицима и видовима, што све заједно наноси огромне материјалне и друге штете не само појединцима и установама,

¹²⁶ Радовановић, М., Ђорђевић, М., *Кривично право*, Посебни део, Београд, 1975. године, стр. 369-371.

¹²⁷ Јовашевић, Д., *Лексикон кривичног права*, Београд, 2006. године, стр. 462.

већ и целом друштву. С друге стране, оваквим својим поступањем државни органи могу да пољуљају поверење међу грађанством (као поданицима државе) у постојећи систем и функционисање не само власти, већ и целокупног правног поретка, па и у ефикасност правне државе.¹²⁸ У вези стим, интерес (па и императив) сваке државе је да сузбије оваква недопуштена понашања појединаца и група и да их принуди да своја овлашћења и надлежности у поступању врше у границама законом прописаним, или предвиђеним у другим подзаконским општим актима. Свако прекорачење и злоупотребу ових овлашћења држава проглашава забрањеним, противправним и кажњивим. Најопасније облике оваквих понашања закон инкриминише као кривична дела прописујући за њихове учиниоце казне (затвор) и друге кривично правне мере (мере безбедности и сл). Мање опасна понашања у сфери злоупотреба службених овлашћења законодавац је прописао као привредне преступе, прекршаје, али и као дисциплинске преступе.

Овакве појаве нису само реликт прошлости, већ су оне на жалост, карактеристичне и за наше данашње друштвено уређење. Такве повреде погађају пре свега појединце, а потом и цело друштво. Та злоупотреба, корумпираност и самовлашће органа са јавним овлашћењима и њихових службених лица, представља велико друштвено зло које истовремено доводи и до нарушавања угледа појединих служби и органа, па и ауторитета целе власти.¹²⁹ Због тога се предвиђањем кривичних дела и других врста деликата против службене дужности службених лица, тежи за потпуним обезбеђењем исправности, законитости, ефикасности и целисходности у раду државних органа и других органа са јавним овлашћењима и тако настоји да очува поверење грађана у саму власт и правни поредак уопште.¹³⁰ Осим наведеног, постоје и институционални и историјски узроци корупције. У институционалне узроке корупције набрајамо непостојање или нефункционисање институција, недовољна координација, кадровска неспособљеност и материјална неопремљеност, некомпетентност институција. У историјске узроке корупције наводимо брзу измену система друштвених вредности, последице ратова на тлу бивше Југославије, недостатак професионализма, обичаје.

¹²⁸ Мишић, Г., *Корупција*, Радно право, 9/2006., 60-68.

¹²⁹ Јеленски, М., *Превенција привредног криминалитета*, Приручник, Загреб, број 1/1991. године, стр. 50-57.

¹³⁰ Ђурић, Ж., Јовашевић, Д. и Ракић, М., *Корупција-изазов демократији*, Београд, 2007. године, стр. 100.

3. КОРУПЦИЈА У ТРАНЗИЦИОНИМ ЕКОНОМИЈАМА

Тржиштима се тргује.

Након пада социјалистичког друштвено-економског уређења, постсоцијалистичке земље кренуле су путем тржишне привреде. Заједно са формирањем тржишта дошле су и појаве, до тада мање изражене, или потпуно непознате, својствене утакмици економских субјеката на слободном тржишту. Једна од таквих појава, особена за капиталистичко друштвеноекономско уређење је корупционо повезивање политичке и економске елите у циљу превазилажења тржишних баријера и остварења доминантног положаја у одређеним сферама економије земље. У раној фази формирања тржишта, ово позиционирање је од битног значаја за будућност, тзв. "одскочна даска" за даље успешно пословање економских субјеката. У таквом моменту тржишног развоја, поставља се питање: да ли политички субјекти бивају корумпирани од стране економски снажних предузећа (способних да подмите већ стеченим новцем), или од стране слабих, који покушавају да ојачају. Може се рећи да су економска наука и емпирија недоречене у овом случају. Емпиријски гледано, економски субјекти на слободном тржишту плаћају мито како би изменили организацију тржишта и стекли тржишну моћ. Према томе, притисак конкуренције може утицати на склоност да се понуди мито, како би се ушло на тржиште, или чак остварио монополски положај. Износ нелегалне исплате (једнократне или трајне), може се накнадно покрити на основу неформалног уговора. Ово говори да на тржиште могу ући и економски субјекти који нису значајно јаки, али да на основу подмићивања, и/или политичког покровитељства, могу значајно ојачати, до те мере да постану вишеструки монополисти на тржишту.¹³¹

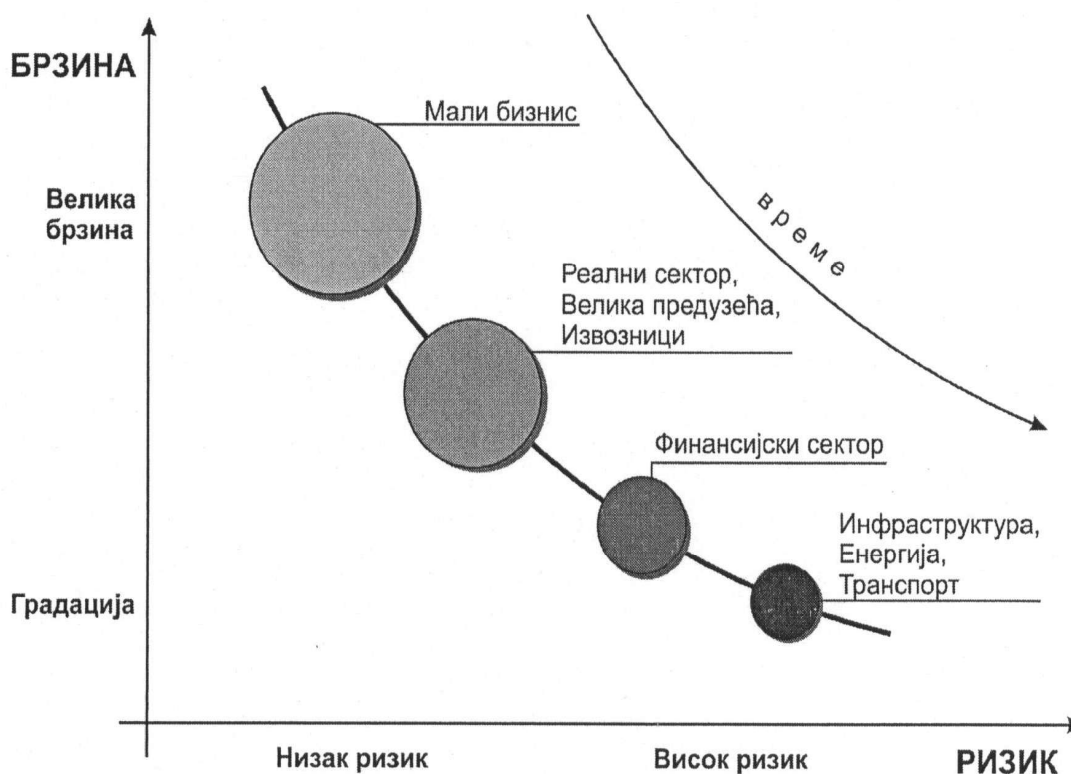
Поред уобичајених, свуда у свету присутних облика незаконитог деловања у привреди, за земље у транзицији, па тако и за Србију, главни проблем

¹³¹ Случај компаније "Браћа Карић" која је започела своју "тржишну каријеру" у радионици за израду ашова и лопата, досегавши сам врх пословања у Републици Србији стицањем монопола у сфери мобилне телефоније.

представља незаконита и сумњива трансформација власништва у привреди, тј. приватизација.

Досадашња искуства транзиционих земаља говоре да је брзоплети улазак у приватизацију скупо коштао оне земље које нису поступно остваривале свој циљ, крећући се кроз овај процес од нижег ка вишем ризику, успут сакупљајући искуства. Другим речима, најразумнији поступак приватизације подразумева процес у коме се у кратком року приватизују мала предузећа, у средњем року велика предузећа, а у дугом року, промишљено и стратешки оправдано, сектори који подразумевају највећи ризик: финансијски сектор (банке, осигуравајућа друштва, пенzioni фондови...), енергија, инфраструктура, транспорт (путеви, аеродроми, железница). Напред наведено се може представити следећим дијаграмом.

СЛИКА 3.1. — Редослед приватизације у односу на брзину и ризике



Извор: аутор.

Представљени поступак приватизације подразумева градацију процеса, у ком држава може одлучити да велике системе уситни, продаје их део по део уместо као целину, а одређени део који сматра стратешким остави у свом власништву. На овај начин избегава се могућност да одређени кругови са великим финансијским моћима, у кратком року загосподаре стратешким ресурсима, преко којих практично могу плутократски владати над становништвом, куповати политичаре и медије, тј. трајно заробити државу. С тим у вези, приватизација је процес који носи са собом трајне последице по цело друштво.

Претварање друштвеног, привредног (и осталих) сектора у приватни, по правилу је праћено различитим криминалним деловањем, које се понекад претвара у право бескрупулозно "отимање" јавног добра и злоупотребу јавног интереса. Ова појава карактеристична је за транзиционе земље у којима није успостављена задовољавајућа владавина закона. Према речима Стива Пејовића: *"Владавина закона значи одсуство ауторитарне, дискреционе моћи владајуће политичке елите, стабилна и кредибилна правила и независно судство. Стабилан и кредибилан правни оквир ствара повољан амбијент за иницијативу и креацију појединца, што је кључно за повећање економске ефикасности"*.¹³²

Речи Стива Пејовића делују готово као утопија. Треба имати у виду да ни у једној земљи, није успостављена апсолутна владавина права, тј. владавина закона, јер увек постоје дискреционе моћи формалних, као и неформалних група и појединаца. Врло често у вези са појмом владавине права у медијима и по речима неких стручњака, може се приметити однос претераног вредновања. Самим тим што је неки поступак законит, не значи и да је праведан. Право и правда су различити појмови, јер право може бити утемељено на неморалним основама и корупцији. Доношење закона готово никада није утемељено на праведности, већ на политичким договорима и другим компромисима (корупцији), што значи на унапред одређеним интересима. То значи да пре свега законодавни процес може бити корумпиран, па потом на њему донето право такође може бити корумпирано. Постоје правни системи утемељени на владавини права, али је то право морално сумњиво до те мере да се може сматрати природно неправним. Оваква ситуација се мора имати у виду када се

¹³² Према: Pejović, Steve; Вукотић, В. (2002.) *Транзиција и институције - шта даље?*, Зборник радова - *Транзиција и институције*, Центар за економска истраживања Института друштвених наука и Friedrich Ebert Stiftung; Уредник: Др Веселин Вукотић и други, Београд.

анализира корупција и борба против ње која се темељи на владавини права. Поверење у владавину права у Србији је веома ниско. На такав став утичу разни фактори, а један од њих су обичајне форме понашања и друштвене норме који доводе у питање разумљивост појма владавине права. Промена тих норми изискује прилагођавање друштва новим условима, а то је прилично тешко пре свега зато што су нове норме стигле из земаља развијеног капитализма практично као наметнуте и изненада, а циљ им је да се укорене у друштву Србије које је више деценија функционисало по сасвим другим принципима.

Европске земље у транзицији, после слома некад веома моћних државних институција, суочавају се са нарастањем појава које су у доба реалсоцијализма биле или релативно мало присутне (ситни криминал), или уопште нису ни постојале (крупан привредни и финансијски криминал, мафија).

Процес приватизације државних/друштвених предузећа у транзиционим земљама, праћен је компликованим бирократским процедурама и институционалном корупцијом, што погодује криминалним групама које располажу великим новчаним средствима, а које делују у сарадњи са политичким круговима и влашћу. Приватизација на површину избацује људе и организације које купују привредна предузећа новцем најразличитијег порекла, па и без правно утврђеног порекла. Стога се може закључити да је приватизација у Србији текла у два правца: **институционалном и ванинституционалном**. Ако се изузму крупни страни инвеститори који су куповали предузећа у Србији, постоје три друштвене "групе" које су на основу своје фактичке моћи биле главни учесници **ванинституционалног правца** приватизације деведесетих година, па и касније:

- Директори (руководиоци) бивших социјалистичких предузећа,
- Политичка елита (државни и партијски функционери),
- Богаташи ван руководећих кругова (тајкуни и крупни криминалаци).

Прве две групе у приватизацији су учествовале користећи свој друштвени положај и материјална добра која су из њега проистекла, постајући тзв. новобогаташи. Трећа група — богаташи који не припадају политичким и руководећим круговима, у приватизацији су учествовали користећи своју финансијску моћ до које су неретко долазили различитим противзаконитим деловањем и учествовањем у сивој економији. У оквиру ове групе, могу се дефинисати две подгрупе: тајкуни и особе из више криминалне сфере. Све три

групе често су деловале синхронизовано, међусобно омогућавајући што повољнији исход чак и мењајући законе и прописе у сопствену корист. Ове групе спроводиле су трансформацију власништва углавном у облику:

- Приватизације друштвене имовине испод њене реалне вредности,
- Планског умањивања вредности друштвене имовине,
- Изазивања намерног банкрутства¹³³ предузећа.

Други, **институционални правац**, заснивао се практично на формализму и демагогији. Јавно су представљани модели "праведне" приватизације, која се заснива на принципу акционарског власништва запослених. Подела бесплатних акција остварена је у веома малом обиму, а акције које су запослени добијали углавном су одмах продаване у бесцење из два разлога: дивиденде нису ни постојале, а радници су после деценијске рецесије били потпуно финансијски исцрпљени, па им је ма какав додатни приход од продатих акција био добродошао.

После друштвенополитичких промена 2000. године, нестала је бивша демагошка реторика власти. Међутим, појавио се нови проблем који је настао новом институционалном приватизационом политиком Владе Републике Србије, која се може назвати **етатизована приватизација**. Уместо равноправне прерасподеле друштвене и државне имовине кроз ваучерску приватизацију, радничко акционарство, или неки сличан модел, сва новчана средства која се прикупљају тендерском/аукцијском распродајом имовине сливају се у фондове Владе која тим средствима самостално располаже, при чему се отварају различите могућности државним функционерима да те прикупљене фондове злоупотребљавају.

Изводи се закључак да процес транзиције у Србији, као и у осталим транзиционим земљама, има своје добитнике и губитнике.

- **Добитници прве фазе транзиције — олигарси, тајкуни.**
- **Добитници друге фазе транзиције — мали предузетници, државни чиновници.**
- **Губитници — радно интензивне гране: радници у старом сектору, војска, отпуштени, средњи слој.**

¹³³ Или стечаја, који је, упркос званичности израза — обичан еуфемизам за банкрутство.

1. Транзициони добитници

1.1. Добитници прве фазе транзиције

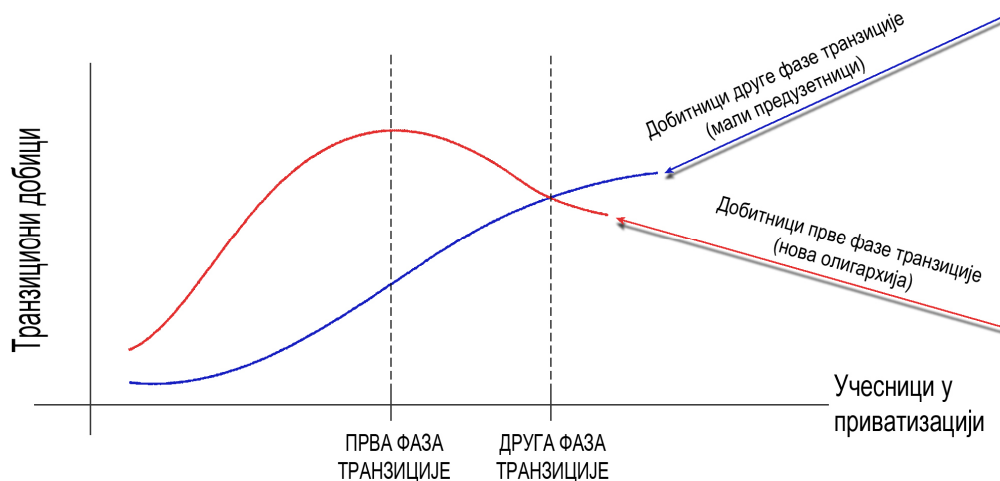
Добитници прве фазе транзиције (слика 3.2.) често су повезани са високим криминалом, или су његови предводници (најбољи је пример Русије и њених такозваних олигарха). Добитници прве фазе транзиције је најчешће нова олигархија и тзв. тајкуни са својим постојећим капиталом (из различитих извора), који су врло често повезани са организованим криминалом и корупцијом.

1.2. Добитници друге фазе транзиције

Добитници друге фазе транзиције су мали предузетници, јер заокружују своје пословање у новим законским и тржишним условима, преузимају део тржишта које је припадало друштвеном сектору, шире пословање и својим радом и идејама имају благ, али постојан раст у новим друштвеним околностима.

СЛИКА 3.2. — Транзициони добитници

У првој фази — нова олигархија својим постојећим капиталом (из најразличитијих извора, па и из домена криминала). У другој фази, развојем тржишта и институција, — мали предузетници својим радом, напретком, идејама.



Извор: аутор.

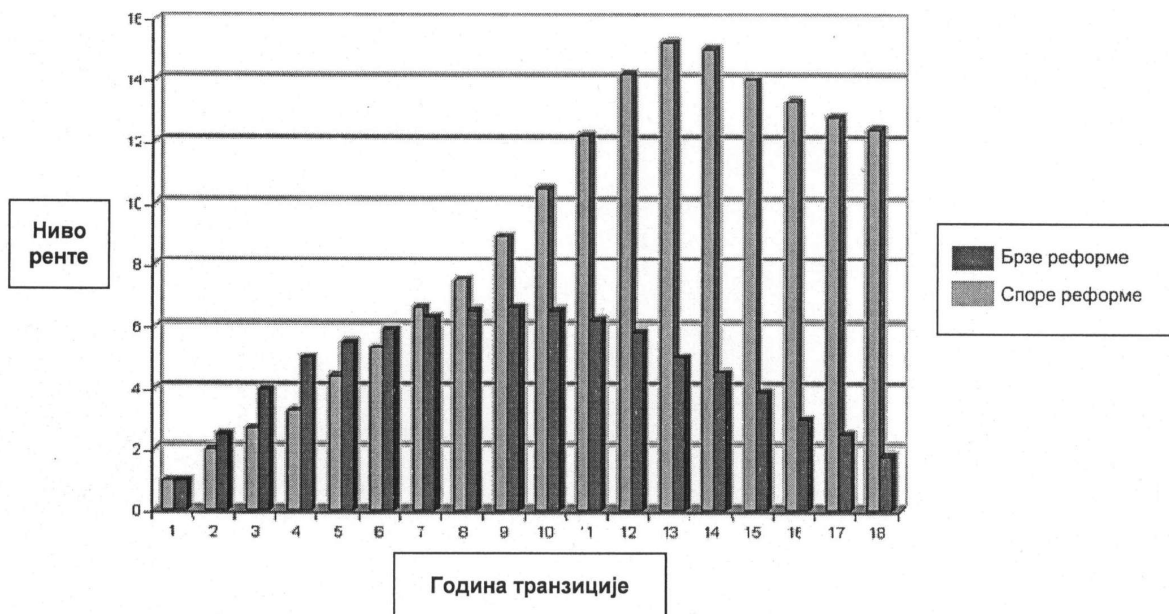
2. Транзициони губитници

Највећи губитници у транзиционом периоду су запослени у радно интензивним гранама, и то: радници у старом сектору, војска, отпуштени, средњи слој.

Поједини аналитичари друштвених кретања тврде како су управо радници (тј. осиромашена средња класа), најопаснији друштвени слој који се противи реформама и омета их, који је спреман да због транзиционих губитака тј. сиромаштва које трпи, на изборима "казни" власт и покуша да на тај начин врати стање на "старо". Међутим, други аутори (нпр. Stiglitz, 2005.)¹³⁴ истичу да су управо највећи добитници транзиције у исто време и највећи ометајући фактори успостављању владавине права. Тврдње да ће се кроз приватизацију државне својине успоставити владавина права, где ће нови власници промовисати конкуренцију у тржишној привреди, према Штиглицу немају основа ни у теорији ни у пракси. Ови субјекти имају циљ да одмах присвоје све што могу, не чекајући успостављање било каквог система који штити власничка права. Такође, не желе успостављање тржишне регулативе која ће отворити врата конкуренцији и угрозити њихов монополистички положај који је дотадашњи државни систем штитио. Ни политичким елитама које су учествовале у сумњивој прерасподели, не одговара успостављање законом контролисаног система, јер у њему уочавају ризике. Њима одговара постојећи систем који неједнако штити интересе, не угрожава њихову нелегално стечену имовину и постојеће привилегије. Овакве тврдње потврђују емпиријски докази, који говоре да је у земљама у којима је спроведена брза и ефикасна реформа система, могућност тражења ренте нижа, а у земљама у којима се реформе успоравају рента је виша, што одговара олигархијама. Како транзиција одмиче, ниво ренте опада у земљама са брзо спроведеним реформама, а у земљама са споро спроведеним реформама рапидно расте, па тек после 14-те године почиње споро да опада. Илустрација се може видети на следећем графикону.

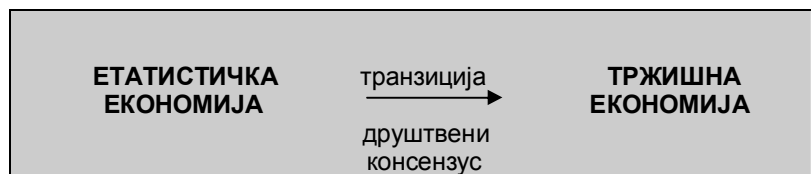
¹³⁴ Stiglitz, J. (2005.) *Some Theoretical Aspects of the Privatization: Applications to Eastern Europe*, Stanford University.

СЛИКА 3.3. — Нивои ренте и динамика спровођења реформи

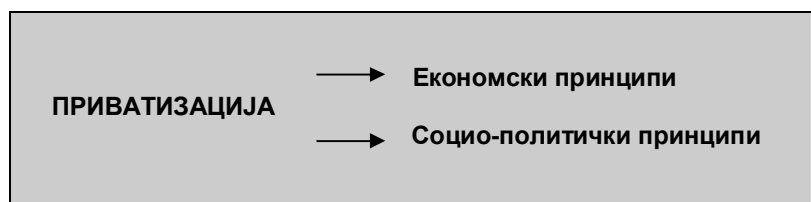


Извор: Према: Havrylyshyn, O. (2006.) "Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All of Capitalism for the Few?", Studies in Economic Transition Series.

Може се претпоставити да је моменат када рента почиње да опада заправо тренутак када се друштво ближи консензусу по питању трансформације власништва, успостављања владавине права и нових односа. Успешна транзиција (између осталог), подразумева остварење друштвеног консензуса око питања трансформације власништва и будућих односа у друштву.



У транзиционом периоду отварају се многе могућности одређеним појединцима и групама да разним криминалним поступцима, (незаконитим, или законски недефинисаним), присвајају огромна материјална средства, (предузећа, некретнине, земљиште, природни ресурси). Ови поступци могу угрозити поменути друштвени консензус, изазвати огорчење губитника транзиције, па тако успоравати, или чак у неким случајевима зауставити процес транзиције. Они чак могу утицати на стварање одређеног модела понашања. **То је суштинска опасност по друштво у овом осетљивом периоду.**



3.1. АНАЛИЗА КОРУПЦИЈЕ КОД ЗЕМАЉА У ТРАНЗИЦИЈИ

На састанку са лидерима водећих руских компанија у јулу 2000. године председник Русије, Владимир Путин је рекао:

"Желим да вам скренем пажњу на чињеницу да сте ви сами формирали ову државу кроз политичке и квази-политичке структуре под вашим контролом. Због тога, вероватно последње што треба да радите је да кривите огледало".

Када је у питању улога и значај државе у тржишној економији, међу економским стручњацима постоји константно неслагање. Можемо говорити да постоје углавном две групе супротстављених мишљења када је у питању ова тема. Велики број економиста своје (владајуће) мишљење темељи на непогрешивости деловања тржишта, тврдећи да се функције државе морају свести само на одређивање правила функционисања тржишта, тј. на гарантовање власничких права, ограничавање повлашћеног положаја појединих привредних субјеката и свођење јавног сектора на минимум. Тржишни систем, по овом мишљењу способан је да усклади благостање појединца и друштва.¹³⁵

Други стручњаци који су овом мишљењу супротстављени, сагледавају недостатке функционисања тржишта, па сматрају да држава има велики значај у успостављању економске стабилности и напретка. Држава је та која дефинише макроекономску политику, спроводи регулативу јавног и приватног сектора, а може имати улогу и у производњи. Поборници оваквог мишљења инсистирају на несавршености тржишта и постојању екстерналија (екстерних ефеката), који се манифестују као трошкови, али могу у неким случајевима бити и корисни. Такође, поставља се и питање коришћења јавних добара.¹³⁶

У демократским земљама, формирање власти која реализује функционисање државе, контролише законом дефинисани политички процес. Једна од основних идеја демократског друштва је да су могућности злоупотребе моћи државе ограничене. Међутим, искуство говори да се у свим демократским државама (биле оне нове, или старе демократије), сусрећу разни видови злоупотребе моћи.

Злоупотребе су фактор који компромитује улогу државе у остваривању опште користи, изазивају друштвени трошак, тј. губитак. Економски утицај

¹³⁵ Економски либерализам у новије време, утемељен на учењу Милтона Фридмана.

¹³⁶ Државни интервенционизам, утемељен углавном на учењу Џона Мајнарда Кејнза.

државе је веома јак, јер држава располаже огромним ресурсима, (огромним делом дохотка) и могућношћу одлучивања о дистрибуцији. Из тог разлога, постоји мотив да се одређени део ресурса којима држава располаже и расподељује, усмери ка појединцима. Зато одређени привредни субјекти, (уместо да се концентришу на успех у тржишној утакмици), усмеравају своје ресурсе на трагање за рентом (енг. рент-сеекинг), коју остварују у дослуху са политичким субјектима. Тражење ренте усмерено је на промену јавне политике: промену регулативе, промену фискалне структуре, усмеравање државних издатака, како би се остварила прерасподела у корист појединаца. Стицање ренте остварује се кроз лобирање и корупцију.

Корупциони односи политичара и тржишних учесника, могу се формирати у оквирима система пореских олакшица за одређене производе, које политичари често називају "стратешким". Порез као уметак између цене коју одређује продавац и цене коју плаћа купац, фактор је који значајно утиче на понуду и потражњу, али он је "нужно зло", јер обезбеђује функционисање државе, односно цивилизације. Потпуно је природно стање да држава тежи да прикупи више, а обвезник плати мање, или сасвим избегне обавезу. Те две тежње морају бити доведене у равнотежу.

Са друштвеним променама које носи транзиција, појављују се нови облици девијантног друштвеног и државног организовања. У доба социјализма сматрало се да је држава "отуђена" када се владајући слојеви који поседују политички монопол физички и у материјалном погледу одвоје од народа, а притом злоупотребљавају институције према сопственим потребама. У демократском уређењу појављује се облик тзв. "заробљене" државе, у ком се институције налазе под јаким утицајем пословних олигархија, које уз помоћ великог новца креирају регулативу и политичку сцену према сопственим интересима, уз обавезну злоупотребу медија.

Да би се квалитетно сагледало шта је демократска и слободна држава, а шта демократска заробљена држава, неопходно је претходно сагледати сам појам демократије. Изворно значење речи демократија, потекло је из старогрчког језика, прихваћено као *"владавина народа"*, а данас има читав низ значења:

- *"Подређивање мањине већини"*,
- *"Једнака права свих да одређују структуру и управљање друштвом"*,
- *"Највеће благостање за највећи број чланова друштва"*.

Анализирајући ове дефиниције појма демократије, лако се уочава несклад између теорије и стварности. Многа друштва која се данас сматрају демократским, функционишу далеко од теоријског модела: највећи број чланова друштва живи сиромашно, или чак у беди, мањина управља већином, а права на одређивање структуре и управљање друштвом су потпуно обесмишљена, најчешће пуким гласањем на изборима. Иако се дефинисање појма демократије, пре свега односи на његов политички аспект, многе карактеристике демократије указују да је она знатно шири појам. Она представља значајан степен аутономије друштвених институција, што значи да у друштву постоји расподела моћи на многе институције, да моћ није у рукама малог броја људи, или једне особе. Демократија такође гарантује члановима друштва равноправну расподелу добара, могућност стицања знања, могућност забаве и уживања у уметности, уопште у достигнућима савремене културе и цивилизације. Јасно је да је демократија у свом пуном смислу, практично неодржив систем, уколико чланови друштва нису постигли висок ниво друштвене одговорности, слободе мишљења и критичности.

Постоје одређене супротности у западном и источном схватању појма демократије. Оне се углавном односе на питање индивидуалних слобода. Западно схватање демократије инсистира на начелу слободе, али и на разликама у економској моћи које су природне. Али у западним друштвима је управо уочљиво велико материјално раслојавање, где богати слој може у већој мери да оствари своје потребе, него средњи и сиромашни слој. Социјалистичко схватање појма демократије инсистира на једнакости, али се то начело не односи на владајући слој друштва, па се та једнакост практично своди на једнакост у сиромаштву. Све ово говори у прилог тврдњи како дефинисани принципи демократије не морају имати везе са стварношћу.

Антидемократско друштво дефинише се у политичком смислу као владавина (без значајних ограничења), једне особе, (диктатор, монарх), или групе (економска или политичка елита, војска), над већином. У антидемократском друштву могу постојати ауторитарна и тоталитарна држава, које се битно разликују. Ауторитарном државом влада елита, контролишући најзначајнија средства принуде (полиција, војска, бирократија и судство). У таквој држави, може бити намерно остављена слобода у неким доменима који нису битни за

очување власти, али служе као "вентил за незадовољство".¹³⁷ У тоталитарној држави такви "вентили" не постоје, већ се држава уплиће у све домене друштва, друштво је политизовано, па се разлика између државе и друштва губи.¹³⁸ Са друге стране, у демократском друштву могуће су појаве да владајућа већина законодавним и извршним поступцима легализује коруптивно деловање у интересу појединаца, или фирми. Такво деловање назива се "законска корупција", или "инвестиције у законске баријере". У овом случају прокламована демократска држава поприма одређене облике тоталитарне, јер када су непоштене делатности наметнуте и заклоњене законом, јавност нема начина да им се ефикасно супротстави.

3.1.1. Специфичност Руске Федерације

Русија је земља у транзицији која је прошла кроз период велике пљачке државне својине и невероватно високе корупције, па зато не чуди оштрина предвиђених санкција за коруптивна дела. Русија је почетком 21. века, била најдрастичнији пример заробљавања државе од стране мале групе моћних људи, названих олигарсима. Према истраживањима рађеним за потребе Светске Банке,¹³⁹ у 2003. години, 22 олигарха контролисало је 40% индустријске производње, 39% укупне годишње продаје и 42% запослене радне снаге,¹⁴⁰ а само десет породица у јуну 2003. године располагало је са 60,2% акција које су се котирале на берзи.

У односу на доба Совјетског Савеза, кривично право у савременој Русији значајно је измењено. Кривични законик који је донет 1996. године,¹⁴¹ садржи значајне промене. Чланови 290. и 291. КЗ РФ односе се на примање и давање мита. Примање мита сагледано је са два основна и два тежа појавна облика. Основно дело (лакши облик), чини службено лице које лично, или преко

¹³⁷ Као пример такве државе може се узети Србија деведесетих година XX века, у доба режима Слободана Милошевића. Држава је контролисала најважније функције, али није спутавала политичко организовање, слободу говора, јавно протествовање против режима, слободу вероисповести итд.

¹³⁸ Пример су државе са диктатуром стаљинистичког типа у којима је све било под државном контролом: СССР, земље Источног блока у Европи за време "Хладног рата", комунистичка Кина.

¹³⁹ Guriev, S.; Rachinsky, A. (2005.) *The Role of Oligarchs in Russian Capitalism*, Journal of Economic Perspectives, Volume 19, Number 1.

¹⁴⁰ Према: Таловић, В. (2008.) *Економски развој заробљене државе*, Економски факултет, Подгорица.

¹⁴¹ Федосова, И.; Скуратова, Т. (2005.) *Уголовниј кодекс Русијској федерацији*, Москва.

посредника прими новац, хартије од вредности, другу имовину или корист имовинског карактера, како би нешто учинило, или пропустило у оквиру службеног овлашћења, или положаја, у корист даваоца мита. За ово дело прописане су две могуће казне.

Дефинисана су и два тежа облика корупције. Први тежи облик односи се на лица са посебним личним својствима — лице које врши државну службу у органу Руске Федерације, или је старешина органа локалне самоуправе. Због статуса починиоца прописане су високе казне. Други, најтежи облик подмићивања, дефинисан је ако је радња примања мита предузета у случају:

1) Примања мита од стране групе лица уз претходни договор, или од стране организоване групе.

2) Вишеструког примања мита.

3) Изнуђивања мита.

4) Подмићивања у великом обиму. Овај облик постоји ако вредност новца, хартија од вредности, или друге материјалне користи, прелази износ од три стотине минималних износа цене рада. За ово дело одређена је затворска казна у трајању од седам до дванаест година, са конфискацијом, или без конфискације имовине. Дефинисане су и строге казне за починиоце дела давања мита, али се осумњичени могу ослободити гоњења уколико добровољно пријаве дело органима гоњења.

3.1.2. Корупција у Хрватској

Традиционално, регион Балкана је недовољно отпоран на корупцију и организовани криминал, јер се наставља на нестабилан регион који се протеже до Авганистана, и представља својеврсну раскрсницу међународног криминала и тероризма. Зато је на том подручју последњих година уочљив пораст корупције и организованог криминала, посебно у трговини људима, а највише у трговини женама (ради проституције), као и наркотицима и оружјем. Посебна опасност је у томе што је на Балкану организовани криминал повезан са политиком и државом, тако да је веома тешко раздвојити криминалне од легалних делатности, јер су власт, банке, велика предузећа и многи слојеви друштва, умешани у криминал и имају користи од њега. Организоване, али и неформалне мреже, диригују процес приватизације великих предузећа, криминалним радњама

ометају транзицију и присвајају велико богатство, чиме директно спречавају развој предузетништва и грађанског друштва. Злочиначке банде на Балкану тесно сарађују у корупцији и организованом криминалу, па се при вршењу криминалних дела без икаквих предрасуда и анимозитета друже Срби, Хрвати и Албанци, а помажу им и криминалне групе из Русије, Украјине, Молдавије и Румуније, које су такође присутне у региону.

Није спорно да у Хрватској постоје поједини облици корупције и организованог криминала којима су погодвали услови створени у променама од почетка деведесетих година. Као криминогени фактори испољавали су се недовољна развијеност тржишне привреде с пратећом економском кризом, која је производила сиромаштво једног слоја људи и утицала на слаб развој демократских односа и функционисање правосудних институција. Одређен утицај на корупцију и организовано криминално деловање имале су и неке слабости и незаконитости у процесу приватизације, што се посебно одразило у домену привредног криминала. Иако су најважнији фактори етиолошког карактера садржани у друштвено-политичким и економским променама у процесу транзиције, неминован утицај остварили су и оружани сукоби. Типичне делатности корупције и организованог криминала у Хрватској испољавају се кроз кријумчарење дроге, оружја, недозвољене трговине, прања новца, трговину људима и међусобне обрачуне појединих криминалних организација.

Казнени закон Републике Хрватске у глави двадесет петој, у групи кривичних дела против службене дужности, предвиђа два кривична дела корупције, и то: 1) примање мита у члану 347. КЗ РХ и 2) давање мита у члану 348. КЗ РХ.¹⁴²

¹⁴² Деренчиновић, Д. (2000.), *Казненоправни садржаји у супротстављању корупцији*, Загреб, стр. 147-173.

ЗАРОБЉЕНА ДРЖАВА

"Модерна државна власт је само одбор који управља општим пословима целе буржоаске класе".

Маркс, К.; Енгелс, Ф. (1977.) *"Манифест комунистичке партије"*

Глобализациони процеси у последњој деценији омогућили су утицајним богаташима (тзв. тајкунима, олигарсима), да се без препрека мешају у званичну политику и законодавство појединих земаља — и развијених и транзиционих. Такво деловање у свом поодмаклом облику доводи до појаве која се зове **заробљавање државе**.¹⁴³ Заробљавање подразумева неформално контролисање институција до нивоа њихове потпуне зависности тј. немоћи, губитка суверенитета институција. Ова појава представља претњу како економијама земаља у којима се јавља, тако и осталим економијама, због глобализацијом успостављених односа.

3.1.3. Начини заробљавања државе

Поједини стручњаци сматрају да постоје два начина заробљавања државе: 1) нелегални, (путем корупције) и 2) легални, (путем лобирања, које није противзаконито). Неки сматрају да је сваки стратешки утицај на одлуке државе заправо само лобирање, док корупција може бити само административна. Оваква становишта данас су углавном одбачена и на заробљавање државе гледа се искључиво као на облик високе корупције.

ЗАРОБЉАВАЊЕ ДРЖАВЕ је облик корупције коме није циљ заобилажење регуларних правила институционалног система, већ му је циљ интеграција у институционални систем и његова унутрашња контрола.

Према дефиницији Светске банке (*World Bank*), заробљавање државе представља утицај компанија на обликовање основних правила друштва: закона,

¹⁴³ Енг. *State Capture*.

политике и регулативе, кроз незаконита и нетранспарентна плаћања извршне, законодавне и судске власти.¹⁴⁴ По овом мишљењу, разлика између административне корупције и заробљавања државе је у извору ренти и њиховој расподели.

ТАБЕЛА 3.1. — Које се државне институције заробљавају и ко их заробљава

КОЈЕ СЕ ДРЖАВНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ЗАРОБЉАВАЈУ?	КО ЗАРОБЉАВА ДРЖАВНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ?
<ul style="list-style-type: none"> — Законодавство — Извршна власт — Правосуђе — Регулаторна тела (агенције) 	<ul style="list-style-type: none"> — Приватне фирме (каптори) — Политички лидери — Уске интересне групе — Међународне институције

Извор: аутор.

У интеракцији државе и предузећа, наилази се на три облика корупције: 1) *административна корупција*, 2) *заробљавање државе* и 3) *утицај на државу*. Административна корупција углавном служи да се кроз незаконита и нетранспарентна плаћања државним службеницима избегне плаћање пореза, спровођење закона и прописа. У случају овог облика корупције, рента потиче из дискреционог права државе да регулише активности компанија и ову ренту углавном ужива корумпирани службеник.¹⁴⁵ За разлику од овог модела, *модел заробљавања државе* подразумева да рента долази од снаге и могућности компанија да регулативу прилагоде сопственом пословању, при чему главни део ренте добија сама компанија. Модел утицаја на државу подразумева да фирме могу на одређени начин да утичу на доношење и спровођење прописа. У питању су фирме које не морају обавезно да "плаћају" услугу, јер су у већинском државном власништву, оф-шор компаније, или фирме, које блиско пословно сарађују са државом.

¹⁴⁴ Hellman, J.; Jones, G.; Kaufmann, D. (2000.) *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank.

¹⁴⁵ Овај облик корупције назива се још и "државна рука која отима" - eng. *grabbing hand*.

ТАБЕЛА 3.2. — Облици корупције који су у додиру са пословном средином

ОБЛИЦИ КОРУПЦИЈЕ КОЈИ СУ У ДОДИРУ СА ПОСЛОВНОМ СРЕДИНОМ	
ВРСТА	ОБЛИК КОРУПЦИЈЕ
ЗАРОБЉЕНА ДРЖАВА	<p>Продаја посланичких гласова при доношењу закона у приватном интересу.</p> <p>Продаја председничких декрета у приватном интересу.</p> <p>Продаја судских пресуда у процесима против криминала.</p> <p>Продаја судских пресуда у случајевима арбитраже.</p> <p>Нелегалне исплате политичким партијама за остваривање приватних интереса.</p> <p>Финансирање предизборних кампања.</p> <p>Корупција у јавном сектору.</p>
АДМИНИСТРАТИВНА КОРУПЦИЈА	<p>Покровитељство, тј. постављање рођака и пријатеља на јавне положаје.</p> <p>Мито дат јавном службенику ради избегавања пореза и прописа.</p>

Извор: аутор.

Модел корумпиране власти може се представити следећом формулом:

МОДЕЛ КОРУМПИРАНЕ ВЛАСТИ
$V = A + B - K$
<p>V — Укупна рента, или укупан приход коруптивне мреже</p> <p>A — "Корупциона такса" која је резултат административне корупције</p> <p>B — Рента која потиче од каптора који утиче на правила игре</p> <p>K — Трошкови узимања ренте који се састоје из:</p> <p>K₁ — Трошкови остајања на власти који укључују трошкове избора, али и све друге издатке потребне да се сачува подршка већине бирачког тела и одржи имиџ лидера.</p> <p>K₂ — Трошкови прикривања доказа (директна плаћања полицији, тужиоцима, судијама, издаци за поткупљивање медија, спречавање академских истраживања, накнаде адвокатима који воде поступке за "клевете и увреде", и све друго што је потребно да се незаконитости прикрију.</p>

Извор: Према: Phongpaichit, Pasuk (2005.) *Corruption & Democracy in Thailand*, Silkworm Books.

Анализирајући представљени модел корумпиране власти, закључује се да у заробљеној држави политичка гарнитура на власти тежи да повећа корист (тј. ставке А и В), а да смањи трошкове (ставка К). Да би ово постигла, тежи да

оствари контролу над судством, маргинализује независна тела са функцијом контроле институција власти, ограничи слободу медија и створи слику о безначајности корупције и њеном ниском нивоу.

У заробљавању државе учествује друштвена и политичка елита, а није редак случај да у томе учествују и политички лидери у циљу остваривања личне (материјалне) користи. Постизању овог циља погодује неодређеност пословних и политичких циљева политичких и економских елита, као и концентрација финансијске и политичке моћи у уском кругу људи.

Заробљавање државе има два аспекта. **Први аспект** представља опструирање реформи, или њихово каналисање у одређеном правцу. **Други аспект** је такозвано **тунеловање ресурса**.¹⁴⁶ Тунеловање није везано искључиво за заробљавање државе и државни сектор, већ се јавља и у приватном сектору са одређеним специфичностима. Ово је појава која се у транзиционим земљама јавља пре започете приватизације друштвених/државних предузећа, када менаџмент државне фирме пребацује активу у друго (приватно) предузеће, које је на одређен начин повезано. Ово је специфичан облик крађе, али не у правном смислу, (јер је обезбеђена привидна законитост трансакција, де јуре), већ у фактичком смислу (де фацто). Овакве нетржишне трансакције омогућавају да се појединци енормно обогате, тј. постану тајкуни у врло кратком року, а да за то имају привидно правно покриће. Тунеловање се јавља и код предузећа у мешовитој својини, када се трансфер активе и профита усмерава у корист већинског власника, који у исто време има и приватно предузеће.¹⁴⁷ Трансфер се обавља склапањем штетних уговора о промету, или услугама са приватном фирмом у којој заступник капитала има неки удео. Овакви уговори остварују се на штету мањинског власника, или на штету друштвене/државне својине. Тунеловање активе веома је карактеристично за јавна предузећа и њихове јавне набавке, али и за друштвена предузећа која нису приватизована, већ се годинама налазе у стечају. Тунеловање као легална пљачка предузећа постоји и у развијеним тржишним економијама, али се масовно јавља у транзиционим земљама од 1990. године.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Eng. *Tunnelling*.

¹⁴⁷ Prema: Johnson, S. et al. (2000.) *Tunnelling*, Harvard Institute of Economics Research, Discussion paper No 1887.

¹⁴⁸ О типичним случајевима тунеловања ресурса у Србији видети код предузећа "Мобтел", "Срболек" и "Југоремедија".

Најзначајније питање заробљене државе је заправо њен утицај на расподелу дохотка и социјално раслојавање. Случајеви заробљавања државе постају све актуелнији, па стога светске финансијске институције придају све више значаја теоријском сагледавању овог проблема. Узроци и начини заробљавања транзиционих држава од стране политичких и економских елита, често се разликују, али имају и доста заједничког.

Истраживања су показала да је концентрација великог броја битних јавних функција у рукама неколицине, основни узрок формирања олигархијских политичких структура и заробљавања државе. Из тог разлога се посебна пажња поклања доношењу специфичних закона и изградњи институција које се боре против сукоба интереса, корупције, и за заштиту конкуренције на тржишту. Такође, од значаја су прописи који захтевају израду тзв. имовинске карте за државне функционере приликом ступања на функцију, као баријера злоупотребама функција и незаконитом богаћењу.

Индекс заробљености државе први пут су почеле да одређују Светска банка и Европска банка за обнову и развој кроз своје истраживање спроведено 2000. године.¹⁴⁹ Ово истраживање имало је за циљ да утврди степен умешаности фирми у обликовање регулативе и њену примену, а обухватило је 3000 предузећа у 20 транзиционих земаља. Истраживање је засновано на следећим питањима која су постављана фирмама, са уводним питањем, у којој мери је присутно:

- Продавање скупштинских гласова при изгласавању закона.
- Доношење уредби у складу са приватним интересима.
- Манипулисање од стране Народне банке.
- Куповање судских одлука за криминална и остала дела.
- Прилози које приватници дају као донације политичким партијама и за финансирање изборних кампања.
- Непотизам који значи да високи државни функционери постављају своје рођаке и пријатеље на јавне функције.¹⁵⁰
- Мито плаћен државним службеницима да би се избегло плаћање порез и да би се "заробили прописи".

Истраживање је дало резултате који су приказани на следећем дијаграму.

¹⁴⁹ Јовановић, П. (2001.) *Анатомија корупције*, Транспарентност Србија, Београд.

¹⁵⁰ Прецизније речено, ситуација када особа на положају поставља своје пријатеље на јавне функције назива се *кронизам*.

СЛИКА 3.4. — Композитни индекс заробљавања државе

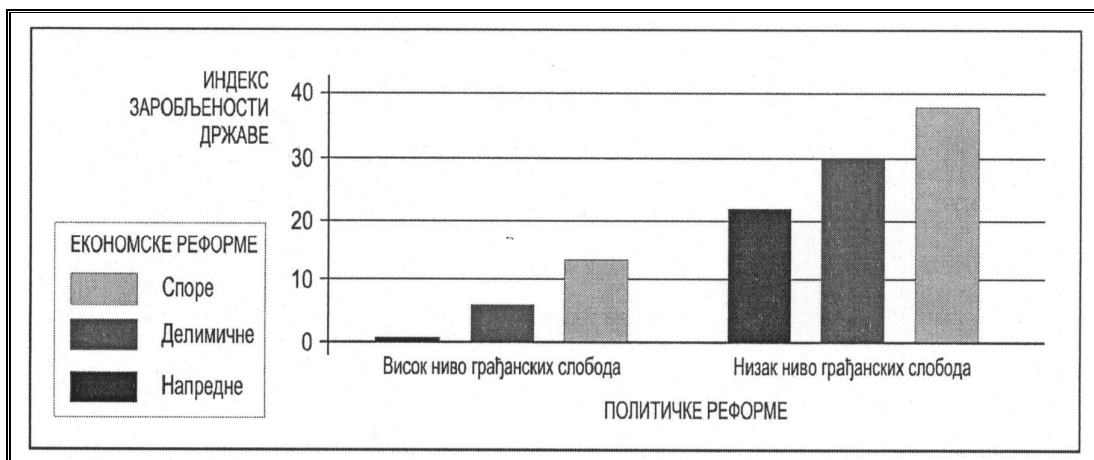


Извор: Према: World Bank (2000.) *Business Environment and Enterprise Performance Survey - BEEPS*. Ово истраживање није обухватило Србију и Црну Гору.

Посматрајући податке о постсоцијалистичким државама, уочљиво је да је највећи степен заробљавања државе регистрован у: Бугарској (28%), Хрватској (26%), Русији (32%), Украјини (33%), Молдавији (37%), Румунији (21%) и Словачкој (24%), а најмањи степен у: Словенији (7%), Мађарској (7%), Естонији (10%), Чешкој (11%), Литванији (11%) и Пољској (12%).

Истраживања су утврдила везу између спровођења реформи, нивоа грађанских слобода и заробљавања државе. Уочено је да се висок ниво заробљавања државе највише јавља код земаља које су делимично спровеле политичке и економске реформе. Те земље су карактеристичне по већој концентрацији моћи у рукама мањег број људи и по спором спровођењу реформи институција које утичу на формирање и функционисање тржишта. Очигледно је да земље са високим нивоом грађанских слобода и напредним реформама не познају проблем заробљавања државе. Подаци које приказује следећи дијаграм говоре у прилог тврдњи да фирме каптори представљају главну кочницу реформи.

СЛИКА 3.5. — Заробљена држава и реформе

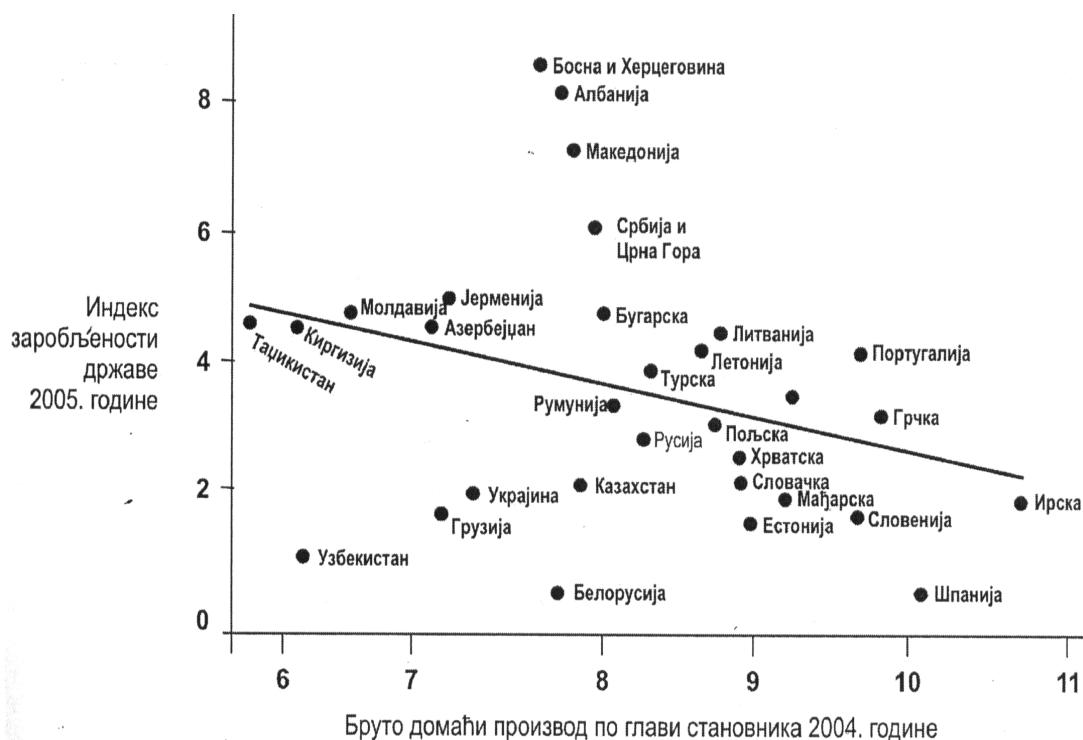


Извор: Према: Светска банка и Европска банка за реконструкцију и развој, (1999.) *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, У истраживању у обзир нису узете земље које се сматрају неслободним. Политичке реформе су приказане на основу Freedom House индекса грађанских слобода (1997.-99.).

Истраживања Светске банке показују да је развој економије у заробљеној држави за око десет процентних поена БДП мањи у трогодишњем периоду. На следећем графику може се уочити да индекс заробљености државе врло често одговара нижем бруто домаћем производу по глави становника. Ово истраживање из 2005. године обухватило је и бившу државну заједницу Србија и Црна Гора.¹⁵¹

¹⁵¹ Извор: World Bank, BEEPS 2005., *World Development Indicators*.

СЛИКА 3.6. — Корелација индекса заробљености државе и бруто домаћег производа по глави становника



Извор: World Bank, BEEPS 2005., *World Development Indicators*.

Повезаност ниског БДП са високим индексом заробљавања државе ипак није правило. На претходном графику уочавају се позиције држава које имају низак индекс заробљености државе, а у исто време и низак БДП. То су пре свега Узбекистан, Грузија, Белорусија и Украјина. Разлог за то се можда може тражити у ригидности политичког система који нагиње аутократији, али се то не може са поузданошћу тврдити. Уочава се да се Србија налази на веома незавидној позицији, међу државама са највишим индексом заробљености, где су од посматраних земаља једино Македонија и Босна и Херцеговина лошије котиране. Положај Узбекистана на овом графикону представља прави парадокс (или изузетак који потврђује правило), јер ова земља има веома низак индекс заробљености државе, нижи чак и од многих развијенијих земаља, а да је притом БДП веома низак, готово најнижи од посматраних земаља. Разлог за то треба тражити у чврстом аутократском режиму који влада у тој земљи. Сумњу у веродостојност података из датог графика изазива позиција Украјине и

Грузије. Стиче се утисак необјективности истраживача, чак политичке пристрасности, са намером да се ове две земље, кроз позитивније оцењивање од реалног, извуку из интересне сфере Руске Федерације.

Разлог везе заробљености државе и бруто домаћег производа лежи у понашању корумпираних државних службеника и фирми-каптора. Корумпирани службеници намерно не унапређују функционисање државних институција, јер би то угрозило њихово узимање ренте.

Заробљавање државе се не ограничава само на тржишну утакмицу, већ утиче и на државне подухвате од јавног значаја. Корумпирани државни службеници у дослуху са каптор фирмама усмеравају средства из јавних фондова у извођење комплексних пројеката са високим трошковима извођења и одржавања. Овакве послове изводе каптор фирме без стриктне контроле рокова и квалитета извођења радова. У Србији се повремено дешава да избије понеки скандал везан за ову појаву (често везано за изградњу путева, мостова), али по правилу, бива брзо заташкан. На ове појаве нису имуне ни развијене земље. Познат је пример из Италије када је средином двадесетог века хапшење неколицине политичара изазвало велики пад капиталних инвестиција. У наредних неколико година, трошкови изградње градске железнице опали су за 52%, трошкови изградње подземне железнице за 57%, а буџет за изградњу новог аеродрома смањен је за чак 59%.¹⁵² Размишљајући о корелацији заробљености државе и степена страних инвестиција, обично се помисли да су каптор фирме по правилу у свим земљама углавном домаће, оне које познају тржиште, имају више информација о њему. Међутим, истраживања су показала другачије резултате: страни улагачи су скоро дупло ангажованији на заробљавању државе него домаће фирме у оним земљама где је индекс заробљености врло висок. У земљама са ниским индексом заробљавања, стране фирме се теже одлучују на такво деловање од домаћих. То значи да у заробљеним државама директне стране инвестиције повећавају ниво заробљености. Ову тврдњу потврђују резултати истраживања приказани у следећој табели.

¹⁵² Tanzi, V., Davoodi, H. (1997.) *Corruption, Public Investment and Growth*, International Monetary Fund.

ТАБЕЛА 3.3. — Веза између директних страних инвестиција и заробљавања државе

ВЕЗА ИЗМЕЂУ ДИРЕКТНИХ СТРАНИХ ИНВЕСТИЦИЈА И ЗАРОБЉАВАЊА ДРЖАВЕ			
Фирме које заробљавају државу	У свим земљама	Висок степен заробљености државе	Низак степен заробљености државе
Све фирме	9,3%	11,4%	6,8%
Домаће фирме	9,0%	10,4%	7,3%
Стране фирме	11,5%	18,7%	4,0%

Извор: Hellman, J.; Jones, G.; Kaufmann, D. (2002.) *Far From Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies*, World Bank, European Bank for Reconstruction and Development.

Из табеле се види да је у земљама са високим степеном заробљености државе процентни удео страних фирми-каптора значајно већи него у земљама са ниским степеном заробљености. Резултати истог истраживања показују како стране фирме које учествују у заробљавању државе, имају већи раст него друге стране компаније у свим транзиционим земљама. У земљама са високим степеном заробљености стране каптор-фирме имају дупло већи раст.

Постојећи лобији, (и домаћи и страни), утичу на економску политику, чинећи да земља буде затворенија у односу на остатак света. Они имају интенцију да утичу на владине одлуке око доношења трговинских баријера, како би се на тај начин заштитили од уласка нове конкуренције. Корупција утиче на ефикасност и обара укупни ниво размене, и на домаћем тржишту и са иностранством. У друштвима са корупцијом на ниском нивоу, постојећи произвођачи имају исте тежње, али су могућности за њихово остварење ограничене. Корупција утиче на заштиту власничких права и уговарање, они постају скупи и компликовани. Ове појаве утичу на мањи увоз и извоз, а такође и на мањи прилив нових директних страних инвестиција. Тајкуни очекују делимичну либерализацију уз задржавање државног интервенционизма и рестрикција у спољној трговини, уз ограничавање приступа страном капиталу. То подиже вредност њихових инвестиција, јер их штити од конкуренције и омогућава екстрапрофит. Ово је универзални принцип понашања тајкуна у току транзиције. Затварањем тржишта и ограничавањем конкуренције они остварују заробљавање државе, то јест инструментализују државу у смеру своје користи, тј. привилегија. Очигледан пример за то како државни органи штите тржиште у

корист тајкуна је понашање које показује влада, када, на пример, запрети скок цена уља на домаћем тржишту. Поскупљење овог артикла ударац је на буџет најсиромашнијих, најбројнијег слоја који може на изборима да угрози представнике власти. Стога је влада принуђена да цену овог и сличних производа обуздава. Међутим, уместо да либерализује увоз и отвори утакмицу у којој би учесници били принуђени да снижавају цене, влада интервентно увози уље, или га продаје из робних резерви. Тако постојећи монополисти на тржишту остају неугрожени.

3.2. МОДЕЛ КОРУМПИАРАНЕ (ЗАРОБЉЕНЕ) И МОДЕЛ ПОШТЕНЕ ДРЖАВЕ

Узимајући до сада речено у обзир, могуће је одредити карактеристике поштене државе, која ради у интересу својих многобројних грађана, и карактеристике корумпиране и заробљене државе, која игра улогу агента интересних група, или појединаца. Речено се у есенцијалном облику може представити следећом табелом:

ТАБЕЛА 3.4. — Модел поштене и модел заробљене државе

ПОШТЕНА ДРЖАВА	КОРУМПИРАНА (ЗАРОБЉЕНА) ДРЖАВА
<ul style="list-style-type: none"> • Владавина права. Равноправност грађана. • Ефикасна заштита својинских права. • Држава је принципал предузећу. • Држава је агент јавности. • Нижа општа стопа пореза уместо система изузетака и привилегованих пореских стопа на одређене артикле. • Одговорни јавни службеници. • Транспарентност буџета. • Транспарентне и заштићене јавне набавке. • Ефикасна регулаторна тела (агенције). • Слободни медији. • Слободни избори - истинска демократија. 	<ul style="list-style-type: none"> • Држава је агент предузећа и појединаца. • Неефикасна и корумпирана администрација. • Корупција као екстра-порез грађанима (мање новца за јавну потрошњу - трошкове). • Корумпирана влада има мање новца за остварење сопствених пројеката. Због мањка новца смањују се зараде у јавном сектору. • Финансијска исцрпљеност корумпиране државе. • Незаштићена својинска права. Нефункционално и корумпирано судство. • Корумпирани органи гоњења (полиција, тужилаштво) у дослуху са интересним групама. • Корупција умањује економски раст и ефикасност државне управе. • Злоупотреба државних субвенција. • Непотизам у државним структурама. • Клијентелизам на тржишту. • Клијентелизам у медијима. • Манипулације изборима - лажна демократија- (диктат, тиранија).

Извор: аутор.

Посматрајући претходну поделу, може се закључити да права, поштена држава, у свом пуном облику и не постоји. Немогуће је наћи пример ни у садашњости, ни у прошлости, да је једна држава функционисала на апсолутно поштен начин. Морамо се сетити речи Адама Смита, који је у својој књизи *"Истраживање природе и узроци богатства народа"* рекао:

*"Грађанска влада, уколико је основана за заштиту власништва, заправо је основана за одбрану богатих против сиромаша, или оних који имају неко власништво против оних који немају уопште ништа".*¹⁵³

Сагледавајући стање у данашњем друштву, у ком су тржиште и преко њега нагомилана материјална добра једино мерило вредности, на државу се критички може гледати као на сервис који служи остварењу богаћења на тржишту, које ни у једном случају није апсолутно слободно, већ подложно утицају моћних група и појединаца. Имајући у виду корупционе односе између богаташа, политичара и медија, уочава се одсуство праве слободе избора на политичком тржишту. То подразумева одсуство демократије, која се посредно претвара у систем прикривеног диктата, а кроз то у тиранију моћних над немоћнима. Економска сфера корумпиране и заробљене државе подељена је на **моћнике** који располажу огромним средствима и монополама, (гомилајући богатство), **средњи власнички слој** који поседује мала предузећа и бори се за опстанак на тржишту, и **нижи слој** радника и сељака, који је принуђен да на тржишту рада (које непрестано флукуира), продаје свој труд, вештину и знање по оној цени коју диктира слој моћника. У корумпираној држави, у којој демократија представља инструмент манипулације, апсолутно су заштићена права искључиво моћног слоја који утиче на механизме државе, или чак њима посредно управља. Чак и ефикасна, конкурентна привреда, може изазвати социјалне тензије на основу непожељне прерасподеле националног дохотка.

Правичност и ефикасност могу бити остварени уколико држава има вољу и намеру да их оствари спровођењем дефинисане економске политике. Грана економске науке која се бави критеријумима за оцену алтернативних економских политика, а која узима у обзир и ефикасност и правичност, зове се економија благостања (или нормативна економија).

¹⁵³ Смит, А. (1970.) *Истраживање природе и узрока богатства народа*, Култура, Београд.

Поштена држава, која се понаша као агент свих својих грађана, (а не привилегованих слојева), **има задатак и циљ да контролише правичност расподеле националног дохотка**. Остаје питање како ту контролу остварити. Проблем лежи у доношењу одлука које утичу на трејдоф¹⁵⁴ између праведности и ефикасности. У питању је део добити која се губи при остварењу правичних решења, тј. преносу дохотка са богатијих на сиромашније. Неслагање међу економским стручњацима око овог проблема заснива се на два питања: да ли постојећи доходак правичније делити применом државних механизма, или се старати да се укупан доходак повећа, па тако обезбедити више добара за све.

3.3. УПОРЕДНА АНАЛИЗА КОРУПЦИЈЕ У РАЗВИЈЕНИМ ЗЕМЉАМА И ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ

Корупција као друштвени феномен постоји одувек и јавља се и у богатим и у сиромашним друштвима. Међутим, многа истраживања показују како се покретачи корупције битно разликују у развијеним и неразвијеним земљама. Уочава се да транзиционе земље болују од сличних облика корупције, али да на њу неједнако реагују, тј. да се упркос сличности проблема њихов развој разликује. Докази говоре да земље у транзицији по правилу имају висок ниво корупције. Изгледа као парадокс да неки малобројни изузеци међу њима, са ниским степеном корупције, немају и висок степен развоја. У сваком случају, уочена је веза степена корупције и привредних резултата, али су подаци о томе прилично непоуздани. Све говори како је у транзиционим земљама корупција заправо циљ политике, тј. да се одређени појединци и групе налазе у политици како би стекли прилику да буду корумпирани.

Оно што је заједничко појави корупције и у развијеним, и земљама у развоју, је то што јавни службеници за одређену надокнаду (мито), уклањају тржишне и друге баријере онима који нису спремни да трпе конкуренцију, опструкцију и губљење времена у пословању због административних процедура. Основна разлика се састоји у опортунитетном трошку који јавни службеник може имати у случају откривања коруптивног дела. Пошто је у транзиционим земљама, по правилу, зарада јавног службеника врло ниска, а могућност откривања дела

¹⁵⁴ **Трејдоф**-ситуација у којој повећање благостања једног појединца може да се оствари само на рачун благостања других. Настаје после остваривања **Парето-оптималности**, код које нико не може бити на добитку уколико неко други не буде на губитку.

релативно мала, при чему су казне за таква дела такође мале, произилази да је опортунитетни трошак у таквом случају мали, па се стога чак и функционери на најнижем нивоу упуштају у коруптивно деловање. То узрокује широку распрострањеност корупције у транзиционим земљама. Држава тако ствара ограничења тржишту на свим нивоима власти, из чега проистиче коруптивна рента, привреда заостаје, а бирократија јача своје позиције. За разлику од транзиционих, у развијеним земљама, опортунитетни трошак је веома висок, јер су државни службеници добро плаћени, а налазе се под строжим надзором ("мониторингом") и контролних тела и јавности.

СЛИКА 3.7. — Покретачи и утицаји корупције
(на основу неокласичне теорије)



Извор: Према: Khan, M. — *Одреднице корупције у земљама у развоју: ограничења конвенционалне економске анализе*. Зборник: Роуз-Ејкерман, С. (2008.) *Економија корупције*, Службени гласник, Београд.

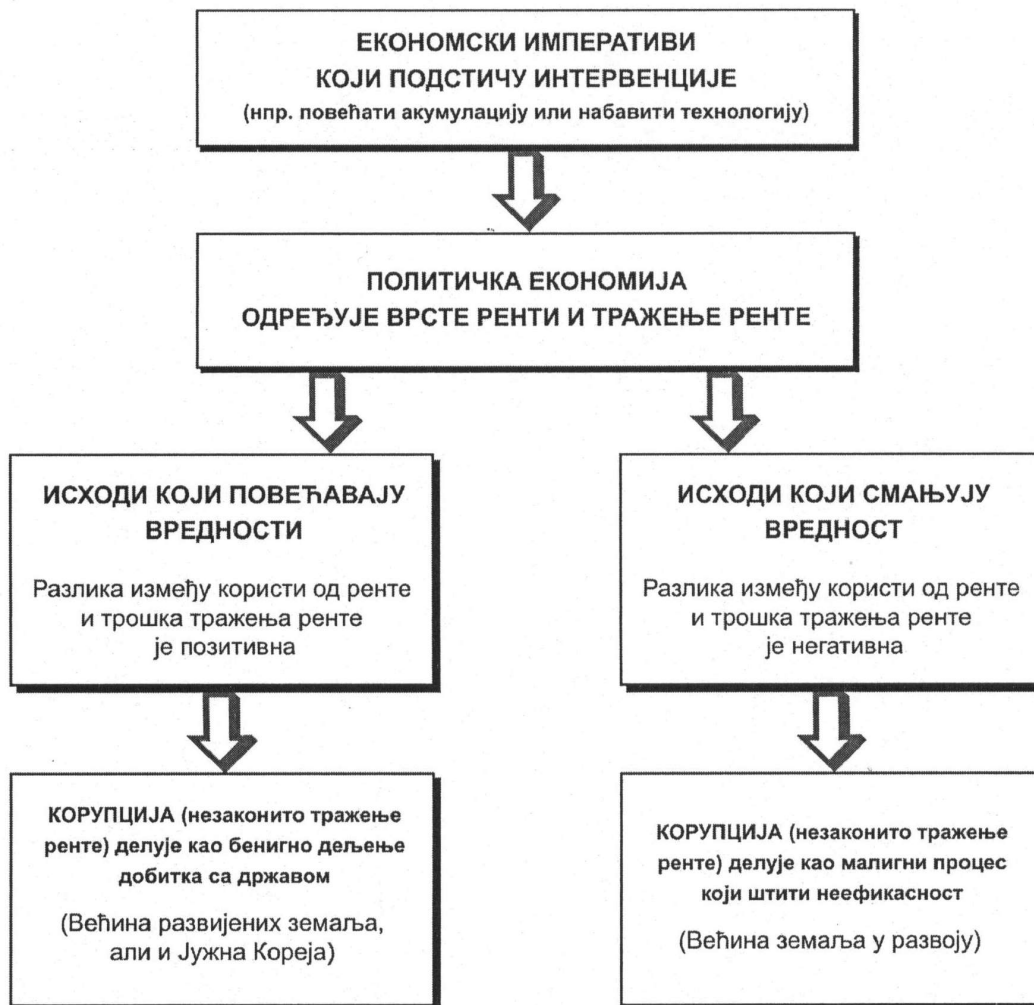
Овакво коруптивно деловање ствара бескористан друштвени трошак који се огледа у два аспекта. Први, губитак продуктивних ресурса који се, уместо у инвестиције, усмеравају у мито. Други аспект представља трошак због

наметнутих ренти и ограничења која стварају јавни службеници: монополске ренте, ограничавање увоза због монопола, беспотребне субвенције гранама које се не развијају, усмеравање новца интересним групама, итд. Препреке на тржишту поскупљују трансакције и на тај начин умањују ефикасност.

Са друге стране, државна интервенција може имати шири опсег, па стога постоји могућност разних врста корупције које дају различите ефекте, не увек негативне. Тржиште прави грешке које држава у одређеним случајевима коригује својом интервенцијом. И такве корисне интервенције стварају ренту и тржишна ограничења, али и та рента може створити нова побољшања.

Истраживања земаља у развоју показала су да постоје случајеви када већи број интервенција и ренти убрзава развој, уколико се њима правилно управља. То се углавном односи на ренте које дају подстицаје за увођење нових технологија, или доприносе стабилизацији политичких прилика. Ако држава ствара корисне ренте, онда јој то даје дискрециону моћ прерасподеле ренти и стварања регулативе коју корисници морају поштовати да би ренту добијали. Из тога ће настати тражење ренти, које се може остварити поред осталог и корупцијом (митом), али и законитим видовима тражења ренти (прилозима политичким партијама, лобирањем). Будући да су ренте корисне, оне ће апсорбовати негативан утицај корупције и трошкова тражења ренти. У оваквом случају, корупција се на неки начин може толерисати, јер без ње ефикасност не би била постигнута, или би била мања. Речено се може представити следећом шемом:

СЛИКА 3.8. — Покретачи и утицаји државне корупције



Извор: Према: Khan, M. — *Одреднице корупције у земљама у развоју: ограничења конвенционалне економске анализе*. Зборник: Роуз-Ејкерман, С. (2008.) *Економија корупције*, Службени гласник, Београд.

На претходној шеми се види да бенигни, или малигни утицај корупције, зависи од политичке економије управљања рентом. Привредни раст може постојати упркос значајног присуства корупције. Корупција тада представља заправо коруптивни порез који узимају јавни службеници од фактора који узрокују раст. Међутим, уколико су саме ренте штетне, или је трошак тражења ренте превисок, јављају се негативни исходи. Ренте саме по себи не морају бити штетне, већ се не додељују на исправан начин, или се њима лоше управља. Зато је тешко разликовати неуспешне државне интервенције које су осујећене лошим

управљањем од корумпираних интервенција које су намерно створене да би се изнудио мито.

Развијене земље, са развијеним и продуктивним реалним сектором, узимају велики део националног дохотка преко пореза, дакле располажу значајним средствима на основу којих, кроз законите трансфере и испоруке јавних услуга, могу реаговати на захтеве политичких група које траже прерасподелу. У транзиционим земљама, у којима је реални сектор слаб и неразвијен, а приходи од пореза релативно ниски, (због ниских прихода и сфере сиве економије), проблем представља чак и исплата зарада јавним службеницима, па за прерасподелу остаје премало, или чак ништа. У овим земљама изражена је и политичка нестабилност (за разлику од развијених), коју је због економске слабости немогуће стабилизовати преко јавних финансија.¹⁵⁵

У развијеним земљама постоји специфичан "невидљиви" принцип очувања капиталистичког система. Он се темељи на механизмима повратног информисања устројеним тако да спречавају и ограничавају притисак политичких структура које угрожавају производни сектор. Цео систем почива на ефикасности капитализма: стандард грађана, благостање стручњака, запослених у јавном сектору, самосталних предузетника, сви зависе од пореза и снаге привреде. То значи да ако групе за прерасподелу врше притисак који почиње да угрожава систем, укључују се повратни механизми, јер групе тада почињу да губе због привредног успоравања. Зато су утицаји државне политике ограничени факторима политичке и економске стабилности, тј. факторима раста капиталистичког сектора.

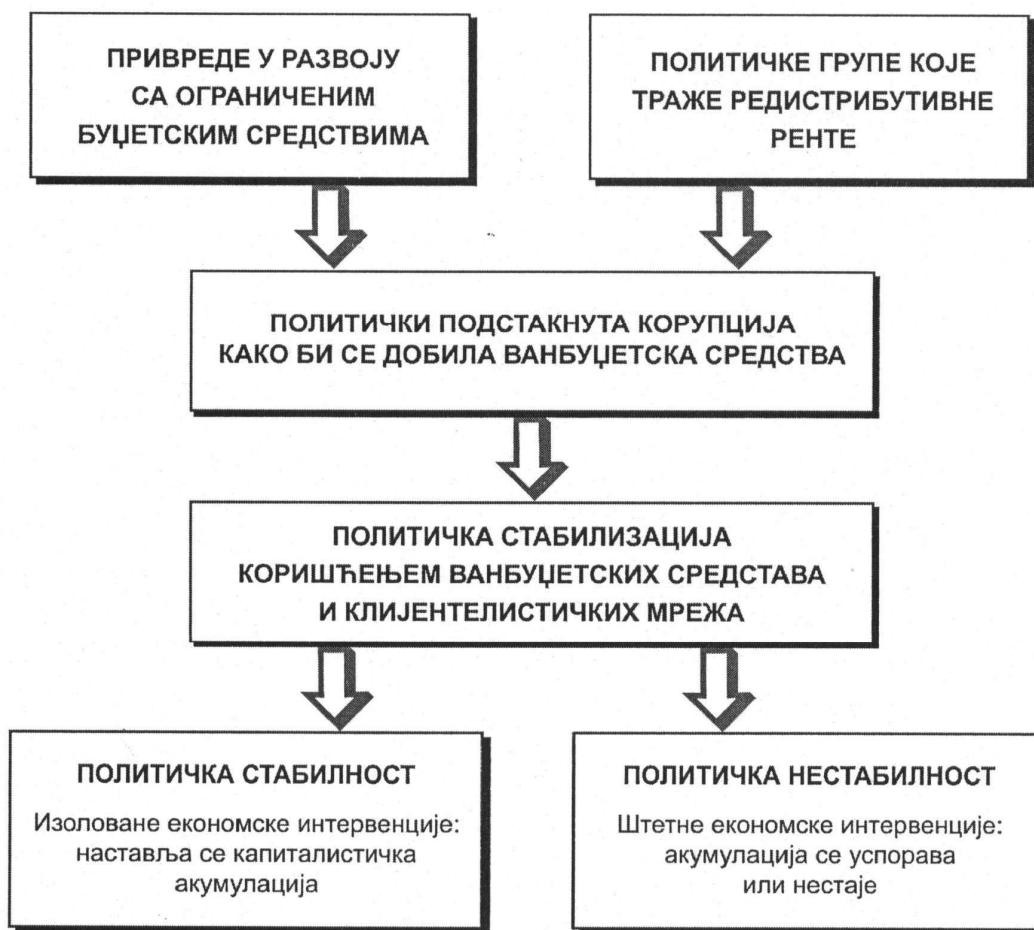
У транзиционим и неразвијеним земљама, где је реални сектор релативно слаб, на варијације у његовом функционисању неће реаговати већина становништва, јер га на кратак рок не осећа. Ако притисак група које врше прерасподелу изазове промене у привреди, реакција неће бити велика, јер су повратни механизми слаби, или уопште не постоје. На одржавање оваквог "стабилног" стања дуго може утицати популистичка политика и корупциони односи привредника и политичара.¹⁵⁶ Политичке групе су те које у овим земљама врше притисак за прерасподелу. Како су фискални приходи државе мали да би

¹⁵⁵ Ни код развијених земаља то није правило у времену великих економских криза.

¹⁵⁶ Према: Khan, M. — *Одреднице корупције у земљама у развоју: ограничења конвенционалне економске анализе*. Зборник: Роуз-Ејкерман, С. (2008.) *Економија корупције*, Службени гласник, Београд.

задовољили ове апетите, стварају се специфичне околности. Оне се задовољавају кроз неформалне корупционе односе привреде, државе и најмоћнијих група. Те групе не морају обавезно поседовати власт. Корупционим повезивањем остварује се поткупљивање опозиције, па се тако омета њен ефикасан рад, (омета се и могуће реструктурирање корупционих мрежа). Ови односи су по правилу коруптивни, а новац који кружи кроз њих је углавном ванбуџетски. У оквиру тих односа, исплате не морају бити искључиво новчане. Ово се може илустровати следећом шемом:

СЛИКА 3.9. — Покретачи и утицаји политичке корупције у транзиционим земљама



Извор: Према: Khan, M. — Одреднице корупције у земљама у развоју: ограничења конвенционалне економске анализе. Зборник: Роуз-Ејкерман, С. (2008.) Економија корупције, Службени гласник, Београд.

3.3.1. Специфичност Италије и поређење са земљама у транзицији

На појаве корупције и организованог криминала нису имуне ни развијене земље, па тако ни сама Италија. Међу развијенијим земљама бирократија је најприсутнија у Италији где је правосудни систем најмање ефикасан, а корупција најраширенија.¹⁵⁷ Чланице Европске уније корупција кошта 323 милијарде евра годишње или три пута више него што се раније процењивало, показује нови извештај којим је нарушен "имиџ" Европе као предводника у борби са корупцијом.¹⁵⁸ Процењена цена корупције је на нивоу готово трећине предложеног буџета ЕУ за 2014.-20. годину, а истраживањем се доводи у питање и уверење да чланство у ЕУ доприноси смањењу корупције. У извештају немачке Bertlsmann фондације (Bertelsmann Foundation) и берлинске Hertie школе управе (Hertie School of Governance), приватног универзитета из Берлина, показује се да је права цена корупције у ЕУ далеко изнад 100 милијарди евра, на колико је до сада процењивана. Њихово истраживање указало је и на везу између корупције и буџетских дефицита у ЕУ, посебно у Грчкој и Италији. Стопа корупције рачуната је тако што је Данска, која је најмање корумпирана земља ЕУ, узета као референтна тачка за процену укупних губитака чланица уније.

Немачки институти су земље ЕУ поделили у четири категорије према ризику и расположивим могућностима за борбу са корупцијом. У првој групи су земље са најмањим ризиком од корупције, са добром контролом и само повременим коруптивним делима која се правовремено откривају и решавају, а то су: Аустрија, Белгија, Данска, Финска, Француска, Немачка, Ирска, Луксембург, Малта, Холандија, Шведска и Велика Британија. Другој групи припадају земље које су изградиле механизме за одбрану од корупције али још не побеђују у тој борби, то су: Естонија, Литванија, Мађарска и Кипар. У трећој групи су земље са малим ресурсима и слабим оруђем за борбу против корупције: Италија, Шпанија, Португалија, Словенија и Словачка. Наводи се да је у тим земљама криза деловала као важан аргумент против корупције, јер су средства пресушила а тиме и прилике за корупцију. Четврту групу чине земље са највећим ризиком од корупције и бројним приликама за корупцију уз слабу заштиту од те пошасте друштва. Чине је Пољска, Чешка, Бугарска и Румунија. У извештају се наводе и подаци из ранијих истраживања који показују да 47 % Европљана сматра како је

¹⁵⁷ Према: "Confcommercio", *Конфедерација талијанских трговаца*, у извештају од 08.11.2012. године.

¹⁵⁸ www.euractiv.rs/eu-prioriteti/5697-korupcija

корупција у њиховим земљама повећана у последње три године, при чему за коруптивно понашање 57% криви политичаре а 47% задужене за јавне набавке. Ауторка извештаја, професорка Нерти школе Alina Mundiū-Pipidi (Mungiu-Pippidi) рекла је да укупна сума до које се дошло у истраживању доказује да су институције ЕУ потцењивале цену корупције. У истраживању су доведени у везу корупција власти и низак ниво убирања пореза, као и буџетски мањкови, што све може да помогне да се објасни садашња економска ситуација у Италији и Грчкој. Такође, "као што се из извештаја види, једна од најважнијих последица корупције су економски проблеми који су повезани са малим прикупљањем пореза и високим буџетским дефицитима", нагласила је Мунђиу-Пипиди на конференцији у Европском парламенту 09. априла 2013. године.

Може се констатовати да Италија последњих година показује назадовање у борби са корупцијом, посматрајући показатеље индекса перцепције корупције, упркос чињеници да је већ дуго чланица ЕУ. Италија је уз Грчку најкорумпиранија чланица еурозоне, због чега њени грађани плаћају "скривени" порез од 1.000 до 1.500 еура по особи годишње. *Група држава против корупције* Већа Европе, позната као GRECO, позвала је Италију и премијера Марио Монтија, на измену кривичног закона у областима као што је страначко финансирање и кажњавања корупције.¹⁵⁹ Ови потези стигли су након што је Umberto Bossi поднео оставку на место челника "Северне лиге" због учествовања у највећем таласу корупцијских скандала, почевши од случаја "**Bribesville**" који је 1990.-их довео до смене италијанских владајућих политичких странака. То су "критични недостаци у систему финансирања странака у Италији који се морају решавати као приоритет", сматра GRECO. Италијанске странке потрошиле су 570 милиона евра од 1994. до 2008. године, не рачунајући 2,25 милијарди евра од јавног финансирања, наводи GRECO у свом извештају.

У извештају Transparency Internationala, по степену корупције на укупној ранг листи земаља света, Италија је најлошија од свих земаља еурозоне осим Грчке. Корупцију чини један посто бруто домаћег производа ЕУ, што би износило 16 милијарди еура за Италију, саопштила је Европска комисија у свом извештају 06.06.2012. године. Италија се налази на 69. месту међународне лествице индекса перцепције корупције, према подацима Transparency Internationala, заједно са Ганом и Македонијом. "Као неки веома напредни вирус,

¹⁵⁹ www.bank.hr/?ezid=77509

корупција се адаптирала и еволуирала", рекао је Волтер Форесу, представник ТИ за Италију. Иако је Италија потписала Кривичноправну конвенцију о корупцији 1999. године, парламент ју досад није у потпуности ратификовао.¹⁶⁰

Према информацијама италијанског министарства јавне управе корупција ту земљу годишње кошта 60 милијарди еура, што отприлике одговара величини буџетског дефицита земље, а јавна улагања у инфраструктуру због корупције (мито у јавним пословима) доводи до повећања издатака за 40 посто.¹⁶¹

У месецу септембру 2012. године, Италију је уздрмало неколико корупцијских скандала, који су довели до смењивања и распуштања регионалних парламената у богатој Ломбардији и Лацију, јер је утврђено да сарађују са мафијом. Министарка унутрашњих послова Италије Ана Марија Канђелијери је након распуштања парламента рекла: "Свесни смо да је ово био веома деликатан и озбиљан чин. Први пут у историји Италије, власт је распуштена. То смо урадили због грађана, како бисмо их уверили да постоји ред и закон". Истраге се воде и у више регија, а многа звучна политичка имена су ухапшена.¹⁶²

У јавности се препричавају недавно откривени случајеви - градски челник Милана Доменик Замбети, дао је мафијашком клану 200 хиљада еура да му обезбеде победу на локалним изборима, а један порезник проневерио је 100 милиона еура, да би купио јахте, приватне млазњаке и луксузне аутомобиле.¹⁶³ Још двадесетак јавних функционера је под истрагом за корупцију и малверзације, и сви су блиски сарадници бившег премијера Силвија Берлусконија, коме не мањају афере. Иако су на удару и левица и десница, већина подржава предлог новог закона за сузбијање корупције, који је Влада премијера Марија Монтија поднела на усвајање, не би ли се вратило озбиљно уздрмано поверење у политички систем. Transparency International каже да је допринос италијанских странака борби против корупције готово једнак нули. Од владе траже оснивање независних антикорупцијских тела, већу независност медија и једноставније прописе у јавној управи. Иако влада каже да жели да испуни међународне норме, усвајање закона се отеже већ две године. Министарка правде у садашњој влади Паола Северино сматра да "први пут у

¹⁶⁰ www.banka.hr/?ezid=77509

¹⁶¹ www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/1196094/Italijanske_muke_sa_korupcijom.html

¹⁶² www.novolist.hr/layout/set/print/Vijesti/Svijet/Korupcija

¹⁶³ www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/1196094/Italijanske_muke_sa_korupcijom.html

историји Италије постоји жеља да се корупција искорени. До сада истраге нису доказале ништа, а вођена је политика која је потпуно контролисала правосудни систем". Поверење у систем је кључно, па премијер Марио Монти обећава да ће очистити Италију део по део, од свих који угрожавају економију и стварају профит захваљујући позицијама и привилегијама. Новим законом се, између осталог, поштравају казне за корупцију и проневеру и спречава да лице осуђено за таква недела, постане посланик. Готово 70 одсто Италијана сматра да је корупција један од најозбиљнијих проблема у земљи и за то окривљује политичке странке.¹⁶⁴

Пре двадесет година након што је афера "Чисте руке" почистила стари политички систем у Италији и послала стотине људи у затвор, корупција је остала главни проблем у трећој по величини економији еврозоне и зашла је дубоко у друштво. Притисци домаће јавности и из Европе приморали су власт да крене у коначни обрачун. "Корупција је све шира и сеже све дубље", рекао је заменик главног миланског тужиоца Алфредо Робледо, који предводи групу антикорупцијских судија - наследнике елитне групе која је пре две деценије водила чувену истрагу "Brajbsvil" ("Bribesville"). Та истрага, која је потресла Италију, почела је 17. фебруара 1992. године, када је високи званичник Социјалистичке странке Марио Кјеза ухваћен са 3.500 еура мита. Скандал који је уследио не само да је послао стотине људи у затвор, него је и натерао најугицајнију личност тог времена, лидера социјалиста Бетина Краксија, на изгнанство у Тунис, где је умро. Десетине особа умешаних у истрагу о корупцији починиле су самоубиство. Хришћанско демократска партија, која је доминирала Италијом од Другог светског рата, распала се. Афера је створила вакуум који је 1994. године, попунио медијски магнат и милијардер Силвио Берлускони, који је диминирао италијанском политичком сценом до новембра 2011. године, када је поднео оставку под притиском дужничке кризе еуроzone. Заменио га је технократа Марио Монти, који се увелико сматра "антиполитичким" реформистом.¹⁶⁵

Међутим, од како су "Чисте руке" задесиле Италијане, наде о новој, чистијој Италији су распршене. Економиста и стручњак за борбу против корупције Марко Арноне оцењује да су "Чисте руке" првобитно побољшале имиџ Италије али не

¹⁶⁴ www.rts.rs/page/stories/sr/story/10/Svet/1196094/Italijanske_muke_sa_korupcijom.html

¹⁶⁵ www.vijesti.me/index.php?cmd=show.clanak&clanak

задуго. Међутим, од 2001. године, стање се прогресивно погоршава. Судије, стручњаци и експерти кажу да је у последње две деценије правна заштита од корупције постепено подривана. Застаревање случајева корупције је преполовљено на седам и по година. "Утврдили смо дијагнозу, али они су лечили нас, уместо болест", рекао је Антонио Ди Пјетро, најчувенији члан "Чистих руку", који сада води једну опозициону странку. Корупција је, тврде судије, захватила целу земљу. Готово сваког дана, на насловним странама освану велики скандали у које су умешани политичари из свих фракција. У једном од бројних, бивши председник провинције Милано Филипо Пенати, из левичарске Демократске странке, је једна од неколико особа против којих се води истрага за корупцију у пројекту вредном 200 милиона еура. Он негира да је направио било какав прекршај. И сам Берлускони, који константно напада левичарске судије, тренутно је суочен са два суђења за кривична дела из области финансија или за корупцију - међу више од 20 процеса у његовој политичкој каријери који никада нису окончани казном пресудом, осим што му је недавно изречена једна пресуда са казном затвора. Опоненти га оптужују да је охрабрио климу толеранције и надгледао слабљење закона против корупције.

Организоване криминалне групе са простора бивше Југославије и Балкана, иако недорасле снази руске, италијанске, или кинеске мафије, у току балканских сукоба ојачале су, консолидовале се и успоставиле блиску "сарадњу" са мафијом и са међународним организованим криминалом у западноевропским земљама попут Италије, Француске и Белгије, угрожавајући новонастале балканске државе па и саму Европску унију. Зато Европска унија од земаља западног Балкана тражи да појачају борбу против корупције, организованог криминала, илегалне миграције.

Традиционално, регион Балкана, па самим тим и Италија, је недовољно отпоран на корупцију и организовани криминал, јер се наставља на нестабилан регион који се протеже до Авганистана, и представља својеврсну раскрсницу међународног криминала.

Посебна опасност је у томе што је на Балкану организовани криминал повезан са политиком и државом, тако да је веома тешко раздвојити криминалне од легалних делатности, јер су власт, банке, велика предузећа и многи слојеви друштва, умешани у корупцију и криминал и имају користи од њега. Организоване, али и неформалне мреже, диригују процес приватизације великих

предузећа, криминалним радњама ометају транзицију и присвајају велико богатство, чиме директно спречавају развој предузетништва и грађанског друштва. Злочиначке банде на Балкану тесно сарађују у организованом криминалу, па се при вршењу криминалних дела без икаквих предрасуда и анимозитета друже Срби, Хрвати и Албанци, а помажу им и криминалне групе из Русије, Украјине, Молдавије и Румуније, које су такође присутне у региону.

3.3.2. Шведска - земља ниске корупције

Шведска спада међу земље у којима је, према мерењу перцепције корупције Транспаренцу Интернационал, корупција сведена на најмању могућу меру. Корупција се у Шведској јавља као повремени инцидент. У оквиру скале транспарентности, Шведска је у протеклих 10 година на трећем месту, а у 20 првих земаља на тој скали, у којима је индекс перцепције корупције од 8,0 до 10,0 корупција не угрожава ни системе и подсистеме, јер је добар однос једнакости и ефикасности.¹⁶⁶ Иако је корупција сведена на најмању меру, Шведска стално чини напоре да побољшава и изоштрава антикорупцијске мере. У оквиру тих мера најчешће се посматра и истражује корупција у државној управи, затим на високим политичким нивоима власти, као и корупција на нивоу куповине и продаје где су могуће фалсификоване фактуре.¹⁶⁷

Посебно се у Шведској прате јавне набавке за које се сматра да могу постати ризичне када су у питању коруптивне радње. Из тих разлога, у Шведској су донети закони који се односе на јавне набавке.¹⁶⁸ Поред Закона о јавним набавкама, који је општег карактера, донет је и Закон о јавним набавкама у области водопривреде, енергије, транспорта и поштанског сервиса, који је посебног карактера, а у припреми је и Закон о јавним набавкама у области одбране и безбедности. Праћење и контролисање јавних набавки у Шведској заснива се на пет начела, односно фундаменталних принципа. Ти принципи су: једнакост, недискриминација, транспарентност (јавност), пропорционалност и заједничка сагласност. Први принцип, једнакост, подразумева једнак третман свих учесника који конкуришу када су у питању јавне набавке. Други принцип, недискриминација, подразумева одсуство дискриминације према другој земљи

¹⁶⁶ Видети поглавље 4.1. овог рада: Светски индекс перцепције корупције.

¹⁶⁷ *Извештај*, Студијска посета Чедомира Чупића Шведској (од 10. до 17. априла 2011.), Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, 2011. године, стр. 2.

¹⁶⁸ Ибид, стр. 5.

или, ако је реч о јавној набавци унутар Шведске, дискриминације неког другог града који конкурише или дискриминације предузећа која учествују у конкуренцији за јавне набавке. Трећи принцип, транспарентност, подразумева отвореност и јавност у поступку конкурисања за јавне набавке. Четврти принцип, пропорционалност, подразумева да се могу истаћи захтеви који су у вези са јавном набавком и да они морају бити разумно образложени и аргументовано оправдани. Пети принцип, заједничка сагласност, подразумева усаглашеност свих учесника у конкурс јавне набавке, да прихватају услове, да их ти услови не дискриминишу нити да уводе било какав облик селекције, односно да су сви учесници подједнако третирани.

Најчешћи случајеви корупције у Шведској везани су за грађевинске радове. Тако су примери корупције најчешће повезани с грађевинским материјалом који се купује по ниској цени, односно из јавних резерви. Омогућавајући ниске цене материјала из јавних набавки, прекршиоци су често склони да приме мито у облику материјала и да од тога направе нешто што служи личној сврси. Други пример јесте да се на основу злоупотребе у продаји материјала и јавних набавки добије бесплатно путовање на неко привлачно светско туристичко одређиште.

Ради истицања значаја јавних набавки и упозорења на могуће злоупотребе у њиховом располагању, у Шведској се стално говори о ризику корупције када су у питању јавне набавке. Такође, јавне набавке прате и законска решења и прописи за које је карактеристично да су свеобухватни и јасни. У Шведској се преко медија стално шире информације о томе да се не сме дозволити толеранција за коруптивне радње. Сматра се да, поред свих законских решења и институција које примењују законе, треба стално контролисати и начин извршавања јавних набавки. Једна од мера јесте и укључивање више особа у доношење одлука о јавним набавкама. Сматра се да у процесу јавних набавки треба стално да циркулишу различите особе које их по службеној дужности реализују, односно да треба непрестано мењати реализаторе тих послова.¹⁶⁹

У Шведској су разрађена и средства у борби против корупције: јавност, слободна и независна штампа, слободни судови и тужилаштво, државна ревизија и слободни и независни органи у оквиру власти који контролишу све што може да произведе ризик коруптивног деловања.¹⁷⁰ Прво средство јесте јавност у раду

¹⁶⁹ Чупић, Ч., Јоковић, М. (2013.), *Модели за системску борбу против корупције*, Стручни чланак-истраживања, Београд, Факултет политичких наука, стр. 206.

¹⁷⁰ Ибид, стр. 207.

јавног сектора. То подразумева да би информације о раду тог сектора требало да буду доступне сваком грађанину, чак и када се грађанин не представи. Ако неко из јавног сектора стави ознаку тајности информације, грађанин се може обратити суду за процену да ли је потребна тајност те информације. Друго средство јесте слободна и независна штампа, што подразумева да средства информисања могу слободно да обавештавају о сумњама или могућим ризицима везаним за обављање јавног посла. Наравно, то је увек праћено високим професионалним стандардима, који треба да се поштују до краја. У Шведској се штампа третира као независна, односно независност се мери по томе да све значајно за јавно поље буде доступно грађанима и да нико из власти не може да то контролише или прописује како ће се медији понашати. Треће средство јесу слободни судови и тужилаштво, што подразумева да је судска власт потпуно независна, да су судије независне у односу на било чији утицај и да пресуђују само на основу својих професионалних знања, савести, закона и праведности. Такође, тужилаштво се сматра моћним средством у борби против корупције и оно има посебно место у шведском системском приступу борби против корупције. Четврто средство је државна ревизија која има не само надзорну већ и контролно-истражну функцију. Ревизорска институција је независна и она је најстручнији орган који прати трошење државног буџета у који улажу сви грађани.¹⁷¹ Колики је значај дат том независном државном органу показује и чињеница да у Шведској постоји 2.700 ревизора. На нивоу државе је централна ревизорска институција у којој је запослено 300 ревизора. У свакој општини постоји један или више стручних ревизора, што зависи од величине општине, и укупно их је у Шведској 400. Партије на власти, од локалног преко регионалног до централног нивоа, дужне су да одреде, пропорционално преко учешћа у власти, укупно 2.000 ревизора.¹⁷² Они нису стручни ревизори, већ појединци који, када партије одреде, пролазе кроз стручну обуку у трајању од шест месеци. Њихова улога је да контролишу како буџетска средства троше појединци из власти. Другим речима, ревизорску контролу чине три групе и три нивоа ревизора. Два су стручног карактера, а трећи ниво је партијског карактера чији је задатак праћење рада својих кадрова у власти који су задужени за трошење буџетских средстава. Пето средство јесу слободни и независни органи

¹⁷¹ Ибид, стр. 207.

¹⁷² Ибид, стр. 208.

формирани у оквиру власти и државних институција да би пратили могуће злоупотребе и спречавали могуће коруптивне радње.

У односу на Кину и Русију, став законодавства Краљевине Шведске је знатно блажи у погледу кажњавања дела корупције. Кривични закон Шведске је несразмерно блажи према овим делима, иако је Шведска развијена земља западне цивилизације. Разлог за то лежи вероватно у развијенијој свести популације о опасностима и штетности ових криминалних дела.

Кривични законик Шведске¹⁷³ из 1962. године, (допуњен 1999. године у поглављима 17. и 20.), говори о кривичним делима и предвиђа "Кривична дела против јавне власти".

У поглављу 20. — "Злоупотреба службене дужности", предвиђено је дело *примања мита*. Уколико је мито узето пре извршеног дела, онда се то теже квалификује, па је прописана казна до шест година затвора. Стриктно је дефинисано ко се сматра запосленим лицем у смислу починиоца коруптивног дела.

3.3.3. Особености корупције Кине као брзо развијајуће економије

Кина је политички затворена земља у великом економском узлету, у којој су друштвени односи велика непознаница, али је извесно да је однос закона према корупцији више него оштар.

Један од екстремних начина којима се држава бори против корупције примењује се у Кини. Кривични закон НР Кине¹⁷⁴ прописује кривичну одговорност и кажњивост за више "неименованих" кривичних дела. Прво дело ове врсте је "примање мита". Дело чини државни службеник који прима било какав новац, предмете, или другу корист од другог лица, како би му прибавио погоднији положај, или прибавио какву корист од државне имовине. За исто дело одговара и државни службеник који у економским операцијама прибави за себе какву корист кршењем правила државне службе. До које мере је законодавац оштар у санкционисању коруптивних дела говори члан 386. став први, којим је предвиђено кажњавање за извршење тежих облика кривичних дела корупције. У њему се каже:

¹⁷³ Bishop, N. (1999.) *The Swedish Penal code*, Stockholm.

¹⁷⁴ C.D. Paglee (1997.) *Chinese Criminal Law*, Peking.

"Ако је проузрокована штета у износу од преко 100.000 јуана, прописана је казна затвора до десет година, или доживотни затвор уз могуће изрицање казне конфискације имовине. У посебно тешким случајевима прописана је смртна казна уз обавезно изрицање конфискације имовине".

Међутим до прецизнијих података о решеним случајевима корупције и кажњавању у Кини, тј. о ефикасности оваквог драконског кажњавања, тешко је доћи, јер је Кина и даље прилично затворено друштво, а држава смишљено прикрива своје аномалије, али и успехе. То прикривање је део државне политике. Са друге стране, треба имати у виду да Кина има 5000 година непрекинуте државне традиције, а кроз ту традицију има и уткана искуства у сузбијању одређених друштвено неприхватљивих појава.

3.4. КОРУПЦИЈА КОД ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ (искуство региона)

Традиционално, регион Балкана је недовољно отпоран на корупцију и организовани криминал, јер се наставља на нестабилан регион који се протеже до Авганистана, и представља својеврсну раскрсницу међународног криминала и тероризма. Велике количине оружја које се, после етничких сукоба крајем XX века налазе у региону западног Балкана, додатно дестабилизују ситуацију и иду на руку криминалним групама. Зато је на том подручју последњих година уочљив пораст корупције и организованог криминала, посебно у трговини људима, а највише у трговини женама ради проституције, као и наркотицима и оружјем, што криминалцима доноси велике зараде.

Посебна опасност је у томе што су на Балкану корупција и организовани криминал повезани са политиком и државом, тако да је веома тешко раздвојити криминалне од легалних делатности, јер су власт, банке, велика предузећа и многи слојеви друштва, умешани у криминал и имају користи од њега. Организоване, али и неформалне мреже, диригују процес приватизације великих предузећа, криминалним радњама ометају транзицију и присвајају велико богатство, чиме директно спречавају развој предузетништва и грађанског друштва. Европска унија разним мерама подупире у земљама на Балкану стварање бољег и ефикаснијег судског система, снажнију владавину права и развој економије тих земаља.

С тим у вези, не може се тврдити да у социјалистичким земљама, и у бившој СФРЈ, није постојала корупција и организовани криминал у различитим областима, нарочито у области привреде, где су се укрштале и међусобно повезивале поједине организоване форме криминала.¹⁷⁵ Одређени облици организованог криминала у бившој СФРЈ представљали су одраз тадашњих друштвених односа и били су прилагођени условима социјалистичког самоуправљања, једнопартијском систему и друштвеној својини, као и прописима који су регулисали ове области и предвиђали мере за њихову заштиту. Ови облици организованог криминала нису аутоматски нестали распадом СФРЈ, већ су настојали да се одрже и развију у нове форме условљене новим друштвено-економским и политичким односима. То се показало и у СССР-у, Словачкој, Чешкој, Румунији и Бугарској, где расположиве доказне и индицијалне чињенице указују на то да поједини наслеђени облици организованог криминала настоје да се прилагоде новонасталој друштвеној реалности. Осим тога, у бившим социјалистичким земљама испољени су и још се испољавају нови појавни облици корупције и организованог криминала.

У правној држави и владавини права, осим теоријске и практичне анализе облика испољавања, обележја и карактеристике ових кривичних дела потребно је и пожељно да одређену пажњу посветимо и упоредној, (компаративно правној) анализи ових кривичних дела у савременим кривичноправним системима, посебно код земаља у окружењу. Стога ћемо дати приказ неколико доступних законских решења инкриминација кривичних дела корупције, (стим што морамо рећи да се ова кривична дела могу јавити под различитим називом и са различитом садржином, обележјима и карактеристикама, те прописаном казном).

С тим у вези, обрадили смо законодавства земаља у нашем окружењу. Изложићемо етиолошка обележја корупције у појединим државама које се још налазе у процесу транзиције, или су изашле из процеса транзиције.

3.4.1. Карактеристике корупције у Мађарској

Почетком деведесетих година прошлог века, док су у стручним круговима Мађарске једни веровали да могу препознати претходнице организованог криминала, други су то оспоравали. Сломом европских социјалистичких држава,

¹⁷⁵ Стојановић, З.: *Организоване форме криминалитета*, Безбедност и друштвена самозаштита 7/90, стр. 63-64.

због тешкоћа у прелазном раздобљу, као и због правних и осталих несигурности, Мађарска је, следећи законе тржишта, постала *елдорадо* за међународни организовани криминал.¹⁷⁶ За само неколико година, становници Мађарске упознали су се са међународном трговином децом и женама, кријумчарењем људи и оружја, фалсификовањем новца, противзаконитим превозом радиоактивних супстанци, отровног и осталог отпада, и са многобројним другим облицима организованог криминала, при чему његове класичне облике (нпр., криминал у вези са дрогом, препродаја украдених аутомобила, пружање заштите уз учину новцем), није потребно ни помињати посебно.

У време транзиције, како наводи Мијалковски, организовани криминал је вешто користио све противречности и сукобе које је доносила транзиција с циљем увећања своје финансијске моћи, јачања утицаја и остваривања политичких претензија. Процењује се да је велики број мађарских фирми, (укључујући многе водеће финансијске институције), под контролом организованог криминала.¹⁷⁷

Веома значајан фактор који утиче на појаву појединих облика транснационалног организованог криминала јесте географски положај Мађарске, јер се територија ове државе налази на познатом путу кријумчарења дроге од истока према западу, под називом Балкански пут, или Балканска рута. Још један од услова који је у недавној прошлости битно утицао на развој корупције и организованог криминала, јесу ратни сукоби који су се одвијали на просторима бивше Југославије. Они су подстакли разне видове кријумчарења и недозвољене трговине оружјем и муницијом. Најзад, и успешност саме економске транзиције утицала је на стварање услова за појаву нових облика организованог криминалног деловања.

Западни истражни органи притекли су у помоћ Мађарској, првенствено затварањем "балканског пута", што је довело до видљивих резултата: 1990.

¹⁷⁶ Да је организовани криминал користио несигурности прелазног периода у Мађарској јасно показују следећи примери:

У Мађарској су биле изражене потешкоће око приватизације. Велика државна предузећа су се због тога распала на више мањих или већих делова, како би остала рентабилна.

Други пример, који је интересантно поменути, јесте вест која је међународну пажњу привукла и према којој се крајем 1992. године у Сегедину активирало Америчко удружење Адамс Цхилдренс Фоунд. Ово удружење је труднице пристигле из Румуније, које су биле спремне да се одрекну свог детета, помагало на тај начин што их је смештало у једну мађарску клинику, а као противуслугу, уз изјаву о одрицању од детета, добијале су по 200 долара. Децу су, након рођења, смештали код различитих породица - хранилаца.

¹⁷⁷ Мијалковски, М. (2012.) *Тероризам и организовани криминал*, Пи-прес, Пирот, стр. 184.

године мађарски надлежни органи запленили су 6 кг хероина, док је 1992. године, и касније, тај плен, захваљујући међународној сарадњи, био више него шестоструки. Карактеристичан је и случај када је мађарска полиција разоткрила банду кријумчара људи који су косовске Албанце чамцима пребацивали из Хрватске, преко реке Драве, на територију Мађарске, саопштио је 02.04.2010. године Национални истражни биро. Према прикупљеним подацима, тим каналом је од фебруара 2009. године, прокријумчарено око 30 људи, а сваки је од њих платио 2.000 еура. Крајња одредишта тих људи биле су Швајцарска, Немачка и Аустрија, јавила је мађарска агенција МТИ.

Мађарску у овој години очекује рецесија од 1%, као и инфлација од 4,9% оцењује се у најновијем истраживању о економским приликама у Мађарској Организације за економску сарадњу и развој (ОЕСД). Влади премијера Виктора Орбана препоручује се да побољша наплату пореза, укине "кризне порезе", повећа еколошке таксе, а у случају крајње нужде повећа порез на имовину. Приоритет мађарске владе мора да буде и промена валутне структуре јавног дуга у корист домаће форинте. Орбановој влади се предлаже да фискалном савету укине право вета на буџет и смањи број запослених у јавном сектору на локалу, али и да повећа плате у здравству чиме би се смањила корупција и одлазак мађарских лекара у иностранство. Предвиђа се да ће спор опоравак, у складу са обнављањем поверења на глобалном финансијском тржишту, утицати на раст стопе незапослености са 11% у 2011. на 11,9% у 2012. години, са тенденцијом даљег раста.¹⁷⁸ Успоравање светске привреде и потреси на финансијском тржишту су додатно уздрмали ионако пољуљану и дубоко задужену мађарску економију. Међутим, и "контрoверзна домаћа политика" је такође допринела несигурности и тако оштетила потрошаче, пословну заједницу и поверење на тржишту. Аранжман Мађарске са Међународним монетарним фондом и ЕУ би допринео обнављању поверења инвеститора и консолидацији фискалне политике ове земље, а самим тим и смањењу корупције. ОЕСД не пропушта да укаже на спорне реформе због којих је Европска комисија започела процедуру за утврђивање прекршаја приликом усклађивања мађарских и европских прописа. Зато ОЕСД тражи од Орбанове владе да се врати независност Централној банци.

Висок ниво јавне потрошње, скоро 50% БДП-а, сугерише да додатне мере консолидације треба да буду усмерене на расходну страну буџета, а не на

¹⁷⁸ www.euractiv.rs/eu-prioriteti/3729-oecd

приходе. Ниво запослености у државном сектору који чини 20% укупне запослености могао би да се смањи, нарочито на локалном нивоу. Ако би се укупна маса зарада смањивала тако што би се отпустио део људи, а не тако што би се смањиле зараде, повећала би се ефикасност у јавном сектору. Мађарска би значајне уштеде могла да оствари у сектору јавних набавки. У 2008. години, јавне набавке државних институција достигле су 20% БДП-а, што је три процентна поена више од просека за најразвијеније земље OECD.¹⁷⁹ Поверење инвеститора у Мађарску је на клацкалицу због високог дуга земље у иностраној валути. Слаба ефикасност здравственог система отвара простор за повећање корупције. Услуге би се побољшале ако би се смањила корупција или, како у извештају OECD наводи "ако би се обесхрабрила неформална плаћања". На корупцију се може утицати ако се повећају зараде здравствених радника који због малих примања масовно одлазе из земље. Јавни дуг Мађарске на крају 2011. године је износио 82,6% БДП (подаци Европског завода за статистику Eurostat). Међународни монетарни фонд (ММФ) је објавио да је Мађарска крајем 2010. године остварила дефицит од 4,3% БДП, а на крају 2011. године, остварила је суфицит од 3,5% БДП, док је у 2012. години остварила суфицит нешто испод 3%.

Спор Европске комисије и Мађарске је наступио и због доношења спорних реформи које нису у складу са европским стандардима и то нови нацрти спорних закона о заштити података и пензионисању судија и тужилаца. Цео спор Комисије и Мађарске је неформално започео првог дана 2012. године, када су на снагу ступили нови Устав Мађарске и неколико важних закона о судијама и тужилаштву, заштити података и Централној банци. Европска комисија је одмах утврдила да су закони противни оснивачким уговорима ЕУ и одлучили да покрене три процедуре за утврђивање прекршаја. Мађарска, према мишљењу Комисије, није пружила објективне разлоге за смањивање старосне границе за пензионисање судија и јавних тужилаца са 70 на 62 године.

3.4.2. Пример Босне и Херцеговине

Када је у питању корупција код земаља у окружењу, па тако и у Босни и Херцеговини,¹⁸⁰ систематизована су у кривичноправним актима као: "Кривична

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Петровић, Б., Јовашевић, Д., (2005.), *Кривично (казнено) право*, Посебни дио, Сарајево, стр. 96-100.

дела корупције и кривична дела против службене и друге одговорне функције". Као и код других земаља у транзицији, корупција представља велики проблем, који је присутан у свим сегментима друштва и државе.

Као и код других земаља у окружењу, углавном се ради о два основна кривична дела и то: примање и давање мита, која су предвиђена у кривичним законима у ентитетима.

3.4.3. Случај Црне Горе

Као и код других земаља у окружењу, и у законодавству Црне Горе су предвиђена кривична дела која се састоје у примању мита које се састоји у захтевању, примању поклона, примању обећања поклона за себе или другог, од стране службеног, страног службеног, одговорног лица у привредном друштву и установи да у оквиру свог овлашћења изврши службену радњу коју не би смело да изврши, или да не изврши службену радњу коју би морало да изврши, после извршења или неизвршења неке од службених радњи.¹⁸¹

Друго кривично дело корупције у кривичном праву Црне Горе под називом "Давање мита", састоји се у давању, нуђењу и обећању поклона службеном, страном службеном, одговорном лицу у привредном друштву, установи, да у оквиру свог службеног овлашћења, изврши службену радњу коју не би смело да изврши или да не изврши службену радњу коју би морало да изврши, као и у посредовању при подмићивању у било ком од ових облика. Друго кривично дело давање мита, или активно подмићивање се јавља, такође у три облика и то: право активно подмићивање, неправо активно подмићивање и посредовање у давању мита.

Корупција је и даље једна од најрањивијих области у Црној Гори и наставља да кочи инвестиције, слаби владавину права и негативно се одражава на квалитет живота грађана. Борба против корупције у Црној Гори подразумева успостављање нових правила за превенцију сукоба интереса и санкционисање јавних службеника који се нађу у таквом конфликту. "У оквиру борбе против корупције морају се истражити потенцијалне везе између поступака јавних набавки и финансирања политичких партија које могу указати на постојање корупције. Имовина стечена криминалним активностима, укључујући корупцију

¹⁸¹ Лазаревић, Вучковић, (2004.), Коментар Кривичног законика Црне Горе, Цетиње, стр. 1009-1015.

мора бити одузета и њом треба ефикасно управљати", рекао је шеф делегације ЕУ у Црној Гори Митја Дробнич, на отварању Националне анти-корупцијске конференције. Да би та борба била успешна, цело друштво треба да се ангажује у сучељавању са корупцијом, а да би се друштво укључило у борбу, институције морају придобити поверење грађана. Да би се то поверење заслужило, независност и непристрасност правосуђа су од кључног значаја. Међутим, корупција је и даље једна од најрањивијих области у Црној Гори, што доводи до инфилтрације организованих криминалних група у јавни и приватни сектор.¹⁸² "Црна Гора мора ојачати капацитете и независност Државне изборне комисије (ДИК) и Државне ревизорске институције (ДРИ), како би се осигурао ефикасан и независан надзор финансирања политичких партија", рекао је Митја Дробнич.

¹⁸² www.cdm.me/drustvo/crna-gora/korupcija

4. ИСТРАЖИВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ (ЕМПИРИЈСКИ ПРИСТУП)

*"Свему могу да се одупрем,
изузев искушењима".*

Oskar Vajld

4.1. ГЛОБАЛНИ ИНДЕКС ПЕРЦЕПЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ

Саставни део рада су конкретне активности и извештај о резултатима истраживања које објављује Међународна невладина организација за борбу против корупције *"Transparency International"* — TI, под називом "Глобални индекс перцепције корупције" (CPI).¹⁸³ Овај извештај може делимично помоћи у разјашњавању корупционих односа, јер се индексирање темељи на мерењу степена у ком се опажа корумпираност у јавном сектору, и то државних функционера, политичара и јавних службеника. Индекс се сачињава на основу тринаест различитих истраживања и студија које је спровело десет независних институција, испитујући предузетнике, аналитичаре, локалне стручњаке, представнике институција и пословне људе. Према наводима, индекс перцепције корупције има за циљ:

- да измери колико присуство корупције у јавном сектору опајају пословни људи, стручњаци и аналитичари ризика;
- да унапреди компаративно разумевање нивоа корупције;
- да понуди пресек виђења доносилаца одлука које утичу на трговину и инвестиције;
- да стимулише научна истраживања, анализе узрока и последица корупције, на међународном и домаћем плану;
- да допринесе подизању свести о корупцији у јавности и створи климу за промене.

¹⁸³ www.transparentnost.org.yu

Ово истраживање се одвија годинама и пружа податке који се могу пратити у континуитету. Корупција је у истраживању дефинисана као "злоупотреба јавних овлашћења за приватну корист". Истраживање обухвата скоро све земље света и покрива период претходне две године од објављивања, а обухвата најмање три истраживања унутар сваке земље. Земље су вредноване на скали од 0 (веома корумпиране), до 10 (веома "чисте"). На следећим табелама, на основу резултата "ТИ" (Transparency International - TI) **за 2012. годину**, ради компарације, представљене су земље са најмањом и земље са највећом уоченом корупцијом у јавном сектору.

ТАБЕЛА 4.1. – Најмање корумпиране (најбоље) земље на свету према истраживању Transparency International 2012.

ЗЕМЉЕ СВЕТА УОЧЕНЕ КАО НАЈМАЊЕ КОРУМПИРАНЕ			
Ранг	Земља	Скор (0-100) CPI	Број истраживања
1.	Данска	90	7
	Финска	90	7
	Нови Зеланд	90	7
2.	Шведска	88	7

Извор: Transparency International - TI.

ТАБЕЛА 4.2. – Најкорумпираније (најлошије) земље на свету према истраживању Transparency International 2012.

ЗЕМЉЕ СВЕТА УОЧЕНЕ КАО НАЈКОРУМПИРАНИЈЕ			
Ранг	Земља	Скор (0-100) CPI	Број истраживања
173.	Судан	13	6
174.	Авганистан	8	3
	Северна Кореја	8	3
	Сомалија	8	4

Извор: Transparency International - TI.

Унапређењем методологије ЦПИ почев од 2012. године, земље се бодују на скали од 100 (веома "чисте"), до 0 (веома корумпиране), што омогућава детаљније разврставање (мањи број земаља које деле исти скор). Том приликом

испитује се перцепција (опажање), а не чињенице (нпр. број осуда, број текстова у медијима) и корупција је одређена као "злоупотреба јавних овлашћења за приватну корист". Када је у питању могућност поређења, индекс представља пресек виђења (од стране пословних људи и аналитичара), прилика у појединим земљама и не одражава нужно трендове за поједине године. Скор је релевантнији од места на табели, (зато што се понекада мења број држава/територија које су укључене). Промене индекса код појединих држава могу бити резултат промене узорка-истраживања која су узета у обзир при сачињавању индекса. Услед методолошких промена, могућност поређења ЦПИ 2012. са ранијим годинама је ограничена: може се поредити место на листи (узимајући у обзир промене броја земаља у узорку), поређење са кретањем других земаља, или вршити поређење резултата по појединим истраживањима; није методолошки исправно аутоматски множити скор из претходних година са 10, или делити садашњи са 10!

Анализирајући недостатке и предности ЦПИ, може се констатовати:

Недостаци: Индекс не одражава степен напора уложених у борби против корупције, или постигнутих резултата у борби против корупције, уколико они нису довели до промена које се опажају у пракси. Земље у развоју могу бити приказане у лошијем светлу услед пристрасности и предубеђења иностраних посматрача и страних инвеститора, (зато постоје и друга средства за мерење корупције, нпр. Индекс давалаца мита).

Предности: И друга средства за процену корупције доводе до сличних резултата као и ЦПИ; ЦПИ је добра шанса да се унапреди јавна расправа о корупцији; ЦПИ је добар подстицај за спровођење даљих анализа и ЦПИ обухвата готово све државе света.

Када су у питању методолошке напомене за Србију ЦПИ 2012. Србија је обухваћена у 7 истраживања која су узета у обзир при сачињавању индекса, при чему је 6 извора исто као и у 2011. Посматрана територија Србије без Косова и Метохије (истраживања на основу којих се сачињава ЦПИ се посебно раде и за ову територију и одражавају перцепцију о корумпираности тамошњих јавних служби, тако да је Косово посебно рангирано на овој листи). Истраживања су обављена током 2011. и прве половине 2012. године, а објављена у периоду октобар 2011. - новембар 2012. године.

ТАБЕЛА 4.3. – Индекс уочене корупције у бившим социјалистичким земљама Европе према истраживању *Transparency International* 2012.

ИНДЕКС УОЧЕНЕ КОРУПЦИЈЕ (CPI) У БИВШИМ СОЦИЈАЛИСТИЧКИМ ЗЕМЉАМА ЕВРОПЕ 2012.				
Естонија	64		Македонија	43
Словенија	61		БиХ	42
Пољска	58		Црна Гора	41
Мађарска	55		Бугарска	41
Литванија	54		Србија	39
Грузија	52		Молдавија	36
Чешка	49		Јерменија	34
Летонија	49		Албанија	33
Словачка	46		Белорусија	31
Хрватска	46		Русија	28
Румунија	44		Украјина	26

Извор: Transparency International - TI.

Међу посматраним земљама, од Србије су боље котиране неке земље које су у доба социјализма у економском погледу далеко заостајале. Неке од постсоцијалистичких земаља (као што су Словенија и Естонија), оцењене су веома добро, па готово да се налазе у самом светском врху. Уочљиво је да се Русија и даље вреднује као висококорумпирана земља, упркос замашним економским реформама које су у тој земљи спровођене и упркос расту бруто националног дохотка у последњим годинама.

Један од података из табеле може изазвати сумњу у веродостојност истраживања. Парадоксално изгледа податак да Црна Гора има бољу оцену од Србије. Са друге стране, податак може бити и тачан, ако се узме у обзир да је политичка моћ у Црној Гори концентрисана у малом кругу, па стога корупција не може бити шире распрострањена.

Треба имати у виду да мерење индекса уочене корупције (CPI), није идеално и да не мора одражавати реално стање ствари. Индекс, на пример, не говори о величини напора који је уложен у антикорупцијској борби. Ипак, то је користан показатељ мишљења које други имају о Србији.

Дајемо преглед бивших република СФРЈ по рангирању - CPI 2012. и то:

ТАБЕЛА 4.4. – Индекс уочене корупције у бившим републикама СФРЈ према истраживању *Transparency International* 2012.

БИВШЕ РЕПУБЛИКЕ СФРЈ ПО РАНГИРАЊУ СРЈ 2012.			
Ранг	Земља	Скор	Број истраживања
37	Словенија	61	8
62	Хрватска	46	8
69	Македонија	43	6
72	БиХ	42	7
75	Црна Гора	41	4
80	Србија	39	7

Извор: Transparency International - TI.

Анализирајући резултате ЦПИ и место Србије у 2012. години, може се рећи да земље могу да игноришу резултате ЦПИ само на своју штету. Чак и ако не одражава у потпуности реално стање ствари, ЦПИ је добар показатељ онога шта други мисле о нама - нема места задовољству. Утисак о високој корумпираности имају и грађани Србије, што произилази из резултата истраживања која се врше на националном узорку (нпр. Глобални барометар корупције). Из наведене табеле се види да су испред нас и Црна Гора и БиХ. Налази истраживања јавног мњења не показују значајне промене - перцепција корупције је годинама слична; подаци о искуству са корупцијом дугорочно показују благи пад нивоа "ситне корупције" у последњих шест година.

Теме за размишљање - питање које се нужно јавља: да ли је одржавање високе перцепције корупције последица веће пажње јавности и отворенијег разматрања проблема, или се ниво корупције заиста повећао? Отвореније разматрање проблема, чак и када води порасту перцепције корупције, корисно је на дужи рок, јер је предуслов да се борба против корупције учини успешнијом. Да ли је могуће утицати на смањење перцепције корупције изолованим антикорупцијским мерама, или кампањама? У највећем броју случајева не, због природе истраживања. Осим тога, *приоритет треба да буде спречавање, откривање и кажњавање актуелне корупције, а не промена утиска о њој.*

На основу резултата "ТИ" (*Transparency International - TI*) **за 2011. годину**, земље перципиране као најмање корумпиране су Нови Зеланд, Данска, Финска и Шведска, док су земље перципиране као најкорумпираније Авганистан, Мјанмар, Северна Кореја и Сомалија.

ТАБЕЛА 4.5. – Најмање корумпиране (најбоље) земље на свету према истраживању *Transparency International* 2011.

ЗЕМЉЕ СВЕТА УОЧЕНЕ КАО НАЈМАЊЕ КОРУМПИРАНЕ			
Ранг	Земља	Скор (0-10) CPI	Број истраживања
1.	Нови Зеланд	9,5	9
2.	Данска	9,4	8
	Финска	9,4	8
4.	Шведска	9,3	9

Извор: Transparency International - TI.

ТАБЕЛА 4.6. – Најкорумпираније (најлошије) земље на свету према истраживању *Transparency International* 2011.

ЗЕМЉЕ СВЕТА УОЧЕНЕ КАО НАЈКОРУМПИРАНИЈЕ			
Ранг	Земља	Скор (0-10) CPI	Број истраживања
180.	Авганистан	1,5	4
	Мјанмар	1,5	4
182.	Северна Кореја	1,0	3
	Сомалија	1,0	4

Извор: Transparency International - TI.

На основу резултата за 2011. годину, највећи напредак на листи у односу на прошлу годину су остварили: Норвешка, Тајван, Руанда, Грузија и Чад, док су највише назадовали на листи у односу на прошлу годину Оман и Хаити. Мање промене у скору (до 0,3 поена) не морају бити последица значајне промене перцепције корупције, већ истраживања која су обухваћена узорком. У 2011. години, рангирано је укупно 183 државе/територије, пет више у односу на 2010. годину. Када су у питању методолошке напомене за Србију ЦПИ 2011., Србија је обухваћена у 7 истраживања која су узета у обзир при сачињавању индекса. Истраживања обављена од децембра 2009. до септембра 2011. године. Рангирање по појединим истраживањима креће се од 2,6 до 4,3. Стандардна девијација је у прихватљивим границама (0,2).

ТАБЕЛА 4.7. – Индекс уочене корупције у бившим социјалистичким земљама Европе према истраживању Transparency International 2011.

ИНДЕКС УОЧЕНЕ КОРУПЦИЈЕ (CPI) У БИВШИМ СОЦИЈАЛИСТИЧКИМ ЗЕМЉАМА ЕВРОПЕ 2011.				
Естонија	6,4		Македонија	3,9
Словенија	5,9		Румунија	3,6
Пољска	5,5		Србија	3,3
Литванија	4,8		Бугарска	3,3
Мађарска	4,6		БиХ	3,2
Чешка	4,4		Албанија	3,1
Летонија	4,2		Молдавија	2,9
Грузија	4,1		Јерменија	2,6
Словачка	4,0		Белорусија	2,4
Хрватска	4,0		Русија	2,4
Црна Гора	4,0		Украјина	2,3

Извор: Transparency International - TI.

Дајемо преглед земаља које су биле иза нас, или су исте као ми, а сада су испред нас:

Земље које су биле иза нас,
а сада су испред нас:

Земља	CPI 2011.	CPI 2012.
Србија	3.3	39
БиХ	3.2	42
Либерија	3.2	41

Земље које су биле исте као ми,
а сада су испред нас:

Земља	CPI 2011.	CPI 2012.
Србија	3.3	39
Шри Ланка	3.3	40
Бугарска	3.3	41

Осим тога, дајемо и преглед земаља које су биле исте као ми, или су биле испред нас, а сада су иза нас, и то:

Земље које су биле исте као ми,
а сада су иза нас:

Земља	CPI 2011.	CPI 2012.
Србија	3.3	39
Панама	3.3	38
Јамајка	3.3	38

Земље које су биле испред нас,
а сада су иза нас:

Земља	CPI 2011.	CPI 2012.
Србија	3.3	39
Ел Салвадор Перу	3.4	38
Мароко Тајланд	3.4	37

Поводом објављивања листе земаља рангираних по индексу перцепције корупције за 2010. годину, чак три четвртине земаља има најниже оцене: мање од пет поена на скали; на нижа места доспеле су земље које су биле посебно тешко погођене "финансијском кризом". Резултати индекса перцепције корупције за 2010. годину, показују да је корупција светски проблем.

На основу резултата "ТИ" (Transparency International - TI) за 2010. годину, земље које су показале напредак од 2009. до 2010. године, су: Бутан, Чиле, Еквадор, Гамбија, Хаити, Јамајка, Кувајт и Катар, земље тзв. "трећег света", као и БЈР Македонија, а погоршање државе погођене економском кризом, међу којима су САД, Грчка, Италија и Мађарска, као и Чешка, Мадагаскар, Нигер.

Нови Зеланд, Данска и Сингапур су земље перцепиране као најмање корумпиране, док је индекс перцепције корупције најлошији у Сомалији, Авганистану и Мјанмару (од укупно 178 држава), затим земље (биле су или су и даље попришта оружаних сукоба) и то: Ирак, Узбекистан, Туркменистан, Судан, Чад, Бурунди, Екваторијална Гвинеја, Ангола и Венецуела.

ТАБЕЛА 4.8. – Најмање корумпиране (најбоље) земље на свету према истраживању Transparency International 2009.-2010.

ЗЕМЉЕ СВЕТА УОЧЕНЕ КАО НАЈМАЊЕ КОРУМПИРАНЕ			
Ранг	Земља	Скор (0-10) CPI 2010.	Скор (0-10) CPI 2009.
1.	Нови Зеланд	9,3	9,4 - 1
	Данска	9,3	9,3 - 2
	Сингапур	9,3	9,2 - 3
4.	Шведска	9,2	9,2 - 3
	Финска	9,2	8,9 - 6
6.	Канада	8,9	8,7 - 8
7.	Холандија	8,8	8,9 - 6
8.	Швајцарска	8,7	9,0 - 5
	Аустралија	8,7	8,7 - 8
10.	Норвешка	8,6	8,6 - 11

Извор: Transparency International - TI.

ТАБЕЛА 4.9. – Најкорумпираније (најлошије) земље на свету према истраживању *Transparency International* 2009.-2010.

ЗЕМЉЕ СВЕТА УОЧЕНЕ КАО НАЈКОРУМПИРАНИЈЕ			
Ранг	Земља	Скор (0-10) CPI 2010.	Скор (0-10) CPI 2009.
178.	Сомалија	1,1	1,1 - 180
176.	Авганистан	1,4	1,3 - 179
	Мјанмару	1,4	1,4 - 178
175.	Ирак	1,5	1,5 - 176
172.	Узбекистан	1,6	1,7 - 174
	Туркменистан	1,6	1,8 - 168
	Судан	1,6	1,5 - 176
171.	Чад	1,7	1,6 - 175
170.	Бурунди	1,8	1,8 - 168
168.	Ангола	1,9	1,9 - 162

Извор: Transparency International - TI.

У 2010. години, на Глобалном индексу перцепције корупције (CPI), Србија је добила оцену 3,5 и дели 78-84. место. Оцену коју смо добили, далеко је од прве пролазне - 5,0 и резервисана је за земље у којима корупција представља изузетно озбиљан, системски проблем. Место на ранг листи делимо са **Колумбијом, Лесотом, Кином, Перуом, Тајландом и Грчком**. Дакле, прилично је очигледно, са земљама које хронично и пословично "не бије добар глас" кад је у питању корупција. Лошије од Србије рангиране су Албанија (3,3 на 87. месту) и Босна и Херцеговина (3,2 на 91. месту). Србија је по индексу перцепције корупције, (ако се изузме БиХ), иза свих бивших југословенских република, и у конкуренцији земаља региона, поново се нашла при самом дну.

ТАБЕЛА 4.10. – Преглед индекса у Србији и земљама у окружењу 2009.-2010.

ПРЕГЛЕД ИНДЕКСА У СРБИЈИ И ЗЕМЉАМА У ОКРУЖЕЊУ СРП 2010.-2009.			
Ранг	Земља	Скор (0-10) СРП 2010.	Скор (0-10) СРП 2009.
27	Словенија	6,4	6,6 - 27
62	Хрватска	4,1	4,1 - 66
	Македонија	4,1	3,8 - 71
67	Италија	3,9	4,3 - 63
69	Црна Гора	3,7	3,9 - 69
	Румунија	3,7	3,8 - 71
73	Бугарска	3,6	3,8 - 71
78	Србија	3,5	3,5 - 83
	Грчка	3,5	3,8 - 71
87	Албанија	3,3	3,2 - 95
91	БиХ	3,2	3,0 - 99
110	Косово	2,8	

Извор: Transparency International - TI, стр. 12.

Словенија је и са двогодишњим падом и даље испред великог броја чланица ЕУ, као што су Кипар (6,3), Шпанија (6,1), Португал (6,0), Малта (5,6), Пољска (5,3), Литванија (5,0), Мађарска (4,7), Чешка (4,6), Летонија и Словачка (4,3). Србија од 2003. године, континуирано добија СРП (индекс перципиране корупције). Индекс корупције за Србију се са 2,7 у 2003. години поправио на 3,5 у 2009. години, али у обзир мора да се узме и да је од 2003. године, индекс обухватао Србију и Црну Гору, а тек од 2006. године само Србију.

ТАБЕЛА 4.11. – Преглед земаља бивше СФРЈ рангираних по индексу (CPI) за период 2000. - 2011.

Ранг	Земља	Скор 2000.	Скор 2003.	Скор 2004.	Скор 2005.	Скор 2006.	Скор 2007.	Скор 2008.	Скор 2009.	Скор 2010.	Скор 2011.	Број истраживања – CPI 2011.
35	Словенија	5,5	5,9	6,0	6,1	6,4	6,6	6,7	6,6	6,4	5,9	8
66	Хрватска	3,7	3,7	3,5	3,4	3,4	4,1	4,4	4,1	4,1	4,0	10
66	Црна Гора (СЦГ 2000. – 2006.)	1,3	2,3	2,7	2,8	3,0	3,3	3,4	3,9	3,7	4,0	5
69	Македонија	/	2,3	2,7	2,7	2,7	3,3	3,6	3,8	4,1	3,9	6
86	Србија (СЦГ 2000. – 2006.)	1,3	2,3	2,7	2,8	3,0	3,4	3,4	3,5	3,5	3,3	7
91	БиХ	/	3,3	3,1	2,9	2,9	3,3	3,2	3,0	3,2	3,2	6

Извор: Transparency International - TI.

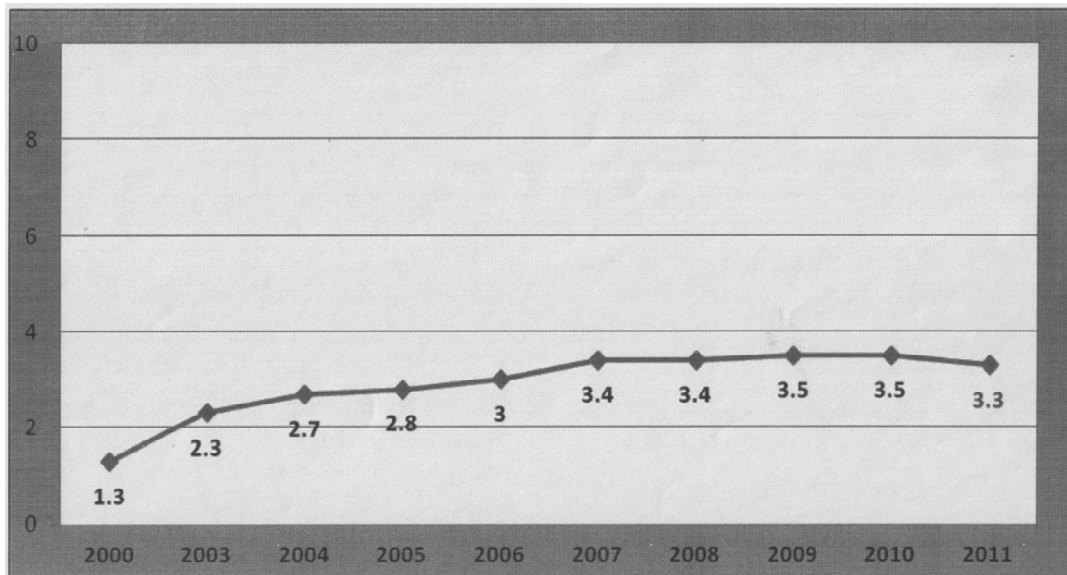
Анализирајући податке из претходне табеле, може се доћи до више важних закључака. Слика Србије у погледу корупције била је катастрофална. Србија је међу земљама бивше СФРЈ била најлошије котирана, а налазила се на самом дну и у односу на остатак света. Србија се и даље налази међу најлошије котираним земљама бивше СФРЈ, али није потпуно на дну светске лествице. Посматрајући остале земље, примећује се да једна од њих (Босна и Херцеговина), има чак и пад индекса, упркос протекторату Уједињених нација и строгом надзору институција. Словенија, која је и у 2005. години имала завидан ранг у односу на друге земље бивше СФРЈ, из године у годину постизала је приметан раст индекса.

Корупције нема само у Србији, већ у мањој или већој мери, присутна је у свим земљама света (посебно у региону) и представља озбиљну препреку бржем и ефикаснијем развоју. У Европи је сталном борбом, корупција сведена на минимум и ако Србија жели да буде пуноправни члан ЕУ, мора да сузбије корупцију. Корупција се лако "прелива" преко границе, веома је раширена тако да се не може изоловано посматрати као ствар једне земље, већ свих земаља у региону југоисточне Европе. Нужан пратилац уласка страног капитала у земље у транзицији јесте и улаз тзв. "прљавог новца", чиме се искључује здрава конкуренција, а

носиоци таквог криминалног деловања због своје моћи и привидно законитог деловања, постају све јачи и недодирљиви.

Да је Србија од 2000. до 2011. године на скали уочавања корупције (CPI) остварила напредак, али ипак мали, може се представити следећим дијаграмом:

СЛИКА 4.1. — Еволуција Србије (СЦГ до 2007.) на скали (CPI) за период 2000. - 2011.



Извор: www.transparentnost.org.yu

Анализом периода од 2000.-2011. године, дошло се до закључка да већина земаља региона, укључујући Србију, стагнира, или назадује, у борби против корупције. Зато пласманом, а поготово оценом, (која је далеко важнија од пласмана) не смемо и не можемо бити задовољни (разлог за забринутост). Од кад нас уопште опсервирају и оцењују, након 2000. године, све оцене које смо добили биле су испод "пролазних" - 5,0, незадовољавајуће. Најлошији резултат Србија је забележила 2000. године, када је индекс перцепције корупције износио 1,3. Касније смо ту оцену поправљали и кретала се преко 2,3, 2,7, 2,8, 3,0 до 3,4 у 2007. години, што смо поновили 2008. године, првој години у којој је изостао напредак. Најбољи резултат (мада и даље слаб), забележен је 2009. и 2010. године и износио је 3,5 док је 2011. године износио 3,3. Србија је напредовала до 2007. године, али се од тада бележи стагнација. Од 2007. до 2010. године померили смо се за 0,1 поен, изостао је, практично, било какав напредак.

Реакције на досадашња рангирања:

- подаци из 2000.-те: суочавање са катастрофалном сликом о Србији;
- 2003.: очекиван већи помак на листи, али се перцепција споро мења;
- 2004.: направљен нови помак - приближавање реалном стању ствари;
- 2005., 2006. и 2007.: задржан минималан тренд раста - нема радикалних промена које би довеле до брзе промене перцепције корупције;
- 2008.: стагнација - први пут нема ни минималног напретка, друге земље нас сустижу, или прстижу;
- 2009.: симболичан напредак;
- 2010.: стагнација и очекивање да ће унапређење законског оквира донети напредак у будућности;
- 2011.: пад скорa и назадовање на листи - у складу са утиском домаћих испитаника о одсуству напретка;
- 2012.: исте оцене као и претходне године.

На основу изнетог, може се констатовати да су главни проблеми Србије:

- Кршење усвојених антикорупцијских закона и нарушавање правне сигурности усвајањем контрадикторних, или нејасних одредаба;
- Недовољни капацитети органа који врше надзор и контролу над применом закона; дискрециона овлашћења у одређивању предмета провере;
- Нема напретка на основу откривених случајева корупције и откривених образаца коруптивног понашања;
- Ванинституционална моћ политичких странака која се одражава на рад читавог јавног сектора;
- Недовољно транспарентан процес доношења одлука, немогућност грађана да утичу на њихов садржај и неуређено лобирање;
- Непотребне процедуре и државне интервенције које повећавају број ситуација у којима до корупције може да дође.

4.2. ПОРЕЂЕЊЕ СА СТАЊЕМ У ПРИВРЕДИ СРБИЈЕ

Анализирајући корупцију у Србији, може се рећи да сваког секунда због корупције у неповрат оде 25 евра. Нема делатности у којој корупција није присутна, а према проценама, годишња штета од ње је између 800 милиона и више од милијарду евра. Најизраженија је у јавним набавкама, а везује се и за секторе као што су: здравство, школство, судство, полицију. Просечна вредност мита у Србији је 103 евра и мања је него претходних година. То није резултат смањења корупције, већ све тањих новчаника.

Највећи проблеми на који указују грађани Србије осим незапослености и сиромаштва је корупција. Према испитивању јавног мњења о корупцији које је спровео "Медијум Галуп" за UNDP Србија, чак 14 одсто грађана наводи да су дали мито (поклон или новац), а међу њима је већина (74 одсто), који су то учинили једном, док су остали то учинили више пута у последња три месеца.

ТАБЕЛА 4.12. — *Искуство са корупцијом јун 2012. године*

ИСКУСТВО СА КОРУПЦИЈОМ ЈУН 2012.	
Грађани који су дали мито (поклон или новац)	14%
Учинили су то једном (остали више пута у последња три месеца)	74%
Да ли знају неког из окружења ко је дао мито	35%

Извор: Истраживање Агенције "ТНС медиум галуп" о корупцији у Србији, јун 2012. године.

У највећем броју случајева, мито је дат лекарима (61 одсто), затим полицајцима (18 одсто) и државним службеницима (9 одсто). Доктори се у 2012. години чешће спомињу него у новембру 2011. године. Просечна вредност мита је 103 евра, што је мање од свих досадашњих истраживања, а то како стоји у закључку указује на тежу финансијску ситуацију и ограничења. У следећој табели дајемо преглед истог истраживања коме се најчешће даје мито.

ТАБЕЛА 4.13. — *Коме се најчешће даје мито?*

КОМЕ СЕ НАЈЧЕШЋЕ ДАЈЕ МИТО?	
Доктору	61%
Полицајцу	18%
Службенику у администрацији	9%
Порезнику	7%
Адвокату/правнику	6%
Наставнику/професору	6%
Царинику	4%
Судији	2%

Извор: Истраживање Агенције "ТНС медиум галуп" о корупцији у Србији, јун 2012. године.

Неприкосновено прво и друго место по степену корупције, без промена, и даље држе политичке партије и доктори. То је последица целог коруптивног система, јер корупција почиње од врха, па иде до најситнијих облика са којим се управо грађани

непосредно сусрећу, попут давања мита лекару. Али то је само један вид корупције, који је видљив и може се спречити лакше од онога што се не види, а много је веће. Основни проблем је што је управо та корупција законски и легализована. Она је омогућена и легализована кроз законске одредбе које је предложило Министарство здравља, а скупштина усвојила 2005. године.¹⁸⁴

У следећој табели дајемо преглед перцепције степена корупције по секторима.

ТАБЕЛА 4.14. — Перцепција степена корупције по секторима

ПЕРЦЕПЦИЈА СТЕПЕНА КОРУПЦИЈЕ ПО СЕКТОРИМА	
Политичке странке	77%
Здравство	74%
Влада	69%
Судије	69%
Тужиоци	67%
Царина	66%
Парламент	65%
Град/администрација	64%
Полиција	64%
Медији	62%
Пореска управа	49%

Извор: Дневне новине "Блиц", 30. септембар 2012. године. Истраживање Агенције "ТНС медиум галуп" о корупцији у Србији, јун 2012. године.

Корупција и слаба примена прописа су главни проблеми у јавним набавкама Србије, где се кроз законску недореченост и парapolитичке групације које руководе јавним тендерима одлије више стотина милиона евра. Државна ревизорска институција само је у 2011. години открила нерегуларност у поступцима јавних набавки у Србији, у вредности од око 800 милиона евра. У Србији су јавне набавке, према оцени међународних институција, једно од главних упоришта корупције и нетранспарентности и великог губитка државног новца. Одговорност постоји у целом систему, постоје проблеми у сваком његовом сегменту, од лоших законских решења до институција, или тела која не раде свој

¹⁸⁴ Тако се на пример омогућава директорима клиника, болница и здравствених установа да сами одређују обим ванстандардних услуга. Ултразвук срца или стомака спадају у такве услуге. И онда вам лекар каже да уколико желите да урадите неку од тих анализа на ред можете да дођете за три, четири месеца, али ако платите, снимак може да се уради и сутра. На исти начин се корупција омогућава и преко јавних набавки, набавки опреме и лекова.

посао. Пример за то су рецимо они који надзиру трошење државних пара, као што је државни ревизор. Он није доследан у свом послу, јер није способан или нема овлашћења да свој налаз, који јасно указује на корупцију, преточи у кривичне пријаве. Даље, ту су правосудни органи, пре свега тужилаштва, која одбијају да процесуирају предмете са елементима корупције у које су умешани највиши државни функционери, тако да у Србији више није проблем у онима који се баве корупцијом, већ у онима који их не кажњавају. Последњих месеци смо сведоци отварања неколико корупционашких афера и покушаја процесуирања њихових виновника. То је међутим изнуђено, јер правосудни органи то не раде зато што им је то посао, већ зато што неко врши притисак на њих па морају.¹⁸⁵

*

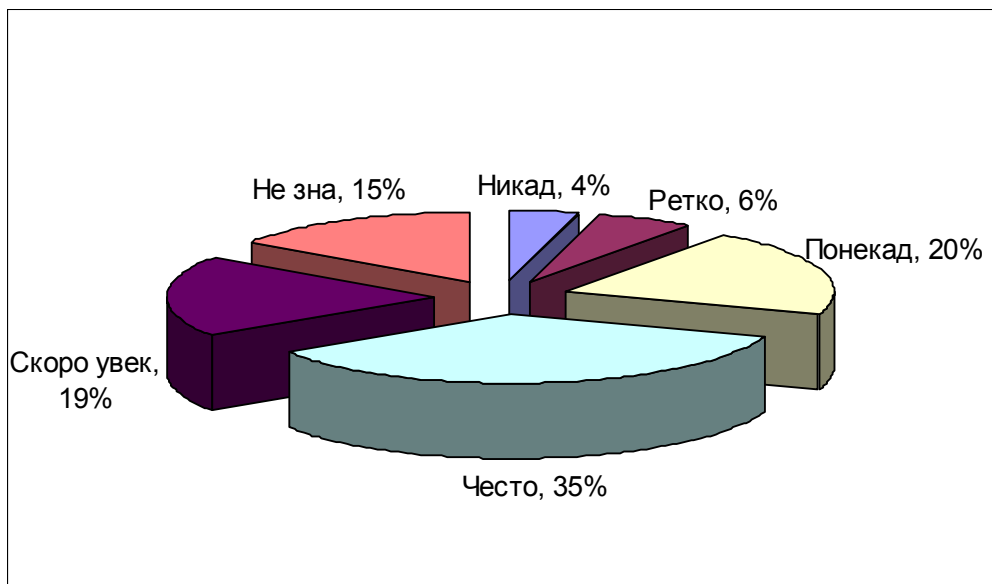
Да би се дошло до квалитетних сазнања о размери и утицају корупције у Србији, неопходно је проучити теоријске основе појаве и повезати их са емпиријским налазима. До емпиријских потврда се може доћи на више начина:

- испитивањима јавног мњења (грађани формирају мишљење на основу посматрања и личних искустава);
- медијским истраживањима (истраживачко новинарство, откривање и обелодањивање афера);
- научно-стручним истраживањима, ревизијама (праћење токова новца, законитости лицитација и тендера, склапања уговора);
- прегледом судских архива (анализа случајева који су гоњени и у којима је донесена правоснажна пресуда).

Мишљење грађана често се показује као релевантно у истраживањима, премда у одређеним интервалима варира у зависности од разних фактора. У питању је лично искуство појединаца који се готово свакодневно сусрећу са коруптивним деловањем. У истраживању невладине организације Транспарентност Србија из 2009. године, на питање: "Колико често фирме подмићивањем утичу на креирање политике и садржај прописа", дошло се до следећих података:

¹⁸⁵ Тако на пример можемо навести случај "Делте" Мирослава Мишковића и "Нибенс групе" Мила Ђурашковића, у вези корупционашке афере око приватизације "путарских предузећа", затим случај "Азотаре" Панчево и корупционашке афере са вештачким ђубривом у коју је умешан високи функционер Демократске странке и бивши министар Саша Драгин. Случај Шутановац, Дулић....

СЛИКА 4.2.— *Колико често фирме подмићивањем утичу на креирање политике и садржај прописа*



Извор: Податак према: *Транспарентност Србија*, Глобални барометар корупције, 2009. године, Београд.

Подаци говоре да укупно 74% испитаних мисли да се то дешава понекад, често и скоро увек, а да се никада не дешава само 4% испитаних. Очигледно је да су грађани свесни постојања корелације корупције привреде и политике, тј. корупционог повезивања између њих.

Најоскудније информације управо се могу добити из архива судова, јер је спровођење истрага и извођење пред лице правде учесника корупције у Србији права реткост. Међутим, кроз истраживање јавног мњења, може се доћи до закључака који оправдавају теоријске претпоставке. Једно истраживање невладине организације Транспарентност Србија поред других резултата, показало је како грађани гледају на рад државних функционера и у том раду јасно уочавају појаве корупције, непотизма, сукоб интереса и друге облике коруптивног деловања.

ТАБЕЛА 4.15. — Шта раде државни функционери

ШТА РАДЕ ДРЖАВНИ ФУНКЦИОНЕРИ	ЧЕСТО	ПОНЕКАД	УКУПНО
Дају предност члановима своје партије при запошљавању у државном органу иако има стручнијих кандидата	65%	28,9%	93,9
Дају предност члановима своје породице и пријатељима при запошљавању у државном органу иако има стручнијих кандидата	60,4%	30,5%	90,9
Помажу члановима своје партије да склопе послове са државом	55,8%	34,5%	90,3
Тумаче права и прописе како им одговара	55%	39,9%	94,9
Помажу члановима своје породице и пријатељима да склопе послове са државом	54%	34,4%	88,4
Примају поклоне од људи и организација који од њих могу очекивати противуслугу у будућности	47,8%	35,3%	83,1
Омогућавају члановима своје партије приступ информацијама које им могу донети материјалну и нематеријалну корист	46,1%	39,7%	85,8
Користе државну функцију за остваривање противправне користи	43,8%	44,8%	88,6
Омогућавају члановима своје породице приступ информацијама које им могу донети материјалну, или нематеријалну корист	42,2%	38,6%	80,8

Извор: Подаци према: Ненадић, Н. (2003.) *Сукоб јавних и приватних интереса и слободан приступ информацијама*, Анализе прописа и истраживање јавног мњења, Србија 2003. Транспарентност Србија, Београд.

Подаци из дате табеле говоре да је поверење грађана у државне функционере екстремно ниско, а да се највеће неповерење односи на склапање послова, тумачење прописа и запошљавање.

4.3. УПОРЕДНА АНАЛИЗА СА ЗЕМЉАМА У СВЕТУ И ЗЕМЉАМА У ТРАНЗИЦИЈИ

Иако се о корупционим односима пуно говори у научним и ширим круговима, врло тешко се долази до аутентичних примарних података колико је ова појава присутна. Да је ово широко заступљен проблем, говоре подаци који долазе из врло богатих и институционално уређених земаља. Закључује се да не постоји држава и тржиште у којима корупција нема велики утицај. Истраживање спроведено у Норвешкој¹⁸⁶ то врло сликовито доказује. Оно је остварено кроз интервјуе на руководећем нивоу у седам великих предузећа, од којих су три на листи 500 највећих компанија (FT¹⁸⁷ — Telenor,¹⁸⁸ Statoil и АВВ) у којима су руководиоци из

¹⁸⁶ Soreide, Т. (2003.), Корупција у међународним пословним трансакцијама: перспектива норвешких предузећа, Зборник: Економија корупције (2008.) Службени гласник, Београд.

¹⁸⁷ <http://news.ft.com/companies>

¹⁸⁸ Послуже у Србији.

82 предузећа са седиштем у Норвешкој одговарали на упитник. Део истраживања је и анкета упућена норвешким амбасадорима ван региона ОЕСД на коју су одговарали шефови 24 амбасаде. Ово истраживање је занимљиво, јер је Норвешка земља окренута екстерно и упућена на међународне ставове и различите пословне културе, па се истраживање односи и на унутрашње и на спољно пословање норвешких предузећа. Треба имати у виду да је Норвешка веома добро рангирана у међународном индексирању корупције, иако су резултати истраживања врло песимистични.¹⁸⁹ На следећој табели приказана је различита изложеност корупцији у свим и у неким важнијим секторима норвешке привреде који послују у земљи и у иностранству.

ТАБЕЛА 4.16. — Изложеност корупцији по секторима

ПИТАЊЕ	ИЗЛОЖЕНОСТ КОРУПЦИЈИ (често или понекад)		
	Сви сектори	Грађевинска и тешка индустрија	Нафта, гас и енергија
Да ли икада имате разлога да верујете да ваши конкуренти утичу прекомерно на тендерске процедуре?	42%	57%	53%
Да ли је ваша компанија икада одлучила да не послује у одређеној земљи, или региону, првенствено због корупције, или сличних проблема?	34%	37%	47%
Да ли сте икада изгубили уговор(е) због неетичких пословних пракси конкурената?	67%	78%	76%
Да ли икада морате да вршите нерегуларна "додатна плаћања" да бисте завршили посао када послујете на страним тржиштима?	17%	26%	29%
Да ли је неопходно понудити вредне поклоне или подмитити клијенте или јавне службенике, непосредно или преко агента да бисте могли пословати у одређеним земљама?	27%	40%	58%

Извор: Soreide, T. (2003.) Корупција у међународним пословним трансакцијама: перспектива норвешких предузећа, Зборник: Економија корупције (2008.) Службени гласник, Београд.

Разматрајући податке у овој табели, уочава се да је корупција присутнија што је сектор привређивања профитабилнији. Такође, уочљиво је да се на неетичку пословну праксу наилази у високом проценту случајева, али да се због тога не одустаје у потпуности од пословања у некој земљи, или региону. Спремност да се учествује у непоштеној утакмици иде скоро до 30%.

¹⁸⁹ До резултата у овом истраживању дошло се врло тешко, због тзв. "зида ћутања". Анкетирани су искључиво директори и високи менаџери, особе са највећом одговорношћу. Обећање анонимности и поверљивости није било превише ефикасно: на 500 послатих анкета упућених директорима, одговор је стигао само од 82, што представља тек 16-17%.

У савременом свету, нафта, гас и енергија су пресудни ресурси за функционисање целокупне цивилизације, то су сектори у којима се обрћу огромна средства и остварују велики профити, уз то преко њих се остварују и политички утицаји. Ти утицаји неретко делују у смеру компанија - држава, а не само на правцу држава - држава. Стога не чуди што су подаци из горње табеле најизраженији управо у овом сектору.

Ово истраживање показало је битне податке о вези општег става према корупцији и става о супротстављању. Иако је већина испитаника (58%), изјавила да корупција никако није прихватљива, њих 18% изјавило је да сматра корупцију прихватљивом "уколико нема другог начина за пословање на одређеном тржишту". Неки испитаници (6%), толерисали су корупцију "уколико је уговор неопходан да би се избегла несолвентност".

Иако је велики број испитаника тврдио да су предузећа изгубила уговоре због корупције (чак 66%), само њих 5% уложило би жалбу потрошачу, или тендерским органима, уколико би посумњало да конкуренција подмићује. Само 13% покушало би да реагује на алтернативне начине, на пример, преко политичких канала, или обраћањем јавности. Чак 45% изјавило је да не би реаговало ни на који начин, очигледно прихватајући да је корупција "део игре". Ови подаци говоре да је декларативна нетолеранција према корупцији у нескладу са реакцијом на њу, то јест, да многи сматрају корупцију непроменљивом категоријом на коју њихове реакције неће имати никакав значајан утицај.

Ово истраживање поентира доказима о значају корупционог повезивања бизниса са високом политиком. Велики број компанија признаје да су законе о спречавању корупције избегавали преко услуга агената и консултаната који су их повезивали са битним доносиоцима одлука. Готово 50% испитаника изјавило је да ову алтернативу рангира на прво место, при чему инсистира на избегавању сродника особа на високим положајима.¹⁹⁰ На друго место стављани су агенти способни да се изборе са локалним формалностима.

Контакт са високим нивоом власти у земљама у којима послују потврдило је чак 44% испитаника.

¹⁹⁰ Заобилажење непотизма као претерано очигледног.

*

Познато је да је у Србији деловало неколико привредних лобија који су у првој деценији 21. века утицали на креирање економске политике. Један од њих је финансијски, који је блокирао доношење закона о преузимању, инвестиционим фондовима и хартијама од вредности. Други је енергетски, који је кочио реструктурирање неких јавних предузећа и омогућавао себи да спроводи набавку и дистрибуцију горива. Производни лоби утицао је на подизање царинских баријера, заговарао јефтину радну снагу као предност на тржишту у односу на ино-партнере, итд. Медијски лоби утицао је на расподелу радиодифузних фреквенција. После петооктобарских промена 2000. године, нова власт је имала намеру да "казни" тајкуне из Милошевићевог времена, али није знала како. Србија се нашла у парадоксалном положају када је држава одлучила да нешто учини кроз наплату такозваног пореза на екстрапрофит. Уместо да овај потез уништи економске елите које су се у периоду власти Слободана Милошевића обогатиле, он је учинио да се те елите амнестирају и врате у токове легалног пословања.¹⁹¹

Према подацима из 2005. и 2006. године које је дао Светски економски форум (*World Economic Forum*), јавне институције Србије у веома су лошем стању, упореде ли се са другим земљама у транзицији. Следећа табела говори који се индикатори узимају као релевантни при оцењивању индекса за 104 земље. Подаци говоре да се Србија 2005. налазила при дну лествице, на 69. месту од 104, премда је у 2004. години била на знатно лошијем, 85. месту.

Индекс јавних институција на следећој табели представљен је у распону од 1 до 100, при чему индекс 1 представља најбољу, а индекс 100 најлошију оцену.

¹⁹¹ Примера у Србији има више, а наводимо следеће: "Делта холдинг" Мирослава Мишковића; "Браћа Карић" са предузећем "Мобтел", "БК" телевизијом и властитом банком; "МК" група Миодрага Костића (посебно карактеристична веза купљених шећерана са НИС који је неколико пута репрограмирао дуг Костићу); случај предузећа "Ц" маркет карактеристичан је по томе што држава није учинила ништа да би заштитила имовинско право малих акционара који су од 1997. године власници преко 50% акција, а руководство "Ц" маркета га је, уз помоћ државе и политичара, откупило и постало већински власник предузећа 2005. године. Такође, можемо навести и пример у енергетском лобију Вука Хамовића и Војина Лазаревића, посебно у области електричне енергије.

ТАБЕЛА 4.17. — Оцена за Индекс јавних институција

ПОЗИЦИЈА ОДАБРАНИХ ИНДИКАТОРА И АГРЕГАТНА ОЦЕНА ЗА ИНДЕКС ЈАВНИХ ИНСТИТУЦИЈА КОЈЕ УКАЗУЈУ НА КОРУПЦИЈУ У СРБИЈИ И НЕКИМ ТРАНЗИЦИОНИМ ЗЕМЉАМА										
	Србија		Хрватска		Бугарска		Словенија		Словачка	
	2004.	2005.	2004.	2005.	2004.	2005.	2004.	2005.	2004.	2005.
Независност судства	85	91	88	76	81	88	54	50	62	67
Ефикасност правног оквира	87	78	80	79	88	97	46	50	60	68
Својинска права	94	100	90	86	80	85	49	49	42	42
Заштита интелектуалне својине	96	100	76	67	81	90	32	30	49	44
Транспарентност владине политике	86	–	87	–	91	–	49	–	69	–
Фаворизовање у политици владе	79	95	87	77	89	100	57	50	74	91
Бирокарске процедуре ^а	10	66	7	4	87	93	57	50	13	27
Организовани злочин ^б	72	67	77	85	98	100	30	46	70	64
Сива економија	80	70	52	64	61	66	21	25	32	35
Подмићивање за извоз и увоз	83	55	69	67	29	38	22	21	48	40
Подмићивање у сектору јавних услуга	83	66	57	62	41	46	25	27	33	34
Нередовно плаћање пореза	79	45	59	64	31	33	24	30	37	38
Незаконски утицај на владину политику	80	–	76	–	27	–	32	–	79	–
Подмићивање у судству	75	59	73	68	43	47	27	28	76	79
Утицај нелегалних политичких донација	64	–	73	–	79	–	42	–	87	–
Преусмерење јавних фондова ^в	–	84	–	49	–	100	–	39	–	47
Положај за Публиц Инститиуонс Индекс	85	69	76	73	56	62	31	35	49	45
Подиндекс корупције		55		65		38		25		37

Извор: *The Global Competitiveness Report 2004.-2005.* и *2005.-2006.*

а – Мера у којој бирократске процедуре и контакт са државним службеницима намећу трошак пословања.

б – Мера у којој мафијашко рекетирање намеће трошак пословању.

в – Мера у којој се јавни фондови користе у приватне сврхе.

Случајеви који говоре о деловању корупционих мрежа тешко излазе на светлост дана. Међутим, под одређеним околностима, јавност успева да дође до аутентичних података о спреси повлашћених тајкуна и политичара, судија и тужилаца, који им уклањају законске баријере.

Индекс заштите својинских права у Србији је веома низак, што се може видети из претходне табеле. Многи примери речито говоре колико је оваква оцена стања дата (од страних институција), исправна. Један од примера неспособности (или смишљене незаинтересованости) Владе Републике Србије да заштити својинска права грађана, јесте случај приватизације највећег предузећа за производњу минералне воде у Србији, "Књаз Милош". Познато је да је Влада 2004.

године вршила нескривен притисак на Комисију за хартије од вредности да не прихвати једног од понуђача, а да фаворизује другог.

Случај предузећа "Ц маркет" карактеристичан је по томе како држава ништа није учинила да би заштитила имовинско право. Мали акционари овог предузећа били су још од 1997. године власници преко 50% акција, али своје акције нису могли да продају на берзи, јер директор предузећа није хтео да потпише акт којим би им то било омогућено. Случај је дошао до Трговинског суда, који је (под сумњивим околностима), поништио упис акција у Централни регистар хартија од вредности, спречавајући и даље мале акционаре да располажу својом имовином. Ово одуговлачење није било плод административне неефикасности, већ део плана да се омогући руководству "Ц маркета" да сакупи довољно новца, како би откупило акције малих акционара и постало већински власник, што се и остварило у децембру 2005. године.¹⁹²

Дуговања друштвених предузећа могу бити искоришћена за разне злоупотребе. Док су са једне стране, такви дугови оправдање за продају предузећа у бесцење, са друге стране повраћај дуговања уговорен приликом продаје касније држава може опростити. Пример за то је приватизација три шећеране 2002. године. Оне су продате познатом тајкуну Миодрагу Костићу, свака за по 1 евро. Дугови шећерана прелазили су 20 милиона евра, а Костић се обавезао да ће те дугове отплатити. Пошто су шећеране дуговале новац Нафтној индустрији Србије (НИС), ова фирма неколико пута је репрограмирала дуг Костићу, да би на крају отписала пола милиона евра дуга и три милиона евра камате.¹⁹³

¹⁹² Павловић, Д. (2006.) *Заробљена држава*, Факултет политичких наука, Београд.

¹⁹³ Извор: Дневни лист *Курир*, 4. октобар 2005. године.

4.4. ГЛОБАЛНИ ИНДЕКС ПЛАЋАЊА МИТА

Међународна невладина организација *Transparency International*,¹⁹⁴ на основу својих истраживања, објављује Индекс плаћања мита (*Bribe Payers Index*), који се односи на компаније 28 економски најјачих држава света. Индекс представља вероватноћу коруптивног дела на које су ове компаније спремне приликом пословања у иностранству. Поменуте земље чине око 80% светске производње роба, услуга и инвестиција. Индекс обједињује различите врсте корупције унутар више сектора. Он представља спремност и приватног, и јавног сектора да уђу у корупцију. Коруптивно деловање ових фирми у иностранству негативно се одражава на друштвено благостање у целом свету. Оно ремети поштено склапање уговора, смањује квалитет јавних услуга, ограничава могућност развоја и конкурентности приватног сектора, и поткопава поверење у јавне институције. Компаније из Русије и Кине су у посматраном периоду инвестирале око 120 милијарди долара у целом свету, а имају даљи раст глобалног пословања. Уочено је да компаније из ових земаља имају највећу тенденцију плаћања мита приликом пробоја на тржиште. Са друге стране, компаније из Швајцарске и Холандије показују најмању тенденцију коруптивног деловања. Истраживање показује и то да је вероватноћа да фирма подмићује у иностранству, у чврстој вези са степеном подмитљивости јавног сектора земље-домаћина. Корупција је распрострањена у свим секторима, али је најубичајенија код извођења јавних радова и грађевинских послова.

Приликом одређивања Индекса плаћања мита, одабрано је 28 земаља на основу нивоа њихових директних страних инвестиција, вредности извоза и њиховог регионалног значаја. Индекс вреднује земље на скали од 0 до 10, при чему је максимални резултат 10, и означава да фирме посматране земље никада не подмићују приликом пословања у иностранству. Подаци говоре да не постоји ни једна земља чије фирме апсолутно никада не подмићују. Најбољу позицију имају Швајцарска и Холандија са индексом 8,8, а одмах иза њих, са незнатно лошијим резултатом су Немачка, Белгија и Јапан. Поређењем добијених резултата из 2011. године (просечан индекс за све земље 7,9) и података претходног истраживања из 2008. године (просечан индекс 7,8) говори да у овом сегменту корупције нема видног напретка.

¹⁹⁴ Deborah Hardoon and Finn Heinrich (2011.) *Bribe Payers Index 2011*, Transparency International, <http://bpi.transparensu.org>.

ТАБЕЛА 4.18. — Индекс плаћања мита (*Bribe Payers Index*)

РАНГ	ДРЖАВА	РЕЗУЛТАТ	БРОЈ ОПСЕРВАЦИЈА
1	Холандија	8,8	273
1	Швајцарска	8,8	244
3	Белгија	8,7	221
4	Немачка	8,6	576
4	Јапан	8,6	319
6	Аустралија	8,5	168
6	Канада	8,5	209
8	Сингапур	8,3	256
8	Велика Британија	8,3	414
10	САД	8,1	651
11	Француска	8,0	435
11	Шпанија	8,0	326
13	Јужна Кореја	7,9	152
14	Бразил	7,7	163
15	Хонг Конг	7,6	208
15	Италија	7,6	397
15	Малезија	7,6	148
15	Јужна Африка	7,6	191
19	Тајван	7,5	193
19	Индија	7,5	168
19	Турска	7,5	139
22	Саудијска Арабија	7,4	138
23	Аргентина	7,3	115
23	Уједињени Арапски Емирати	7,3	156
25	Индонезија	7,1	153
26	Мексико	7,0	121
27	Кина	6,5	608
28	Русија	6,1	172
Средња оцена 7,8			

Извор: <http://bpi.transparency.org>.

5. ЕКОНОМСКЕ ПОСЛЕДИЦЕ КОРУПЦИЈЕ

*"Тамо где се мешају политика,
односно јавни сектор и привреда, где се нејасно преплићу
јавни и снажни лични интерес, само је корак до корупције".*

Петер Еиген, члан међународне невладине организације *"Transparency International"*.

С обзиром да корупција представља широк друштвени проблем, њене последице могу имати велики утицај на привредни развој једне земље, али и на развој региона у целини. Често се из тог разлога указује на везу која постоји између корупције и достигнутог степена привредног развоја. Ова веза је узајамна. Достигнути степен привредног развоја може бити фактор и узрок појаве корупције. Може се рећи да је сиромаштво један од значајних узрочника.

Са друге стране, корупција и те како утиче на привредни развој, у смислу да га успорава. Што је корупција већа, то је могућност за привредни напредак мања. "Корупција и даље у неким ситуацијама може да "подмазује привредну машину", а то је онда када лоша, или клептократска државна управа, намеће штетну регулацију и тиме поставља препреке нормалним пословима. Другим речима, корупција није увек и свугде негативна појава. Наравно, најбољи пут за уклањање не само корупције, већ и њених штетних ефеката, је укидање лоше и штетне регулације".¹⁹⁵

Последице од корупције у било којој области су велике. Оне се најчешће групишу у неколико основних: *пад економске ефикасности, пад обима страних инвестиција и немогућност привредног развоја*. Поставља се питање, шта је најчешћа последица појаве корупције? Чини се да је то пад економске ефикасности земље, јер се на овај начин умањује и друштвено благостање. Уместо да се развијају нови производи и пружају нове врсте услуга, уместо да усавршавају понуду и парирају највећим конкурентима, предузетници се баве тиме како и кога да подмите. Криминал постаје привредна грана.

¹⁹⁵ Мијатовић, Б., приказ књиге Беговић, Борис: *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2007.; www.clds.org.yu/newsite/prikaz-knjige-Bole.pdf

Такође, један од честих проблема који долази до изражаја, јесте претња државној суверености и ауторитету државне власти, нарушавање демократских вредности и јавних установа, што на крају штети државном уређењу. Са друге стране, у условима правне несигурности и развијене корупције, смањује се интерес страних инвеститора за улагање у те земље. При анализи последица, стално треба имати у виду, да корупција може бити резултат неефикасности функционисања многих институција система, али исто тако може за последицу имати још мању ефикасност институција система у целини.

5.1. КОРУПЦИЈА КАО СОЦИЈАЛНО – ПОЛИТИЧКИ ПРОБЛЕМ

Корупција је типична реципрочна активност, јер се заснива на принципу даш-дам, а делује кроз мрежу односа против којих је потребно борити се уз помоћ мреже судова, полиције и невладиних организација. Суштина је у дискрецији, и тајности, јер се све обавља скривено. То је обично игра један на један. Зато се тешко и открива. И још теже доказује. Ризик од откривања је смањен, јер је обостран, делотворан и крајње ефикасан. Резултат корупције је увек изврстан и безрезервно сигуран: "Ја теби – ти мени – сад и овде".¹⁹⁶

Корупција је једном речју, општи проблем и од ње нико није и не може бити поштеђен, ма колико био частан и поштен. Бар ће бити сведок постојања корупције, ако ништа друго. Распрострањеност корупције је знак да су "дивља" економија и безакоње друштва метастазирале. Појединац је у великој опасности, јер не може да планира и нема будућност. Постојање корупције указује на политичку и грађанску немоћ појединца, на то да се нико не руководи законом, већ самовољом.

Такође, она указује на то да треба бити патолошки опрезан и да је појединац стално под стресом правне несигурности. Истовремено, корупција је сигуран знак да је народ сиромашан, јер што је корупција раширенија, то је сиромаштво све дубље и драматичније. Значајна последица корупције (поготово у области царине), јесте већи број оних који се бесправно богате на рачун оних који сиромаше. Често се поставља питање, ко шта губи (у случају постојања корупционих радњи)?¹⁹⁷

¹⁹⁶ Миливојевић, З. и остали аутори, *Упутство за употребу корупције*, агенција Аргумент, Београд, 2002. године, стр. 11.

¹⁹⁷ Исто, стр. 27.

Појединци губе новац, време, толеранцију, достојанство, самопоштовање и правну сигурност. *Поштени чиновници губе* поверење, углед. Незадовољни су послом и имају мале могућности за непредовање у служби.

Држава губи (а самим тим и ми као појединци и грађани):

- огромну количину новца, који се не слива у државну касу, већ одлази у џепове корупционаша;
- тиме се черупа државни буџет, из којег се финансирају многи програми које сви треба да користимо једнако: образовање, дечја заштита, здравство, култура, социјална давања, пензије, путеви, мостови, станови, обданишта, паркови, излетишта, здрава храна и вода...;
- што је најважније, држава губи поверење својих грађана, самим тим и поштовање закона и институција. А таква држава је неуређена, слаба, неефикасна и скупа.

Због могућности брзог и једноставног остваривања користи, корупција досеже планетарне димензије. У неким источним државама, корупција спада чак и у обавезне добре пословне обичаје. Због тога се борба против корупције и борба за већи степен професионалне етике државних службеника, усредсређује пре свега, на промоцију професионалних кодекса државних службеника, менаџера, адвоката, лекара... Реч је пре свега о неформалном подстицању савесног понашања службеника, јер је, као што знамо, један од главних проблема у откривању корупције управо тај да је корупцији тешко ући у траг. Због тога криминолози више не говоре о одстрањивању корупције, већ о њеном смањивању.

Због чега корупција представља зло (из извештаја комитета за цивилне слободе и међународне послове ЕУ):¹⁹⁸

- због тога што смањује поверење у владу и њене институције. То доказују немири у Аргентини и смене председника по систему домино-ефекта;
- због тога што лагано руши демократију и стабилност коју доноси политичко уређење. Кредибилност политичара и ефикасност државних службеника утопљених у искушења корупције тежи ка нули. А привидну стабилност корумпиране државе додатно обогаљује поткупљивање судија и масовна утаја пореза која постаје највећа вредност на страни вештијих;
- због тога што поткопава економски развој државе. У пракси, државни службеници преусмеравају инвестиције са подручја образовања у капиталне пројекте. Намерно повећавају техничку захтевност пројеката у јавном сектору, да би досегли више поткупнине. (Последице су катастрофалне.

¹⁹⁸ Јуричан, Д., *Корупција као социјално и политичко зло*; www.radiostudent.si.

Узмимо за пример азијску финансијску кризу, када се због опште корумпираности више није знало "ко пије а ко плаћа", због чега су се инвеститори дали у панично бекство оставивши за собом колапс берзе). Корупција смањује еколошке и грађевинске стандарде као и квалитет јавне инфраструктуре;

- због тога што је "одскачна даска" за криминал "белих крагни". Тек са појавом корупције, политичар заиста постаје државни функционер, уместо да служи народу, њен роб. У Немачкој су чак установили да су у трећини примера организованих криминалних активности учествовали и јавни службеници. И још више, онај ко једном прими поткупнину, увек ће бити марионета у рукама више-мање сивих еминенција, финансијских моћника (утајивача). Пропратни ефекат је тај да се човеку више никада не врати душевни мир, мирна савест и миран сан;
- због тога што у вези са међународним криминалом омогућује велике преваре владиних чиновника и политичких функционера. Примера ради, корупција јача трговину дрогама и олакшава кријумчарење свих врста оружја, а уз то омогућује криминалцима да правовремено побегну од руке правде.

5.2. ИНВЕСТИЦИЈЕ И КОРУПЦИЈА

То значи да инвеститори прибављају капитал по вишој цени, будући да су власници капитала у условима повећаног ризика спремни да га пласирају једино уз вишу профитну стопу, без обзира да ли се ради о позајмљеном, или о сопственом капиталу. Другим речима, расте "захтевана" профитна стопа, тј. она профитна стопа посматраног инвестиционог пројекта која се мора постићи како би се капитал инвестирао у таквим условима, односно како би се тај пројекат реализовао. То доводи до елиминације инвестиционих пројеката са нижом профитном стопом. Долази до ситуације у којој се не реализује одређени број инвестиционих пројеката, што доводи до обарања нивоа, односно стопе инвестиција и на тај начин успоравања привредног раста. И овај механизам на други начин показује везу између распрострањености и интензитета корупције, с једне стране и опадање нивоа инвестиција, динамике привредног раста, с друге стране, овог пута путем повећања ризика са којим се суочавају инвеститори. Поред обарања нивоа инвестиционе активности, повећање ризика инвестирања услед корупције, доводи смањен број инвеститора.

Страни инвеститори, у земљама у које инвестирају, сусрећу се са великом и малом корупцијом и на обе врсте су посебно осетљиви.

5.3. ЕКОНОМСКЕ ПОСЛЕДИЦЕ И ЕФЕКТИ КОРУПЦИЈЕ

Када је реч о проблему корупције, у последње време се нарочито наглашава економска анализа тог феномена и последице које проузрокује. У том смислу, корупцијом се сматра настојање да се ради личне користи максимизира приход од службе, што има за последицу девијантност у условима тржишне утакмице. Корупција је додатни трансакцијски трошак и самим тим наноси огромну штету ефикасности привреде.

Економски последице корупције се испољавају кроз угрожавање тржишне економије (оне могућавање привредног развоја друштва и уништавање привреде), смањење друштвеног производа, умањење спремности на инвестиције, повећање задужености земље, пораст сиромаштва грађана итд. Хе треба занемарити ни друштвено-политичке последице корупције у привреди као што су: угрожавање демократских институција, повећање трошкова функционисања државе, стварање неповерења грађана према власти и њеним органима, блокирање реформи, рушење међународног угледа земље, ширење организованог криминала, повећање стопе незапослености, социјално раслојавање, разарање моралних вредности друштва, апатија грађана итд. За спречавање корупције у области привреде потребне су посебне мере, због међузависности привреде и осталих сектора и због коруптивног понашања унутар ње. Привреда је у тешком положају због дугогодишње кризе и текућих реформских процеса.

Према механизмима корупције, њеним економским последицама, могуће је идентификовати неколико врста (видова) корупције: 1) корупција која омогућава примену прописа (закона), тзв. корупција без крађе; 2) корупција која омогућава изигравање, тј. кршење прописа (закона), тзв. корупција уз крађу; 3) корупција која доводи до промене, односно стварање новог прописа (закона).

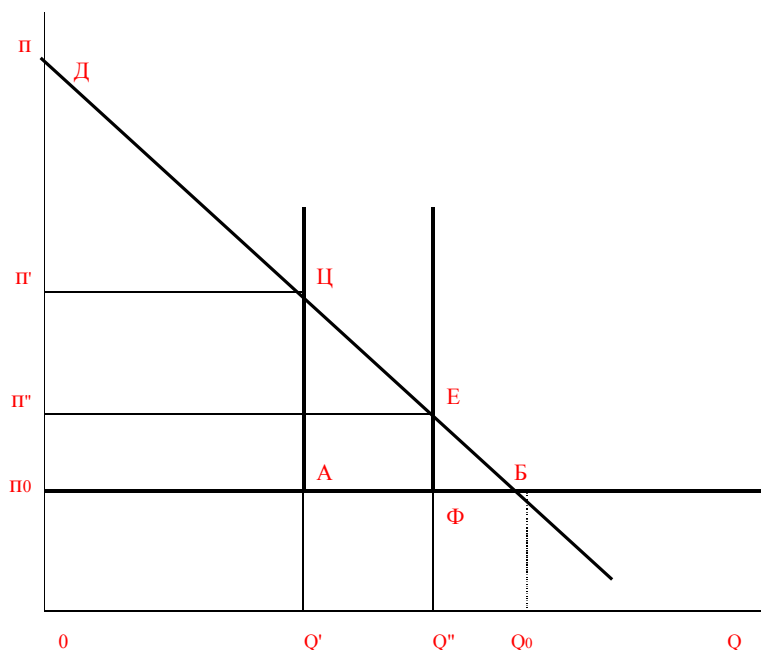
ТАБЕЛА 5.1. — Корупција без крађе

	без државне интервенције	државна интервенција без корупције	државна интервенција уз корупцију
равнотежна цена	2.000	3.500	3.500
равнотежна количина	150	100	100
укупни трошкови	300.000	200.000	200.000
друштвено благостање	337.500	225.000	225.000
рента (укупна)	0	150.000	150.000
рента предузећа	0	150.000	149.999-1
износ корупције	0	0	1-149.999

Извор: аутор.

"Уколико је потребно да се за остваривање неког права, чије остварење гарантује држава, уложи новац и време, онда се таквој држави заиста не може веровати"¹⁹⁹ - како наводи Антонић (2001:158).

СЛИКА 5.1. — Дозволе за увоз - корупција и изигравање прописа



Извор: Антонић, Д. и други аутори, *Корупција у Србији*.

У следећој табели дајемо преглед корупције која омогућава изигравање, тј. кршење прописа (закона), тзв. корупција уз крађу, и то:

ТАБЕЛА 5.2. — Дозволе за увоз - корупција и изигравање прописа

	без државне интервенције	државна интервенција без корупције	државна интервенција уз корупцију
равнотежна цена	2.000	3.500	2.750
равнотежна количина	150	100	125
укупни трошкови	300.000	200.000	250.000
друштвено благостање	337.500	225.000	281.250
рента (укупна)	0	150.000	93.750
рента предузећа	0	150.000	93.749-1
износ корупције	0	0	1-93.749

Извор: аутор.

¹⁹⁹ Антонић, Д. и други аутори, *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2001. године, стр. 158.

У наредној табели дајемо преглед корупције која доводи до промене, односно стварање новог прописа (закона):

ТАБЕЛА 5.3. — Дозволе за увоз - корупција која мења прописе

	без државне интервенције	државна интервенција без корупције	државна интервенција уз корупцију
равнотежна цена	2.000	3.500	4.250
равнотежна количина	150	100	75
укупни трошкови	300.000	200.000	150.000
друштвено благостање	337.500	300.000	253.125
рента (укупна)	0	150.000	168.750
рента предузећа	0	150.000	168.749-1
износ корупције	0	0	1-168.749

Извор: аутор.

Када је у питању интервенција овог типа, чак и да нема корупције, контрапродуктивна је, будући да умањује друштвено благостање. Уклањањем овакве државне интервенције долази до увећања благостања друштва по две основе. Уклањањем могућности за корупцију и самим укидањем контрапродуктивне државне интервенције.

Један од негативних ефеката који се сматра најзначајнијим јесте умањење прихода буџета. Из овога следи да држава мора деловати на одређени начин како би сачувала макроекономску стабилност. Она реагује најчешће повећањем пореза како би повећала своје приходе који су смањени због корупције и обезбедила уравнотежен буџет. Такође, као значајне економске последице наводе се и трансакциони трошкови који се појављују због склапања формалног уговора између корумпираног и коруптора. Наиме, реализација овог уговора има за последицу стварање трансакционих трошкова. Опадање страних директних инвестиција велики је негативан ефекат који корупција може да изазове.

Дугорочне последице корупције су веома штетне по свако друштво. Разматрајући дугорочне економске ефекте корупције, можемо довести у везу и остале ефекте корупције, као што су сива економија и организовани криминал. Нови трендови који се дешавају у Србији и мере које предузима Влада од 2012. године, посебно први потпредседник владе, а касније премијер господин

Александар Вучић, на пољу сузбијања корупције и организованог криминала уливају поверење да ће Србија кренути у добром смеру, односно просперитету.

5.4. КОРУПЦИЈА КАО ПРЕПРЕКА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЉУДСКИХ СЛОБОДА И ПРАВА

С обзиром да корупција представља значајан друштвени проблем, она је уједно и брана у остваривању људских слобода и права. Овај утицај се посматра као општи и посебан. У општем смислу она утиче на укупан обим поштовања слобода и права грађана. Она утиче на друштвено благостање, на стварање свести да се незаконитим радњама може стицати одређена добит. Из овога произилази да ни јавне службе нису у могућности да пруже квалитетну услугу грађанима. Могућност остваривања људских слобода и права јесте основни циљ државе. Често се због овога каже да друштво које је у великој мери захваћено корупцијом није скуп слободних индивидуа (какво би требало да буде), него скуп заточених поданика. Наиме, већи степен корупције носи са собом и мањи степен поштовања људских слобода и права.

Са друге стране, појединачна права односе се на слободе и права у контексту појединих области (лична, политичка, економско-социјална, културна, здравствена и друга права). У ред личних права спадају лични интегритет и достојанство појединца. Она су регулисана бројним међународним документима. Корупцијом државних органа многа од ових права могу бити доведена у питање. Наиме, највећа опасност прети ако су судство и органи унутрашњих послова склони овом виду злоупотребе овлашћења. Доношење пресуда које се тичу предмета који су везани за недозвољени промет роба и људи (трговина људима) преко границе, у корист оних који се баве овом неморалном делатношћу, а на штету друштва у целини, има далекосежне последице. Уколико је дакле судство корумпирано, онда не постоји равноправност пред законом, што може бити основ за кршење многих других права и слобода.²⁰⁰ Надаље, ако су органи унутрашњих послова корумпирани, онда слобода и живот нису заштићени.

Проблеми у остваривању бирачких права, па самим тим и појава корупције у политичким странкама, јесу само нус производи стања у друштву у коме

²⁰⁰ У претходном периоду у Србији су многе од ових појава биле познате. Судило се по тзв. телефонском праву, које је било познато и у другим државама, не само нашој.

постоји такав степен корупције да га само један корак дели од тзв. аномije тј. свеопштег безвлашћа. Социјално-економска права су свакако област у којој се корупција највише јавља. Приликом извршавања кривичних дела која припадају овој области често се јављају и организовани криминал, прање новца, богаћање без основа, противправно стицање имовине и сл. Сплет околности које постоје у једној националној економији може доста утицати на раст корупције у овој области. Корупција највише погађа трговински, банкарски сектор, спољнотрговинску размену и економске односе са иностранством. Између осталог, ово се највише одражава на животни стандард становништва. Здравствена заштита јесте једно од фундаменталних права човека. Она је и те како нарушена у оним друштвима у којима постоји могућност подмићивања здравствених радника и трошењем средстава која су намењена овој области од стране државних службеника. У време санкција, (када наша земља није имала везу са спољним светом), дефицитни лекови били су резервисани за одређене пацијенте. У то време, готово да ниједан облик здравствене заштите није било могуће обезбедити без корупције надлежних лица. Треба водити рачуна о томе да остваривање људских слобода и права представља цивилизацијске вредности и тековине. Стратегија борбе против корупције, без обзира о којој области говорили, представља истовремено и пут ка остварењу људских слобода и права.

Остварење "незаконитих" радњи иде од пријатељске услуге, преко хуманости и солидарности, до искључивог личног интереса и голе политичке услуге. Корупција је дакле "заразна болест" која када има погодно тле све више буја. А погодно тле јесте неуређена држава. Постоји у свакој држави, а у ком степену је изражена и у ком облику се јавља, у којим областима је највиша, ствар је сваке државе појединачно. Али чињеница је да свугде постоји и да се не може у потпуности искоренити. Може се само ублажити, како не би довела до тога да цело друштво буде "заражено".

5.5. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Појам јавних набавки везан је за појам јавних добара, али је однос према њима суштински различит у различитим друштвеноекономским системима и околностима. Највећи број јавних добара функционише и доступан је управо захваљујући јавним набакама, тј. без њих јавна добра не би могла да функционишу (нпр. системи саобраћаја, одбране, здравства, образовања, у

својству јавних добара која морају бити доступна свим грађанима). Употреба јавних добара и обезбеђивање њиховог функционисања, нарочито је осетљиво питање у транзиционом периоду када се мењају облици власништва и вредносне матрице, а када су чести случајеви њихових злоупотреба — стихијске и неморалне приватизације и истог таквог трошења јавних средстава.

Јавне набавке су делатност државних институција којима се прибављају услуге, робе и радови. Њима се баве државни органи на свим нивоима власти: општине, покрајине, република, али и институције јавног сектора: војска, полиција, судови, болнице, школе итд. Јавним набавкама потребе задовољавају и јавна предузећа. Под јавном набавком не подразумева се само куповина наведених добара, већ и изнајмљивање, кредитирање, лизинг. Краће речено, јавне набавке представљају обезбеђивање јавних потреба кроз уговорно ангажовање стране која потребе може задовољити. У остваривању јавних набавки државни орган јавља се и као купац и као продавац (нпр. у приватизацији, давању концесија, лиценци и разних дозвола). Од јавне набавке очекује се да је економски ефикасна и оправдана, да су обезбеђени јавност рада и одсуство дискриминације пријављених понуђача. Постоји више начина за остваривање јавне набавке, а три су основна: директно уговарање, аукција и тендер. Што се тиче јавности уговарања, тендер и аукција су најотворенији и најпожељнији, док је директно уговарање углавном дозвољено у хитним ситуацијама, када одређена потреба не сме да чека. Са друге стране, отворено уговарање јавних набавки је извор сумњи, јер су чести случајеви злоупотреба, када руководиоци користе своја дискрециона права за остварење сопствене користи. Када су у питању тендери, при избору понуђача оцењују се квалитет, рокови испоруке, цена и додатне специфичности. Код аукције, једино мерило је цена. Међутим, ни тендери и аукције нису лишени разних малверзација које су веома често везане за корупционо повезивање. Јавни функционери који одлучују о набавкама непрестано изналазе могућности како би изиграли прописе који су донети да спрече злоупотребе.

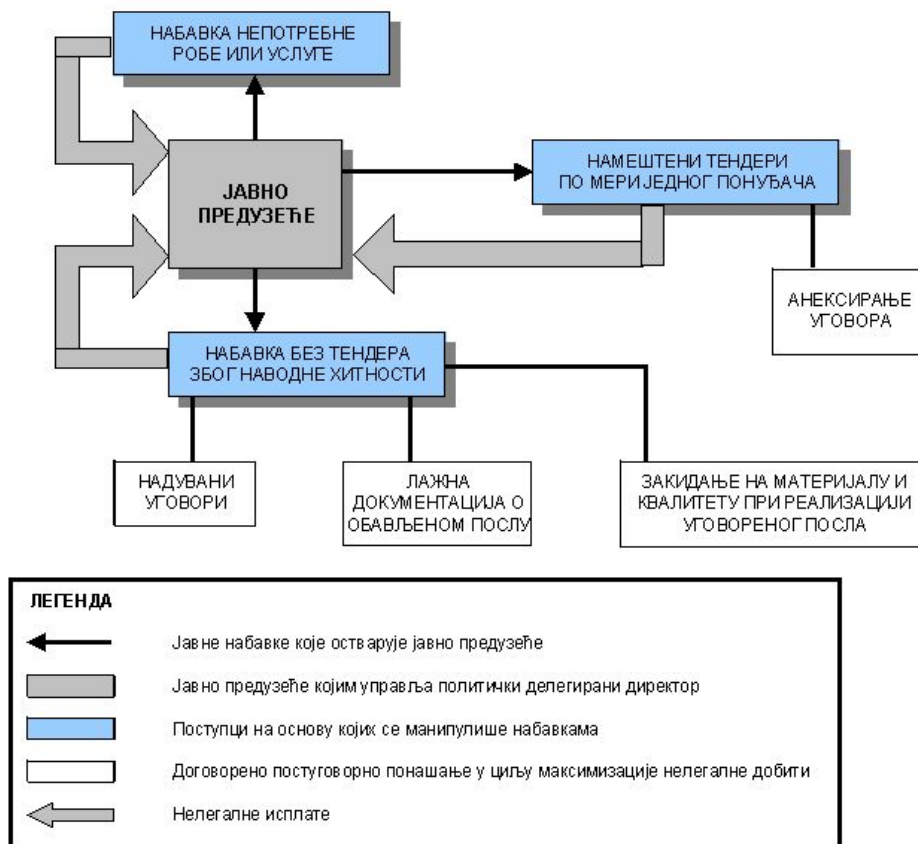
Набавка добара, радова и услуга за јавне потребе — **јавна набавка** — представља нарочит подстицај за коруптивно повезивање, посебно када се за то користи нека врста надметања. Јавна набавка је једна од најосетљивијих тема када се говори о јавној администрацији. Разлог за то је што државни службеници који ни у једној земљи на свету немају претерано висока примања, одлучују о

расподели веома великих свота новца. Они сами немају апсолутно никакву корист од тога што би цена робе или услуге, могла бити нижа. Уколико не постоји строга регулатива и чврста контрола, тада је довољно да се испоштује формална процедура, а по завршеном послу и исплати нема никаквих објашњења и полагања рачуна. Могућности за малверзације су тада огромне. У питању је пре свега специфична крађа новца из државних фондова, али и мегаломанија и уживање у беспотребном и прекомерном луксузу. Процењује се да јавне набавке у светском бруто домаћем производу учествују са 10 до 15% и то је област у којој корупција највише делује.

Главни задатак институција и регулативе код спречавања корупције у јавним набавкама је да сузбије могућности договарања понуђача. Тај задатак није једноставан.

Модел корупције у јавним набавкама може се представити следећом шемом:

СЛИКА 5.2. — Шема корупције у јавним набавкама и начини извлачења активе



Извор: аутор.

Овакав модел корупције може постојати у свим сегментима јавног сектора, па и у набавкама које врши влада. Понуда фирме-продавца јавном предузећу (држави), структурисана је као збир цене коју управа, (влада), мора да плати и мита понуђеног купцу израженог као део продајне цене, а корист продавца уколико уђе у трансакцију представља његову понуду умањену за мито који је платио.²⁰¹ Купац — јавна институција, коју заступа директор јавног предузећа, или јавни службеник, има функцију корисности која се састоји из друштвене вредности уговора и личне награде директору (службенику) у облику мита. Купац ће одабрати понуду у зависности од оба дела: и цене и мита. Према томе, трошкови различитих продаваца се разликују и поверљиви су, што значи да један продавац познаје структуру својих трошкова, али не и структуру трошкова конкуренције.

²⁰¹ Buchner, Susanne, Adreas Freytag, Luis Gonzales and Werner Guth (2005.) *Bribery and public procurement: an experimental study*, Working Paper, MPI, Jena.

У свим земљама средства намењена јавним набавкама дефинисана су законима и подређена одлучивању одређених институција. Ова средства расподељују се по принципу "одозго надоле" тј. од виших институционалних инстанци ка установама које спроводе услуге и троше додељена средства. Да би институције пословале што ближе условима које дефинише регулатива, држава формира одређена регулациона тела, нпр. антимонополску комисију, комисију за заштиту права понуђача, државну ревизорску комисију исл. Информације о трошењу средстава намењених јавној потрошњи разликују се у зависности од степена институционалног развоја земље. Подаци говоре да су информације о јавној потрошњи најоскудније у земљама у развоју, или су потпуно недоступне.

Владе свих земаља, па тако и Србије, планирају и остварују велике пројекте преко којих усмеравају велика новчана средства домаћим и страним пословним организацијама. Такође, кроз приватизацију остварују и трансфер имовинских права ка приватним организацијама, или појединцима. Управо у овим трансакцијама лежи велика могућност коруптивног повезивања, а резултат је стварање клептократије са једне стране, (политичари) и моћних приватних интереса ("тајкуна", "олигарха"), са друге стране. Када се ове две стране уравнотеже, добија се ситуација на политичко-економском тржишту која личи на билатерални монопол. Следећа табела приказује највеће државне наручиоце јавних набавки и вредност остварених уговора.

ТАБЕЛА 5.4. — Највећи наручиоци по вредности јавних набавки
у Србији у 2009. години

НАЈВЕЋИ НАРУЧИОЦИ ПО ВРЕДНОСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ ВЕЛИКИХ ВРЕДНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У 2009. ГОДИНИ ²⁰²			
Назив наручиоца	Број набавки	Процењена вредност	Уговорена вредност
ЈП "Електропривреда Србије", Београд	83	17.216.866	14.008.162
Републички завод за здравствено осигурање	1750	11.270.961	10.686.978
Град Београд	210	10.153.154	9.319.921
ЈП "Термоелектране Никола Тесла", Обреновац	826	6.262.448	5.758.761
ЈП "Термоелектране и копови", Обреновац	857	5.376.932	5.654.233
Клинички центар Србије	574	5.880.163	4.817.267
ЈКП "Београд -пут", Београд	97	4.639.317	4.164.778
Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда	198	3.956.775	3.823.121
ЈКП "Београдске електране"	486	4.404.248	3.735.360
Телеком Србија	747	3.931.802	3.444.632

Извор: Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији, Управе за јавне набавке.

На следећој табели приказане су званично презентоване вредности закључених уговора о јавним набавкама у земљама региона.

²⁰² Вредности су изражене у хиљадама динара.

ТАБЕЛА 5.5. — Вредност закључених уговора о јавним набавкама у региону у 2009. години

ВРЕДНОСТ ЗАКЉУЧЕНИХ УГОВОРА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА У РЕГИОНУ ТОКОМ 2009. ГОДИНЕ	
СРБИЈА	2 милијарде евра
ХРВАТСКА	5 милијарди евра
СЛОВЕНИЈА	2,5 милијарде евра
ЦРНА ГОРА	433 милиона евра
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА	1 милијарда евра

Извор: Према: Годишњи извештаји о јавним набавкама наведених земаља.

Из табеле се види да је износ јавних набавки у Србији, према званично објављеним подацима Управе за јавне набавке, веома висок, чак 2 милијарде евра.²⁰³ Међутим, процене Европске комисије говоре да је доња граница висине јавних набавки у Србији знатно виша, чак 4 милијарде евра, од чега читава једна милијарда отпада на корупцију, тј. 25%. Ова процена је урађена према аналогији са земљама ОЕЦД-а, које троше на јавне набавке у просеку 15% бруто домаћег производа. Разлика између званичних података (2 милијарде) и процењеног минимума од 4 милијарде евра, сматра се да настаје јер многобројни наручиоци не достављају државним регулаторним телима извештаје о јавним набавкама. Стога се долази до закључка да се заправо и не зна тачно колика је висина средстава која одлазе на овакве трансакције. Разлог за то лежи у чињеници да велики број институција које су у обавези да подносе извештај Управи за јавне набавке то не чине. То су пре свега администрације локалних самоуправа и локалних предузећа којих има велики број, па стога настаје тако велика разлика од читаве 2 милијарде евра између званичних и процењених вредности набавки. Из табеле је уочљиво да у региону Хрватска предњачи по висини јавних набавки (чак пет милијарди евра годишње), па зато Европска комисија ту земљу, као и Србију, држи под појачаним надзором.

²⁰³ Ови подаци су добијени на основу годишњих извештаја о јавним набавкама наведених земаља.

ТАБЕЛА 5.6. — Вредност јавних набавки по најзаступљенијим предметима у 2009. години

ВРЕДНОСТ ЈАВНИХ НАБАВКИ ВЕЛИКЕ ВРЕДНОСТИ ПО НАЈЗАСТУПЉЕНИЈИМ ПРЕДМЕТИМА У 2009. ГОДИНИ ²⁰⁴		
Врста предмета	Предмет	Вредност набавки
ДОБРА	Потрошни материјал	19.549.935
	Добра у области енергетике	11.786.020
	Горива и мазива	10.943.822
	Техничка роба за обављање делатности (машине, апарати)	6.972.833
	Друга добра	20.656.599
Врста предмета	Предмет	Вредност набавки
УСЛУГЕ	Услуге у области енергетике	10.586.000
	Услуге одржавања и поправке	5.824.752
	Финансијске услуге	2.734.844
	Рачунарске услуге и сродна опрема	2.253.027
	Друге услуге	4.252.477
Врста предмета	Предмет	Вредност набавки
РАДОВИ	Опште грађевински радови	9.556.005
	Општи радови у области ниске градње	3.898.497
	Радови у области саобраћаја	3.698.730
	Градња путева, железничких пруга, аеродрома, спортских обј.	3.269.741
	Радови у области водопривреде	2.870.806

Извор: Извештај Управе за јавне набавке за 2009. годину.

Из претходне табеле се види да се највећи новац троши на куповину добара (око 70 милијарди динара), затим на услуге (око 25 милијарди динара), а на радове око 23 милијарде динара. Према Извештају Управе за јавне набавке, највише новца дато је за потрошни канцеларијски материјал (процењује се око 200 милиона евра), следи опрема за енергетику и гориво са по око 100 милиона евра. Највеће набавке остварила је Електропривреда Србије (ЕПС), са преко 14 милијарди динара, затим Републички завод за здравствено осигурање са преко 10, па Град Београд са преко 9 милијарди.

Према признању председника Државне ревизорске институције, ово регулаторно тело се у 2008. и 2009. години бавило само формалним пропустима

²⁰⁴ Вредности су изражене у хиљадама динара. Извештај Управе за јавне набавке за 2009. годину.

у поштовању процедуре, а прва ревизија сврсисходности јавних набавки се планира тек у 2013. години. Питање у вези ревизије сврсисходности постављено му је од стране медија у вези са информацијом која је доспела до јавности да је директор Јавног предузећа "Србијагас" 2010. године купио 85 нових аутомобила у вредности од милион евра, а да притом никоме није морао да полаже рачуне да ли је том предузећу уопште потребна таква набавка.²⁰⁵ Државна ревизорска институција утврдила је приликом ревизије државног буџета 2011. године, да су откривене бројне злоупотребе јавних набавки у укупној вредности од преко 400 милиона динара и да су прописе кршила сва министарства. Било је и злоупотреба код уговарања радова велике вредности. На пример, Министарство за рад и социјалну политику закључило је радове у вредности од 200 милиона динара по хитном поступку и без објављивања јавног позива, иако ревизори нису уочили никакав разлог за такво поступање. Закон се кршио и код наручивања услуга, најчешће код штампања формулара, образаца и уверења, као и код услуга везаних за рачунаре (набавке и одржавање софтвера).

Поред нескладних података о укупној висини набавки у Републици Србији и бројних афера везаних за њих, нико за то није позиван на одговорност, нити осуђиван.²⁰⁶ Управо зато је Европска Унија инсистирала да као део обавеза везаних за учлањење Србије у ту организацију, српске власти формирају Комисију за заштиту понуђача, са чиме се до 2012. године значајно каснило. Законска решења дата у старом Закону о јавним набавкама нису задовољила европске стандарде, па су зато донете неке измене.²⁰⁷ Наиме, у старом Закону о јавним набавкама Комисија за заштиту права понуђача била је саставни део Управе за јавне набавке, при чему није имала своје запослене ни средства. У новом закону, Комисија је дефинисана као самостални државни орган са статусом правног лица, који врши посебну службу, а финансира се из буџета Републике Србије. За свој рад одговара Народној скупштини. Ново је што по предлогу Закона председника и чланове Комисије бира и разрешава Народна скупштина на предлог Владе, док је по старом Закону њих именовала Влада на предлог министра финансија.

²⁰⁵ Извор: Недељник НИН, број 3135 од 27. јануара 2011. године.

²⁰⁶ Према подацима које даје Транспарентност Србија, изрицане су искључиво прекршајне казне везане за јавне набавке. У 2009. и 2010. години изречено их је само по 27 односно 28, при чему се 90% казни кретало од опомене до 50.000 динара. Исти проценат одговорних лица кажњен је опоменом, или новчаном казном до 10.000 динара.

²⁰⁷ Закон о јавним набавкама, Службени гласник РС, бр. 116/2008.

5.5.1. Случај рударског басена "Колубара"

Најупечатљивији пример злоупотребе јавних набавки који је утемељен на комплексном коруптивном повезивању, појавио се 2011. године у јавности, на основу истраживања екипе новинара познате медијске куће "Б 92" из Београда, који су до доказа дошли користећи се правима проистеклим из *Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја Републике Србије*. Ради се о случају који је назван "Превара века", а односи се на злоупотребе у Привредном друштву Рударски басен "Колубара" који послује у саставу Јавног предузећа "Електропривреда Србије". Привредно друштво РБ "Колубара" је једно од привредних друштава ЕПС-а којих укупно има једанаест.

У ПБ "Колубара" приходи и расходи су огромни, па то омогућава разне злоупотребе које се прикривају у мноштву, тако да све на први поглед изгледа легално. На основу увида у документацију о пословању (од закључених уговора па до дневних радних листа), утврђено је да је ово државно предузеће за закуп приватне радне механизације намењене коповима угља у периоду од 2002. до 2010. године исплатило чак 130 милиона евра. Уочено је такође да су ови расходи нагло расли из године у годину, а да је укупна производња, (ископ) угља, једва незнатно варирала, чак у одређеним интервалима опадала. Било је очигледно да се у тој области пословања јављају велике злоупотребе на штету предузећа, државе, и свих грађана Србије. Темељнијим истраживањем откривено је да су у овим дугогодишњим злоупотребама свесно учествовали међусобно повезани запослени од нивоа обичног руковоаца машинама, преко шефова смена, па до генералног директора. Мрежа се ту не завршава, већ је откривено да су умешани и политичари на највишем нивоу, јер се на место генералног директора овог привредног друштва долазило искључиво по политичкој линији.

У доба експанзије злоупотреба (период од 2004. до 2008. године), када је цена закупа са 2.200.000 евра расла из године у годину до 30.300.000 евра,²⁰⁸ генерални директор²⁰⁹ је склапао уговоре о закупу тешких радних машина са својом сопственом приватном фирмом, али и са другим повлашћеним

²⁰⁸ Погледати детаљније на стр. 256.

²⁰⁹ Кадар именован по политичкој линији.

приватницима, који у већини случајева нису ни имали регистровану делатност у области рударства.²¹⁰

Овакви поступци генералног директора иначе су забрањени Законом о привредним друштвима, у ком се изричито каже да је забрањено ангажовање личних фирми у пословању, чак и у ситуацији када је уговор користан. Јасно је да сам генерални директор није могао да поступа на очигледно незаконит начин, већ да је за то имао и сагласност чланова управног одбора. У овом случају, појављује се специфични агенцијски проблем. Управни одбор је именован од стране државе (принципала), као орган (агент) који треба контролом рада менаџмента, (пре свега директора), да обезбеди остварење интереса државе, тј. да умањи асиметричност информација о пословању између државе и менаџмента. Међутим, иако де јуре управни одбор преузима улогу принципала од државе, он де факто функционише у свом сопственом интересу, као агент директора предузећа, тј. у интересу менаџмента коме омогућава незаконите трансакције и са њим учествује у расподели коруптивне добити.

У периоду избора 2007.—08. године, одлив новца је био највећи, да би после избора, под руководством новог директора, одлив почео нагло да опада. У том периоду уочен је нагли раст трошкова повезан са променом у врху менаџмента, и пад производње упркос расту трошкова. Пљачка државне имовине није спровођена кроз деловање једног човека, већ деловањем читавих коруптивних ланаца унутар предузећа и ван њега.

Прегледом радних листа утврђено је, на пример, да је један радник-руководилац евидентирао рад на радној машини 24 сата без престанка у току четири радна дана, а надаље по 16 сати дневно, иако је јасно да толико време на раду не могу издржати ни човек ни машина. Све машине у посматраном периоду радиле су пуних 24 сата дневно, све дане у месецу. При том је утврђено да је закуп једне радне машине износио од 30 до 150 евра по сату.²¹¹ Закуп, на пример, једног булдожера плаћен је у току једног месеца чак 74.000 евра, при чему је књижена његова употреба 24 часа свих дана у месецу, што значи да је закуп једног сата овакве (не нарочито компликоване, нити тешке) машине

²¹⁰ Фирма генералног директора регистрована је за делатност у области туризма, а остале фирме имале су најразличитије делатности: угоститељство, рачуноводствене услуге, сакупљање секундарних сировина, производња намештаја, металних врата, делова за моторна возила, чак је ту и једна ТВ станица.

²¹¹ Утврђено на основу интерног извештаја о раду возила.

плаћен око 100 евра по сату.²¹² Упркос тако великим трошковима, предузеће је перманентно пословало са губицима, који су улазили у укупне губитке ЈП Електропривреде Србије. Сви прикупљени подаци говорили су да је корупциони систем био сложенијег типа и дуготрајног карактера, а састојао се из две коруптивне мреже: спољне (мрежа ван предузећа) и унутрашње (мрежа унутар предузећа такође комплексна, која се састоји из три крака). Кључну карику у повезивању спољне и унутрашње мреже чини директор предузећа.

СПОЉНА КОРУПЦИОНА МРЕЖА

ВЛАСНИК МАШИНЕ — ПОЛИТИЧАРИ — МЕНАџМЕНТ ЕПС-а (генерални директор)

Модел спољне корупционе мреже је следећи: власник машине обраћа се политичару који има утицај на менаџмент ЕПС-а, договара са њим трајну коруптивну сарадњу која омогућава изнајмљивање приватне механизације јавном предузећу. Политичар има улогу посредника, али постоји и друга могућност, да управо политичар има приватну фирму коју фаворизује приликом избора. Главни менаџер предузећа (генерални директор), ставља се под политички патронат, прихвативши понуду — из више разлога:

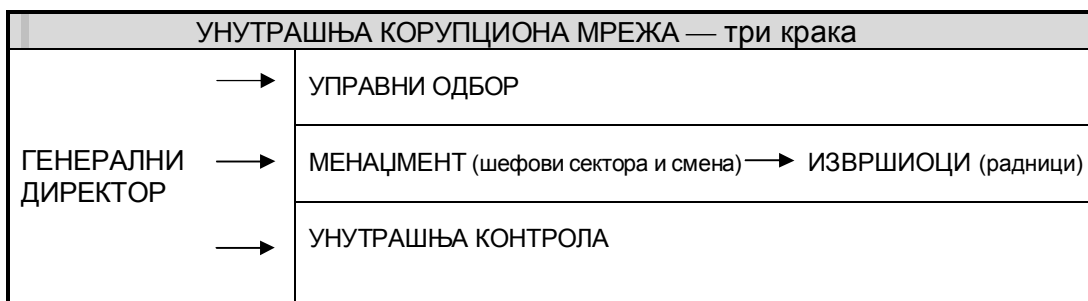
- Под притиском политичара (отвореним или маскираним), или у договору са њима.
- Узима мито од понуђача услуга.
- Види могућност малверзације средствима предузећа (фиктивни рад, а реална исплата).

Оваква коруптивна мрежа утемељена је на ланчаном повезивању принципала и агента, тј. патрона и клијената, при чему је власник машине принципал политичару као агенту који за њега врши посао повезивања са директором на основу својих (асиметричних) информација и контаката са менаџментом предузећа. Када приступи делу ангажовања генералног директора, политичар преузима функцију принципала у односу на њега. Генерални директор, као агент политичара, на основу својих асиметричних информација, завршава постављени задатак. Будући да је управљање предузећем (уговарање послова), практично у рукама једног човека, тј. генералног директора, крај овог спољног повезивања завршава се на њему као главном менаџеру.

²¹² Добро је познато да се у овом предузећу ипак не ради пуних 24 сата дневно, тј. да постоји тзв. "празан ход" у свакој смени (има их три) — време од по пола сата по смени за паузе, промене смена, пола сата за пуњење возила горивом и најмање сат времена надзорним органима за планирање дневног посла.

У следећој фази, генерални директор предузећа поставља се у улогу патрона, формира унутрашњу коруптивну мрежу клијената која се састоји од три међусобно неповезана крака, али који кохерентно делују:

- Директор обезбеђује већину у управном одбору потребну за доношење штетних одлука из ингеренција управног одбора (директним подмићивањем, обећањима, услугама трећим лицима: нпр. плаћање школовања деце чланова управног одбора и сл.).
- Увлачи ниже руководиоце фирме у коруптивну мрежу (ставља под патронат директоре сектора и шефове смена), потребне за фалсификовање радне документације и укључивање потребног броја радника у коруптивну мрежу. Ово остварује или директним митом, или одређеним привилегијама у области рада.
- Преко нижег руководства ставља посредно под патронат одабране раднике, руковаоце машина итд. који фалсификују своје радне листе, тј. пишу фиктивне радне сате. Ово остварују омогућавањем плаћања великог броја прековремених радних сати и другим ситним законитим и незаконитим привилегијама из области рада.
- Гуши самосталност рада органа унутрашње контроле (митом или претњом).



Следи стварање коруптивне мреже на најнижем нивоу. Нижи менаџмент (секторски директори, надзорници, шефови смена) у својству принципала, ангажују као агенте непосредне извршиоце, тј. одабране раднике у које имају поверење, а који су спремни да учествују у незаконитом деловању.

Међутим, иако је очигледно да је карика која спаја две коруптивне мреже управо генерални директор предузећа, то и не мора бити тако. После дугогодишњег функционисања овако организованих корупционих мрежа и трајног вршења нелегалних исплата и уживања привилегија, нико од умрежених

чланова не жели да се мрежа сруши, већ штити постојећу структуру штитећи једни друге (патрони клијенте и клијенти патроне). Новопостављени генерални директор или бива увучен (интегрисан) у коруптивну мрежу, или бива "премошћен", тј. вешто игнорисан, или чак застрашен. Дотадашњу улогу генералног директора као главне карике преузима подређени менаџмент, (директори сектора), који генералном директору подмећу на потписивање фалсификовану документацију и игноришу његов утицај (овлашћења) колико год је то могуће.

У десетогодишњем периоду (од 2000. до 2010. године), променила су се три генерална директора предузећа РБ "Колубара". У доба мандата првог генералног директора (од 2001. до 2004. године) злоупотреба у области изнајмљивања механизације готово да и није било. Овај човек је јавно потврдио 2010. године да РБ "Колубара" има довољно сопствене механизације и да приватна није ни потребна, а да је у случају недостатка механизације исплативије купити нову на кредит, него закупувати приватну. Са доласком другог генералног директора (од 2004. до 2007. године), закуп приватних машина расте чак до 30.300.000 евра, али са завршетком његовог мандата ови трошкови не опадају, већ напротив у првој години мандата следећег генералног директора (од 2007. до 2010. године), расту чак до 53.000.000 евра (што је чак двадесет пута више него 2003. године), да би у 2008. години нагло почели да опадају, у 2009. години на око 20.000.000 евра, док за 2010. годину још нема коначних података.

Посматрајући ове податке, треба непрестано имати у виду да продуктивност производње тек незнатно осцилује свих ових десет година. Парадокс неоткривања оволике пљачке и корупције лежи управо у самој суштини корупционог повезивања, када сваки члан мреже штити ћутањем остале чланове, невезано за то на каквом се они неформалном хијерархијском положају у тој мрежи налазили. Такође, то је омогућено и монополским положајем ЈП "Електро-привреда Србије" које је највеће јавно предузеће у Србији и од кога електричну енергију морају да купују сви — привреда, јавне службе, грађани. Од угља из РБ "Колубара" производи се 50% електричне енергије у Србији.

Рударски басен "Колубара" је очигледан пример како јавна предузећа у Србији представљају политички плен, тј. како се после сваких избора врши прерасподела моћи и реструктурирање корупционих мрежа. Међутим, овај пример такође говори да постоје неке дубоко укоренење корупционе мреже које се тешко мењају чак и у ситуацији великих политичких промена

5.6. ЕФЕКТИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ У СРБИЈИ

*"Не може лако човек да начини велику штету
када се на положају налази краће време,
док дуго држање власти води у тиранију".*

Аристотел

Након дванаест година реформи, Србија се данас практично налази на почетку транзиције у демократско друштво и тржишну економију. За разлику од ситуације с краја 80.-тих, креатори економске политике у Србији данас пред собом имају искуства земаља у транзицији и могућност да изаберу оне концепте транзиције који су показали резултате. Уз дужно уважавање носиоцима економске политике који спроводе сегменте транзиције као што су стабилизациона монетарна политика, фискална реформа и хармонизација, дерегулација и приватизација, ипак представљају основну полугу транзиције и истовремено кључни камен спотицања у реализацији реформи у земљама централне и источне Европе.

5.6.1. Анализа приватизације предузећа у Србији

Приватизација је лакмус који јасно показује чврстину опредељења Владе да спроведе свеобухватне реформе, превасходно због последица које изазива у погледу социјалног статуса и што је још важније, културног обрасца и начина размишљања популације. Историја приватизације у Србији, која је можда најочитија потврда ове тезе, практично је историја примене различитих модела бесплатне дистрибуције капитала запосленима, пензионерима и грађанима. Међутим, укупни ефекти приватизације у Србији до демократских промена су минимални, пре свега услед одсуства јасне воље тадашње политичке елите на власти да се доследно спроведу реформе и транзиција ка тржишној економији.

У периоду од 2000. до 2009. године, у Србији је владала демократска политичка и финансијска елита. Према незваничним подацима, процењује се да је у земљу у том периоду из иностранства дошло укупно око 128 милијарди долара, што чини око 13.000 долара по глави становника. Иако ова свота изгледа висока, она на раст реалног сектора очигледно није утицала, а становништво

Србије као да тај новац није ни приметило. Ситуација у земљи је таква да је реални сектор практично уништен кроз приватизацију, уместо да је, како су тврдили заговорници приватизационих метода, прошао кроз период стагнације, а потом кренуо у раст. Декларативно, приватизација је имала за циљ јачање привреде, раст запослености и дохотка. Реално, она је служила за шпекулативну прерасподелу добара. Овакви резултати доводе у недоумицу: да ли је тржишна, приватизована привреда, лошија по резултатима од планске, друштвене (државне)? Детаљније разматрање овог проблема доводи до закључка да није у питању суштинска неефикасност и кризне околности, већ смишљена, организована и умрежена пљачка друштвене својине, која се темељно спроводи током читаве прве деценије XXI века. Данас постоји довољно доказа који говоре о томе како је формирана велика корупциона мрежа која прерасподељује материјална добра у земљи: предузећа, земљиште, новац. Припадници ове мреже су: политичари, тајкуни, криминалци (такозвани "контровверзни бизнисмени", по правилу са специфичним надимцима) и консултантске фирме из земље и иностранства. Неспорна је чињеница да је многим српским "тајкунима" омогућено да бирају која ће предузећа купити и по којој цени, а то је, без сумње, могао да им омогући само неко из власти. Иако је приватизација код нас донела покретање индустрије, она је донела и многе проблеме и одређене дисторзије у односима јавног и приватног интереса са којима ће се борити и долазеће генерације. Није тешко закључити да је велики број приватизација сведен на пуки промет некретнина и злоупотребу права коришћења грађевинског земљишта, а на штету државе, локалне самоуправе и грађана Србије. Највећи улог у досадашњој приватизацији било је грађевинско земљиште и права коришћења грађевинског земљишта.

Приватизација предузећа у Србији свакако је била један од највећих извора корупције у нашој земљи. Од укупно 2400 приватизација које су спроведене у поменутом периоду, у стечају је завршило 1070, а поништено је 620 приватизација, тј. четвртина поступака.²¹³ Највећи број раскида уговора спроведен је у периоду од 2008. до 2010. године. Иако је представљало реакцију државе на незаконитости, поништавање приватизације није био користан реверзибилни поступак који доноси повратак на пређашње стање, јер су та предузећа у кратком периоду приватног власништва додатно упропаћена

²¹³ Према: www.priv.rs — Званични сајт Агенције за приватизацију.

извлачењем капитала и његовим тунеловањем ка другим фирмама. У таквој ситуацији ове фирме више никоме нису потребне. Приватни сектор не жели да их купи, а држави представљају само додатно оптерећење. Мада је Србија регионални лидер у поништеним приватизацијама, на прсте једне руке могу се набројати и они власници, (али и они који су им омогућили да купе предузећа за мале паре и брзо га упропасте), које су због непоштовања закона морали да упропашћене и испражњене фирме врате у државне скуте. Нису спорне само оне 24 приватизације које се истражују по захтеву ЕУ, него и још око 600 случајева у којима је држава раскинула уговоре, али нажалост, како је већ речено, у већини случајева је то урађено прекасно. Такав приступ нас је довео до момента да је и комплетној држави претила таква приватизација.²¹⁴ Од свих приватизација најгоре су прошла у том процесу пољопривредна предузећа у Војводини. Законима који су погодвали тајкунима и класичним примерима корупције, држава је остала без 400.000 хектара ораница, а број запослених на пољопривредним добрима је смањен више него десет пута. При томе се у сваком од тих случајева примењивао исти сценарио упропашћавања. С обзиром на то да по закону нису могли продати више од десет одсто имовине, подизани су кредити који нису враћани, а фирме су одлазиле у стечај. Годинама је то рађено, а држава је то углавном немо посматрала и реаговала тек када је све било готово.

И док се могу добити подаци о "неваљалим" газдама, нигде у Србији не могу се добити подаци о томе који је политичар омогућио да они купују фирме, да не испуњавају уговоре и нестану с пуним џеповима. Јер, за разлику од Хрватске, где се у претходном периоду хапсе донедавно истакнути политичари због учешћа у незаконитим приватизацијама, па је тако истрага стигла и до самог премијера Иве Санадера, у Србији чак ни против политичара из прошлих власти нема пријава. Тако бивша председница Савета за борбу против корупције, Верица Бараћ, објашњавала је да је Хрватска много више одмакла у европским интеграцијама, јер су њене институције стабилније и боље, самим тим што су мање зависне од извршне власти, и да због тога она себи може дозволити да уз раскид приватизације позива на одговорност не само власнике, већ и политичаре који су били умешани у корупцију. Што се тиче приватизације, код нас постоји још гора ствар а то је да се оне не поништавају зато што је купац

²¹⁴ Извор: Дневни лист "Дневник", од 21. априла 2013. године.

лош и зато што не извршава уговор, него се често чак и добре и корисне приватизације уништавају зато што то неко тражи. Чак и када се приватизације поништавају, то се чини онда када је лошем власнику дато довољно времена да упропасти предузеће. То је због тога што је тај власник само неко кога ми видимо, а структуре с којима је повезан и због којих не одговара ни он ни било ко други, не знамо. А то се дешава због тога што иза тога стоје политичке странке, што је ток новца потпуно сакривен и што постоји бојазан да би се нечијим кажњавањем открило ко је повезан у том ланцу, како тече тај новац између политичких странака, крупног капитала, итд.

Порекло новца којим је вршена приватизација у Србији, готово да и није проверавано. Ни једна државна институција, па ни Агенција за приватизацију, није имала законску надлежност да проверава одакле новац долази, све док није формирана Управа за спречавање прања новца. Међутим, ова институција је и данас преслаба и практично не функционише, јер не располаже адекватним средствима и довољним бројем компетентних службеника. Стиче се утисак да је она са намером формирана као преслаба, а да је резултат тога стање у ком се реално не зна ко су истински власници приватизованих предузећа. Колико је ова институција слаба, може се закључити из два јавно објављена податка на њеном сајту. Први податак је организациона структура (која је веома сложена), а други податак је буџет којим институција располаже у годишњем периоду.

Структура Управе за спречавање прања новца је веома разуђена и захтева кадрове који су високообразовани и специјализовани за посебне делатности. Када се ова структура упореди са буџетом, уочава се да држава врло мало средстава упућује институцији која треба да спречава прање нелегално стеченог новца. На следећој табели представљени су подаци о буџету ове управе за 2010. годину.

ТАБЕЛА 5.7. — Подаци о буџету Управе за спречавање прања новца за 2010. годину

ПОДАЦИ О БУЏЕТУ УПРАВЕ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ ПРАЊА НОВЦА ЗА 2010. ГОДИНУ ²¹⁵	
ОПИС РАСХОДА	ГОДИШЊА АПРОПРИЈАЦИЈА
Плате и додаци запослених	22.021.000,00
Социјални доп. на терет посл.	4.028.000,00
Накнаде у натури	197.000,00
Социјална давања запосленима	454.000,00
Накнада трошкова за запослене	981.000,00
Награде зап. и ост. пос. расходи	1.000,00
Стални трошкови	32.096.000,00
Трошкови путовања	3.924.000,00
Услуге по уговору	4.516.000,00
Текуће поправке и одржавање	400.000,00
Материјал	953.000,00
Порези, обавезне таксе и казне	268.000,00
Машине и опрема	500.000,00
Нематеријална имовина	12.720.000,00
Укупно	83.059.000,00

Извор: www.apml.org.rs. — Сајт Управе за спречавање прања новца.

Укупна годишња средства која се овој институцији усмеравају једва су нешто већа од 800.000 евра, а она је задужена за контролу протока стотина милиона евра кроз приватизацију и банкарски сектор. Одговорност коју институција има несразмерно је већа од капацитета којима располаже. Јасно је да су запослени у овој институцији веома слабо плаћени, што може бити мотив за корупцију, (затварање очију пред финансијским малверзацијама). Према званичним подацима, зараде запослених у овој управи су регулисане Законом о платама државних службеника и намештеника.

Највећи део новца намењеног овој институцији усмерава се на плате, социјалне доприносе и социјална давања запослених, али и за сталне трошкове. Шта се сматра под сталним трошковима не може се закључити на основу јавно објављених података. Међутим, пројектовани буџет Управе за 2011. годину, значајно је смањен управо на тој ставци буџета и то за велику своту од око 28

²¹⁵ Информатор о раду Управе за спречавање прања новца, Београд, децембар 2010. године. www.apml.org.rs. — Сајт Управе за спречавање прања новца.

милиона динара. Плате запосленима у 2011. години, тек су незнатно веће у односу на претходну годину, а социјална давања незнатно мања.

До маја 2011. године, Агенција за приватизацију добила је само једну информацију од Управе за спречавање прања новца на основу које је заустављена продаја предузећа "Зобнатица", јер је утврђено да је куповину покушао осведочени криминалац. Ово је био један једини преседан, јер су се на тендерима и аукцијама небројено пута појављивале особе са ноторном криминалном биографијом. Проблем не представљају само криминалци, јер се као купци предузећа појављују новобогаташи, тзв. тајкуни, који нису до новца којим располажу дошли обичним криминалним деловањем. Огромна већина њих обогатила се на месту директора моћних државних предузећа у времену пре промена 2000. године, у тзв. "Милошевићево време". Како тада нико није озбиљно контролисао њихово пословање, они су кроз јавне набавке били у могућности да купују робу од приватних, (неретко својих) фирми, по ценама вишеструко већим него што су тржишне. Тунелујући активу они су се обогатили и на тај начин припремили за фазу у којој ће несметано куповати предузећа по Србији.

Постоје случајеви у којима је више друштвених предузећа приватизовано од стране новоосноване фирме која има оснивачки капитал не већи од 500 евра. Власник такве фирме би на име првог приватизованог предузећа узимао предузетнички хипотекарни кредит, а потом тим кредитом наставио да купује друга предузећа, извлачећи потом корист од капитала, пословног простора, земљишта.

Државне институције које сnose највећу одговорност за спровођење овакве приватизације су Влада Републике Србије (Министарство економије и Министарство финансија), Агенција за приватизацију, Комисија за хартије од вредности и Акцијски фонд. Прикривање незаконитости спровођено је сарадњом са многобројним консултантским фирмама из земље и иностранства, које представљају чворну тачку повезаности државних институција и купаца друштвене својине. Консултантским кућама је *de facto* препуштено да спроводе приватизацију, док је Агенција за приватизацију само формално спроводила процедуру. Ове фирме су вршиле процену вредности капитала, радиле прорачуне и извештаје, а у исто време вршиле услуге за заинтересоване купце друштвених предузећа. На тај начин, елиминисали су евентуалну конкуренцију

на тендерима и аукцијама у корист оних који су их ангажовали. Државне институције су на основу савета консултантских кућа нудиле разне олакшице купцима предузећа, на пример, куповину предузећа на више рата. Исплата рата је најчешће каснила, а понекад и потпуно изостајала. Продаја предузећа често је условљавана програмом социјалног обезбеђивања запослених и обавезним инвестицијама у развој. На тендерима је давана предност купцима који су обећавали испуњење таквих услова, али по закључењу куповине нико није контролисао испуњавање обавеза. Очигледно је да су ти услови постављени у сврху спровођења корупције, тј. фаворизовања појединих купаца. Није редак случај да су службеници Агенције за приватизацију продавали информације које су заинтересовани купци, којима је потом нуђена награда за одустајање од тендера или аукције. Овакви поступци стављају до знања страним инвеститорима да је тржиште Србије неуређена зона, то јест да је уређена, али на неформалној основи, јер центри моћи (политичари и тајкуни), одређују правила, а не законска регулатива.

Међу консултантским фирмама које делују у Србији најзначајније су "Морган Стенли", "Цес Мекон", "Рајфајзен Инвестмент", "Дилојт и Туш", али их је, према подацима сајта Агенције за приватизацију,²¹⁶ у последњих десетак година ангажовано укупно 43. Међу њима налазе се фирме у приватном власништву, а које се својим називом јавности представљају као научне институције, нпр. Економски институт. Необавештена особа лако би помислила да је у питању државни институт, а не приватна фирма која пружа консултантске услуге у приватизацији, притом то наплаћујући из државног буџета.

²¹⁶ На основу прегледа исплаћених обавеза по основу пружања консултантских услуга (Агенција за приватизацију) — www.priv.rs

ВЕЛИКА ТАБЕЛА А-3

ТАБЕЛА 5.8.

Најочигледнији доказ повезаности консултантских фирми и државних институција је пример претходног председника Владе Републике Србије. Он се пре именованја на место премијера налазио на две функције које представљају очигледан конфликт интереса: био је директор Агенције за приватизацију и у исто време извршни директор приватне консултантске фирме "Цес Мекон". Дакле, консултовао је сам себе, наплаћујући то буџетским новцем. У току свог мандата у Агенцији за приватизацију, потписао је документацију намењену расписивању тендера за Фабрику електромотора "Север" из Суботице. У документу је представљено да предузеће има негативни биланс пословања од око два милиона евра, тј. да је пред стечајем. Фактичко стање је било сасвим другачије, фирма је била у позитиви од око 12 милиона евра. На основу овако припремљене документације, предузеће "Север" је продато испод цене фирме регистрованој у Аустрији, а чији је власник особа пореклом из Србије. Други очигледан пример је министар за привреду и приватизацију у једном од претходних сазива Владе Србије који је на то место дошао из консултантске фирме "Дилојт и Туш". У међувремену се обогатио, што је правдао високом зарадом у консултантској фирми. У трајању његовог мандата приватизована су готово сва привредна предузећа која су добро пословала: челичана у Смедереву (бивша "Ју Ес стил", шећеране,²¹⁷ цементаре,²¹⁸ предузећа за прераду дувана, итд.). Спровођена је приватизација и фирми чије је власништво нерешено још из периода бивше СФРЈ. Хрватска фирма ИНА је потраживала део имовине (бензинске пумпе) од фирме "Беопетрол". Упркос томе, држава је ово предузеће продала руском "Лукоилу" дајући гаранције да ће, уколико ИНА тужи "Лукоил", преузети спор на себе. Тај спор је отворен и очекује се решење неповољно по државу Србију. Још пуно сличних проблема очекује Србију, јер је спровођена приватизација спорне имовине,²¹⁹ а да није донет Закон о реституцији.

На крају се поставља питање: колико је приватизација, тј. продаја друштвене својине донела Србији новца? Подаци говоре — не много! Према подацима Агенције за приватизацију, од 2002. до 2008. године (најзначајнији део приватизационог периода), уговорено је продаја друштвене својине у висини тек

²¹⁷ Познат је тадашњи случај продаје три шећеране за по три евра једном од водећих српских тајкуна.

²¹⁸ Случај корупције у приватизацији цементаре Нови Поповац завршио је на суду, али је један од учесника ослобођен, а другом је суд изречену пресуду о условном кажњавању поништио и вратио на поновљено суђење.

²¹⁹ Имовина која има своје власнике из предсоцијалистичког периода, а над којом је извршена експропријација после Другог светског рата.

нешто више од 2,5 милијарде евра, а наплаћено тек нешто мало више од две милијарде. Узимајући у обзир масовно обустављање индустријске производње и масовна отпуштања (нагло повећање незапослености), висок проценат сиромаштва и концентрацију богатства у рукама веома уског круга појединаца, ови резултати по друштво се могу окарактерисати као катастрофални. Гледајући из угла новобогаташа и њихових агената ангажованих у корупционим мрежама, — успех је изванредан, вероватно и преко њиховог очекивања. На следећој табели приказани су резултати приватизације у поменутом периоду, објављени на званичном сајту Агенције за приватизацију.

ТАБЕЛА 5.9. — Резултати приватизације 2002. - 2008. године

РЕЗУЛТАТИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ 2002. – 2008. ГОДИНЕ У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ О ПРИВАТИЗАЦИЈИ			
Ред. бр.	Опис	Укупно у 000 динара	Укупно у 000 динара
1.	Износ уговорених продаја на снази ¹	196,922,059	2,698,070
2.	Наплаћени износи од уговорених продаја ²	159,032,658	2,144,775
3.	Трошкови приватизације (консултантске услуге, трошкови оглашавања, откуп документације, провизија Агенције и др.) ³	6,802,390	86,736
4.	Финансијски расходи ⁴	1,295,227	13,853
5.	Бруто резултат приватизације за расподелу (2-3-4)	150,935,040	2,044,186
6.	Износ намирења повериоца по основу пријављеног потраживања ⁵	19,787,735	243,939
7.	Нето приватизациони приход након намирења поверилаца (5-4)	131,147,305	1,800,247
8.	Износ уплаћених средстава у буџет по основу приватизације ⁶	112,445,825	1,542,007
9.	Нераспоређена средства од продаје ⁷	18,701,480	258,240

Извор: Подаци према званичном сајту Агенције за приватизацију — www.priv.rs

(Подаци у табели се не односе на продају НИС-а, приход остварен од продаје Моби 63, спроведене стечајне поступке, продаје државних банака и осигуравајућих друштава, као и на продају акција из портфеља Акцијског фонда)

НАПОМЕНА УЗ ТАБЕЛУ

- 1 – Продаја капитала и имовине према одредбама Закона о приватизацији.
- 2 – Разлика између позиције редног броја 1 и 2 је последица могућности плаћања продајне цене на рате.
- 3 – Трошкови продаје су дефинисани чланом 416 Закона о приватизацији.

- 4 – Последица је промена курса динара и продаја обвезница старе девизне штедње уз дисконт.
 5 – Према члану 20г Закона о приватизацији.
 6 – Даља подела приватизационих прихода је дефинисана чланом 61 Закона о приватизацији.
 7 – У овој цифри од 18,7 млрд РСД, са 90% учествују средства остварена продајом имовине из поступка реструктурирања, након чега су средства уплаћена на посебан рачун за намирење поверилаца.

Износи у еврима приказани у претходној табели обрачунавани су по периодичном средњем курсу Народне банке Србије, на следећој табели:

ТАБЕЛА 5.10. — Просечан курс евра од 2002. до 2008. године

Просечни курс евра од 2002. до 2008. године према Народној банци Србије							
Година	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Курс (дин.)	60,355	65,056	73,002	82,907	84,105	79,964	81,467

Извор: Према: Подаци Народне банке Србије.

Трансакциони трошак који је имала Република Србија у току приватизације, који се огледа у плаћању услуга консултантских фирми, трошкова оглашавања, откупа документације, провизије Агенције и др. (ставка 3 на табели) износи до 2008. године око 100 милиона евра, што је око 5% наплаћене суме. Колико је приватизација реално коштала Србију, тј. колика јој је штета нанета, немогуће је тачно рећи, али се може претпоставити. Штета представља збир свих последица, краткорочних и дугорочних: губитак због продаје имовине у бесцење, трансакциони трошак приватизације, пад реалног сектора, пад запослености, губитак додатне вредности од производње, фискални губици произашли из привредне неактивности, пораст сиромаштва итд.

Импликације су бројне и представљају поље које захтева дубоку, озбиљну анализу. Може се са сигурношћу рећи: оне нису плод случајности и несрећних околности, или светске кризе, већ плод смишљеног деловања коруптивних мрежа. Истинита је изрека да су од неоткривених криваца много штетнији кривци који уопште не морају да се крију.

5.6.2. Проблем грађевинског земљишта на примеру "Лука Београд"

Предузеће "Лука Београд", које користи 220 хектара у централној градској зони између Француске улице и Панчевачког моста (општине Стари Град и

Палилула) приватизовано је 1998. године по тада важећем Закону о својинској трансформацији, када је 60 одсто акционарског капитала бесплатно подељено запосленима, 30 одсто пренето на акцијски фонд, а 10 одсто републичком пензионем фонду. У време када је обављена концентрација власништва у "Луци Београд", промет акција се могао одвијати само на берзи и у ситуацији када би купац прешао праг од 25 одсто учешћа у власништву предузећа. У том случају, купац је морао да затражи одобрење за куповину од Комисије за хартије од вредности, а тај начин стицања акција зове се понуда за преузимање. Руководство "Луке" одлучило је 2005. године да сачини процену вредности капитала фирме, јер је последња процена вредности, извршена крајем 1998. године, указивала на то да је вредност капитала знатно нижа од тржишне. У априлу 2005. године ангажован је Институт економских наука да сачини нову процену. Институт је у јуну дао прелиминарне резултате, по којима је књиговодствена вредност капитала три и по пута нижа од реалне вредности.

Истог дана када је одржана скупштина, Комисија за хартије од вредности је одобрила понуду друштва "Ворлдфин" из Луксембурга, иза које стоји бизнисмен Милан Беко, за преузимање "Луке Београд". Понуда је сачињена преко брокерско-дилерског друштва "М&В Инвестментс" из Новог Сада (исто друштво је учествовало у откупу акција "Ц маркета"). Према њој је откупна цена једне акције 800 динара. Управни одбор се 21. септембра обраћа акционарима путем огласа у коме наводи да је у току процена вредности имовине "Луке" и саветује акционаре да сачекају до 23. септембра. Како се до 23. септембра није појавила ниједна друга понуда сем постојеће "Ворлдфина", акционари су депоновали своје акције. Институт доставља своје налазе 27. септембра, на основу којих следи да је вредност једне акције 1.774 динара, то јест за чак 974 динара виша од оне коју је дао "Ворлдфин" (800 динара). Истог дана Агенција за приватизацију доноси одлуку да се прихвати понуда за преузимање и издаје налог Акцијском фонду да прода акције (40,88 одсто). "Ворлдфин" је дошао у посед преко 93 одсто акција "Луке Београд". Савет за борбу против корупције истиче да је држава оштећена за 21 милион евра.

Купац акција, предузеће "Ворлдфин", регистрован је на адреси Руе д Арлон 207, као и предузеће "Новафин", које је пар дана касније дошло у посед акција предузећа "Ц маркет". У овој понуди за преузимање, "Ворлдфин" наводи да је новоформирано предузеће и да стога не постоје биланси, нити други

финансијски извештаји. Према решењу о упису у судски регистар, вредност основног капитала овог предузећа је 31.000 евра. "Ворлдфин" купује "Луку Београд" за 40 милиона евра.

ТАБЕЛА 5.11. — Однос вредности капитала "Ворлдфин" и цене за коју је купљена

ОДНОС ВРЕДНОСТИ КАПИТАЛА ПРЕДУЗЕЋА "ВОРЛДФИН" И ЦЕНЕ ЗА КОЈУ ЈЕ КУПЉЕНА "ЛУКА БЕОГРАД"	
Вредност основног капитала предузећа "Ворлдфин"	31.000 евра
Цена за коју је купљена "Лука Београд"	40 милиона евра

Извор: Према подацима Агенције за борбу против корупције.

Иако је Генералним планом Београда из 2003. године предвиђено да до 2021. године "Лука Београд" остане привредна зона, три године после усвајања ГУП-а, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда 27. децембра 2006. године објављује Јавни позив за израду претходне студије оправданости са генералним пројектом за ново механизовано теретно пристаниште у Београду. Позив је уследио после преузимања акција "Луке". Савет за борбу против корупције у извештају упућеном Влади Србије истиче да је очигледно да је претходно договорена промена намене земљишта и измештање "Луке", а да Дирекција нарученом студијом треба да оправда и спроведе постигнути договор.

Против Милана Бека, власника фирме "Ворлдфин" из Луксембурга, али и против 16 осталих који су учествовали у незаконитим радњама око преузимања "Луке Београд", Савет за борбу против корупције поднео је 2010. године кривичну пријаву. У време спорног преузимања "Луке Београд", на челу Агенције за приватизацију био је Миодраг Ђорђевић (од 15. јула 2004. до 5. октобра 2006. године), који је на ту функцију дошао на предлог тадашњег ресорног министра за приватизацију Предрага Бубала (ДСС). Иначе после одласка из агенције, Ђорђевић се обрео у "Вечерњим новостима". У то време председник Комисије за хартије од вредности био је Милко Штимац. Због приватизације "Луке Београд", српски бизнисмен Милан Беко саслушан је 29. јануара 2013. године у МУП-у. Он је у краткој изјави истакао да мисли да је после шест сати успео да објасни полицији и тужилаштву све околности око преузимања акција "Луке Београд" и да укаже на разлоге зашто је стваран

привид о наводним незаконитостима у поступку секундарне приватизације "Луке".

Очигледно је да се ради о спреги криминала, тајкуна и политичара (политичких странака), где је оштећена државна имовина и Србија доведена у позицију да остане без лука. У овом случају се ради у концентрацији власништва на незаконит начин на штету државе и малих акционара, а ту су учествовали Министарство привреде, Агенција за приватизацију, Акцијски фонд, Комисија за хартије од вредности. Сви су радили тако да се акције "Луке Београд" у једном потпуно намештеном процесу купе за мале паре. Ту се ради о симулираном послу, јер купце интересује само земљиште. Значи, у том случају није се радило о куповини Луке да би се наставила делатност тог предузећа, већ о куповини лучког земљишта за друге намене.

ТАБЕЛА 5.12. — Спрега у приватизацији "Луке Београд"

СПРЕГА У ПРИВАТИЗАЦИЈИ "ЛУКЕ БЕОГРАД"	
ПРЕДУЗЕЋЕ "БОРЛДФИН"	→ МИНИСТАРСТВО ПРИВРЕДЕ
	→ АГЕНЦИЈА ЗА ПРИВАТИЗАЦИЈУ
	→ АКЦИЈСКИ ФОНД
	→ КОМИСИЈА ЗА ХАРТИЈЕ ОД ВРЕДНОСТИ

Извор: аутор.

Осим тога, на захтев нових власника, мењан је Генерални урбанистички план Београда, због чега се дошло у ситуацију да се лука не посматра као инфраструктурни објекат који је градила држава, него као земљиште за које су заинтересовани нови власници.

Да ли присуствујемо завршници афере "Луке Београд" чија приватизација је једна са списка од 24, чије преиспитивање тражи ЕУ? Лука тврди да је судском пресудом у спору са бившим малим акционарима утврђено да њени руководиоци нису учинили ниједну противправну радњу. Међутим, управо је Луку Београд Савет за борбу против корупције означио као пример повезаности тајкуна и људи из политичких кругова у реализацији посла на штету државе. У

међувремену се јавност пита да ли ће се, након Мирослава Мишковића, на тапету започете борбе против корупције наћи још један тајкун из Милошевићевог периода Милан Беко, који се сматра једним од власника поменутог Луке.

Савет за борбу против корупције је још 2008. године навео да је све што се дешавало у начину продаје Луке Београд упућивало на корупцију великих размера и да су том трансакцијом оштећени не само буџет Србије и бивши акционари, већ и сви порески обвезници, јер је она обављена тако што је узета стара књиговодствена вредност 2,5 пута нижа од актуелне.

Некадашња председница Савета, покојна Верица Бараћ, је тада рекла за РТС да постоје сумње о повезаности тајкуна и људи из политичких кругова у реализацији посла, на апсолутну штету државног интереса. У томе има толико незаконитости и синхронизованог деловања државних органа на поништавању државног интереса. Видећете, на пример, да су државне институције чак у истом дану донеле све одлуке прихватајући незакониту и неодговарајућу понуду "Ворлдфина"- рекла је она.

5.6.3. Случај приватизације пољопривредног земљишта

Убрзана приватизација и буквално "отимање" земље у Србији започето је у оквирима ширег процеса, односно друштвеном и својинском трансформацијом из социјалистичког друштвеног уређења у капиталистичко. Тај процес започет је у свом најекстремнијем облику падом режима Слободана Милошевића и победом опозиционих демократских снага на савезним изборима у СРЈ (тадашњој федерацији између Србије и Црне Горе), одржаним у септембру 2000. године, а затим и на републичким изборима у децембру исте године. Приватизација је била најчешће представљана као најбоље решење за економију која је деведесетих година била оштећена грађанским ратовима на простору бивше Југославије, плачком коју је спровео тадашњи владајући режим, санкцијама међународне заједнице и НАТО бомбардовањем 1999. године. Нови власници би приватизацијом врло често прали новац стечен криминалним активностима или би били заинтересовани само за стицање атрактивних некретнина али не и за очување производног програма, што је доводило до великог броја отпуштених радника и уништених предузећа.

Влада формирана након парламентарних избора у мају 2012. године, започела је процес преиспитивања приватизација и хапшења одговорних лица, чиме је на одређен начин званично признат криминални аспект тог процеса на који је јавност већ годинама указивала. Међутим, одговорност надлежних институција, која се, пре свега, огледа у томе што оне нису контролисале ни порекло новца који је приватизацијом улазио у легалне токове, нити да ли нови власници одржавају континуитет производње, још увек није постала предмет испитивања.

Иако за то није било основа у тада важећем Уставу, приватизацијом започетом 2001. године је најпре де факто укинута друштвена својина, као дотадашње специфично обележје југословенског комунизма. Друштвена својина настала је радом или инвестирањем дела зарада запослених или задругара те је тиме *de facto* настала као задружна, "али се из политичких и правних разлога водила као друштвена својина".²²⁰ Уставом из 2006. године, друштвена својина дефинисана је као пролазна категорија која се мора претворити у приватну својину. На тај начин су и пољопривредна предузећа и земљиште у друштвеном власништву постали предмет приватизације. Приватизација је оставила драстичне последице и у овом случају: у 253 приватизована пољопривредна предузећа отпуштено је преко 65.000 пољопривредних радника, у приватне руке прешло је више од 400.000 хектара државног и задружног пољопривредног земљишта, а 60-ак уговора, или свака четврта приватизација је поништена. У процесу приватизације пољопривредних предузећа почињене су бројне незаконитости и када је у питању државна и задружна својина, пре свега, услед нејасно дефинисаних прописа у погледу власништва над земљом.

ТАБЕЛА 5.13. — Приватизација пољопривредних предузећа

ПРИВАТИЗАЦИЈА ПОЉОПРИВРЕДНИХ ПРЕДУЗЕЋА, ДРЖАВНОГ И ЗАДРУЖНОГ ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА	
Број приватизованих пољопривредних предузећа	253
Приватизовано државног и задружног пољопр. земљишта	преко 400.000 хектара
Број поништених уговора	60
Број отпуштених пољопривредних радника	65.000

Извор: Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије.

²²⁰ Гулан, Б., (2012.) *Исхитрена приватизација*, Београд, стр. 25. - www.pokret.net

Приватизацијом пољопривредних предузећа и комбината као што су „Ратково”, „Српски Милетић”, „Бачки Брестовац”, „Змајево”, „Бачки Маглић”, „Ловћенац”, „АК Суботица”, „Мали Иђош” и др., Агенција за приватизацију није утврдила шта чини капитал који је предмет продаје, нити је приликом продаје издвајала државно и задружно пољопривредно земљиште. На тај начин купци су након приватизације у Катастру непокретности вршили промену облика својине, односно укњижбу приватног власништва на задружној и државној својини. Служба за катастар непокретности Републичког геодетског завода је на основу купопродајних уговора и потврда Агенције о плаћеној цени вршила промену облика својине из јавне и задружне у приватну својину.²²¹ Очигледно је да Агенција за приватизацију није правно ваљано извршила приватизације пољопривредних комбината, односно предузећа, јер није утврђивала да ли имају право коришћења на пољопривредном земљишту које је било у јавној и задружној својини. На тај начин земљиште није изузето из његове имовине пре приватизације. Таква промена облика својине није имала правну основу, јер је уговором о продаји друштвеног капитала пренет само друштвени капитал субјекта приватизације, док је на државну и задружну својину могло бити добијено само право коришћења, али не и власништва, јер га није имао ни правни претходник. Поред тога, Агенција за приватизацију уговорима закљученим у приватизацији није довољно обезбеђивала мере заштите имовине субјекта приватизације, благовременом контролом извршења купопродајних уговора. То је довело до пропасти тих друштава, незадовољства радника, умањења имовине друштва, гашења свих или неких делова друштва. Уговори су раскидани тек када је имовина субјекта приватизације потпуно девестирана. Све ово указује да приватизација пољопривредних предузећа и комбината није добро спроведена, односно да је привилегованим појединцима омогућено стицање некретнина, нарочито земљишта под изузетно повољним условима.

Како размере овог присвајања у задружном и државном власништву нису познате, Савет за борбу против корупције је упутио Агенцији за приватизацију захтев да достави информације о укупном броју и називу пољопривредних предузећа и комбината који су приватизовани, о укупној површини земљишта коју су приватизовани субјекти поседовали, о статусу својине коју су имала

²²¹ Према подацима Савета за борбу против корупције.

пољопривредна предузећа и комбинати у моменту продаје, о износу купопродајне цене као и о томе да ли је ценом исказана вредност пољопривредног земљишта. Све тражене податке Агенција није доставила Савету уз образложење да ће их доставити у накнадном року. Савет ће наставити да прати ову тему и резултат те анализе биће објављен у наставку овог извештаја.²²² Савет је и препоручио Управи за пољопривредно земљиште Министарства пољопривреде да прибави од Републичког геодетског завода и служби за катастар одређених општина на којима се налазе непокретности, податке о променама катастарских стања на том земљишту након приватизације, као и о променама власника на државној и задружној својини, како би се утврдило да ли су обављене укњижбе права својине на државној и задружној својини на купце друштвеног капитала, на основу уговора о приватизацији и да ли је укњижбама промењен облик својине.

Србија се обавезала да ће странцима омогућити куповину пољопривредног земљишта четири године након ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању, (ССП) са ЕУ. До августа 2012. године, све државе чланице ЕУ сем Литваније ратификовале су ССП са Србијом. Да би Споразум ступио на снагу мора бити ратификован од стране свих држава чланица и да овако неповољан рок за продају земљишта договорен у интересу тајкуна који желе да земљиште које су јефтино купили у приватизацији, продају што пре богатим страним корпорацијама заснивајући своју рачуницу на великој разлици у цени квалитетног земљишта на српском и европском тржишту.²²³ Многе државе у окружењу договориле су много дужи рок после којег ће бити омогућена продаја земљишта, док су неке забраниле продају. Приватизација и укрупњавање земљишта у власништву малог броја људи који до земље долазе јако јефтино има за циљ тржишну шпекулацију са земљиштем. "Услови за то су већ створени", каже Бранислав Гулан, члан Одбора за село Српске академије наука и уметности и дугогодишњи сарадник Покрета за слободу.

Анализирајући поседовање пољопривредног земљишта у Србији, можемо констатовати да највећи српски велепоседници заједно имају више земље него

²²² *Извештај о државном и задружном земљишту у поступку приватизације*, који је крајем 2012. године сачинио Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије. (Детаљнији подаци видети у Извештају).

²²³ Покрет за слободу, радничко-сељачка организација која се бори против отимања земље у Србији (сматра да је овако неповољан рок за продају земљишта договорен у интересу тајкуна). Текст је писан за публикацију о отимању земље Транснационалног института (ТНИ), јануар 2013. године.

што су површине појединих држава или градова. Само четворица највећих српских власника поседује више од 100.000 хектара земљишта, а појединачно су јачи и од највећих европских земљопоседника. У самом врху налазе се власник "Ирва групе" Ђорђије Ницовић са близу 30.000 хектара, власник "Делте" Мирослав Мишковић са 25.000, власник "МК комерца" Миодраг Костић који поседује у Србији 24.000 хектара, а власник индустрије меса "Матијевић" Петар Матијевић 16.000 хектара. Далеко иза њих је рецимо, "Викторија група" чији су власници Милија Бабовић, Зоран Митровић и Станко Поповић, са око 6.000 хектара. Међутим, треба напоменути да сва та земља није у њиховом власништву, већ је добар део узет у закуп од државе. Јер, када су куповали комбинате у њима је био и део државне земље која је остала код њих да је обрађују (израбљују). Било како било њихови "ранчеви" су већи од државе Лихтенштајн, која има површину од око 160 квадратних километара или 16.000 хектара. Појединачно су већи од Новог Сада, који је површине 235 квадратних километара или 23.500 хектара. Ово се међутим, односи само на земљиште које су они и њихове фирме куповали. Али, има још ту и земљишта које су куповали њихови блиски сарадници и чланови породица.

ТАБЕЛА 5.14. — Највећи власници пољопривредног земљишта у Србији

НАЈВЕЋИ ВЕЛЕПОСЕДНИЦИ ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА У СРБИЈИ	
ВЛАСНИК - ПРЕДУЗЕЋЕ	ПОВРШИНА У ХЕКТАРИМА
"Ирва група" - Ђорђије Ницовић	30.000
"Делта" - Мирослав Мишковић	25.000
"МК комерц" - Миодраг Костић	24.000
"Матијевић" - Петар Матијевић	16.000
"Викторија група"-М.Бабовић, З.Митровић, С. Поповић	6.000

Извор: Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије.

Иако Закон о пољопривредном земљишту забрањује продају пољопривредног земљишта страним лицима, приватизацијом пољопривредних предузећа странци су, региструјући своју фирму као домаћу, већ постали власници и пољопривредног земљишта у Србији. Тако је Ивица Тодорић, хрватски тајкун и власник "Агрокора" купивши "Фриком" дошао до 1.000 хектара, а са уљаром "Дијамант" до још 4.200 хектара. Укупно обрађује око

6.000 хектара. Мађарска фирма "Хајду Авис" из Дебрецина купила је пољопривредно добро "Слобода" из Перлеза са 1.500 хектара земље у власништву, и после четири године га препродала наравно уз профит. Ирски фонд "Baltik prosperite" изазвао је доста буке у јавности кад је купио пољопривредна добра "Панонија" (код Бачке Тополе), ПИК "Фекетић" и "Војводину" из Бачког Брестовца. Куповином акција у ова три комбината компанија из Ирске добила је право да газдује са 10.500 хектара. Први странац који је открио да ако оснујеш фирму у Србији можеш да купујеш и пољопривредно земљиште (незванично) је Endru Hanter, који је 2005. године купио "Јакшићево" у Српској Црњи, са 1.000 хектара за 245 милиона динара преко фирме "Kornvel".

ТАБЕЛА 5.15. — Највећи власници (странци) пољопривредног земљишта у Србији

НАЈВЕЋИ ВЕЛЕПОСЕДНИЦИ, СТРАНИ ДРЖАВЉАНИ, ПОЉОПРИВРЕДНОГ ЗЕМЉИШТА У СРБИЈИ	
ВЛАСНИК - ПРЕДУЗЕЋЕ	ПОВРШИНА У ХЕКТАРИМА
"Агрокор", "Фриком", "Дијамант" - Ивица Тодорић	6.000
"Хајду Авис" - Дебрецин, Мађарска	1.500
"Baltik prosperite"-Ирска, газдује са пољопривредним добрима: "Панонија", "Фекетић" и "Војводина"	10.500
"Kornvel" - Endru Hanter, газдује са "Јакшићево"	1.000

Извор: Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије.

Примера ради, у Данској не можете постати власник земље ако немате одређени степен образовања и доказ да у селима живите 25 година без прекида. Наши политичари у претходном периоду, и претходним владама, су били гладни пара, гледали како да се "уграде", и зато доносили накнадне законе, затим уредбе које их допуњују и трају док они не обаве посао у вези са претходним приватизацијама. Влада Републике Србије је у јануару 2013. године, са Уједињеним Арапским Емиратима потписала предуговор о давању у дугорочни закуп више од 16.000 хектара земљишта у замену за инвестирање у систем наводњавања; споразум најављен као велика инвестиција у пољопривреду наишао је на велико противљење сеоских удружења.

Након аграрне реформе спроведене у Југославији по завршетку Другог светског рата, којом је постављен земљишни максимум од 10 хектара, а остатак

национализоване земље дат на коришћење пољопривредним задругама и комбинатима, процесом транзиције и приватизације, који је у Србији спроведен под контролом Светске банке и других међународних институција, земљиште постаје само један од потенцијала за стварање профита путем извозно орјентисане интензивне индустријске производње на крупним земљишним површинама. Иако је убрзана индустријализација након Другог светског рата, значајно смањила сеоско становништво и дошло је до његове велике миграције, (када је из села у градове на просторима СФРЈ за пола века прешло 8 милиона људи), у садашњем периоду велике незапослености и деиндустријализације изазване приватизацијом, држава би требало да заштити пољопривреду и њене потенцијале у стварању сувереног, самоодрживог друштва од интереса крупног и мултинационалног капитала. У периоду економских санкција деведесетих година, посебно је дошао до изражаја значај пољопривреде за обезбеђивање основних животних потреба становништва. Према истраживању UNICEF-а и ОСНА (канцеларија УН за координацију хуманитарних послова), стопа морталитета у време санкција није имала значајан пораст, пре свега, због домаће пољопривреде и фармацеутске производње захваљујући којима Србија није била зависна од увоза.²²⁴ Како је српска фармацеутска индустрија скоро потпуно уништена у процесу приватизације, а пољопривреда постала терен шпекулација крупног капитала, јасно је да је процес приватизације у својој основи дубоко усмерен против интереса становништва да обезбеди своју егзистенцију кроз стварање једног сувереног, самоодрживог друштва.

Бивша председница Савета за борбу против корупције, покојна Верица Бараћ, окарактерисала је процес приватизације и улогу међународних институција следећим речима: "Закон о приватизацији је рађен по концепту Светске банке и почива на идејама либералне економије. Нису важне ни институције, ни имовина, ни процес, ни порекло новца, важна је само приватизација". Кроз приватизацију друштвених предузећа у приватне руке прешло је више од 400.000 хектара државног и задружног пољопривредног земљишта.²²⁵ Иако се по закону пољопривредно земљиште не може приватизовати, кроз књижење државне и задружне земље као друштвене својине, стотине хектара најквалитетније пољопривредне земље завршило је у

²²⁴ Према: *Economic sanctions, Health, and Welfare in the Federal Republic of Yugoslavia 1990-2000*.

²²⁵ Дневни лист "Курир", 20. новембар 2012. године.

приватним рукама, рекао је Ненад Илић, председник Удружења за борбу против корупције "Обруч", и тврди "да је кроз приватизацију нестало 214.105 хектара задружне земље". То је урађено тако што су директори задруга са начелницима катастара пред приватизацију прекрајали податке тако што су задружно пољопривредно земљиште водили као друштвену својину. Законом о пољопривредном земљишту из 1992. године и из 1997. године, целокупно земљиште пре приватизације морало је бити из друштвене преведено у задружну својину. Директори предузећа су у лажне поседовне листове уписивали друштвену својину над земљиштем у власништву задруга и као такво га продавали. Те програме приватизације одобравала је Агенција за приватизацију и тако је дошло до нестанка 214.105 хектара задружног и више од 200.000 хектара државног земљишта, каже Илић и наводи пример "Раткова", где је за приватизацију пријављено 160 хектара државног пољопривредног земљишта а званични подаци Републичког геодетског завода кажу да је било 413 хектара.

Припадници радне групе Управе криминалистичке полиције, Министарства унутрашњих послова, привели су Александра Вучетића из Агенције за приватизацију и некадашњег функционера Агенције Љиљану Млађан због сумње да су учествовали у злоупотребама приликом продаје предузећа "Технохемија".²²⁶ Кривичном пријавом биће обухваћен и некадашњи директор Агенције за приватизацију Миодраг Ђорђевић који је прошле недеље ухапшен због незаконитости у продаји "Луке Београд". Полиција и тужилаштво сумњају да су приведени 70 одсто друштвеног капитала "Технохемије" купцу Ристи Гојковићу омогућили да стекне противправну имовинску корист од 430 хиљада евра. Предузеће за трговину хемијским производима занимљиво је због 32 хектара земљишта и пословног простора на Вилиним Водама, у непосредној близини "Луке Београд" и једно је од ставки са листе Савета за борбу против корупције о 24 спорне приватизације које су стигле до Европског парламента уз захтев за ревизију, по основу сумњивих разлога за раскид уговора о купопродаји. Приватизовано 2003. године, предузеће "Технохемија" је због своје локације била на мети Мишковића и Бека, ранијих инвестиционих партнера у пројекту "Лука Београд", упозоравала је Верица Бараћ, покојна председница Савета за борбу против корупције. Према њеним наводима, због планова за развој читаво подручје око "Луке Београд" било је изложено закулисним притисцима двојице

²²⁶ Према подацима јавног сервиса РТС, 18. јун 2013. године.

тајкуна, уз помоћ политичара на власти и државних службеника у надлежним институцијама. Пет година касније, упркос упозорењима и доказима да су обавезе испуњене а у предузећу уложено двоструко више од првобитно договореног, купопродајни уговор са купцем "Технохемије" је поништен, због тога што му је, како је Савет тврдио, Агенција "наметнула нове инвестиционе обавезе".

Када је у питању приватизација највећих и назначајнијих предузећа и пољопривредног земљишта у Војводини, најчешће се појављивао као купац пољопривредних комбината и земљишта контроверзни бизнисмен Миле Јерковић, који се често доводи у везу са одбеглим нарко босом Дарком Шарићем, са којим је и учествовао у заједничкој куповини пољопривредног земљишта или у међусобној трговини са земљиштем. Као и у другим случајевима у приватизацији пољопривредног земљишта, Агенција за приватизацију, ни друге државне институције, нису вршиле провере било које врсте, као ни порекло новца приликом приватизација када је у питању и Миле Јерковић. Навешћемо неколико предузећа које је контроверзни бизнисмен приватизовао у Војводини, и то: "Млади борац", "Јединство" из Гајдобре, "Бачка" из Сивца, "Агробачка" из Бача, "Зобнатица" (покрај Бачке Тополе), итд. Примера ради, наводимо да је предузеће "Млади борац" Јерковић купио за свега 32 милиона динара (36.000 евра), на шест годишњих рата, са 360 хектара земље. Такође, наводимо пример да је предузеће "Бачка" из Сивца приватизовано за 85 милиона динара, са 37.000 хектара пољопривредног земљишта, под заливним системом и са инфраструктурним објектима.²²⁷

ТАБЕЛА 5.16. — Приватизација пољопривредних комбината у Војводини

ПРИВАТИЗАЦИЈА ПОЉОПРИВРЕДНИХ КОМБИНАТА И ДРЖАВНОГ ЗЕМЉИШТА У КОЈИМА ЈЕ УЧЕСТВОВАО МИЛЕ ЈЕРКОВИЋ	
ВЛАСНИК - ПРЕДУЗЕЋЕ	ПОВРШИНА У ХЕКТАРИМА
"Зобнатица" - покрај Бачке Тополе	2.650
"Бачка" - Сивац	37.000
"Јединство" - Гајдобра	1.300
"Агробачка" - Бач	900
"Млади Борац"	360

Извор: Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије.

²²⁷ Према подацима Савета за борбу против корупције.

Приватизација једног од најбољих и најмодернијих пољопривредних комбината у Србији "Зобнатице" је врло карактеристична, па ћемо се на овом примеру задржати. Наиме, Београд ергела "Зобнатица" покрај Бачке Тополе, постоји готово два и по века и важила је за једну од најпознатијих у овом делу Европе. Истоимено пољопривредно добро основано је 1945. године. Простире се на 2.650 хектара, своје и закупљене земље, има фарму свиња, кланицу, хотел са 20 двокреветних соба и три апартмана, као и два хотелска ресторана са 350 и чарду са 400 места. Баве се узгојом рибе, угоститељством и туризмом. Имају хиподром, спортске терене, музеј коњарства и ергелу са 75 коња. Ту је и ловиште површине 2.537 хектара. Љубитељима спортског риболова на располагању је језеро површине 250 хектара. У моменту приватизације имало је 151 радника, а на крају прошле године 114 запослених и пословни приход од 389.411.000 динара. Прва продаја друштвеног капитала у "Зобнатици" била је 11. априла 2008. године. На аукцији је учествовало пет потенцијалних купаца, јер у огласу нису предвиђени квалификаторни услови. Почетна цена била је 161 милион динара (1,8 милиона евра), а највећу је понудила Нада Божић (21 милион евра). Другопласиран са око 20 милиона евра је Конзорцијум физичких лица чији је представник Владимир Шешлија, а трећепласирани зрењанински "Дијамант". Према писању дневног листа "Пресс", држава је зауставила продају Нади Божић, јер ју је Управа за спречавање прања новца повезала са Љубишом Бухом Чуметом. Наиме, Нуро Алре Адриа банка је, наводно, добила упут Управе за прање новца да не учествује у овој трансакцији. Наредног дана Божићева је оптужила банку да "неосновано одбија да изврши налог с њених рачуна и уплати Агенцији за приватизацију". Како купац није платио у року од осам дана, Агенција је раскинула уговор, без давања накнадног рока, што је била законска обавеза. Другопласирани је био Конзорцијум физичких лица чији се овлашћени представник Владимир Шешлија није одазвао на позив да потпише уговор. Шпекулисало се да је иза конзорцијума стајао контроверзни војвођански бизнисмен Миле Јерковић, који је тих дана неправоснажно осуђен на седам година затвора због шверца цигарета преко прелаза Батровци. Јерковић се огласио и рекао да је осуђен како би га спречили да купи "Зобнатицу".

"У другом огласу постављени су квалификаторни услови из којих се јасно види да се продаја намешта одређеном купцу", тврди Савет за борбу против корупције и подсећа да је "Зобнатица" привредно друштво чија је претежна

делатност пољопривреда и сточарство. Међутим и поред тога у огласу је као квалификаторни услов тражено да потенцијални купац мора бити хотелијер у чијем власништву је хотел са 4 звезде (апсурд да не може ни пет звезда). Агенција за приватизацију објашњава да се одлучила за квалификаторне услове на другој аукцији због значаја предузећа, његове делатности, успешности пословања и локације, као и да такав значај није постојао и у време прве аукције, која је одржана пре само шест месеци. Последице овако постављених квалификаторних услова биле су да се отклањање конкуренције, елиминисање свих потенцијалних купаца са прве аукције и стварање могућности да се појави само један купац. "Зобнатица" је продата за вишеструко мању цену него што су биле понуде на првој аукцији, иако је почетна цена била иста, око 1,8 милион евра. Цена од 1,8 милиона евра је недозвољено ниска, јер имовина на крају 2006. године (две године пре продаје) процењена је на једанаест милиона евра. У "Зобнатици" има и 2.650 хектара пољопривредне земље, стим што, према подацима Агенције купац обрађује 1.360 хектара, а остатак од око 1.000 хектара, дат је у закуп физичким лицима, међу којима је и Миле Јерковић. Поред земљишта ту је око 163.000 метара квадратних пословног простора, у који улази хиподром, рибњак, бројни објекти.²²⁸

Као једини учесник на другој аукцији Конзорцијум (Петриса Христофороса из Грчке и "New Company" из Новог Београда) је купио 70% друштвеног капитала по почетној цени од 1,8 милион евра, колико је и инвестициони програм. Грк је овлашћени представник Конзорцијума са учешћем од само 5%. Оснивач "New Company" је оф шор фирма "Northgate Finance" у Либерiji. Агенција за приватизацију није тражила од Управе за спречавање прања новца провере о пореклу и токовима новца. Агенција је извршила контролу пословања прве године од приватизације, и утврдила да није обезбеђен континуитет пословања, јер остварени приход након приватизације чине само 16,93 одсто прихода у 2008. години.²²⁹ Поновљеном контролом, три месеца касније, Агенција је поново утврдила да купац не испуњава уговорене услове. И поред неиспуњавања обавеза није раскинут уговор, већ су омогућени нови рокови, тврде у Савету за борбу против корупције.

²²⁸ Према подацима Савета за борбу против корупције.

²²⁹ Према подацима Агенције за приватизацију.

Са газдом стигли су и губици. После приватизације забележен је губитак од око 150 милиона динара који је направио већински власник "New Company" из Новог Београда. Мали акционари у неколико наврата, прве две године, тврдили су и тражили од државних органа да се испитају да ли је у све умешан и нарко бос Дарко Шарић. Тада је дневни лист "Ало" писао: "Дарко Шарић купио је, изгледа, и чувену ергелу "Зобнатица". Наиме, како за "Ало" тврди Бранислав Јањушевић, председник Удружења малих акционара "Зобнатица", иза компаније "New Цомпану" која је званични већински власник овог "бисера бачке равнице" врло је могуће да се крије капитал одбеглог нарко-боса. Јањушевић је рекао: "Познато нам је седиште купца на Булевару Арсенија Чарнојевића 54а на Новом Београду, тик уз фирму господина Дарка Шарића".

5.7. ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНЕ

Након доношења Закона о одузимању имовине стечене криминалом (2008. године), најважнија новина су такозвани обрнути терет доказивања, односно на окривљеном је да докаже да је имовину стекао на легалан начин. Према том Закону, сва имовина чија је вредност у нескладу са легалним примањима окривљеног биће замрзнута, а по правоснажности пресуде за дело за које је оптужен и одузета. Закон ће обухватити и случајеве ван организованог криминала, односно случајеве у којима незаконито стечена имовина прелази износ од 1,5 милиона динара. Тако се одредбе постојећег Закона примењује и за кривична дела, и то: приказивање порнографског материјала, искоришћавање деце за порнографију, фалсификовање новца, хартија од вредности и платних картица, пореску утају, прање новца, трговину дрогом, недозвољено држање оружја, примање и давање мита, дела против службене дужности, као и против човечности и других добара заштићених међународним правом. Очекује се да ово буде удар на криминалце и Закон ће афирмисати поруку да се криминал не исплати. Буџет Србије ће се и на овај начин попуњавати имовином одузетом од криминалаца, применом овог Закона. Закон се неће примењивати на сведоке сараднике који су тај статус стекли до 04. новембра 2008. године.

Након доношења Закона, Министарство правде је донело акта о оснивању Дирекције за управљање одузетом имовином. Дирекција има 25 запослених и обезбеђен је простор за чување одузете имовине, не само из Београда, већ и из

целе Србије. На истом простору одржаваће се и аукције за продају одузете имовине. Јавни тужилац покреће и руководи истрагом против власника спорне имовине. Јединица за финансијске истраге при Министарству унутрашњих послова Републике Србије, од 01. јуна 2009. године, од када је почела да ради, задужена је да открије спорну имовину и прикупи доказе, док ће Дирекција за управљање одузетом имовином Министарства правде том имовином касније управљати. Јединица за финансијске истраге је на основу захтева специјалног тужиоца, идентификовала односно прикупила доказе о следећој имовини: 300 станова, кућа, пословних простора и гаража, око 100 мотора, аутомобила и теретних возила, као и девет милиона евра и више милиона динара.²³⁰ Досадашња пракса у примени Закона показује велики значај финансијске истраге, будући да резултати показују да се велики део имовине формално уопште не налази у власништву окривљених, већ да је имовина пренета на друга, са њима повезана лица. Криминалци су, као по правилу, стечени профит "прали" кроз легалне послове, али и за корупцију државних функционера, куповину медија и управљање финансијским институцијама. Криминалци су тако стечен новац углавном улагали у куповину некретнина и локала. Такође, у том периоду је била пракса и чест случај везе између појединих носилаца правосудних функција и организованог криминала.

ТАБЕЛА 5.17. — Одузета имовина од 2009. до 2013. године

ОДУЗЕТА ИМОВИНА ОД 2009. ДО 2013. ГОДИНЕ ²⁴¹	
Врста имовине	Вредност/Износ/Количина
Новац	792.000 евра
Новац	1,8 милиона дин.
Плац	95
Куће	35
Ручни сатови	12
Акције	26.332.239
Стан	100
Аутомобили	40
Гараже	21
Хотели и пословни објекти	14
Пловила	1

Извор: Дневни лист "Блиц", 05.04.2013. и дневни лист "Дневник", 28.11.2013. године (допуњено).

²³⁰ Изјава министра полиције Ивице Дачића, дневном листу "Блиц", 15. март 2010. године.

²⁴¹ Извештај Дирекције за управљање одузетом имовином.

Република Србија ће проширити листу кривичних дела за која ће моћи да се примењује Закон о одузимању имовине и истовремено ће скратити поступак о одлучивању по захтеву тужиоца да власници привремено, или трајно, остану без богатства стеченог криминалом. Оваква решења предвиђена су предлогом новог Закона о одузимању имовине проистекле из кривичних дела. Предвиђено је да ће нове одредбе примењивати нових 11 кривичних дела. Тако ће се Закон односити и на следећа кривична дела: отмица, превара, изнуда, злоупотреба у јавним набавкама, "намештање" спортских резултата, проузроковање лажног стечаја, оштећење поверилаца, као и злоупотребе положаја. Осим тога, на листи су и недозвољена производња, држање и продаја оружја и експлозива, недозвољен прелазак границе и кријумчарење људи.

Као значајна новина у будућем Закону, истиче се и одредба која ће знатно скратити поступак приликом привременог одузимања имовине. Важеће одредбе о привременом одузимању имовине показале су се прилично неефикасним. То је посебно уочљиво код предмета из области организованог криминала са великим бројем окривљених. Поступци су трајали по годину дана, а понекад и дуже. По новом законском предлогу суд одлучује о захтеву тужиоца за привремено одузимање имовине и то мора да учини у року од 8 дана. Затим следе приговори, али цео поступак, не би трајао дуже од 40 дана, а спречила би се и могућност да док суд не донесе одлуку власник отуђи имовину. Нова решења односе се и на трајно одузимање имовине. Једно од значајнијих представља одредба по којој захтев за трајно одузимање тужилац мора да поднесе у року од три месеца од правоснажности пресуде. Новина је и да ће Влада располагати трајно одузетом имовином. Држава убудуће неће покретати финансијске истраге приликом одузимања имовине криминалцима ако вредност онога што су стекли незаконитим активностима не прелази милион и по динара. Ово је једна од најважнијих новина коју доносе измене Закона о одузимању имовине стечене криминалним активностима. Такође, важна новост јесте да поступак трајног одузимања не може почети све док пресуда у кривичном поступку против одређеног лица не постане правоснажна. До сада је то било могуће већ подизањем оптужнице, чиме је кршена презумпција невиности.

Дирекција за управљање одузетом имовином добија већа овлашћења, па ће сада моћи да продаје покретности по хитном поступку, ако постоји опасност да оне пропадну, а новац ће бити уплаћиван на посебан рачун. Осим тога, управља

одузетом имовином, врши њену процену и води евиденцију о њој. Дирекција ће управљати и имовином која је трајно одузета и после правоснажности решења о трајном одузимању. Неке од објеката заплених од оптужених за организовани криминал и друга кривична дела користе државне институције, удружења и установе, део држава издаје закупцима, а већи део имовине Дирекција је понудила на тржишту. Од издавања тих привремено или трајно одузетих објеката држава месечно приходује 90.000 евра, јер толико добија на име изнајмљивања станова, пословног простора и друге одузете имовине. Тај новац се с рачуна Дирекције даје на коришћење привредним друштвима, и то уз камату коју је прописала Народна банка Србије. Дирекција је преузела на себе и обавезу да настави да води фирме одузете од осумњиченог за организовани криминал и да се стара о запосленима, а уколико то предузеће послује у плусу, "вишак" иде у буџет Србије. Наиме, Дирекција управља одузетом имовином с пажњом доброг домаћина, односно доброг стручњака.

Претходна Влада утврдила је да је вредност укупно одузете имовине око 350 милиона евра. Да ли је сада мања, или већа, показаће резултати првог пописа и процене, који ће бити готов до краја 2013. године. Такође, претходна Влада је саопштила да је преко сто милиона евра одузето од криминалних група у Србији за само годину дана од примене Закона о одузимању имовине проистекле из кривичних дела. То говори колико су криминалне групе биле моћне, а држава жмурила или била немоћна пред везом коју је овај новац градио можда и унутар државног система. Подужи је списак оних из криминалног миљеа у Србији којима је одузета, или би имовина ускоро могла на добош. Поред припадника "земунског клана", Легије, нарко дилера, привредне мафије, случаја Шарић постоји још десетине мање познатих.

БРОЈ ОСОБА ПОД ФИНАНСИЈСКОМ ИСТРАГОМ — 189²³²

Процењује се да би држава укупно могла да заплени и до две милијарде евра вредности које поседују организоване криминалне групе. Да ли са закашњењем, али је очигледно да Србија жели да сузбије организовани криминал. Тај почетак је очекиван и солидан.

²³² Према: Подаци МУП-а Р. Србије, Дневни лист "Блиц" од 05.04.2013. године.

6. СТРАТЕГИЈА БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

*Тамо где постоји политичка моћ
и утицај постоји
и, у већој или мањој мери, корупција.*

Борис Беговић (закључак изнетих становишта из историје душтвене мисли)

6.1. ОСНОВНЕ НАПОМЕНЕ О СТРАТЕГИЈИ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Мито и корупција су кроз историју представљали велику опасност за државу и за то су биле предвиђене и најстроже казне. Ипак, о научном приступу изучавању корупције и њеном сузбијању, није се прилазило од самог настанка појаве. Но, супротстављању корупцији се прилазило често веома драстичним мерама, а неке од тих мера (кажњавања оних који су се служили митом или корупцијом), су се у неким државама задржале до наших дана. Тако је Платон у својим "Законима" рекао да узимање мита заслужује "осрамоћивање". Такође је у древној Атини корумпираним званичницима одузимано држављанство и право да учествују у раду градских и државних политичких институција. У Византији (11. век) су корумпирани званичнике ослепљивали, бичевали или кастрирали а, неретко су били и погубљени. Међутим, интересантни су случајеви у првим данима Америке, када су они који су примали мито, или били склони корупцији, могли да бирају казну затвора, или новчану казну. Император Тиберије тежио је да заузда грамзиве локалне гувернере који су отимали порез од подређених, али је ипак локалним званичницима остављао довољно простора да узимају поклоне. Тиберије је рекао да жели да његове "овце буду ошишане, а не да буду одране", што значи да грађани треба да наставе да плаћају, али да локални управитељи не треба да буду прекомерно похлепни када траже новац.²³³

И у савремено доба, казне против оних који учествују у корупцији у неким државама су веома строге. Тако се према починиоцима овог криминалног дела и данас може применити дуготрајна казна затвора, па чак и смртна казна (Кина, Јапан, Кореја, Малезија и др.). Борба против корупције је изузетно актуелна у многим

²³³ Nelson Schwartz: Bribes and Punishment, New York Times, July 15. 2007.

државама света, а суштински зависи од укоренености корупције у систем државе и од свести о могућности угрожавања државе корупцијом.

У суштини, корупционашка штета се може приказати кроз више елемената као што су:²³⁴

- чин корупције представља немоћ владе да постигне циљеве којима тежи;
- корупција трује средину у којој треба да делује приватни сектор водећи било ка брзом стицању профита у непредвидивим околностима, било ка обесхрабривању унутрашњег инвестирања и искључивању могућих улазака у игру и на тај начин смањује учешће и раста приватног сектора;
- корупција повећава цену управе;
- уколико корупција поприми облик новчаних исплата мита, она има као последицу смањење укупног износа који може да се користи за опште циљеве;
- корупција угиче на управни апарат и подрива његову храброст неопходну за очување високих стандарда поштења;
- корупција у влади, коју народ поставља, умањује поштовање установљеној власти, а тиме и легитимитет владе;
- уколико је уопште познато да су високи политичари и виши јавни службеници корумпирани, друштво ће видети мало разлога зашто да и оно не помогне себи;
- препрека развоју је неспремност на политичком нивоу да се предузму непопуларне мере;
- последица корупције је знатан губитак стваралачке снаге пошто се време и енергије више посвећују стварању квалификација и објективном јачању сопственог положаја;
- као институционално непоштење, корупција неизбежно води парничењу и неправедним оптужбама којима се чак и поштен службеник може уценити;
- "брзи новац" или "подмазивање", најприсутнији облик корупције у неким земљама, доводи до тога да се одлуке вреднују према новцу, а не према потребама људи.

²³⁴ J. Рорег: Антикорупцијски приручник - супротстављање корупцији, Београд, 2004. године, стр. 7-8.

6.2. БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

Феномену корупција, који изузетно негативно утиче на стабилност државе, потребно је прићи плански, при чему је потребно развити свеобухватну политику борбе против корупције. Да би борба против корупције била успешна, она мора бити континуирана, планска и системска, јер опасност од корупције је латентна и могућност повратка у корупцију увек постоји, посебно у државама које су у транзицији. При томе, потребно је стално имати на уму чињеницу да је корупција динамична, променљива и прилагодљива појава, коју је потребно стално истраживати, и у складу са тим благовремено вршити измене и допуне у законским дефинисањима конкретних корупцијских кривичних дела. Један од најважнијих задатака јесте јачање морала и свести грађана о штетности корупције и потреби да се укључе у њено сузбијање. Праве мере за сузбијање корупције морају бити смислене и дугорочне. Чини се да борбу против корупције у будућности треба заснивати на чињеници да основу историје једног народа и његове државности чини, између осталог, његова економска моћ, која мора бити непосредно повезана и обогаћена друштвеном баштином, што у суштини представља прву претпоставку државне обнове и изградње.

При томе је изузетно важно јачање транспарентности у раду, чиме се смањује маневарски простор носиоцима организованог криминала. Међународни монетарни фонд процењује да је годишњи профит од криминалних делатности 550 милијарди евра, а те делатности у великој мери почивају на корупцији.²³⁵

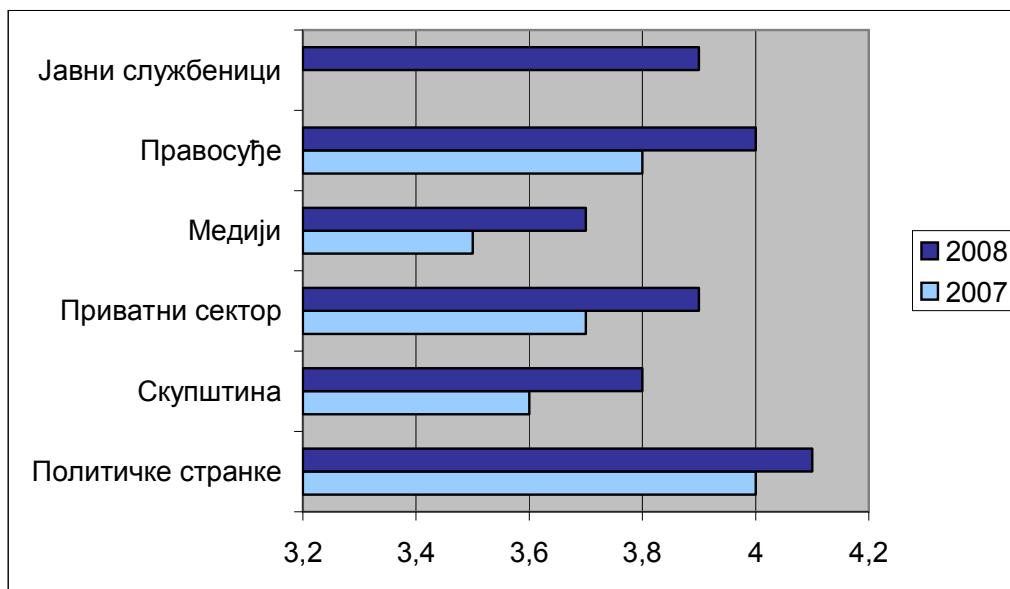
Борба против корупције саставни је део демократизације, модернизације државе и јавне управе, поштених услова утакмице у привређивању, деловања судства и заштите права и слобода грађана. Корупција је општедруштвено зло које захтева систематски напор и високи степен мобилизације свих друштвених снага у његовом сузбијању. Главни актери сузбијања корупције су институције цивилног друштва које треба да препознају потребе, институције власти и управе које формулишу мере и различите нивое државних институција које носе одговорност.

Осим тога, борба против корупције представља борбу против нелегалног деловања у тржишној утакмици. То нелегално деловање суштински представља заобилажење позитивних прописа који штите јавно добро. Учесници у процесу корупције усмерени су на повећање приватне ефикасности, а на штету ефикасности

²³⁵ Фалаџић, А., *Кривичноправни и криминолошки аспект корупцијских кривичних дјела*, Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије-Пословна економија, Фабус, Сремска Каменица, 2008. године, стр. 82.

друштва. Јавност је тога свесна и показује очигледно незадовољство због неефикасности државе. Резултати последњег истраживања организације "Транспарентност Србија" говоре у прилог томе. На следећем дијаграму приказан је став грађана о корумпираности друштва уопште.

СЛИКА 6.1. — Утисак грађана о корумпираности (просечна оцена)



Извор: Податак према: *Транспарентност Србија*, Глобални барометар корупције, 2009., Београд.

Очигледно је да је став јавности негативан, са тенденцијом великог погоршавања. Уочљиво је да јавност најкорумпиранијима сматра политичке странке, а затим правосуђе. За њима следе јавни службеници и приватни сектор. Занимљиво је да подаци из 2008. године говоре да јавност мисли да су службеници и приватни сектор приближно идентично корумпирани. Тај податак као да говори да ова два сектора блиско сарађују.

Јавности је познато да су економски центри моћи у директној вези са политичким странкама, да их финансирају, штавише, познати су случајеви да један исти тајкун финансира истовремено више странака, мада су оне на политичкој позорници супротстављене. На тај начин, тајкун се обезбеђује од ма каквих изненађења на изборима, а ови се односи максимално скривају. И поред тога, они пре или касније, излазе на видело јавности. Мера која је законски прописана у борби против оваквог повезивања је обавеза политичких странака да објављују своје финансијске извештаје, тј. да пријављују Агенцији за борбу против корупције

начине на основу којих долазе до новца за своје функционисање. Обавеза је да се Агенцији пријаве све уплате појединаца, или фирми, које прелазе 6000 динара. Међутим, јавно објављени подаци Агенције за борбу против корупције указују да странке у Србији упорно скривају своје финансијере, пријављујући невероватно мале износе. На следећој табели приказани су износи донација најзначајнијим странкама у Србији у 2010. години.

ТАБЕЛА 6.1. — Финансијски прилози странкама у Србији у 2010. години

ФИНАНСИЈСКИ ПРИЛОЗИ СТРАНКАМА У СРБИЈИ У 2010. ГОДИНИ (у динарима)			
СТРАНКА	ПОЈЕДИНЦИ	ФИРМЕ	УКУПНО
Демократска странка	1.568.889	20.138.046	21.706.935
Српска напредна странка	13.970.248	610.005	14.589.253
Либерално демократска партија	27.000	0	27.000
Демократска странка Србије	971.005	747.200	1.718.205
Г17	0	101.695	101.695
Нова Србија	0	0	0
Јединствена Србија	297.660	1.651.078	1.948.738
Партија удружених пензионера Србије	583.087	1.338.117	1.921.204

Извор: Податак из дневног листа "Прес", од 25. маја 2011. године.

Према извештајима које су странке поднеле Агенцији, ниједан лидер није финансијер своје странке, тј. није уплатио у 2010. години више од 6000 динара. Из горње табеле се види да су највише донација добиле водећа странка на власти и водећа опозициона странка, али су и та средства сумњиво мала. Најпарадоксалнији је податак да Нова Србија није добила апсолутно ништа од донатора, да ниједан појединац наводно није дао прилог за Г 17, а ниједна фирма Либерално демократској партији. Представници странака упорно тврде да се финансирају искључиво из средстава која се трансферишу из буџета. Невладин сектор реагује негативно на такве изјаве. Званичници невладине организације "Транспарентност

Србија", оцењују да је просто немогуће да једна парламентарна странка нема ниједног донатора, али да никаквих доказа о утајама нема.

Борба против корупције је веома тешка, а да би борба била ефикасна, она се мора развијати као и сваки други реални друштвени процес. Тај процес може се најједноставније приказати на следећи начин:

ТЕОРИЈА — ДОКТРИНА — РЕГУЛАТИВА — ПРАКСА

Стратегија борбе против корупције уопште, треба да има за циљ и промену друштвених вредности, али не на кратак рок. Стратегија би требало да има два међусобно повезана циља:

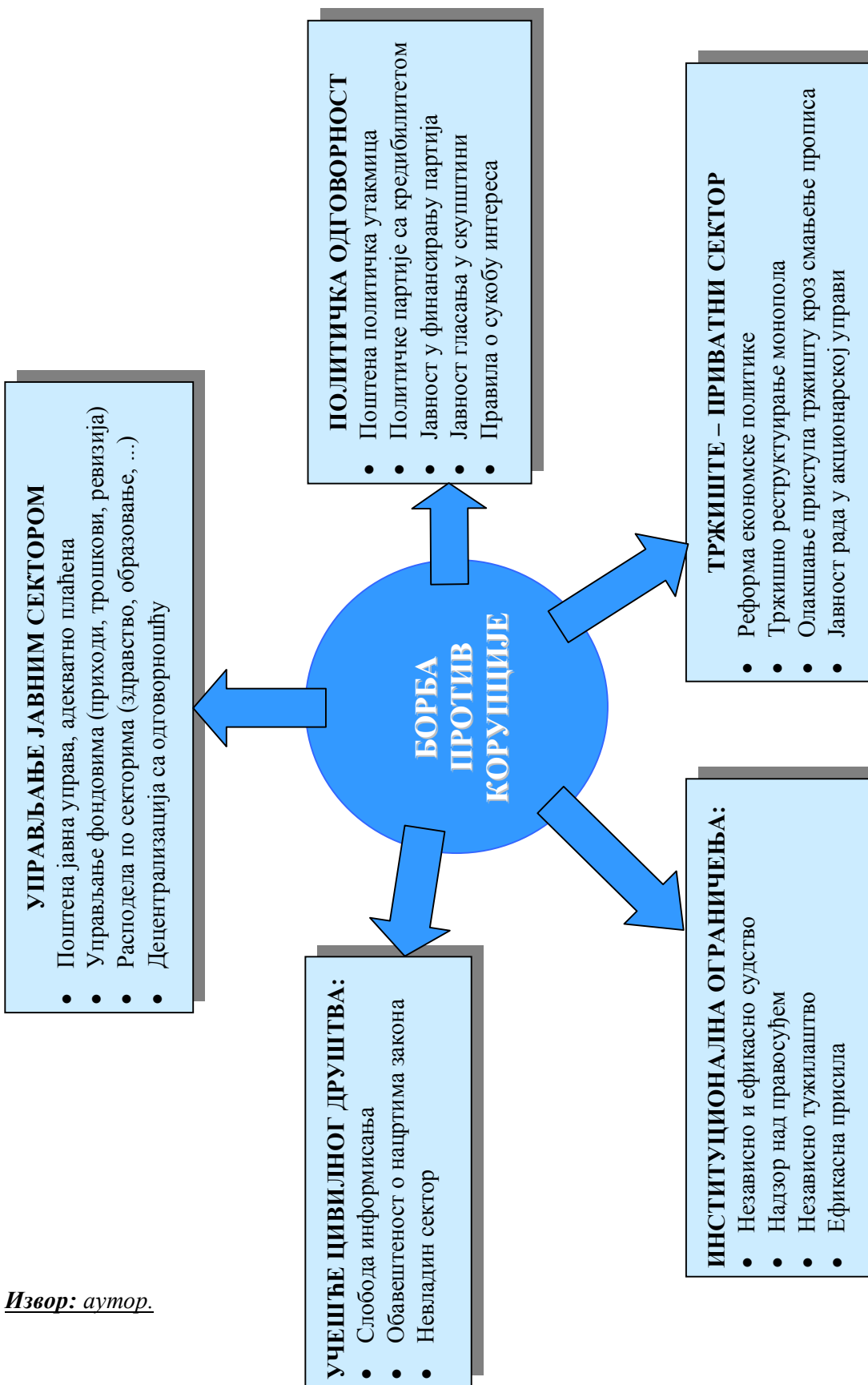
- 1) Повећање трошкова корупционих трансакција и
- 2) Смањивање потенцијалних корупционих добити.

Под појмом повећавања трошкова корупционих трансакција подразумевају се и материјални и тзв. морални трошкови. То значи појачавање оштрине казнене политике судства и јавно обележавање доказаних корумпираних економских агената.

Смањење потенцијалне корупционе добити подразумева заправо смањење ренти. Уколико су ренте ниске, корупционе трансакције су мање исплативе. Како би се ренте снизиле, неопходно је заштитити конкуренцију у што ширем кругу економског деловања.

Не постоје универзална готова решења које је потребно само применити у одређеној земљи, јер су друштвени системи, ма како били доктринарно једнако засновани, специфични на свој начин, па им се стога на посебан начин мора и приступити. Ипак, постоје општеприхваћени, примењиви стандарди. Они се могу представити следећим дијаграмом:

ДИЈАГРАМ 6.1. - ПРИОРИТЕТИ У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ



Извор: аутор.

Корупција је резултат система, односно системски изазвана, или барем неделотворним демократским политичким системом интензивирана појава, а истовремено и главна препрека његовом мењању. Стратегија борбе против корупције због тога подразумева и системске и стратешке мере уклањања услова у којима корупција успева, као што су економска стагнација и друштвено сиромаштво, ниски стандард и висока очекивања материјалног добитка, чиниоци културе и традиције, масовна друштвена несигурност, незапосленост, неефикасност итд.

Измене у економском систему треба да подстакну приватизацију државног власништва будући да централизовано управљање и нејасна структура власништва подстичу злоупотребу овлашћења. Превенција корупције усмерена је на: поједностављење и дерегулацију привредног живота; демистификовање власти и подстицање схватања да је служба у власти пре свега одговорност према јавном интересу итд.

Међу најважније задатке којима се корупција треба смањити, су истинске измене у политичком систему. Ово се пре свега односи на измене које би допринеле смањењу потчињавања заједничких интереса интересима група и појединаца. Ништа мање није важан ни задатак у области финансија тј. уређења области финансирања политичких странака, као и контрола трошења буџетских средстава.

Већ је истакнуто да је корупција дубоко уткана у систем, а на њу нарочито утиче неделотворно демократско политичко уређење. Прецизније речено, ова неделотворност политичког уређења чак појачава корупцију. У том случају је логично закључити да сви субјекти државне власти, подједнако, законодавна, извршна и судска власт, носе одговорност не само за појаву корупције, него и за друга кривична дела. Можда најзначајнија особина корупције је да она повећава квалитет и квантитет кривичних дела и то не само код нас. За сада, борба против корупције се, бар у теорији, своди само на њено сузбијање, а многе од предузетих радњи против корупције најчешће постају привремене.

Такође, од не малог значаја, за борбу против корупције је чињеница да је она проблем који варира од земље до земље. И у нашој земљи постоји специфичност корупције као криминалног дела. То за последицу има да се код нас не могу применити сва решења, па и сва успешна која су се примењивала у другим земљама и која су се показала као ваљана. У борби против корупције често недостају материјални докази, па би несумњиво било неопходно чешће подсећање да доказ тј.

аргумент за корупцију треба да буде и морал, култура и др. "Но, за разлику од неких облика криминалних дела која су иманентнија развијеним друштвима, корупцију треба сузбијати подједнако озбиљно и у земљама у транзицији, али и у оним сиромашним"²³⁶ - наводи Ђурић (2007:85).

Чињеница је да развијене земље имају главну улогу у давању нпр. мита у међународним пословним трансакцијама, а код њих је и домаћа корупција, нарочито политичка, очигледно све већи проблем.

У сагледавању борбе против корупције све запаженију улогу има унапређивање стандарда јавне управе широм света, односно системско и савесно стварање система друштвеног интегритета. Суштина је да се нарочито земље у развоју ослободе од система заснованих на хијерархији, односно у којој је моћ дисперзована и где нико нема монопол, тј. где свако одговара посебно. Истина је да ове услове мора да прати и слобода приступа информацијама, слобода медија, независност судства и полиције итд.

Приступ борби против корупције мора се заснивати на обавезном учешћу јавности односно на обавези укључивања грађана и медија. Уосталом, овај принцип борбе против корупције се у земљама са развијеном демократијом већ увелико примењује и представља општеприхваћену основу у борби против корупције. Ово пре свега што јавност треба да буде правовремено и детаљно обавештена о борби против корупције, а такође и због, још увек моћне улоге политичке воље грађана која представља фактор избора власти.

Одсуство политичке воље грађана у борби против корупције се веома добро уочава. Уосталом, мањкавости политичке свести грађана се може приписати и спорији развој демократије. Због тога је неопходно радити на подизању свести код грађана, а што Србија бременита многобројним проблемима може да остварује само постепено, што опет не иде у прилог потребној брзини развоја нашег друштва у односу на друге земље, пре свега, оне настале распадом СФРЈ. Ово се може разумети за нашу земљу, јер се политичка функција још увек третира као пут за прибављање богатства, као средство личне, а не опште користи итд.

Но, објективно се може закључити да је нови талас демократије код нас испунио део својих обећања у разним областима друштвеног живота. Међутим, може се закључити да су и многа демократска достигнућа постала жртве корупције,

²³⁶ Ђурић, Ж., Јовашевић, Д., Ракић, М., *Корупција-изазов демократији*, Београд, 2007. године, стр. 85.

злоупотребе моћи итд., и то понекад несхватљивих димензија. Досадашња искуства нам указују да пут транзиције друштва нимало није лак и брз. Напротив, он је најчешће тежак и дугачак и на том путу постоје многе препреке, а када корупција постане системски проблем (уткана у систем), чини се да она онда представља и највећу препреку на путу демократског развоја.

Обзиром да се код нас ради о системској корупцији, неопходно је указати и на чињеницу да досадашња примена основних антикорупцијских и др. закона у које је потребно уградити инструменте за сузбијање корупције, показује да у самим законима постоје озбиљни недостаци који примену онемогућавају.

Политичке и економске реформе најчешће носе висок ризик да се корупција повећа, како у земљама света, тако и код нас. Најугицајније повећање корупције се види у земљама у развоју, где је почетак тржишних реформи редовно праћен повећањем нивоа корумпираности, што је за последицу имало пад учешћа пореза у бруто домаћем производу. Ово је за последицу имало још веће повећање разлике између сиромашних и богатих држава. Међутим, када је Влада заинтересована за борбу против корупције, грађанско друштво може да буде активан партнер инсистирајући на реформама са јасним и остваривим циљевима, надгледајући процес реформи и чинећи владу одговорном.

6.3. ПРАВНИ ОКВИР ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

6.3.1. Кривични законик Републике Србије

У кривичноправном систему Републике Србије, кривична дела из области корупције су систематизована у Глави тридесет трећој (XXXIII) Кривичног законика Републике Србије,²³⁷ у групи кривичних дела против службене дужности.

Овај законик прописује више кривичних дела која у себи могу садржати елементе корупције: а) злоупотреба службеног положаја, б) трговина утицајем, в) примање мита, г) давање мита, д) кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика и њ) давање и примање мита у вези са гласањем.

Осим "чистих" кривичних дела из области корупције, елементе корупције могу имати и друга кривична дела, као што су: а) несавестан рад у служби, б) противзаконита наплата и исплата, в) превара у служби, г) фалсификовање службене

²³⁷ "Службени гласник РС", број 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009. и 111/2009.

исправе, д) одавање службене тајне, ђ) проневера, е) послуга, као и друга кривична дела предвиђена позитивним кривичноправним прописима Републике Србије које је извршило службено лице из користољубља.

Кривична дела примања и давања мита спадају у основна коруптивна кривична дела, која се увек могу подвести под корупцију.

Кривично дело давање и примање мита у вези са гласањем прописано је у члану 156. КЗ РС и састоји се у нуђењу, давању, обећању награде и поклона да на изборима, референдуму неко гласа, или не гласа, у корист, или против одређеног лица. Ово дело може да учини и члан бирачког одбора или друго лице у вршењу дужности у вези са гласањем.

6.3.2. Други законски прописи

Поред Кривичног законика Републике Србије и Законика о кривичном поступку, донети су и други закони који имају за циљ ефикаснију борбу против организованог криминала и корупције, као што су: Закон о Агенцији за борбу против корупције,²³⁸ Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела,²³⁹ Закон о одговорности правних лица за кривична дела,²⁴⁰ Закон о спречавању конфликта интереса, Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма²⁴¹ и Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела,²⁴² Закон о јавним набавкама, обавеза пријаве имовине и други законски прописи.

Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, уређује се образовање, организација и надлежности државних органа и посебних организационих јединица државних органа, ради откривања, кривичног гоњења и суђења за кривична дела одређена овим законом.

Република Србија је донела више закона као и других прописа, на основу потписаних и ратификованих међународних конвенција, који за основни циљ имају сузбијање организованог криминала, корупције и других тешких кривичних дела, формирање и организација органа на реализацији наведених циљева, поступак

²³⁸ "Службени гласник РС", број 97/2008. и 53/2010.

²³⁹ "Службени гласник РС", број 97/2008.

²⁴⁰ "Службени гласник РС", број 97/2008.

²⁴¹ "Службени гласник РС", број 20/2009, 72/2009. и 91/2010.

²⁴² "Службени гласник РС", број 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05. и 72/09.

откривања и доказивања кривичних дела организованог криминала и корупције, као и правила о законитом, професионалном и етичком поступању полиције и других органа на откривању, доказивању и санкционисању кривичних дела организованог криминала и корупције.

*Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку,*²⁴³ садржи нове одредбе које се односе на кривична дела организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела. Овим одредбама уводе се нове истражне методе, међу којима су надзор и снимање телефонских и других разговора, склапање симулованих правних послова, контролисана испорука, прикривени иследник, сведок сарадник и др.

6.4. НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И УЛОГА КЉУЧНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Народна скупштина Републике Србије донела је 2005. године одлуку о водећем документу у борби против корупције у Републици Србији и тај документ је **Национална стратегија за борбу против корупције**, у којој се корупција дефинише као *"однос који се заснива злоупотребом овлашћења у јавном или приватном сектору у циљу стицања личне користи или користи за другог"*, док је **Нову националну стратегију за борбу против корупције донела 11. марта 2013. године** и то за период од 2013. до 2018. године.

Национална стратегија за борбу против корупције²⁴⁴ и Акциони план за њено спровођење чине темељне документе за супротстављање корупцији у Републици Србији. Кључни елементи на којима се заснива Национална стратегија за борбу против корупције су: 1) ефикасна примена антикорупцијских прописа, 2) превенција - отклањање могућности за корупцију и 3) подизање свести и образовање јавности, ради јавне подршке за спровођење антикорупцијске стратегије.

Препоруке стратегије, које се односе на: политички систем; правосудни систем и полицију; систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавне службе; систем јавних финансија, привредни систем, медије и учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције, конкретизују се Акционим планом у коме су предвиђене појединачне активности, субјекти који ће их предузимати и рокови за њихово остваривање.

²⁴³ "Службени гласник РС", број 72/2009.

²⁴⁴ "Службени гласник РС", број 109/2005.

Приликом спровођења ове Стратегије, државни органи Републике Србије, као и друге релевантне институције и организације, које су укључене у превенцију и борбу против корупције, дужни су да врше своја овлашћења у складу са следећим општим начелима: **начело владавине права, начело "нулте толеранције" на корупцију, начело официјелности и одговорности, начело свеобухватности примене мера и сарадње субјеката, начело ефикасности и начело јавности.**

Доношење Националне стратегије за борбу против корупције, израда и спровођење Акционог плана, као и доношење нових и измена постојећих закона и њихова ефикасна примена, су само један сегмент борбе против корупције. Да би ова борба могла да се и суштински, а не само декларативно спроведе, неопходна је најшира друштвена акција у коју се морају укључити сви чиниоци демократског друштва, од носилаца функција државне и политичке власти, до оних о чијим правима и обавезама та власт доноси одлуке. При томе се мора увек имати у виду чињеница да су модерни облици корупције нераскидиво повезани са разним облицима међународног, не само економског и финансијског организованог криминала, већ и са организованим криминалом у вези са илегалном производњом и кријумчарењем опојних дрога, оружја и других опасних материја, трговином људима, прањем новца и финансирањем међународног тероризма. У тесној вези са корупцијом, развијају се и нови - модерни видови криминала, као што су високотехнолошки криминал и илегална трговина еколошки опасним отпадом, као један од најуноснијих и најопаснијих облика еколошког криминала. Анализа нових појавних облика корупције наводи нас на закључак да је без ефикасне и ефективне међународне сарадње, немогуће остварити успех у борби против корупције.

Национална стратегија за борбу против корупције даје следеће препоруке за спречавање корупције у области привреде:

1. Ограничење улоге државе у привреди на постављање основних правила за поштено надметање, слободу уговарања, стварање окружења погодног за ефикасно пословање, као и на регулисање већих поремећаја на тржишту; 2. Отклањање неусаглашености и противречности појединих привредно-системских прописа; 3. Унапређење транспарентности процеса и поступка приватизације; 4. Увођење независног тела за контролу процеса приватизације; 5. Едукација и информисање грађана о њиховим правима и могућностима у процесу приватизације и о ефектима приватизације; 6. Изграђивање јасне и делотворне политике конкуренције; 7. Установљавање обавезне унутрашње контроле у јавном сектору; 8. Оснивање независне спољне ревизије рачуноводственог пословања највећих привредних субјеката; 9. Јачање независности и професионализма специјализованих ревизорских институција и Комисије за рачуноводство и

ревизију; **10.** Јачање потпуног, конзистентног и ажурног система вођења пословних књига, у складу са међународним рачуноводственим стандардима; **11.** Увођење планова интегритета за привредне субјекте; **12.** Спровођење забране прибављања пореских олакшица по основу исплате средстава у незаконите сврхе; **13.** Доношење етичког кодекса и успостављање механизма за његову имплементацију; **14.** Стварање поузданих механизма у предузећима за запослене који желе да пријаве корупцију и обезбеђивање њихове сигурности; **15.** Активно промовисање кодекса добре пословне праксе Међународне трговинске коморе; **16.** Укидање одредби о примању поклона као начину финансирања агенција са јавним овлашћењима; **17.** Побољшање корпоративног управљања.

Значајну улогу у спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције имају и антикорупцијска тела и организације. У оквиру владиног сектора то су: Агенција за борбу против корупције,²⁴⁵ Савет за борбу против корупције,²⁴⁶ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности,²⁴⁷ Омбудсман - Заштитник грађана²⁴⁸ и Државна ревизорска институција.²⁴⁹ У невладином сектору, међу организацијама које својим активностима доприносе борби против корупције, издвајају се: Transparency International,²⁵⁰ Центар за развој грађанског друштва "ПРОТЕКТА",²⁵¹ Грађанско друштво против корупције и др.

6.4.1. Агенција за борбу против корупције

Како је корупција постала свеprisутна појава, државе уводе посебне институције које до скоро нису постојале — агенције за борбу против корупције. Овакве агенције се од земље до земље разликују. У неким земљама имају само надзорно-саветодавни карактер, док у неким (Хонгконг) имају овлашћења извршне власти, (да воде истраге, па и хапсе осумњичене за корупцију).

У Србији је 23. октобра 2008. године донет Закон којим се конституише Агенција за борбу против корупције и одређује њен правни положај, организовање, надлежности и начин рада. Примена закона почела је од 1. јануара 2010. године. У њему су садржана и правила у вези спречавања сукоба интереса при вршењу јавних функција и пријављивање имовине лица која врше јавне функције, поступак и одлучивање у случају повреде овог Закона, увођење планова интегритета и остала

²⁴⁵ "Службени гласник РС", број 97/2008. и 53/2010.

²⁴⁶ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/>

²⁴⁷ <http://www.poverenik.org.rs/>

²⁴⁸ <http://www.ombudsman.rs/>

²⁴⁹ <http://www.dri.rs/>

²⁵⁰ <http://www.transparentnost.org.rs/>

²⁵¹ <http://www.protecta.org.rs/>

питања значајна за рад ове Агенције. Агенција је преузела надлежност контроле финансирања политичких странака и контроле сукоба интереса од скупштинског Одбора за финансије.

У члану 5. овог Закона, дефинисане су следеће надлежности Агенције за борбу против корупције:

1. Надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за примену националне стратегије за борбу против корупције и секторских акционих планова.
2. Решава питања везана за сукоб интереса.
3. Обавља послове у складу са законом којим је уређено финансирање политичких странака.
4. Прати и обавља послове који се односе на организовање координације рада државних органа у борби против корупције.
5. Води регистар функционера.
6. Води регистар имовине и прихода функционера.
7. Сарађује са другим државним органима у припреми прописа у области борбе против корупције.
8. Уводи и спроводи програме обуке о корупцији, у складу са овим Законом.
9. Поступа по представкама правних и физичких лица.
10. Организује истраживања, прати и анализира статистичке и друге податке о стању корупције.
11. У сарадњи са надлежним државним органима прати међународну сарадњу у области борбе против корупције.

Колико год овај Закон сврстава Србију у ред земаља вољних да се супротстави корупцији, сумњу у искреност ове намере изазива чињеница да је тадашња власт примену овог Закона одложила за 2010. годину. Такође, поставља се питање (на основу међународних искустава), да ли су саме антикорупцијске агенције довољно ефикасне, у ситуацији када су системи корупције све сложенији, а постоји опасност да и сама агенција буде корумпирана.

Међу стручњацима често је мишљење да антикорупцијске агенције нису задовољиле очекивања стручне, али и шире јавности. Поставља се питање из ког разлога постоји мишљење да ове институције нису успеле у свом покушају?

- Антикорупцијске агенције углавном су неефикасне због:²⁵² — **слабе политичке воље** — притисци којима су били изложени уништили су вођство агенције;
- **недостатка ресурса** — не цени се добитак који доноси "чиста" администрација и недовољно признаје нужност да агенција буде пристојно финансирана;
 - **политичких утицаја**—агенцији се не дозвољава да ради независно, а у најмању руку не дозвољава јој се да врши истраге на вишим нивоима власти;
 - **страха од последица** — недостатак посвећености и спремности да се мења затечено стање доводи до тога да агенција изгуби независност, ресурсе, или и једно и друго;
 - **нереалних очекивања** — борба против системске корупције је дуготрајан процес;
 - **превиђања важности елиминисања могућности да корупција наступи** — примењивање присиле након догађаја доводи до тога да корупција остане непобеђена;
 - **неадекватних закона** — без примењивих и делотворних закона агенција не може успешно да ради;
 - **преоптерећености прошлости** — нова агенција, обично мала, која тек треба да уреди свој рад, оптерећена је наслеђеним незавршеним пословима других служби које се боре против корупције и тако од почетка има проблеме у раду;
 - **неуспеха да се заинтересује шира заједница** — не постоје кампање за подизање свести;
 - **недовољне одговорности** — уколико сама агенција није одговорна на прави начин, она може да постане агенција за прогањање критичара власти;
 - **губитка вере** — ако људи изгубе поверење у агенцију, њено особље ће изгубити веру у успешност свог рада;
 - **чињенице да је сама агенција постала корумпирана.**

Неефикасност у борби против корупције не може се сваљивати искључиво на антикорупцијске агенције, јер су то ипак релативно нове институције, а институцијама су често потребне године да би профункционисале на прави начин, постале ефикасне и утицале на изборе и ставове.²⁵³

6.4.2. Савет за борбу против корупције

Савет за борбу против корупције је тело формирано од стране Републичке Владе са јасним задатком да указује на случајеве корупције у друштву, да их законски процесуира и да на одређени начин буде спона између оних који немају начин, или могућност да укажу на корупцију и институција задужених за процесуирање оваквих случајева. Један од задатака је да уз помоћ медија анимира јавно мњење и усмери га ка јасном и недвосмисленом указивању на овакве појаве у

²⁵² Према: *"Why do anticorruption agencies fail"* (2000.) Bertrand de Speville, Vienna, Austria.

²⁵³ Пример развијене институције може бити полиција: у великом делу своје делатности је веома ефикасна, а значајно утиче на избор понашања (мотиве) и ставове.

друштву. Чланови савета у свом раду користе важеће законе, искуства других и обавезе преузете приступањем у савет.

Допуна постојеће Националне стратегије за борбу против корупције наћи ће се пред Републичком скупштином до краја текуће године. Колики је значај стратегије говори и опредељење Владе Србије да борба против корупције буде један од приоритета, као и да су размере корупције у претходном периоду озбиљно уздрмале темељ саме државе. Стратегија за борбу против корупције предвиђа измене више закона, међу којима су они о приватизацији, о стечају, о хартијама од вредности и други који су неким лошим решењима допринели развоју корупције. Осим тога, биће уведено ново кривично дело незаконитог богаћења, јер се не може дозволити да неко зарађује милионе, а да за то испаштају стотине породица. Такође, формираће се јединствена евиденција кривичних дела корупције, а све то се ради да би се успоставио принцип нулте толеранције за корупцију у нашој држави (изјава министра правде Селаковића, дневни лист "Дневник", 12.04.2013. године). Након усвајања стратегије, наступа тежи део, а то је њена примена. Да би се остварило оно што ће писати у стратегији, потребна је антикорупцијска коалиција целог друштва и подизање свести код грађана о важности борбе против те пошасте која нам је готово уништила државу. Део промена које се предвиђају односи се и на полицију. Пре свега, то се односи на формирање посебне јединице за борбу против корупције, измене Закона о полицији и организационе промене везане за унутрашњу контролу.

6.5. НАЧИНИ СУПРОТСТАВЉАЊА КОРУПЦИЈИ

6.5.1. Превентивно деловање

"Успешно супротстављање корупцији, како наводи Нинчић (2010), обухвата три фазе".²⁵⁴ Прва фаза, у којој учествује држава са свим својим надлежним органима и субјектима, има основни циљ да се отклоне услови који погодују настајању и развијању корупције, као и да се укаже на њихове прве појавне облике. Друга фаза, се састоји у оперативној делатности органа откривања и других органа на идентификацији постојећих облика организованог криминала и корупције и предузимању мера на откривању и доказивању конкретних кривичних дела из ове

²⁵⁴ Нинчић, Ж., *Србија и корупција*, Задужбина Андрејевић, 2010. године.

области. Трећа фаза обухвата кривични прогон учинилаца, ефикасност кривичног поступка и оштру казнену политику.

Превенција криминала, па самим тим и корупције, представља систем мера и активности које су усмерене на отклањање свих непосредних објективних и субјективних услова и околности које погодују настанку и вршењу криминала. Превентивно деловање подразумева них различитих мера које многи аутори разврставају у политичке, економске и правне.

Политичке мере подразумевају константно праћење свих друштвених девијација, праћење и усаглашавање прописа са другим земљама, техничко опремање полиције, обезбеђење редовних финансијских средстава за рад криминолошких института, тужилаштва, судства, образовних институција, информативно-пропагандну делатност, константну повезаност са полицијским и другим безбедносним службама.

Економске мере се морају прилагођавати савременој економско-политичкој ситуацији у земљи и социјалној политици.

Правне мере су усмерене ка делатности све три гране власти: законодавној, извршној и судској. То значи да парламент треба да доноси нове законе и мења постојеће, извршна власт да те законе примењује и доноси подзаконске акте. Судска власт, у превентивном смислу, не подразумева само брз и ефикасан кривични прогон и строго кажњавање учинилаца кривичних дела, већ и константно праћење казнене политике.

6.5.2. Репресивно деловање

За разлику од превентивних мера које имају за циљ да спрече и одврате лице да чини корупцијска кривична дела, репресивним мерама се делује на отклањање последица корупције. Репресивним мерама не делује се директно на узроке корупције, већ се откривањем дела и учинилаца, настоји да елиминишу последице које су настале деловањем корупције.

Као доминантне мере репресије, кључно место заузимају кривичне санкције, а посебно казне које се односе на извршиоца корупцијског кривичног дела. У склопу криминалне политике то су били основни инструменти борбе против корупције, док није преовладала свест да су репресивне мере ограничено делотворне. Истакнут је значај превентивних мера, не само у сузбијању корупције, већ и у сузбијању других облика криминала.

У борби против корупције као глобалног проблема, два механизма имају пресудну улогу:

- Прихватање међународних антикорупцијских конвенција и њихово спровођење.
- Формирање нових антикорупцијских институција и јачање постојећих.

* Међународне антикорупцијске конвенције

Једна од најважнијих међународних конвенција је **Конвенција Уједињених нација против корупције (UNCAC)**. То је правно обавезујући међународни антикорупцијски инструмент, сачињен под окриљем Канцеларије Уједињених нација за дрогу и криминал. Конвенција је ступила на снагу 14. децембра 2005. године. Овој конвенцији могу приступити све земље света, док су све остале антикорупцијске конвенције регионалне. Главна поглавља Конвенције баве се:

Превенцијом (поглавље II): обавезује државе да успоставе и потпомажу делотворну праксу која спречава корупцију и у јавном и у приватном сектору.

Установљавањем кривичних и других кажњивих дела која треба да обухвате дела корупције која и даље нису кажњива по унутрашњем праву (поглавље III).

Конвенција се бави:

- основним облицима корупције, као што су подмићивање и проневера;
- комплексним облицима корупције, као што су трговина утицајем и прање стечене добити;
- кажњивим делима почињеним као подршка корупцији као што су прање новца и ометање правде;
- корупцијом у приватном сектору.

Међународном сарадњом у спречавању, истраживању и гоњењу починилаца кажњивих дела (поглавље IV).

Повраћајем добара који се наводи у члану 51. као један од основних принципа Конвенције (поглавље V).

Поред конвенције UNCAC која је међународног карактера, за Србију као земљу која тежи интегрисању у Европску унију, битне су регионалне антикорупцијске конвенције које је донела ова Унија.²⁵⁵

- **Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала;**
- **Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији** (*Civil Law Convention on Corruption*, усвојена од стране Комитета министара Савета Европе 4. новембра 1999., а ступила на снагу 1. новембра 2003.);
- **Конвенција о борби против корупције која укључује функционере Европске уније или функционере држава чланица Европске уније** (усвојеног као акт Савета Европе 26. маја 1997. године);
- **Оквирна одлука Савета Европе о борби против корупције у**

²⁵⁵ Према: *Конвенција и људска права: успостављање везе*, Фонд за отворено друштво — Србија, Београд, 2010. године.

- приватном сектору** (Одлука Европске уније о корупцији у приватном сектору) од 22. јула 2003. ступила на снагу 31. јула 2003. године;
- **Конвенција о борби против подмићивања страних јавних функционера у међународним пословним трансакцијама** (усвојена од стране ОЕCD-а 21. новембра 1997., ступила је на снагу 15. фебруара 1999. године);
 - **Кривичноправна конвенција о корупцији Савета Европе** (усвојена од стране Комитета министара Савета Европе 27. јануара 1999., а која је ступила на снагу јула 2002. године).

Значајно је нагласити да улогу у сузбијању корупције има и више европских регионалних организација:

- **Европска судска мрежа** — *European Judicial Network*, и друго.²⁵⁶

6.6. СНАГЕ И СЛАБОСТИ ДРЖАВЕ У ОДНОСУ НА КОРУПЦИЈУ

Чињеница је да демократија представља огроман напредак у развоју друштва. Демократија представља управо оно што је друштво тражило и што се између осталог карактерише огромним потенцијалом слободног развоја друштва. Демократија је у политици прогласила народну вољу, у привреди је прогласила слободну утакмицу, а у друштву слободу појединца. Успех демократије као реформе по много чему се различито тумачи, али је чињеница да је реформа данас остварена у политици, привреди и друштву. Један од битних задатака демократије је да изгради одговорност у управљању државом. На том путу су се јављале и многе аномалије које су биле претња достигнутом степену развоја друштва.

Међутим, чињеница је да нема тог друштва које морално, или законски, прихватљивим сматра злоупотребу положаја. Такође, нема тог друштва које оправданим сматра да се политички положај, или јавна служба, користи за брзо и јавно богаћење на незаконит начин, а на рачун јавног интереса. Политички и казнени прогони не дају резултате ако не следи и друштвена акција одгајања и мењања политичке и организацијске културе. Међутим, апели на савесност и етичност не дају резултат без озбиљне и темељне реорганизације система и законодавне промене. Успех у борби против корупције зависи од више фактора, а најважнији је политичка воља и одлучност. Дакле, очигледно је да се не могу избећи неки спорни моменти који неминовно прате демократизацију. Ти моменти представљају спорости и неефикасности правног система у откривању, прогону и кажњавању. Ипак, чињеница је да је корупција у суштини недостатак друштвених

²⁵⁶ Стефановић, З. (2003.) Право Европске уније, Београд.

норми и вредности које су потребне за нормално деловање слободне тржишне привреде.

Управљање државом у савременом добу зависи од политичара, а њих често "бије глас" непоштених људи, склоних "избегавању" истине. Из тог разлога, јавности неубедљиво делују њихове изјаве о борби против корупције и дела која по том питању чине. У исто време, економски субјекти изналазе разна морална оправдања за избегавање закона и прописа. Ипак, институционалне промене и законска регулатива имају утицај на избор политичких и економских субјеката. Економски субјекти корупцијом свесно повећавају ризик свог пословања, рачунајући да ће профитирати и проћи некажњено из два главна разлога. Први разлог се односи на унутрашње и међународне трансакције, а то је мала вероватноћа кривичног гоњења, а та вероватноћа је посебно ниска када се корупција сматра уобичајеном појавом. Уколико се такво дело и открије, вероватноћа је такође велика да се такав случај судски заташка, било подмићивањем тужиоца (да се пријава повуче), или самог судије. Подмићивање политичара на кључној позицији може бити мотив за одустајање од откривања коруптивног дела. Други разлог односи се на међународне трансакције. Конвенција ОЕЦД против подмићивања страних јавних службеника у међународним пословним трансакцијама, одређује као противзаконито подмићивање јавних службеника у иностранству. Ову конвенцију прихватило је 36 земаља, међу којима су земље-домаћини највећих мултинационалних компанија.²⁵⁷ Међутим, интерес тих земаља да њихове компаније добију повољне уговоре и ефикасно послују умањује њихов мотив за спровођење истрага против незаконитих облика уговарања, макар то уговарање било против Конвенције ОЕЦД. Будући да не постоји међународна институција која регулише провођење Конвенције, већ је то препуштено самим државама потписницима, јасно је да је такву регулативу тешко, или скоро немогуће спровести.

Једна од највећих слабости државе лежи у самим људима који врше државне функције, тј. који ту државу представљају. Велики број закона и прописа у Републици Србији који се односе на коруптивно понашање и повезивање, или су преблаги (до потпуног бесмисла), или се никада не примењују, иако су веома строги. Ова парадоксална ситуација може се представити са више примера. Један пример је проблем управљачких права у фирмама које се налазе у потпуном, или

²⁵⁷ www.oecd.org — Извештај ОЕЦД о оцени земље у спровођењу конвенције о спречавању подмићивања.

делимичном власништву јавних функционера. Уколико суд утврди да јавни функционер није пренео управљачка права у таквом предузећу на друго лице, прописана је казна од 50.000 до 150.000 динара, а само дело квалификује се као прекршај. Овакво кажњавање не одвраћа јавног функционера од противзаконитих поступака, јер су добити од њих несразмерно веће. Прописане казне за коруптивно деловање у Кривичном законнику Републике Србије врло су строге, али је његова примена права реткост. У глави тридесет трећој овог Закона, прописана су кривична дела против службене дужности и предвиђене санкције (казне). За извршено кривично дело злоупотреба службеног положаја, у зависности од висине прибављене имовинске користи, може се изрећи казна од 2 године до 12 година затвора, а толика казна може се изрећи и за кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика, превару у служби и проневеру. Истом казном затвора може се казнити за примање мита, а за кривично дело давање мита казном затвора од шест месеци до 5 година. За кривично дело трговина утицајем, предвиђена је казна затвора од 2 до 10 година затвора, али за кривично дело ненаменско трошење буџетских средстава само новчана казна, или казна затвора до једне године. Управо је ненаменско трошење буџетских средстава, дело које омогућава најшире малверзације, али је упркос томе врло слабо кажњиво, премда се највећи број афера са високим јавним службеницима односи управо на њега.

Снага државе лежи у решености државе, политичкој вољи и одлучности, у инструментима, јаким институцијама и стратегијом, као и здравим, економским политикама и законској регулативи која се истински спроводи. Данашњи закони који се односе на сузбијање корупције су добри са оба аспекта, и са аспекта истраге и са аспекта кажњавања. Уведене су неке нове процедуре које олакшавају доказивање кривичних дела корупције, тј. омогућено је коришћење специјалних техника праћења и прислушкивања, које могу бити коришћене и према носиоцима највиших функција. Осим тога, снага државе је и у доношењу добрих закона против корупције, доношењу добрих антимонополских закона, опредељењу јавности против корупције, као и одузимању имовине стечене криминалом и корупцијом. Стварност у Србији је карактеристична по томе што је врло мали број случајева оптужби и наговештава веома висок ниво корупције, често раширен баш у сфери правосуђа.

Посматрајући феноменолошке карактеристике које се огледају у структури и динамици извршених кривичних дела корупције, указаћемо на укупан број

извршених кривичних дела у Републици Србији. Практично последњих година присутан је перманентан пад броја извршених кривичних дела. Тако је 1997. године у Србији укупно извршено (према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Србије - годишњи извештаји) 137.957 кривичних дела, а 1998. године 123.485 дела. Следеће 1999. године, забележен је знатан пад броја извршених кривичних дела и то 92.141 дело. Тај је број 2000. године нешто повећан и он износи 106.021 дело. Из расположивих података МУП-а Републике Србије, може се извући непобитан закључак да је последњих година забележен константан пад броја извршених кривичних дела и то чак за 30%. Тако према подацима МУП-а РС у оквиру укупног броја кривичних дела која су извршена у Србији у периоду 1997.-2000. година, знатан број отпада на привредни криминалитет. Учешће привредних кривичних дела у укупном броју кривичних дела креће се око 13%.

ТАБЕЛА 6.2. — Број пријављених службених кривичних дела

БРОЈ ПРИЈАВЉЕНИХ СЛУЖБЕНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА У СТРУКТУРИ УКУПНО ПРИЈАВЉЕНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ			
ГОДИНА	БРОЈ ПРИЈАВЉЕНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА	БРОЈ ПРИЈАВЉЕНИХ СЛУЖБЕНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА	%
1997.	137.957	4.375	3,17
1998.	123.485	4.303	3,48
1999.	92.141	3.169	3,44

Извор: Подаци према: Јовашевић, Д.; Ђурић, Ж.; Ракић, М. (2007.) *Корупција изазов демократији*, Београд, стр. 264.

Из наведених "полицијских" података можемо извући два закључка. Прво, број службених кривичних дела у структури укупно пријављених кривичних дела у Србији је изузетно мали и он износи од 3,17% (у 1997. години) до 3,44% (у 1999. години). И друго, укупан број извршених кривичних дела се смањује и то од 4.375 пријављених кривичних дела у току 1997. године на 3.169 пријављених дела у току 1999. године. Други извор статистичких података о структури и динамици службених кривичних дела јесу подаци из годишњих извештаја Окружног суда у Београду (са подручним општинским судовима) као највећег суда у Србији чији подаци могу да се узму као репрезентативни у посматрању кретања кривичних дела који су предмет наше анализе.

ТАБЕЛА 6.3. — Однос службених кривичних дела у структури укупно извршених дела

ОДНОС СЛУЖБЕНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА У СТРУКТУРИ УКУПНО ИЗВРШЕНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА НА ПОДРУЧЈУ ОКРУЖНОГ СУДА У БЕОГРАДУ				
ГОДИНА	ЗЛОУПОТРЕБЕ СЛУЖБЕНОГ ПОЛОЖАЈА	ПРИМАЊЕ МИТА	ДАВАЊЕ МИТА	УКУПНО КД
1998.	20	10	1	760
1999.	8	8	1	564
2000.	6	9	0	618
2001.	16	12	0	695
2002.	27	22	0	887
2003.	25	17	1	1363
2004.	31	8	2	1825
2005.	41	6	2	2606
2006.	26	6	3	2423

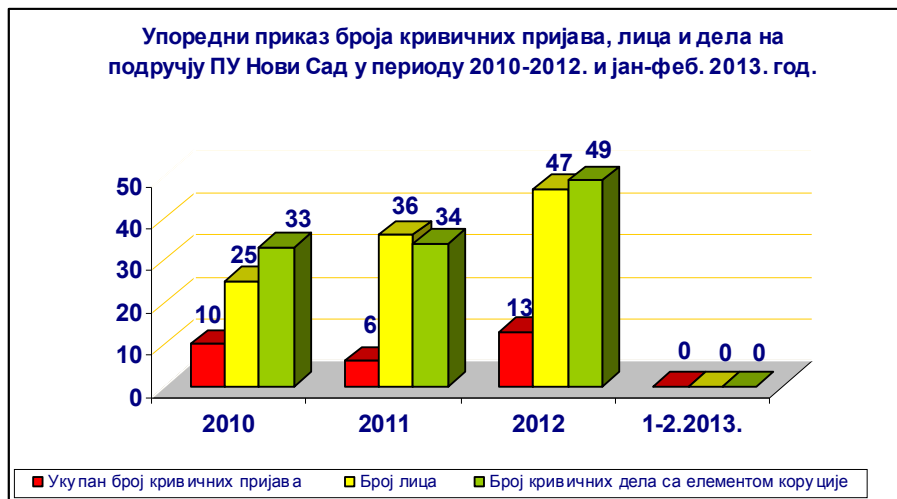
Извор: Подаци према: Јовашевић, Д.; Ђурић, Ж.; Ракић, М. (2007.) *Корупција изазов демократији*, Београд, стр. 264.

Из наведених статистичких података Округног суда у Београду може се закључити да је удео службених кривичних дела у структури укупно извршених кривичних дела са подручја овог суда мали и да се креће од 0,97% (у току 2000. године) и 1,42% 1999. године, (а то је година када је и према полицијским подацима пријављен најмањи број ових дела), до 2,63% (у току 1998. године) и 3,04% (у току 2002. године).

6.6.1. Анализа укупног броја кривичних дела из области корупције на подручју Полицијске управе у Новом Саду у периоду од 2010. до 2013.

У области сузбијања корупције, полицијски службеници Полицијске управе у Новом Саду поднели су укупно **27** кривичних пријава и **2** извештаја као допуне **2** кривичне пријаве, против **108** лица, због основане сумње да су извршила **116** кривичних дела са обележјима корупције, и то: 41 кривично дело давање мита, 17 кривичних дела примање мита, 13 дела неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности, 12-фалсификовање службене исправе, по 9 кривичних дела злоупотреба службеног положаја и превара у осигурању, 6 дела фалсификовање исправе, по 2 кривична дела давање и примање мита у вези са гласањем, навођење на оверавање неистинитог садржаја, давање лажног исказа и лажно пријављивање и једно кривично дело прање новца.

СЛИКА 6.2. — Упоредни приказ броја кривичних пријава, лица и дела

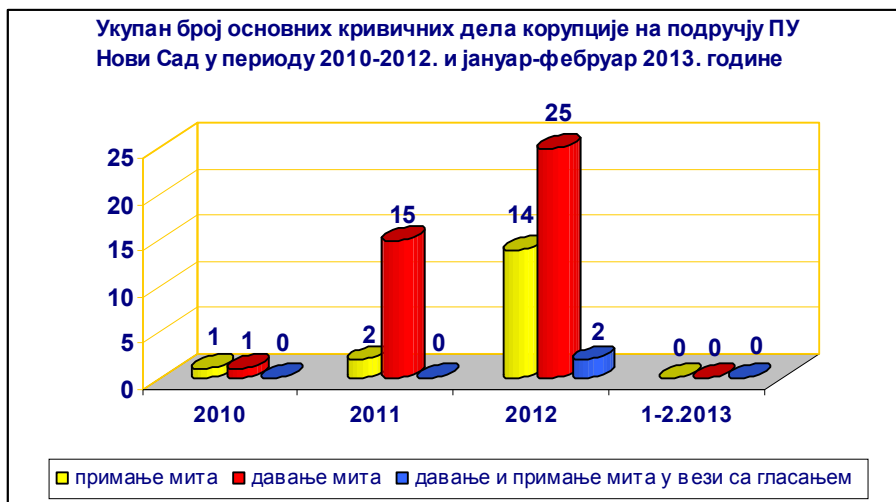


Извор: аутор

Појава корупције, током извештајног периода исказује континуирани пораст. Не треба занемарити чињеницу да су на експанзију корупције у великој мери утицале транзицијске промене, као и изражене економско-социјалне промене које су се догодиле у друштву.

Најзаступљенија кривична дела са елементом корупције су кривична дела давање мита и примање мита, а недовољни резултати остварени су у реализацији коруптивних дела у области здравства, просвете, царине и јавних предузећа, при чему се посебно истиче проблематика јавних набавки, незаконитости у банкарском пословању, као и у приватизацији привредних субјеката.

СЛИКА 6.3. — Укупан број основних кривичних дела корупције



Извор: аутор.

Један од главних проблема код истраживања корупције је то да не постоје валидни статистички подаци о њеним размерама. Сигурна је претпоставка да званична евиденција корупције представља "врх леденог брега", док се **"тамна бројка"** корупције може само нагађати. С тим у вези постоје и случајеви када криминалистичке обраде због недостатка доказа не могу да дођу до лица који су организатори инкриминација (лица из зоне тзв. "белог оковратника"), која својим ауторитетом и друштвеном позицијом гарантују брзу реализацију услуге, али су за договор и реализацију наплате од клијента "задужили" неког од сарадника, који у случају истраге преузима целокупну одговорност.

СЛИКА 6.4. — Друга кривична дела из области корупциј

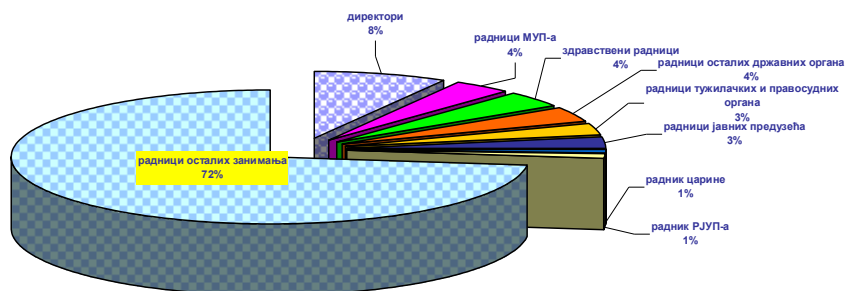


Извор: аутор.

Професионалана структура лица која су извршила кривична дела из области корупције је следећа: директори разних предузећа - **9**, по **4** радника припадника Министарства унутрашњих послова, здравствених радника и радника осталих државних органа, по **3** радника тужилачких и правосудних органа и радника јавних предузећа и по **један** радник царине и РЈУП-а, као и радници осталих занимања -**79**.

СЛИКА 6.5. — Професионална структура лица која су извршила кривична дела са елементом корупције

Професионална структура лица која су извршила кривична дела са елементом корупције



Извор: аутор.

Причињена материјална штета извршењем кривичних дела из области корупције износи **4.147.329,00 динара и 6.490 евра**. Мере лишавање слободе и задржавање у службеним просторијама примењене су према **8** лица.

Укупна слика стања и кретања кривичних дела корупције у нашој земљи добија се не само подацима о броју извршених кривичних дела и њихових учинилаца у структури укупно извршених кривичних дела, већ и подацима који указују на ефикасност кривичноправних мера у сузбијању ових кривичних дела и ефикасност покренутог и окончаног кривичног поступка (ефикасност судова). На следећој табели су приказани статистички подаци о пријавама, оптужбама и осудама за кривично дело злоупотребе службеног положаја у Србији у периоду до петоктобарских промена 2000. године.

ТАБЕЛА 6.4. — Однос пријављених, оптужених и осуђених лица за кривично дело злоупотребе службеног положаја

ОДНОС ПРИЈАВЉЕНИХ, ОПТУЖЕНИХ И ОСУЂЕНИХ ЛИЦА ЗА КРИВИЧНО ДЕЛО ЗЛОУПОТРЕБЕ СЛУЖБЕНОГ ПОЛОЖАЈА У СРБИЈИ					
ГОДИНА	ПРИЈАВЉЕНА КРИВИЧНА ДЕЛА	БРОЈ ОПТУЖБИ	%	БРОЈ ОСУДА	%
1997.	4375	1625	37,14	1105	25,26
1998.	4303	1860	43,22	1242	28,86
1999.	3169	1566	51,03	1133	32,60
УКУПНО	11847	5051	42,63	3480	26,91

Извор: Подаци према: Јовашевић, Д.; Симић, И. (2008.) *Кривична дела корупције*, казнена политика судова у Републици Србији.

Анализом наведених података може се доћи до неколико закључака. Прво, иако је број пријављених (извршених) кривичних дела злоупотребе службеног положаја константно у паду из године у годину, (с тим што је у овој области и изузетно велика тамна, или сива бројка криминалитета, или број непријављених- "непостојећих" кривичних дела), број кривичних дела варира од 37,14% (1997. године) до чак 51,03% (1999. године). Интересантан је податак да више од половине пријављених кривичних дела ове врсте уопште и не буде оптужено, па и не дођу пред кривични суд. Разлога за ово може да буде више. Или су поднете кривичне пријаве некомплетне, неквалитетно урађене, са недостајућим валидним доказима, или се претерано велики број ових дела пријављује чак и у случајевима када нема за то оправданог, у законику предвиђеног разлога. У том случају, долази до одбацивања кривичне пријаве.

До одбацивања кривичног дела може доћи и после спроведене истраге, када прикупљени подаци не указују да се ради о кривичном делу за које се гони по службеној дужности, па долази до одустајања тужиоца од даљег кривичног гоњења, односно долази до обуставе кривичног поступања. У кривичном поступку, у фази главног поступка од преосталог броја угуђених кривичних дела, изузетно је мали број осуђујућих пресуда, (при чему не улазимо у карактер кривичне санкције која је изречена, у њену врсту и поготово меру, као и у погледу чињенице да ли је изречена и која мера безбедности.

Наиме, само четвртина, или трећина пријављених кривичних дела злоупотребе службеног положаја, дође у фазу пресуђења, односно, само трећина, или четвртина пријављених учинилаца овог кривичног дела, буде осуђена. До сличних закључака

долазимо и ако анализирамо податке о решеним кривичним предметима злоупотребе службеног положаја пред Окружним судом у Београду и његовим подручним општинским судовима (на следећој табели), али у периоду пре и после петооктобарских промена у Србији.²⁵⁸

ТАБЕЛА 6.5. — Број решених кривичних дела злоупотребе службеног положаја

БРОЈ РЕШЕНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ЗЛОУПОТРЕБЕ СЛУЖБЕНОГ ПОЛОЖАЈА ПРЕД ОКРУЖНИМ СУДОМ У БЕОГРАДУ					
ГОДИНА	ПРЕНЕТО	ПРИМЉЕНО	УКУПНО	РЕШЕНО	НЕРЕШЕНО
1998.	18	20	38	22	16
1999.	16	8	24	12	12
2000.	12	6	18	5	13
2001.	13	16	29	9	20
2002.	20	27	47	17	30
2003.	30	25	55	16	39
2004.	39	31	70	17	53
2005.	53	41	94	30	64
2006.	64	26	90	24	66

Извор: Подаци према: Јовашевић, Д.; Симић, И. (2008.) *Кривична дела корупције*, казнена политика судова у Републици Србији.

Разматрајући податке о ефикасности кривичног поступка, можемо закључити да је ситуација незадовољавајућа. Иако се Србија сматра земљом са високим индексом перцепције корупције,²⁵⁹ број решених случајева давања и примања мита је невероватно мали, што се може уочити на следећој табели. Поставља се питање да ли органи државе Србије уопште улажу озбиљне напоре у борби против корупције, или се за то залажу само декларативно.

²⁵⁸ Подаци према: Јовашевић, Д.; Симић, И. (2008.) *Кривична дела корупције*, казнена политика судова у Републици Србији.

²⁵⁹ Оцена Србије је 3,5 на скали од 1 до 10, при чему је 1 најлошија вредност — погледати поглавље 4. овог рада.

ТАБЕЛА 6.6. — Ефикасност у решавању кривичних дела корупције на подручју Округног суда у Београду

ЕФИКАСНОСТ У РЕШАВАЊУ КРИВИЧНИХ ДЕЛА КОРУПЦИЈЕ НА ПОДРУЧЈУ ОКРУЖНОГ СУДА У БЕОГРАДУ				
ГОДИНА	ПРИМАЊЕ МИТА		ДАВАЊЕ МИТА	
	УКУПНО У РАДУ	РЕШЕНО	УКУПНО У РАДУ	РЕШЕНО
1998.	14	8	1	1
1999.	14	5	1	1
2000.	18	7	0	0
2001.	23	5	1	1
2002.	40	13	0	0
2003.	44	14	0	0
2004.	38	5	3	2
2005.	39	4	3	2
2006.	41	4	4	2

Извор: Подаци према: Јовашевић, Д.; Симић, И. (2008.) *Кривична дела корупције*, казнена политика судова у Републици Србији.

Посматрајући однос казнене политике и ефикасност у решавању кривичних дела корупције судова у Републици Србији, такав је да се може оценити да је на незадовољавајућем нивоу. Видљиво је да је казнена политика "блага" а присутна неефикасност у решавању кривичних дела корупције. Иако су донети закони и подзаконски акти у сврху борбе против корупције прилично строги, тј. у њима је правилно процењена тежина дела злоупотребе службеног положаја и друштвена опасност коју изазива, судска пракса од њих значајно одступа. Следећа табела приказује казнену политику у Србији у односу на кривична дела злоупотребе службеног положаја, примања мита и давања мита Кривичног законика.

ТАБЕЛА 6.7. — Казнена политика у Србији у односу на кривична дела

ЧЛАН КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА	КРИВИЧНО ДЕЛО	КАЗНА ЗАТВОРА	РЕЛАТИВНА ЗАСТАРЕЛОСТ
ПРИМАЊЕ МИТА			
367 (1)	изврши служб. дужност или не изврши служб. радњу коју би морало извршити	2 - 12 година	15 година
367 (2)	изврши служб. радњу коју би морало извршити или да не изврши служб. радњу коју не би смело извршити	2 - 8 година	10 година
367 (3)	службено лице изврши дело из ст.1. или 2., у вези са откривањем кд, покретањем или вођењем кр. поступка, изрицањем/извршењем кривичне санкције	3 - 15 година	15 година
367 (4)	мито прихваћено после извршења/неизвршења службене радње	3 месеца - 3 год.	3 године
367 (7)	Примљени поклон и имовинска корист одузеће се		
ДАВАЊЕ МИТА			
368 (1)	изврши служб. радњу коју не би смело или да не изврши служб. радњу коју би морало извршити или ко посредује при подмић.	6 месеци - 5 год.	5 година
368 (2)	изврши служб. радњу коју би морало извршити или да не изврши служб. радњу коју не би смело извршити или ко посредује при подмићивању.	До 3 године	3 године
368 (4)	Учинилац дела из ст.1. и 2. овог чл. који је пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено може се ослободити од казне.		
ЗЛОУПОТРЕБА СЛУЖБЕНОГ ПОЛОЖАЈА			
359 (1)	службено/одговорно лице искоришћавањем свог служб. положаја - овлашћења, прекорач. границе свог служб. овлашћ. и невршење своје служб. дужности	6 месеци - 5 год.	5 година
359 (2)	ако је извршењем дела из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу преко 450.000 динара	1 - 8 година	10 година
359 (3)	ако је вредност прибављене имовинске користи прелази износ од милион и 500.000 динара	2 - 12 година	15 година

Извор: Кривични законик Републике Србије.

Указујући на структуру, врсту и трајање изречених кривичних санкција учиниоцима кривичних дела примања мита и давања мита према расположивим подацима Окружног суда у Београду, очигледно је да степен апстрактне тежине и

опасности кривичних дела корупције који је законодавац процењивао приликом прописивања врсте и мере (минимума и максимума казне затвора у законском тексту), у конкретним појединим облицима испољавања ових кривичних дела у судској пракси доводи до знатних одступања. Наиме, насупротив изузетно строгим прописаним казнама затвора са високим посебним минимумом казне затвора, судско веће је учиниоцима кривичних дела корупције у посматраном периоду 1998.-2006. година, изрицало релативно благе казне. Уочљив је велики број изречених условних осуда као и број обустава кривичних поступака, што се може видети на следећој табели.

ТАБЕЛА 6.8. — Структура изречених санкција за кривична дела злоупотребе службеног положаја на подручју Округног суда у Београду

СТРУКТУРА ИЗРЕЧЕНИХ САНКЦИЈА ЗА КРИВИЧНА ДЕЛА ЗЛОУПОТРЕБЕ СЛУЖБЕНОГ ПОЛОЖАЈА НА ПОДРУЧЈУ ОКРУЖНОГ СУДА У БЕОГРАДУ							
ГОДИНА	У РАДУ	РЕШЕНО	ЗАТВОР ДО 1. ГОД	ЗАТВОР ДО 3. ГОД	ЗАТВОР ДО 5. ГОД	УСЛОВНА ОСУДА	ОБУСТАВА ПОСТУПКА
1998.	38	22	4	1	1	4	1
1999.	24	12	0	0	0	1	2
2000.	28	5	0	0	1	0	3
2001.	29	9	1	0	0	0	8
2002.	47	17	0	0	1	1	4
2003.	55	16	2	1	1	0	6
2004.	70	17	0	0	0	1	6
2005.	94	30	1	4	1	1	16
2006.	90	24	3	3	0	0	4

Извор: Подаци према: Јовашевић, Д.; Симић, И. (2008.) *Кривична дела корупције*, казнена политика судова у Републици Србији.

Из расположивих података о казненој политици судова са подручја Округног суда у Београду, произилази да иако је за основни и квалификоване облике кривичног дела злоупотребе службеног положаја прописана казна затвора и то у прилично великом износу, у судској пракси је ипак преовладала "блага" казнена политика односно изрицање блажих казни затвора. Поред тога, само је у току 1998. године за ово кривично дело изречена у једном случају мера безбедности забрана

вршења позива, делатности, или дужности и једна мера одузимања имовинске користи прибављене кривичним делом.

Према учиниоцима кривичних дела примања мита у посматраном периоду 1998.-2006. година на подручју Окружног суда у Београду су уместо прописане казне затвора, изрицане условне осуде у малом броју случајева и то: седам условних осуда 1998. и 2002. године, односно шест условних осуда 2004. године, с тим да у току 2006. године није изречена ниједна мера упозорења. У истом периоду, учиниоцима овог кривичног дела није изречена ниједна новчана казна (ни као главна, ни као споредна), иако је суд на то био овлашћен с обзиром на постојање лукративних побуда - намере прибављања имовинске користи при извршењу ових кривичних дела на страни учиниоца.

Од мера безбедности, учиниоцима кривичних дела примања мита изречена је само по једна мера безбедности забране вршења позива, делатности и дужности и то у току 1998. и 1999. године, односно једна мера одузимања предмета 1998. године, (за разлику од 2003. године када је ова мера безбедности изречена у чак седам случајева). Мера одузимања имовинске користи је такође изрицана у малом броју случајева и то: једном у 1999. и 2002. години, два пута у 2003. години, а чак седам пута у току 1998. године. О овоме говоре наредне две табеле, у којима су приказани подаци о осуђеним лицима за примање и давање мита на подручју Окружног суда у Београду у периоду од 1998. до 2006. године.

ТАБЕЛА 6.9. — Структура изречених санкција за кривична дела корупције на подручју Окружног суда у Београду

СТРУКТУРА ИЗРЕЧЕНИХ САНКЦИЈА ЗА КРИВИЧНА ДЕЛА КОРУПЦИЈЕ НА ПОДРУЧЈУ ОКРУЖНОГ СУДА У БЕОГРАДУ ЗА ПЕРИОД ОД 1998. ДО 2006. ГОДИНЕ					
КРИВИЧНО ДЕЛО ПРИМАЊА МИТА					
ГОДИНА	УСЛОВНА ОСУДА	НОВЧАНА КАЗНА	МЕРА ЗАБРАНЕ ОБАВЉАЊА ПОЗИВА И ДУЖНОСТИ	МЕРА ОДУЗИМАЊА ПРЕДМЕТА	ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНСКЕ КОРИСТИ
1998.	7	0	1	1	7
1999.	2	0	1	0	1
2000.	3	0	0	0	0
2001.	1	0	0	0	0
2002.	7	0	0	0	1
2003.	4	0	0	7	2
2004.	6	0	0	0	0
2005.	2	0	0	0	0
2006.	0	0	0	0	0

Извор: Подаци према: Јовашевић, Д.; Симић, И. (2008.) *Кривична дела корупције*, казнена политика судова у Републици Србији.

ТАБЕЛА 6.10. - Структура изречених санкција за кривична дела корупције на подручју Окружног суда у Београду

СТРУКТУРА ИЗРЕЧЕНИХ САНКЦИЈА ЗА КРИВИЧНА ДЕЛА КОРУПЦИЈЕ НА ПОДРУЧЈУ ОКРУЖНОГ СУДА У БЕОГРАДУ ЗА ПЕРИОД ОД 1998. до 2006. ГОДИНЕ					
КРИВИЧНО ДЕЛО ДАВАЊА МИТА					
ГОДИНА	УСЛОВНА ОСУДА	НОВЧАНА КАЗНА	МЕРА ЗАБРАНЕ ОБАВЉАЊА ПОЗИВА И ДУЖНОСТИ	МЕРА ОДУЗИМАЊА ПРЕДМЕТА	ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНСКЕ КОРИСТИ
1998.	2	0	0	0	0
1999.	0	0	0	0	0
2000.	0	0	0	0	0
2001.	1	0	0	0	0
2002.	0	0	0	0	0
2003.	0	0	0	0	0
2004.	0	0	0	0	0
2005.	1	0	0	0	0
2006.	0	0	0	0	0

Извор: Подаци према: Јовашевић, Д.; Симић, И. (2008.) *Кривична дела корупције*, казнена политика судова у Републици Србији.

Код кривичног дела давања мита, у погледу врсте кривичних санкција које је судско веће Окружног суда изрицало њиховим учиниоцима, ситуација је нешто другачија. Наиме, у посматраном периоду 1998.-2006. година, ни у једном случају није изречена новчана казна као ни мере безбедности: одузимање предмета односно мера забране вршења позива, делатности и дужности. Такође, ни мера одузимања имовинске користи прибављене кривичним делом није изречена ни у једном случају учиниоцу кривичног дела давања мита. Насупрот томе, учиниоцима дела активног подмићивања условна осуда је изрицана у релативно малом броју случајева - само по једном у току 2001. и 2005. године, односно два пуга у току 1998. године.

*

Борба против корупције је стратешко опредељење Републике Србије. Међутим, стратешко опредељење мора бити подупрто деловањем, а његова ефикасност зависи од многих фактора. У сагледавању тих фактора може помоћи метода тзв. SWOT анализе (дијаграма), која се примењује у менаџменту, али се успешно може применити и у овом случају. SWOT анализа је аналитичка метода која се примењује у стратешком менаџменту, којом се упоређују снаге и слабости са могућностима и опасностима. Она служи за препознавање позитивних и негативних

фактора који утичу на остваривање стратешких опредељења. Омогућава успостављање равнотеже између интерних способности и екстерних могућности. Састоји се од сагледавања снага (енг. **S**trength) и слабости (**W**eakness) у поређењу са могућностима (**O**pportunities) и опасностима (**T**reats). Назив је настао као акроним означене четири речи. Примена ове методе подразумева сагледавање следећих фактора:

- анализа окружења,
- усмеравање — мисија и циљ,
- формулисање стратегије,
- примена стратегије,
- контрола спровођења стратегије.

Имајући у виду све до сада речено у овом раду, могуће је формирати SWOT дијаграм у ком ће бити представљене могућности државе Србије у борби са корупцијом и из њега извести закључке.

ТАБЕЛА 6.11. — Снаге и слабости државе у односу на корупцију

S— СНАГЕ	W— СЛАБОСТИ
<ul style="list-style-type: none"> • Опредељење јавности против корупције • Решеност државе, политичка воља • Добри закони против корупције • Инструменти, институције и стратегија државе, са здравим економским политикама • Добри антимонополски закони • Међународна и европска подршка • Одузимање имовине стечене криминалом 	<ul style="list-style-type: none"> • Неефикасно судство и правосуђе • Недовољно ефикасни органи гоњења • Блага казнена политика, неефикасни закони • Неефикасне антикоруптивне институције • Висока политика умешана у високу корупцију • Лоши показатељи о стању корупције • Мале плате државних функционера • Нејасне визије и стратегије у борби против корупције • Лош имиџ државе међу страним инвеститорима • Проблем у откривању и доказивању дела корупције
O— МОГУЋНОСТИ	T— ПРЕТЊЕ
<ul style="list-style-type: none"> • Интеграције у Европску унију • Сарадња са међународним институцијама за борбу против корупције • Примена међународних конвенција • Доношење нових ефикаснијих закона • Побољшање ефикасности постојећих антикоруптивних институција • Могућа ревизија приватизације • Стварање нових политичких елита несклоних корупцији • Потпуно отварање тржишта новим учесницима • Тржишна равноправност • Примена иностраних искустава 	<ul style="list-style-type: none"> • Неповољна економско-политичка ситуација • Улазак нових моћника на тржиште који не поштују тржишна правила • Довршавање процеса приватизације на неуспешан начин • Даља примена неефикасних закона • Неспутано богаћење тајкуна • Заустављање европских интеграција • Потпуно монополисање тржишта • Заробљавање државних институција • Недолазак нових страних инвестиција • Продаја великих стратешких система тајкунима

Извор: аутор.

Као најбољи пример стварања нових политичких елита несклоних корупцији, наводимо првог потпредседника Владе Републике Србије, председника Српске напредне странке, господина Александра Вучића. Након формирање нове владе 2012. године, први потпредседник Владе је као координатор свих служби безбедности, показао спремност и политичку вољу да се држава обрачуна са корупцијом и организованим криминалом. Тако су предузете мере и активности у циљу преиспитивања двадесет четири спорне приватизације, као и откривање злоупотреба у "Агробанци", "Развојној банци Војводине", "Азотари" Панчево, "путарској мафији" итд.²⁶⁰

²⁶⁰ Карактеристичан је пример хапшење крајем 2012. године власника "Делта холдинга" Мирослава Мишковића и његовог сина Марка, као и Мила Ђурашковића власника "Нибенс групе", у вези "путарске мафије". Осим тога, хапшење бившег министра Саше Драгина у вези са злоупотребама са вештачким ђубривом у "Азотари" Панчево, као и хапшење руководиоца и директора "Агробанке", господина Антонића и бившег потпредседника Владе Жожефа Касе итд.

6.7. ТЕОРИЈСКА И ПРАКТИЧНА РЕШЕЊА ПРОБЛЕМА КОРУПЦИЈЕ

*"Ниједан негативни друштвени процес
није отишао тако далеко да не може
бити заустављен,
а његов смер преокренут,
јер су сви они засновани на одлукама људи".*

Наоми Чомски

У условима који владају у Србији, бирократски систем упорно ствара могућности за корупцију и реализује је. Али, без државног апарата, демократско државно уређење није могуће. Та противречност наизглед је нерешива. Ипак, у развијеним земљама света она је решена сагласношћу државе, привредника и грађана.

Једноставно копирање решења проблема које примењују земље са ниским индексом перцепције корупције тешко да би дало резултате у Србији. Реализација конкретних метода доноси успех само када се сагледају националне специфичности сваке земље.

Решавање проблема корупције не може донети апсолутне резултате, слично борби са коровом у пољопривреди. Ипак, борба са оваквим проблемима подразумева свођење на прихватљиву, тј. подношљиву меру. Неке друштвене мере које томе могу допринети повезане су са показатељима који су у директној и индиректној корелацији са појавом корупције.

Једна од ефикасних мера у борби против корупције је повећање степена отворености тржишта. Држава мора непрестано тежити да отвореност тржишта повећа, знајући њену доказану корелацију са корупцијом. Са повећањем степена отворености, тј. са уклањањем трговинских баријера, постиже се смањивање корупције и повећање директних страних инвестиција. Дакле, од великог је значаја институционални напор на константном и постепеном повећању отворености тржишта. Отвореност је повезана и са бруто домаћим производом. Гледајући на степен отворености као на збир увоза и извоза у односу на БДП, уочава се у коликој мери је привреда опредељена да ступа у трговинске односе са

остатком света. Треба имати у виду да на почетку транзиционих промена ни једна постсоцијалистичка земља није могла да самостално покрене извоз, већ су за то биле неопходне стране инвестиције, а како би производи те земље постали конкурентни на страним тржиштима и како би тржиште постало атрактивно када је реч о увозу. Улазак страних предузећа приморава земљу да трансформише своје институције, што утиче на смањивање корупције. То потврђују подаци Индекса нуђења мита (Bribe Payers Index), који говоре да предузећа из земаља у којима је корупција на ниском нивоу, утичу на смањивање корупције у земљама у којима послују. Треба имати на уму да степен отворености није узрок, већ последица разних појава, корелација и деловања центара економске и политичке моћи унутар привреде и система институција. Уколико се ради о тзв. заробљеној држави у којој је степен корупције изузетно висок, степен отворености је готово немогуће подићи, јер домаћи монополисти кроз корупционе мреже утичу на промену регулативе, спречавајући улазак на тржиште иностраној конкуренцији. Неefикасност правосудног система такође представља сметњу пословању.

Институционална борба против корупције подразумева ефикасно ангажовање постојећих институција државе које откривају, сузбијају и кажњавају коруптивне односе (правосуђе, полиција), али и формирање нових антикорупционих тела, била она под утицајем владе, или невладиног сектора. Основа сваке успешне борбе против корупције је политичка воља и конкретна политичка одлука. Услед деловања унутрашњих центара моћи који теже остварењу монополског положаја, у већини земаља оваква воља не може бити створена без притиска јавности. Међутим, да би постојао притисак јавности, неопходно је створити морални систем (који се изграђује институционалним и културним факторима), који је тешко мерљив и веома тешко променљив. Будући да су институционалне промене по правилу споре, а исто тако и промене моралних вредности, борбу против корупције са овог становишта треба гледати на дуг рок тј. као перманентну борбу.

6.7.1. Могући системски модел у борби против корупције у Србији

Када је у питању успешна борба против корупције у Србији, можемо навести два могућа модела за системску борбу против корупције. Оба модела ослањају се на најбоље досадашње моделе у борби против корупције и искуства која произилазе из њих у свету. "Први модел значи нову институционализацију, а

други да се у оквиру постојећих државних органа - полиције, тужилаштва и специјалног суда - оформе посебна одељења за борбу против корупције²⁶¹ - наводи Чупић (2013:207). Претпоставка успешне примене оба модела јесте доношење системских закона у борби против корупције који још нису донети, као и преиспитивање свих пратећих закона повезаних посебно за кривичне радње. Најзначајнији системски антикорупцијски закон јесте Закон о пореклу имовине. На основу тог закона могуће је пратити корупцију у оквиру власти (вертикално), као и корупцију везану за приватни сектор (хоризонтално). У примени овог закона биле би разрађене три фазе. У првој фази, у трајању од шест месеци, била би проверена имовина свих запослених у органима који се баве борбом против корупције. У другој фази, следећих годину дана, била би проверена имовина најбогатијих људи у Србији. А у трећој фази, у трајању од годину дана, била би проверена имовина свих појединаца чија имовина премашује 500.000 евра. Потом би закон био примењиван на све у које се посумња да на разне нелегалне начине стичу имовину (пример провере имовине у САД).

Нова институционализација је модел који подразумева да се Агенцији за борбу против корупције законски додели још једна функција - истражна. Истражна функција подразумевала би запошљавање 1.000 истражитеља и примену хонгконшког модела истраге. Она не би била замена за постојеће државне органе (полиција, тужилаштво и суд) који су дужни да се боре против корупције. Супротно, ти органи добили би снажну подршку истражног дела Агенције. Одговорност тих органа била би максимално повећана, јер у случају да неко у оквиру њих закаже брзо би био откривен. Тим случајевима би се управо бавили истражни органи Агенције. На тај начин деловало би се превентивно да полиција, тужилаштво и суд обављају своје послове, када су у питању коруптивна дела, максимално рационално и ефикасно. Чињеница да истражни органи Агенције могу да приведу полицајце, тужиоце и судије снажно би утицала на опоравак тих битних органа државе у борби против корупције.

Други модел у борби против корупције у Србији, како наводи Чупић (2013), јесте формирање посебних одељења у оквиру полиције (пример Велике

²⁶¹ Чупић, Ч., Јоковић, М. (2013.), *Модел за системску борбу против корупције*, Факултет политичких наука, Београд, стр. 207.; Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду-Факултета политичких наука, *Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту* (евиденциони број: 179076).

Британије), тужилаштва (пример Шведске) и специјалног суда (то би била новина када су у питању светска искуства). Претходно би сви који би се бавили корупцијом у оквиру ових одељења били стручно проверени. Такође, било би проверено и порекло њихове имовине. Они би требало да буду посебно плаћени, јер је постојећи Закон о државним службеницима, када су у питању изузетно квалификовани кадрови, дестимулативан. Да би били мотивисани кадрови у свим независним државним органима и на основу тога запошљавани најквалификованији, потребно је донети посебан закон о њиховом награђивању. То произилази из досадашњих искустава независних државних тела. У оквиру та два модела изузетно је битно проширити ревизорску институцију. Она би требало да се организационо утемељи на шведском примеру (то значи да на три нивоа ревизије постоје централни ревизори, на нивоу општина и у оквиру партија које се налазе у органима од локалне до централне власти).

"У институционализацији борбе против корупције у Србији значајно је истаћи да модели који би били примењени произилазе из светских искустава, односно искустава оних земаља које су и по територији и по броју становника сличне Србији, а показале су изузетну успешност у борби против корупције"²⁶² - наводи Чупић (2013:208).

6.7.2. Стубови антикорупцијског деловања у Министарству унутрашњих послова

Основни стубови у сузбијању корупцијског деловања у полицији Србије су Сектор унутрашње контроле полиције, Управа криминалистичке полиције, други сектори и управе у седишту Министарства, као и подручне полицијске управе. У свом саставу Управа криминалистичке полиције има организационе целине које су специјализоване за борбу против корупције, као што су јединице за примену специјалних истражних техника и оперативно-техничких мера и радњи, за криминалистичко-обавештајно-аналитички рад, за финансијске истраге, и друге. Осим тога, значајну улогу у борби против организованог криминала и корупције има и Служба за борбу против организованог криминала Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

²⁶² Ибид, стр. 208.

"Основни начин сазнања да је извршено неко од кривичних дела корупције је оперативна делатност полиције која, применом оперативно-тактичких и техничких мера и радњи и одређених истражних радњи, прикупља и обезбеђује оперативне мере и доказне информације"²⁶³ - наводи Бошковић. Такође, до сазнања о извршеном коруптивном кривичном делу може се доћи и путем пријава лица која раде са примаоцем мита, пријаве лица од којих је тражен мито, од других лица, као и путем анонимне и псеудоанимне пријаве. Због тога је потребно темељно проверити свако сазнање о корупцији до кога дође полиција, или јавни тужилац.

Не треба занемарити и оперативни значај јавног поговарања. Разноврсност облика испољавања и начина извршења коруптивних кривичних дела условљавају немогућност постојања неких универзалних метода у њиховом разјашњавању и доказивању. Међутим, пракса ипак указује на неке битне чињенице и околности које треба утврдити код свих облика ових кривичних дела. То су пре свега: облик корупције, време, место и начин извршења, мотив, околности, као и присуство учиниоца, подстрекача и других лица која су учествовала у извршењу ових кривичних дела.

Ради прикупљања и обезбеђења личних и материјалних доказа за процесуирање коруптивних кривичних дела, полицијски службеници предузимају одређене оперативно-тактичке и истражне радње. Од оперативно-тактичких радњи углавном се предузимају: прикупљање обавештења, провера, праћење, увид у одређену евиденцију и документацију, као и одговарајућа оперативно-тактичка средства и методе, док се од истражних радњи спроводе: претресање, одузимање предмета, увиђај, препознавање и вештачење. Од новоуведених истражних техника, у примени је интензивнија употреба техничких средстава, као што су уградња камера у службена возила и аудио-визуелно снимање разговора полицијских службеника са грађанима, који су у значајнијој мери олакшали прикупљање валидних доказа и финалну реализацију обраде доказног материјала.

Проблем у доказивању ових дела представља и чињеница да су инкриминације овог вида "обострано корисна дела", односно задовољни су "транзакцијом" и извршилац и оштећени, те у тим случајевима без сведочења оштећеног није могуће доказати одговорност извршиоца. Оштећени из више

²⁶³ Бошковић, М., *Криминалистичка методика*, Полицијска академија, Београд, 1998. године.

разлога не желе да учествују у поступку. За сада нису пронађене поуздане процесне гаранције које би мотивисале оштећене да се "укључе" у доказни поступак. Проблем у фази дојаве представља и пасивност одговорних лица у органима локалне самоуправе, државним органима, или код јавних предузећа, која уочене појаве корупције желе да минимизирају због избегавања негативног публицитета, односно због избегавања отварања других сличних случајева и нарушавања међуљудског односа које би поступци за утврђивање одговорности произвели.

Сарадња полиције са другим државним органима била је на задовољавајућем нивоу, док сарадња са грађанима нужно треба да се подигне на квалитативно виши ниво, посебно у фази пријављивања, јер без тога нема свеобухватног утврђивања укупне одговорности свих извршилаца. Као најчешћи проблеми ту се појављују: непријављивање од стране грађана, јер већина њих сматра да је корупција уобичајена, културолошки прихватљива пракса, нарочито у раду државне управе и један од начина да се нешто брже и успешније обави, затим недостатак поверења грађана да ће наводи о корупцији бити објективно истражени, или да ће одговорна лица бити кривично гоњена, као и одсуство воље и страх код лица од којих се захтевало да дају мито. Код грађана је присутна забринутост за личну безбедност и безбедност чланова уже породице, због пријављивања и сведочења у поступцима против лица која су извршила кривична дела са елементом корупције, зато што се у сложенијим обрадама са елементом корупције процесуирају лица која имају друштвени статус и углед који често користе за компромитовање и претње оштећених (лекар, судија, полицајац, функционер државног органа), те је стога и број пријављивања случајева корупције полицији нижи него у ранијим периодима.

Активност медија је од огромне важности у борби против корупције, јер би требало да се путем едукативних кампања које организују цивилне друштвене групе и медији повећа свест грађана о корупцији. Међутим, у Републици Србији се медији често одбацују као пристрасни, или сензационалистички, јер многа новинска издања често нису објективна. Али, без обзира на ту констатацију, веома важан фактор у сузбијању корупције је и доследна примена начела јавности, јер често тек после јавног указивања у писаним и електронским медијима на одређене негативне појаве, предузимају се енергичне, законом предвиђене мере, тако да медији, у сваком случају, имају позитивну улогу.

ЗАКЉУЧАК

*"А ко ће стражарити
над стражарима".*

"Quis custodiet ipsos custodes".

Корупција је један од најозбиљнијих проблема код нас, одмах иза сиромаштва, незапослености, политичке нестабилности и криминала. Раслојавање друштва, између осталог, има за последицу да се у Србији корупција ретко посматра као лични проблем, као проблем свести и савести појединаца. Грађани сматрају да се она више рефлектује на политички живот и пословно окружење, него на живот њих самих и њихових породица. Таква перцепција корупције, односно уопште корупционих односа, опредељује и свеукупан однос грађана и друштва према овој негативној друштвеној појави.

Страх од криминала расте рапидно и знатно брже од ескалације самог криминала, тако да се појављује као једна од веома озбиљних претњи нормалном животу грађана. Појава корупције (поготово у здравству, правосуђу и полицији), доводи до још већег страха који директно утиче на грађане и приморава их на мењање мишљења, понашања и осећања које их доводи до губљења поверења у државне институције и уопште у основне вредности друштва и "присиљава" их да буду незадовољни. Ако се ово незадовољство повећава и траје, оно прераста у појаву и може довести не само до појединачних, већ и до масовнијих манифестација "грађанске непослушности".

Са становишта друштва требало би да сви друштвени чиниоци, знатно више него до сада, (свако у оквиру својих надлежности, делокруга рада и одговорности), систематски и организовано предузимају потребне мере на праћењу стања и проблема у откривању и отклањању узрока који доводе до вршења коруптивних кривичних дела.

Када су у питању земље у транзицији, њиховим владама је од великог значаја инсистирање на подацима о макроекономској стабилности, о привредном расту као доказу напретка у економском погледу и успешности процеса транзиције. Циљ оваквог инсистирања је да се оствари политичка стабилност друштва, јер је

општеприхваћен став да су привредни раст и политичка стабилност земље два најбитнија фактора успешности. Уколико је низак "привредни раст" доказ је да нема напретка друштва у економском погледу и такво стање изазива друштвене и политичке нестабилности. Узрок ових нестабилности је велика и често нагла промена социјалног статуса становништва, континуиран пораст незапослености (у јавном и у приватном сектору), када велики проценат људи осиромашује, губи социјалне привилегије (бесплатно лечење, школовање, заштиту права из домена рада...), док се финансијска моћ концентрише у рукама тзв. "новобогаташа", који у свом интересу мењају друштвена правила, политичке односе, заробљавају институције.

Хипотетичка становишта ове дисертације:

Х₁ - Корупција и њени облици су штетни, угрожавају правну државу и правни поредак, стварају неповерење грађана у државне институције, утичу на стварање социјалних разлика у периоду транзиције, утичу неповољно на благостање државе и појединца.

Х₂ - Моћ и утицај корупције и корупцијских мрежа води ка поробљавању државе, изазива појаву драстичних тржишних поремећаја и материјалних неједнакости, ствара друштвене и егзистенцијалне напетости, а тиме доводи у питање крајње циљеве транзиције: отворено друштво, демократију и тржишну равноправност.

Х₃ - Решеност државе, политичка воља, инструменти, институције и стратегија државе, са здравим, економским политикама, предуслови су постизања добрих резултата у борби против корупције.

Сагледавши теоријски и емпиријски аспект овог рада, може се закључити да су полазне хипотезе у потпуности потврђене. Емпиријски подаци доказују постојање проблема корупције у Србији. Подаци релевантних међународних институција које индексирају овакве појаве то потврђују. Исти извори показују да је корупција доста развијена и да је у неким сегментима прерасла у облик заробљавања државе. Изводи се закључак да корупција у Србији има своју типичну форму, са својим типичним последицама: монополи, заробљене

институције, ниска заштита власничких права, социјална и материјална неједнакост, егзистенцијалне напетости.

Њена најтипичнија манифестација изражена је у процесу приватизације друштвене својине. Корупционо деловање је и у сфери политичког живота, јер је била уочљива спрега политичких кругова и економских моћника. Та спрега практично паралише функционисање истинске демократије и води Србију ка политичком систему у ком трајно сарађују и владају демократија и партократија.

Корупција и мито као негативне друштвене појаве и облик криминала, јављају се практично од формирања првих држава, од појаве лица која обављају послове државне власти, али су се само модуси извршења мењали кроз историју. Са развојем државе, корупција и мито добијају своје карактеристичне појавне облике за поједина друштва и државе, при чему се ти облици мењају и прилагођавају новим условима, продирући у све поре државне власти. Ова појава, како наводи Фалацић (2008), угрожава економску, политичку и друштвену моћ сваке државе, утиче на стварање и развој сиромаштва, али и сиромаштво повратно делује на корупцију, јер у одређеним случајевима сиромаштво може бити узрок вршења корупцијских кривичних дела.²⁶⁴

Када је у питању сиромаштво у Србији може се рећи да су његове размере веома велике. Према подацима Републичког завода за статистику, објављеним за другу половину 2011. године, а прибављених на основу Анкете о потрошњи домаћинства, утврђено је да преко 500.000 људи живи испод границе сиромаштва, чији је месечни приход испод 8.000 динара. Анкетирајући грађане о животном стандарду, показатељи говоре да је број сиромашних још већи, и износи више од 700.000 људи. Међутим, када би се применили стандарди Европске уније, број сиромашних би био преко милион грађана. Узимајући у обзир број људи који живе недостојним животом, свакако је број још већи, уколико се не гледа круто на статистичке принципе. Такође, уочљив је раст сиромаштва у посматраних шест месеци за 8,8%, тако да ови подаци говоре да економске и институционалне промене, које се одвијају у последњих десетак година, не иду у добром смеру.

²⁶⁴ Фалацић, А., *Кривичноправни и криминалистички аспект корупцијских кривичних дјела*, Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије-Пословна економија, "Фабус", Сремска Каменица, 2008. године, стр. 66.

Оваква прерасподела ни у ком случају не води политичкој стабилности, али ни правом привредном расту. Институционалне реформе су кључ за елиминацију корупције која омета развој предузетништва и друштвену стабилност.

*

Корупција онемогућава изградњу јаких демократских институција и стабилне правне државе, она подрива социјалну стабилност, штети економији, блокира реформе и спречава успешнији привредни развој. Она код грађана поспешује неповерење према државним и јавним институцијама и изазива апатију, а то је нешто што је најмање потребно земљи тек изашлој из раздобља ратова, пљачки, убистава, емотивних ломова и наглог сиромашења. Корупција нарушава темељне вредности друштвених односа сваког демократског и грађанског друштва. Она угрожава владавину права, поштење, праведност, равноправност, једнакост и безбедност грађана. Корупција, прво, урушава владавину права као гаранта реда, сигурности и стабилности у једном поретку. Када се владавина права доведе у питање корупцијом, онда она овладава једним друштвом и државом и намеће се као начин живота. Корупција формира коруптивни образац живота који се најчешће доживљава, тамо где доминира, као нормалност. Корупција доводи у питање и две значајне и битне вредности на којима почива владавина права - правду и слободу грађана. У исто време она урушава или умртвљује институције које треба да спроводе владавину права. Повећава и заштрава друштвене разлике, подстиче настојање да се непоштеним начином живи изнад могућности и богати омаловажавањем вредности поштењег рада итд. Она спугава развој предузетничке климе и политичке културе и друге основне друштвене вредности. Део је нашег негативног имиџа у свету изграђеног током деведесетих година прошлог века и, свакако, једна од главних препрека на путу наших евроатланских интеграција.

Друштвени и државни живот почива на четири основна система: политичком, економском, социјалном и вредносном. Од развијености, одрживости, функционисања и ефикасности тих система зависи квалитет живота у друштву у држави. Они су мера успешности једног друштва и државе. Сваки од тих система има подсистеме. Одрживост система зависи од уравнотеженог функционисања подсистема. Наравно, подсистеми могу бити развијенији или мање развијени, али не толико неуједначени у развијености да би цео систем довели у питање. Корупција као зла друштвена појава може да се увуче, угнезди и рашири у

подсистему. Ако не постоји добра контрола, она преко једног од подсистема где се појавила и ширила, може лако да се прелије у остале. На тај начин, целокупан систем запада у стање стагнације, после чега следи разарање и уништавање. "Кад корупција овлада подсистемима и системима друштво и држава су у великој опасности. То се може поредити са малигним канцером. Због тога је од свих облика најопаснија системска корупција. У стању системске корупције друштво и држава оболевају на смрт"²⁶⁵ - наводи Чупић (2013:194).

У оквиру политичког система, осетљиви подсистеми на корупцију су партијски, правосудно-безбедносни, административни, порески, царински, инспекцијски, медијски и комунални. Када је у питању економски систем, на корупцију су осетљиви финансијско - банкарски подсистем, подсистем јавних набавки, државна предузећа, јавни сервиси. У социјалном систему најосетљивији на корупцију су здравствени и пензијски подсистеми, а у вредносном систему корупцији је подложен образовни подсистем. Најопаснија корупција долази из партијског система. То је политичка корупција.²⁶⁶ Помоћу ње шире се на све системе разни облици коруптивних радњи. Она подстиче, одржава, шири и штити системску корупцију. Преко партија, корупција се увлачи у системе и подсистеме. Политичка корупција везује се за нелегалне радње, односно злоупотребу положаја политичких лидера и њихових најближих сарадника, ради прибављања личног или групног добитка на рачун свих грађана. Политичка корупција омогућава и подстиче ширење корупције на свим нивоима власти и у свим областима и делатностима политичког и друштвеног живота. Она је извор и узрок ширења корупције на организован, систематичан и системски начин.

Када је у питању стварност, може се рећи да је производ околности и стално се мења. Како је познато да се смењују политичке елите, тако се трансформише и корупција са својим појавним облицима. Међутим, корупција и корупционе

²⁶⁵ Чупић, Ч., Јоковић, М. (2013.), *Модел за системску борбу против корупције*, Факултет политичких наука, Београд, стр. 194.; Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду-Факултета политичких наука, *Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту* (евиденциони број: 179076).

²⁶⁶ Карло Алберто Бриоски тачно констатује да "у присуству теми корупције, обично највише циљамо на политику и на њене протагонисте, зато што су они заправо наши заступници у институцијама, те уживају већу експонираност, ако не и већу популарност. У близини политике, међутим, готово у сваком случају постоји и нека јавна или приватна установа, компанија, лоби или група заинтересованих људи (и приликом давања подршке изборним кампањама и при одређивању добављача за јавне услуге), која себи осигурава више-мање закониту корист, захваљујући посредништву самог власника компаније или неког његовог директора или службеника", Карло Алберто Бриоски, *Кратка историја корупције*, Мате, Београд, Загреб, 2007. године, стр. 172-173.

мреже су често жилаве, прилагодљиве и умеју да преживе транзицију. Корупцију није лако уништити, она се развија врло лако, као коровска биљка, а тешко се одстрањује. Посматрајући утицај на тржишта преко коруптивних мрежа, сматрамо да представља злочин под заштитом власти. Тако припадници корупционих мрежа на своје деловање не гледају другачије него као на облик комисионог уговора, у ком свака страна тежи да оствари свој пословни циљ. Теоретски гледано, очекује се да је држава вредносно неутрална установа и да делује у интересу свих, а да је њена принуда искључиво начин заштите вредности прихваћених од стране друштвене већине.

Међутим, стварност даје другачију слику. Фактори који заробљавају државу, доводе је у ситуацију да њен државни апарат (политичари и државни службеници), помажу једну страну у друштву (богаташе, тајкуне), која се конфронтира са другом страном (осиромашени слојеви), па уместо да гарантује друштвену једнакост, држава постаје творац и заштитник неједнакости. Највећу опасност за државу и друштво представља систем узајамних обавеза који се формира кроз узајамне услуге у оквиру корупционих мрежа, што најприближније личи особинама организованог криминала. На тај начин, припадници таквих мрежа се међусобно помажу не само у деловању, већ и у учењу начина за вршење коруптивних дела и избегавање законске казне. Као делови тако повезане групе, политичари одговарају бирачима, док власници и менаџери предузећа не одговарају практично никоме. Једини начин вредновања света у данашње време је његово вредновање које се испољава путем тржишта. С тим у вези, кључна појава која увећава друштвене неједнакости је одсуство слободних тржишта, како на нивоу држава, тако и на глобалном нивоу. Упркос томе, велики број припадника економске науке и струке упорно се држи писаних и неписаних "законитости" које говоре да је једини прави пут развитка и привредног раста искључиво тзв. слободно тржиште, уз што мању државну регулативу. Међутим, реалност је сасвим другачија уз присуство великог броја девијантних облика тржишта, а да је њихова појава заправо последица организације друштва која је заснована на материјалној неједнакости и економској експлоатацији.

Нужан пратилац уласка страног капитала у земље у транзицији јесте и улаз тзв. прљавог новца чиме се искључује здрава конкуренција, а носиоци таквог криминалног деловања због своје моћи и привидно законитог деловања, постају све јачи и недодирљиви. Финансирањем политичких странака остварују утицај на

полицију и судство, као и на садржај закона који се доносе, а којима се треба борити против организованог криминала.²⁶⁷ Корупција је супротна темељним моралним постулатима слободне трговине добрима која подразумева богаћење сопственим радом, а такође и вршење јавне службе нечим што припада појединцу као особи, већ носиоцу функције у име свих других. Често се спомиње да је главна препрека сузбијању корупције њена укореењеност у лошој традицији, или пак у дефектима социјалистичког система. Иако има аргумената за такву тврдњу (у навикама људи јавни положај повезује се са повластицама, а држава се доживљава као извор страха и неизвесности, солидарност се меша с обавезама, постоји клијентелизам у раду, осећај да права надилазе обавезе) и сличне аргументе не треба узимати у обзир према његовој формалној тачности, већ у смислу мобилизације у борби против корупције.

Корупција, пре свега, због последица које изазива, представља највећи проблем развоју здравих међународних економских односа. Она у модерној држави постаје опасност, јер штети обављању друштвених послова, снижава потребан ниво морала у политичком одлучивању, блокира јавну управу, судство чини неефикасним итд., али највећа штета је што она искривљује приоритете у политичком и привредном одлучивању и погубно штети јавној одговорности и друштвеном моралу.

Корупција не би била ни толико стара, ни тако тешко искорењива да није тесно повезана с људском природом. Не упуштајући се у антропологију и дефинисање људске природе и расправу да ли је човек по природи добар, или лош, усудили би се да кажемо да је људска природа у једном смислу подложна корупцији и слаба у превладавању егоизма. Да будемо себични и агресивни довољно је да следимо своје инстинкте.²⁶⁸

Виљем Истерли, чувени економиста Светске банке, је веома језгровито сачео:

"Богати имају тржишта, сиромашни, бирократе".

У стварности, можда не бирократе дословно; можда је чињеница да су они склони узимању мита, оно што их чини опасним, тако да би се могло рећи и следеће:

"Богати плаћају порез, сиромашни плаћају мито".

²⁶⁷ О овоме више: Dolgova, A.: Organized crime in Russia, Organized crime in the Baltic Sea Area - Pre Congress organized by the Swedish national section of AIDP, Saltsjobaden-Sweden June 6-8.1997., Nouvelles Etudes Penales, 1998., стр. 175-193.

²⁶⁸ Мићуновић, Д., Предговор за књигу *Корупција у Србији*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2001. године, стр. 7.

Али, да бисмо били добри и морални треба нам већи или мањи напор у савлађивању инстинката. Живећи у друштву, човек је изложен многим искушењима и мало је оних који ће признати као Оскар Вајлд: *"Свему могу да се одупрем, изузев искушењима"*.

Све ово наведено упућује на закључак да тамо где постоји политика, моћ и утицај, постоји у мањој, или већој мери, корупција.

*

Због своје сложености, корупцијом се стручно и научно баве многи државни субјекти, што се у извесном смислу може сматрати потребом и жељом, али и једним од правих начина да се корупција анализира са што ширих аспеката и што свеобухватније. Основни циљ је да се корупција пре свега смањи, а по могућности и потпуно искорени. Према економском приступу, корупција се једино системски може уништити. Као једина могућност и решење, намеће се здрава конкуренција и што више простора за деловање тржишних механизма.

Може се рећи да су модерни облици корупције уско везани са међународним организованим криминалом, посебно са илегалном производњом и кријумчарењем опојних дрога, оружја и других опасних материја, трговином људима, прањем новца и финансирањем међународног тероризма. Такође, на међународном плану присутни су нови облици организованог криминала, и то високотехнолошки криминал и еколошки криминал у погледу илегалне трговине еколошким отпадом. Анализа нових појавних облика корупције наводи нас на закључак да је без ефикасне и ефективне међународне сарадње немогуће остварити успех у борби против корупције.

Обзиром да није могуће у потпуности сагледати све чиниоце који утичу на пораст корупције, тј. обзиром на објективно постојање великог броја фактора који утичу на њену појаву, може се с правом закључити да она све више постаје глобални и национални проблем. Ово нарочито у државама које су у транзицији, или су на свом тлу имале одређене конфликте.

Свеобухватно гледано, корупција има три аспекта путем којих утиче на функционисање друштва у целини:

- облици коруптивних дела ("*валута корупције*"),
- институционални аспект и
- последице по функционисање државе.

Облици коруптивних дела могу бити различити: незаконита размена, умешаност у примање и давање мита, профитерство, фаворизовање и непотизам, прављење мрежа у дослуху (коруптивне мреже), изнуђивање, уцењивање и остали нелегитимни и незаконити поступци. Ови облици неформално се називају "валута корупције". Институционални аспект корупције је веома битан, јер је подмићивање саобраћајног полицајца због прекршаја далеко мања штета од заробљавања институција. Исто тако, злоупотреба јавних добара од стране појединца је значајно мања штета од систематског и трајног злоупотребљавања корупционих група у дослуху. У крајњем случају, уколико је корупција институционализована, она утиче на целокупни политички систем и друштво. Подривањем функционисања јавних институција, корупција подрива и само функционисање владе и демократског уређења земље. У таквом случају, грађани губе поверење у државу и политичке институције. Корупциони односи се могу гледати као утицај на односе појединца према појединцу, појединца према држави, али и државе према држави. Суштина је у материјалној прерасподели. Богатство се премешта од слабих ка јаким државама, или и од државе ка недржавним субјектима, или међународним пословним елитама. Кроз све поменуте начине држава слаби своје функције, а негативне економске последице су по државну имовину, буџет, економско пословање предузећа.

"Срећан исход" треба тражити у свеобухватним мерама које могу ефикасно утицати на појаву корупције. Те мере се могу сврстати у четири групе деловања:

- **Закони** (ефикасна примена постојећих закона, доношење нових).
- **Промена вредности** (промене друштвене свести, изграђивање савести појединца).
- **Институције** (унапређење ефикасности постојећих, институционалне промене, повећање поверења у институције).
- **Међународна искуства** (коришћење искустава и развијених земаља, и земаља у транзицији, али критички и опрезно, узимајући у обзир сопствене специфичности).

*

Да би ефикасно појаснио феномен и функционисање корупције, односно узроке, појавне облике и економске последице корупције, овај рад има облик дискусије у ком су дефинисани одређени проблеми: *шта је корупција, појам и појава. Како настаје и које су фазе корупције? Врсте, узрочници и фактори корупције. На који начин се уграђује у институционални систем и привреду? Корупција у транзиционим економијама. Како доводи у везу политичке центре моћи и економске субјекте. Како утиче на укупну ефикасност тржишта и друштва у целини? Које су економске последице корупције у привреди и друштву у целини? Стратегија борбе против корупције.*

Резултат овог рада послужиће као основа за даље унапређење улоге и статуса државних органа, с једне стране, а са друге стране, сазнања добијена истраживањем послужиће као смернице за усмеравање и деловање тих органа на ефикаснијем коришћењу потенцијала којима располажу у откривању корупције у Републици Србији и земљама у окружењу. Осим тога, резултат овог рада је и допринос који се огледа у три аспекта. **Први аспект** је тај што је проблем корупције сагледан на целовит начин, тј. да су подаци приликом истраживања узети из примарних извора превасходно економске науке (књиге домаће и стране, чланци у водећим часописима), а затим права, социологије, психологије, на српском, енглеском и руском језику, а као ослонац у обзир су узети и објављени стручни радови из поменутих области, али и емпиријски подаци из извора као што су дневна и недељна периодика и званични интернет сајтови организација. У раду су коришћени и анализирани и подаци надлежних институција Србије и подаци узети из уџбеника и научних радова признатих домаћих и светских аутора, а остали (периодика, интернет сајтови, базе података) коришћени су за детаљнију анализу и поређења у циљу потврђивања постављених хипотеза. Овакав приступ је био неопходан како би се проблем сагледао из више углова — из угла теорије и из угла емпирије, са критичким освртом. **Други аспект** је истраживање односа корупције и привреде, негативне последице које корупција изазива (по државну имовину, буџет и друго), утицај на тржишне структуре и институције, утицај на укупно благостање друштва, друштвено раслојавање, егзистенцијалне напетости и социјалне разлике, који у нашој земљи скоро да није био предмет озбиљнијег интересовања, упркос актуелности. **Трећи аспект** је мултидисциплинарност, повезивање више области са економијом. Овај аспект је веома значајан, јер

доказује да привреда није затворена економска област, већ повезана са многим сферама друштва, пре свега са политиком, али и са сфером културе и моралним нормама. Доказује и то да корупција представља патолошку појаву и феномен који нарушава стабилност поретка не само привреде, већ целокупне државе, у којој владајућа политичка класа лични интерес ставља изнад интереса политичке заједнице, кроз заробљавање институција. Сагледавање укупне стварности и неких специфичних појава само кроз призму економске науке, није довољно за релевантна објашњења, јер свака земља, сваки регион, али и историјски период, имају своје специфичности. Монокаузална објашњења економских и социјалних појава су недовољна, па економске анализе морају сагледати и подручја разних грана науке и друштва, (у случају корупције, пре свега, подручја права, политичких наука и психологије).

Раду није успело да у довољној мери обезбеди статистичке податке у циљу утврђивања обима корупције, јер је статистика као дисциплина углавном немоћна пред дубоком поверљивошћу корупције. У пракси, корупција се веома тешко открива и доказује, а при томе се најчешће користе статистички подаци који не дају увек довољне податке о распрострањености корупције. Број откривених случајева корупције, број поднетих кривичних пријава, број процесуираних извршилаца ових кривичних дела, не даје право чињенично стање у вези са распрострањености овог феномена. Примарно истраживање корупције тешко је остварити у пуном обиму због велике поверљивости повезаних страна. Чак и спољни посматрачи, учесници и губитници у политичкој и тржишној утакмици, избегавају да ову појаву назову правим именом, већ се користе најразличитијим еуфемизмима за критиковање и показивање незадовољства, као на пример: "лажирање тендера и лицитација", "неприкладни пословни поступци", "ванзаконске активности", "заобилажење етичких принципа", "везе и везице", "низак квалитет пословног окружења исл".

То доказује да су руководиоци предузећа, државни и јавни службеници, неспремни да отворено говоре о свом пословању и пословању своје конкуренције, (које је, неоспорно, веома често противзаконито), као и о овом проблему.

Готово сви кривични закони, или законици модерне Европе према учиниоцима кривичних дела корупције прописују казне затвора у дужем, или краћем трајању, (зависно од облика и вида испољавања ових дела). Поред казни

затвора, (новчане казне), своју пуну ефикасност показује и примена других кривичноправних мера, и то две мере безбедности: а) забрана вршења позива, делатности и дужности и б) одузимање предмета - конфискација имовинске користи, (новац, хартије од вредности, или друге покретне ствари), која је прибављена кривичним делом. Ова специфична мера (суи генерис), у многим земљама је већ међународно прихваћен стандард, а циљ јој је спречавање мотива за бављење криминалом.

Но, сигурно је да се друштво не може ефикасно и потпуно супротставити свим видовима и облицима криминала само и једино применом кривичних санкција - репресивних мера, без обзира колико оне деловале ефикасно и правично. Наиме, поред ових мера, потребно је предузимати континуирано и перманентно различите видове опште, посебне и специјалне превенције. Те мере треба да предузимају различити друштвени субјекти на свим нивоима. Органи кривичноправне репресије су само једна од карика друштвене борбе против кривичних дела корупције који нагризају све поре друштва (различитим видовима корупцијских кривичних дела). Поред њих у тој борби своје место и улогу имају не само државни органи, већ и низ других друштвених субјеката као и неформалне друштвене структуре (у првом реду јавност и средства јавног информисања и комуницирања). Са променом свести свих и сваког, може се очекивати постизање позитивних резултата у овом правцу.

Уосталом, борба против корупције није интересантна само за једну земљу, већ борбу против корупције захтева и Организација за европску безбедност (ОЕБС), као и друге светске институције, што у извесном смислу доприноси и актуелности у проучавању корупције данас. Другим речима, корупција данас представља нарочито интересантан предмет проучавања правне и друштвене теорије, али и правне праксе. Циљ проучавања корупције свакако води јединственој и целовитој активности свих друштвених субјеката, како у држави тако и у међународним односима. Сво то интересовање је у циљу да се корупција смањи, искорени, спречи, односно сузбије, или ако то није могуће, онда бар њен утицај и настанак минимизира у свом појавном испољавању и проузроковању штетних последица. У раду нису представљене неке теорије које могу потврдити донекле позитивну улогу корупције, већ је феномен сагледан искључиво као негативна појава на дужи рок. Нека истраживања показују да

постоји велика разлика у економским резултатима код различитих земаља у којима је уочена корупција.

Политички, привредни и друштвени развој земље, између осталог, зависи и од способности супротстављања ризицима корупције. Решеност државе, стварање и подстицање политичке воље и одлучност власти пресудни су за сузбијање корупције. То подразумева да свако ко је на јавној функцији има осим законске одговорности и одговорност сопствене савести и етичност у обављању јавних послова.

Приоритети Србије у борби против корупције:

- Борба против корупције даје резултате једино ако буде организована на системски начин, на начелима правне државе, координације рада појединих институција и уз стриктно поштовање њихових уставних и законских надлежности.
- Већа јавност рада државних органа, смањење регулаторних и финансијских интервенција државе, поштене јавне набавке, јачање улоге независних државних органа, јавност медијског власништва, независно, ефикасно и одговорно правосуђе, заштита узбуњивача и сведока корупције, проактивни приступ у истраживању корупције, мере за контролу имовине јавних функционера и службеника, стриктна контрола тачности и потпуности извештаја о финансирању кампања и политичких странака, решавање свих случајева у којима се сумњало у корупцију из ранијих година.

Свеобухватно гледано, корупција као тешки облик криминалног деловања, неискорењива је појава. Међутим, борба против корупције мора бити перманентан процес свим расположивим средствима правне државе и демократског друштва са два крајња циља: њено смањивање на нижи, подношљив и прихватљив ниво и трајно одржање постигнутог, посебно у оним областима у којима причињава највећу штету. Кључну улогу у тој борби имају државне институције и стратегија државе са здравом, економском политиком. Зато те институције морају бити јаке и некорумпиране. Само у том случају борба је ефикасна. И само у том случају *нико није јачи од државе*.

ЛИТЕРАТУРА

ЛИТЕРАТУРА НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ

1. Беговић, Борис и остали аутори (2001.), *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд.
2. Беговић, Борис (2002.), *Корупција на царини*, Центар за либерално-демократске студије, Београд.
3. Беговић, Борис (2004.), *Гари Бекер, економски империјалиста*, Економски анали 162, Економски факултет, Београд.
4. Беговић, Борис (2007.), *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд.
5. Бојановић, Р. (2009.), *Психологија међуљудских односа*, Центар за примењену психологију, Београд.
6. Бошковић, Мило (2003.), *Транснационални организовани криминалитет*, Београд.
7. Бошковић, Мићо (2000.), *Актуелни проблеми сузбијања корупције*, Београд.
8. Бошковић, Мићо (2004.), *Организовани криминалитет и корупција*, Бања Лука.
9. Барде, М., Јанковић, Д. (1961.), *Историја државе и права феудалне Србије*, Београд.
10. Божиловић, Г., Петровић, М. (2004.), *Организовани криминал, корупција и мито*, Београд.
11. Важић, Н. (2010.), *Одузимање имовине проистекле из кривичног дела и међународни правни стандарди*, Интермекс, Београд.
12. Вишић, М. (2002.), *Законици древне Месопотамије*, Ниш.
13. Вујин, М. (2001.), *Значај међународне сарадње у борби против корупције*, Зборник радова, Привредни криминал и корупција, Београд.
14. Вујаклија, М. (1980.), *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд.
15. Вујаклија, М. (1989.), *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд.
16. Група аутора, (2006.), *Кривично законодавство Републике Србије*, Београд.
17. Гредељ, С. и остали аутори, (2005.), *Професија и корупција*, Центар за мониторинг и евалуацију, Београд.
18. Даниловић, Т. (1990.), *Нови статус директора*, Директор.
19. Деренчиновић, Д. (2000.), *Казненоправни садржаји у супротстављању корупцији*, Загреб.
20. Деренчиновић, Д. (2005.), *Коментар Конвенције УН против корупције*, Загреб.
21. Деган, В., Павишић, Ђ. (2005.), *Међународно казнено право*, Ријека.
22. Ђокић, З., Шћекић, А. (2004.), *Корупција као тежки облик криминала*, Зборник радова XVI семинара права *Тежки облици криминала*, Будва 08-12. јун, Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Виша школа унутрашњих послова, Београд.
23. Ђурић, Ж., Јовашевић, Д. и Ракић, М. (2007.), *Корупција-изазов демократији*, Београд.
24. Ејкерман, С. Р. (2008.), *Економија корупције—међународни зборник*, Службени гласник, Београд.
25. Живановић, Т. (1967.), *Законски извори кривичног права Србије и историјски развој његов и њеног кривичног правосуђа од 1804. до 1865. године*, Београд.
26. *Закони Карађорђевог времена (1804-1813)*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, број I-3/1987. године.
27. Зборник радова (2001.), *Глобализација и транзиција*, Центар за економска истраживања Института друштвених наука и Friedrich Ebert Stiftung; Уредник: Др Веселин Вукотић и други, Београд.
28. Зборник радова (2002.), *Транзиција и институције*, Центар за економска истраживања

- Института друштвених наука и Friedrich Ebert Stiftung; Уредник: Др Веселин Вукотић и други, Београд.
29. Зборник радова (2003.), *Промене вредности и транзиција у Србији: поглед у будућност*, Центар за економска истраживања Института друштвених наука и Friedrich Ebert Stiftung; Уредник: Зоран Лутовац, Београд.
 30. Зборник радова (2005.), *Отворено о корупцији, три године после*, Friedrich Ebert Stiftung; Уредник: Радојка Николић, Београд.
 31. Јакшић, М. и др. (2006.), *Економски речник*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд.
 32. Јелашић, М. (2003.), *Психолошки аспекти кривичних дела корупције и прања новца*, Наука, безбедност, полиција, Полицијска академија, Београд.
 33. Јеленски, М. (1991.), *Превенција привредног криминалитета*, Приручник број 1, Загреб.
 34. Јелачић, М. (1996.), *Друштвено правни аспекти корупције*, Београд.
 35. Јовашевић, Д. (2006.), *Лексикон кривичног права*, Београд.
 36. Јовашевић, Д. (2009.), *Злоупотреба службеног положаја и корупција*, Београд.
 37. Јовашевић, Д. (2006.), *Основне карактеристике кривичног законодавства Карађорђево Србије*, Пешчаник број 4., Ниш.
 38. Јовашевић, Д.; Симић, И. (2008.), *Кривична дела корупције*, казнена политика судова у Републици Србији.
 39. Јовановић, П. (2001.), *Анатомија корупције*, Транспарентност Србија, Београд.
 40. Југовић, А. (2009.), *Теорија друштвене девијантности*, Службени гласник, Београд.
 41. Јуричан, Д., *Корупција као социјално и политичко зло*, www.radiostudent.si.
 42. Камбовски, В. (2009.), *Корупција, међународно казнено право и заштита људских права*, Интермекс, Београд.
 43. Кенеди, Р. Ф. (1968.), *Непријатељ је међу нама*, Епоха, Загреб.
 44. *Корупција и људска права: успостављање везе*, Фонд за отворено друштво — Србија, Београд, 2010.
 45. *Корупција и људска права*, Магазин о корупцији – ПУЈС, Центар за менаџмент, децембар 2002. - јануар 2003., Београд.
 46. Клајн Иван и Шипка Милан (2007.), *Велики речник страних речи и израза*, Нови Сад.
 47. Креч, Крачфилд и Балаки (1972.), *Појединачу у друштву*, Завод за издавање уџбеника и наставних средстава Србије, Београд.
 48. Лимес, геополитички часопис — 2005., *Држава, моћ система. Мафија, систем моћи. Држава или мафија, систем моћи*, бр. 2/2005; Уредник: Adele Mazzola, Hesperia, Београд.
 49. Лукић, Т. (2008.), *Посебности кривичног поступка за организовани криминал, тероризам и корупцију*, Нови Сад.
 50. Лазаревић, Ј., Вучковић, Б., Вучковић, В., (2004.), Коментар Кривичног законика Црне Горе, Цетиње.
 51. Љубојевић, Г., Костадиновић, С., Рачић, М. (2004.), *Пословно право*, ФУТУРА, Нови Сад.
 52. Маркс, К. (1948.), *Капитал*, Култура, Београд.
 53. Маркс, К., Енгелс, Ф. (1977.), *"Манифест комунистичке партије"*, БИГЗ, Београд.
 54. *Мала политичка енциклопедија*, (1966.), Савремена администрација, Београд.
 55. Милошевић, З. (2007.), Политичка ревија број 1, Београд.
 56. Миливојевић, З. и остали аутори, (2002.), *Унутштво за употребу корупције*, агенција Аргумент, Београд.
 57. Мијалковски, Милан (2012.), *Тероризам и организовани криминал*, Пи-пресс, Пирот.

58. Мићуновић, Д. (2001.), Предговор за књигу *Корупција у Србији*, Центар за либерално демократске студије, Београд.
59. Милинчић, Љ., "Антикорупцијски план Дмитрија Медведева", *Политика*, 5. август 2008.
60. Мишић, Г. (2006.), *Казнена дјела против службене дужности* - посебан осврт на казнена дјела корупције, Радно право, број 9, Загреб.
61. Мешко, Г. (2000.), *Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of the Millennium*, Ljubljana: Open Society Institute.
62. Модли, Д., Корајлић, Н. (2002.), *Криминалистички рјечник*, Тешањ.
63. Надрљански, Слободан (2009.), *Закон о одузимању имовинске користи као мера превенције криминала*, Београд.
64. Национална стратегија за борбу против корупције, Службени гласник РС, број 109/2005 и Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције.
65. Ненадић, Н. (2003.), *Сукоб јавних и приватних интереса и слободан приступ информацијама*, Анализе прописа и истраживање јавног мњења, Србија 2003. Транспарентност Србија.
66. Николић, Д., Ђорђевић, А. (2002.), *Законски текстови старога и средњег века*, Ниш.
67. Николић, Д. (1991.), *Кривични законик Кнежевине Србије*, Ниш.
68. Николић, Р. (2001.), *Отворено о корупцији – царина*, Институт друштвених наука, Београд.
69. Никач, Ж. (2003.), *Транснационална сарадња у борби против криминалитета*, Еуропол и Интерпол, Београд.
70. Ненадовић, М. (1957.), *Мемоари*, Нови Сад-Београд.
71. Олсон, М. (2011.), *Успон и сумрак народа*, Службени гласник, Београд.
72. Папазоглу, Д. (1954.), *Кривично право и правосуђе у Србији (1804-1813)*, Београд.
73. Павловић, Д. (2006.), *Заробљена држава*, Факултет политичких наука, Београд.
74. Павишић, Б. (2006.), *Казнено право Вијећа Европе*, Загреб.
75. Рејовић, Стево; Вукотић, В. (2002.), *Транзиција и институције — шта даље?*, Зборник радова — *Транзиција и институције*, Центар за економска истраживања Института друштвених наука и Friedrich Ebert Stiftung; Уредник: Др Веселин Вукотић и други, Београд.
76. Петровић, Б., Мешко, Г. (2004.), *Криминологија*, Сарајево.
77. Петровић, Б., Јовашевић, Д. (2005.), *Кривично (казнено) право*, Посебни дио, Сарајево.
78. Попер, Ј. (2004.), *Антикорупцијски приручник*, Транспаренци Интернационал, Други део, Београд.
79. *Правна енциклопедија* (1985.), Савремена администрација, Београд.
80. Пушић, Е. (1989.), *Друштвена регулација границе знаности и искуства*, Глобус, Загреб.
81. Радовановић, М. (1958.), *Кривично дело злоупотребе службеног положаја или овлашћења*, Београд.
82. Ристић, Живота (2009.), *Систем и корупција*, Београд.
83. Саковић, Лела (2004.), *Привредни криминал у централној и источној Европи*, Economist Online.
84. Сачић, Ж. (1998.), *Корупција и њено сузбијање у свијету и у Хрватској — криминолошко-криминалистички аспекти*, Полиција и сигурност, Загреб.
85. Соловјев, А., *О Карађорђевој законику*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, број од 25. априла 1932. године.
86. Симић, М. (2003.), *У којој мери је корупција специфична у односу на друге врсте криминалног понашања*, Безбедност број 4, МУП Републике Србије, Београд.
87. Смит, А. (1970.), *Истраживање природе и узрока богатства народа*, Култура, Београд.

88. Стајић, Љубомир (2008.), *Основа система безбедности*, Нови Сад.
89. Стиглиц, Ц. (2008.), *Економија јавног сектора*, Економски факултет, Баоград.
90. Стојановић, З., *Организоване форме криминалитета*, Безбедност и друштвена самозаштита 7/90.
91. Танци, В. у Антонић, Д. (2001.), *Корупција у Србији*, Београд.
92. Тодоровић, Миодраг (1999.), *Привредни криминалитет у Србији*, Економски факултет, Београд.
93. *Транспарентност Србија*, (2009.), *Глобални барометар корупције*, Београд.
94. Ђаловић, В. (2008.), *Економски развој заробљене државе*, Економски факултет, Подгорица.
95. Ђирић, Ј. (1993.), *Хиперинфлација – криминолошки и кривично – правни проблеми*, Београд.
96. Фатић, А. (2008.), *Политичка корупција*, Ревизија за безбедност, Центар за безбедносне студије, Београд.
97. Фалацић, А. (2008.), *Кривичноправни и криминалистички аспект корупцијских кривичних дјела*, Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије - Пословна економија, "Фабус", С. Каменица.
98. *Финансирање политичких странака и корупција*, Магазин о корупцији – ПУЛС, Центар за менаџмент, Београд, април - мај 2003.
99. Фигар, Н. (2004.), *"Предузетничке мреже — социјални капитал предузетника"*, Економске теме, Економски факултет, Ниш.
100. Фисман, Р. и Гати Р. (2008.), *Погађање о миту: улога институција*, Зборник: Економија корупције, Службени гласник, Београд.
101. Чубински, М. (1934.), *Научни и практични коментар Кривичног законика Краљевине Југославије*, Београд.
102. Шушњић, Ђуро (2002.), *Методологија, критика науке*, Чигоја штампа, Београд.

ЛИТЕРАТУРА НА ЕНГЛЕСКОМ ЈЕЗИКУ

1. Al Sadig, A. (2009.) *The Effects of Corruption on FDI Inflows*, Cato Journal, vol. Spring — Summer 2009.
2. Amundsen, I. (2000.) *Corruption: Definition and Concepts*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
3. *Anticorruption in Transition, Who is Succeeding and Why*, World Bank (2005.).
4. Abadinsky, H.: *Organized Crime* – 4th edition, Chicago, 1994.
5. Albanese, J.: *Cautemporary Issues in Organized Crime*, Monsey, 1995.
6. Albanese, J.S.: *Organized Crime in America* – 2th edition, Cincinnati 1996.
7. Argyris, C. (1964.) *Integration the Individual and Organization*, John Wiley, New York.
8. Asideu, E. Freeman J. (2008.) *The Effects of Corruption on Investment Growth: Evidence from Firms in Latin America, Sub-Saharan Africa and Transition Countries*, Working Papers Series in Theoretical and Applied Economics, № 200802, University of Kansas, Department of Economics.
9. Aubert, W. (1965.) *The Hidden Society*, Bedminster Press, Tolowa, N. J.
10. Baker, W. & Faulkner R. (2004.) „*Social networks and loss of capital*“, Science Direct V.
11. Barrovv, C. (1977.) *The variables of Leadership*, A Rewiev of Conceptual Framevork Academy of Management Rewiev, tom 2, New York.
12. Bassiouni, M. C, Vetere, E. (1999.) *Organized Crime and Its Transnational Manifestations*, International Criminal Law: Crimes, Vol. 1, 2nd edition, Transnational Publishers, New York.
13. Becker, Gary (1957.) *The Economics of Discrimination*, Chicago, Chicago University Press.
14. Becker, Gary (1968.) *Crime and Punishment, An Economic Approach*, Journal of Political Esopotu.
15. Becker, Gary (1976.) *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, Chicago Universty Press.
16. Black, Nepgu Campbell (1979.) *Blacks Law Dictionary*, Fifth Edition, St. Paul, Minnesota: West Publishing Co.
17. Btichner, Susanne, Andreas Freytag, Luis Gonzales and Weraer Glith (2005.) *Briberz and public procurement: an experimental study*, Working Paper, MPI, Jena.
18. Cassey T. & Christ, K. (2002.) *Social capital and economic performance in the American states*, American Political Science Association Conference, Boston, MA.
19. Clarke, R.; Mc Guinness, T. (1987.) *Economics of The Firm*, Basil Blackwell, Oxford.
20. Cooter, R. i Ulen, T. (2003.) *Law and Economics*, Addison-Wesley Series in Economics.
21. Criminal code of the Republic of Albania, (1995.) Official text, Tirana.
22. Dasgupta, P. (2001.) *Social Capital and Economic Performance: Analytics*, Faculty of economics, Cambridge.
23. Deborah Hardoon and Finn Heinrich (2011.) *Bribe Payers Index 2011*, Transparensu International.
24. De Malie, C: *L'agente provocatore*, Milano 1991.
25. Duyne, V. (1996.) *Organized crime in Europe*, New York.
26. Galbraith, John Kenneth (1997.) *Novac, odakle je došao i kuda je otišao*, Ekonomska edicija, PS "Grmeč", Beograd.
27. Gove, P. B. (1961.) *Webster's ThirdNewIntemationalDictionary*, Preface. G. & C. Merriam.
28. Gomien, D.: *Short Guide to the ECHR*, 2th edition of 1998.; Serbian version, (Kratki vodič kroz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima), Savet Evrope, Strazbur, 1998.

29. Graf Lambsdorf, J. (2005.) *Consequences and Causes of Corruption — What do We Know from a Cross-Section of Countries?* Diskussionbeitrag.
30. Graf Lambsdorf, J. (2005.) *Between Two Evils, Investors Prefer Grand Corruption*, Diskussionsbeitrag.
31. Graf Lambsdorff, J. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theoru, Evidence and Policy*, Cambridge University Press.
32. Gupta, S.; Davoodi, H.; Alonso-Terme, R. (1998.) *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*, International Monetary Fund.
33. Gupta, S.; Davoodi, H. R.; Alonso-Terme, R. (2002.) *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* Economics of Governance, Vol. 3.
34. Guriev, S.; Rachinsky, A. (2005.) „*The Role of Oligarchs in Russian Capitalism*“, Journal of Economic Perspectives, Volume 19, Number 1.
35. Havrylyshyn, O. (2006.) *Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All of Capitalism for the Few?*, Studies in Economic Transition Series.
36. Heidenheimer, A. J., et al. (2002.) *Political Corruption: Concepts and Texts* New Brunswick: Transaction Publishers.
37. Hellman, J.; Jones, G.; Kaufmann, D. (2000.) *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank.
38. Hellman, J.; Kaufmann, D. (2001.) *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*, Finance and Development, International Monetary Fund.
39. Hellman, J.; Jones, G.; Kaufmann, D. (2002.) *Far From Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies.*, World Bank, European Bank for Reconstruction and Development.
40. Jandosova, J. (1999.) What We Need to Research on Corruption. U. Mesko, G.: Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of the Millennium, Ljubljana: Open Society Institute.
41. Johnson, S. (2000.) *Tunnelling*, Harvard Institute of Economics Research, Discussion paper № 1887.
42. Johnson, M. (1995.) Korupcija tržište i reforme, Sedma antikorupcijska konferencija, Peking.
43. Johnston, M. (1996.) *The Political Consequences of Corruption*, A reassessment, comparative politics.
44. Karklins, Rasma (2002.) *Typology of Post-Communist Corruption*, University of Illinois, Chicago.
45. Kaufmann, D. (2005.) *Myths and Realities of Governance and Corruption*, Global Competitiveness Report.
46. Konig, D.M.: *Characteristics, policy and definitions of Organized Crime in the America*, London, 1998.
47. Klitgaard, Robert (1988.) *Controlling Corruption*, Berkley, University of California Press.
48. Lewandolsky, J. & Znoj, M. (2008.) *Trust in transition*, Cambridge Scholars Publishing.
49. Mauro, P. (1997.) *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross Country Analysis*, Corruption and the Global Esopotu, Institute for International Economics.
50. Mauro, P. (1997.) *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross Country Analysis, Corruption and the Global Esopotu*, Institute for International Economics.
51. Mauro, P. (2004.) *The persistence of Corruption and Slow Economic Growth*, IMF Working Rareg, WP/02/213.
52. Maltz, M. (1995.) *Defining Organized Crime*, Handbook of Organized Crime in the US, Robert J. Kelly-London.
53. Moody-Stuart, George. (1997.) *Grand Corruption: How Business Bribes Damage Developing Countries*. Oxford: World View Publishing.
54. North, Douglass (1983.) *A Theoru of Institutional Change and the Economic History of the*

- Western World*. In: *The Microfoundations of Macrosociology*, Philadelphia: Temple University Press.
55. North, Douglass C. (1990.) *Institutions, Imtitutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
56. North, Douglass C. (1990.) *The new institutional economics and development*, Washington University, St. Louis.
57. Nelson Schwartz. (2007.) Bribes and Punishment, New York Times.
58. Olson, M. (1965.) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theoru of Grups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
59. Paglee, C. D. (1997.) *Chinese Criminal Lovv*, Peking.
60. Pellegrini, L. Gerlagh, R. (2004.) Corruption's Effect on Grcnvth and its Transmissions Chanel, *Kyklos*, Vol. 57.
61. Peter, Eigen (1999.) *New Rules of the Game*, Neewsweek.
62. Pešić, Vesna (2007.) *State Capture and Widespred Corruption in Serbia*, CEPS Working Document № 262/March 2007, Center for european policy studies.
63. Porterous, S.: *Organized Crime Impact Study Highlights*, Canada, 1998.
64. Rge-Congress Resolution, Rge-Congress organized by the sweedish national section of AIDP, Saltsioe-baden 1997, *Nouvelles Etudes Penales*, AIDP 16/98.
65. Phongpaichit, Pasuk (2005.) *Corruption & Democracy in Thailand*, Silkworm Books.
66. Riano, J; Hodess, R; Evans, A. (2004.) *Bribe Payers Indeh*, Transparency International.
67. Rose-Ackerman, S. (1975.) *Economics of Corruption*, *Journal of Public Economics*, № 4.
68. Rose-Ackerman, S. (1978.) *Corruption: A Study in Political Esopotu*; Academic Press, New York.
69. Rose-Ackerman, S. (2004.) *The Challenge of Poor Governance and Corruption*, Copenhagen Consensus Challenge Paper.
70. Rengeling, H.W.: *Grundrechtsschutz in der EG*, Minhen, 1993.
71. Reuter, P.: *Research an American Organized Srime*, Handbook of Organized Crime in the US, Robert J. Kelly-London, 1995.
72. Sajo, Andras (1998.) *Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe*, East European Constitutional Revvievv, Budapest.
73. Sajo, Andras (1993.) *Protection Nation States and Nation Minorities: A Modest Case for Nationalism in Eastern Europe*, U. Chi. L. Sch. Roundtable.
74. Sajo, Andras (2006.) *The Dark Side of Fundamental Rights*, Intemational Specialized Book Services.
75. Sajo, Andras (2005.) *The Constitution in Private Relatiom: Expanding Comtitutionalism*, Uitz, Renate.
76. Scott, J. (1967.) *Essay on the Political Functions of Corruption*, *Asian Studies*, № 5.
77. Slinko, Zakovlev E., Zhuravskaya E. (2004.) *Laws for Sale: Evidence from Russia*, Stockholm School of Economics, Center for Economic and Financial Research.
78. Sutherland, E. H. (1949.) *White Collar Crime*, Druden, N. York.
79. Stiglitz, J. (2005.) *Some Theoretical Aspects of the Privatization: Applications to Eastern Europe*, Stanford University.
80. Soreide, T. (2003.) *Korupcija u međunarodnim poslovnim transakcijama: perspektiva Norveških preduzeća*, Zbornik: *Ekonomija korupcije* (2008.) Službeni glasnik, Beograd.
81. Sielaff, W.: *Varbeugung und Bekämpfung der arganisierten Kriminalitet aus der Sicht einer*, Heidelberg, 1996.
82. Smith, D.C.: *An Organized Crime Paradigm for the Nineties*, Handbook of Organized Crime in the US, Robert J. Kelly-London, 1994.

83. Tanzi, V, Davoodi, H. (1997.) *Corruption, Public Investment and Growth*, International Monetary Fund.
84. Tanzi, V. (2000.) *The role of the State and the Quality of the Public Sector*, IMF Working Paper, WP/00/36.
85. Taft, D.: *Criminology*, New York, 1996.
86. Tullock, G. (2003.) *The Origin Rent-Seeking Concept*, International Journal of Business and Economics, Vol. 2, № 1.
87. Uslaner, E. (2008.) *Corruption, Inequality and the Rule of Law*, Cambridge University Press.
88. Vanin, P. (2002.) „*Economic growth and social capital*“, Dipartimento di Economia Politica e Metodi Quantitativi Università degli Studi di Pavia.
89. Van Duyne, P. (1999.) *Combatting Corruption Acts and Attitudes*, Five Issues in European Criminal Justice, European Institute for Crime Prevention and Control, Heuni, Helsinki.
90. Wells, Joseph (1997.) *Occupational Fraud and Abuse*, Obsidian Publishing Sotrapu, Aitstin.
91. Wiehan, M. (1997.) „*Reform of Government Procurement Procedures: Principles and Objectives*“, Paper presented at the 8th Conference of the International Public Procurement Association, Kuala Lumpur.

ЛИТЕРАТУРА НА РУСКОМ ЈЕЗИКУ

1. Афанасев, М. Н. (1994.) *Клиентела в России вчера и сегодня*. „Полис”, № 1 Москва.
2. Афанасев, М.Н. (2000.) *Клиентелизм и россијскаја государственност: Исследование клиентарних отношениј, их роли в зволюции и упадке прошлих форм россијској государственности, их влијанија на политические институты и дејамельноцмб властвујуићих групп в современной России*, Московскиј обшћественниј научниј фонд (Серија „Монографии”, выпуск 9.), Москва.
3. Долгова, А. (1998.) *Организед цример ин Руссиа, Организед цример ин тхе Балтиц Сеа Ареа - Пре Цонгресс организед бу тхе Сведисх национал сецтион оф АИДП, Салтсјобаден-Сведен Јуне 1997, Ноувеллес Етудес Пеналес*.
4. Максимов, С.В. и др. (2000.) *Основи противодејствија коррупици*, Науч. ред. М. Спарк.
5. Полтерович, В.М. (1998.) *Фактори коррупици*, Экономика и математические методы, том 34, вип. 3.
6. Полтерович, В.М. (2000.) *Институционалнаја динамика и теорија реформ*, М. Наука, Зволюционнаја зкономика и „мејнстрим”. Сборник докладов.
7. Римскиј, В.Л. (2003.) *Вибори без стратегического вибора*, Обшћественные науки и современность. № 5.
8. Римскиј, Владимир Љвович (2004.) *Бјурократија, клиентелизм и коррупиција в России*, Обшћественные науки и современность, Москва.
9. Федосова, И; Скуратова, Т. (2005.) *Уголовниј кодекс Россијској федерации*, Москва.
10. Шевченко, В. (2000.) *Алгоритм вибора: цвоу и чужие или честные и остальние. Пособие дља начинајуићих коррупционеров и таких же борцов с коррупцией*, Томск, (Работа вполнена при поддержке РГНФ, грант №98-03-00048/ат.).

СТАТИСТИЧКИ ИЗВЕШТАЈИ

1. *Law in transition, court and judges*, 2005. — European Bank for Reconstruction and Development.
2. *Transparency International, Corruption Perception Index 2003. and 2004.*
3. *Статистички годишњак*, Републички завод за статистику, Београд 2007.
4. *Статистички годишњак*, Републички завод за статистику, Београд 2010.
5. *Информатор о раду управе за спречавање прања новца*, Београд, децембар 2010.
6. *Статистички извештаји о стању криминалитета на подручју Полицијске управе за град Београд и Нови Сад.*
7. *Статистички извештаји Основног суда у Београду и Новом Саду о структури и броју извршених кривичних дела са елементима корупције у протеклом периоду.*

ЗАКОНИ И ПРОПИСИ

1. *Устав Републике Србије.*
2. *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.*
3. *Закон о привредним друштвима Републике Србије.*
4. *Кривични законик Републике Србије.*
5. *Закон о финансирању политичких странака.*
6. *Закон о јавним службеницима.*
7. *Закон о спречавању сукоба јавног и приватног интереса у обављању јавних функција.*
8. *Закон о државној управи.*
9. *Закон о предузећима.*
10. *Закон о јавним набавкама.*
11. *Закон о ревизији приватизације.*
12. *Закон о Агенцији за борбу против корупције.*
13. *Закон о одузимању имовине стечене кривичним делом.*
14. *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала.*
15. *Закон о службама безбедности СРЈ.*
16. *Закон о јавним тужилаштвима.*
17. *Законик о кривичном поступку.*

ПОДАЦИ СА СВЕТСКЕ МРЕЖЕ

www.apml.org.rs (*Управа за спречавање прања новца Републике Србије*)
www.hayek-institut.at
www.competitivenessreport.com
www.mirror.mup.sr.gov.yu
www.ebrd.com
www.uk.cambridge.org
www.sciencedirect.com
www.oecd.org
www.oxfordjournals.org
www.ebsco.com
www.worldbank.com
www.osce.org
www.priv.rs (*Агенција за приватизацију Републике Србије*)
www.heritage.org
www.transparentnost.org.yu
<http://mpravde.mvcore.net>
www.mpravde.sr.gov.yu
www.fraserinstitute.ca
www.cesid.org
<http://www.ropercenter.uconn.edu>
<http://www.worldbank.org/publicsector/antikorrup/coridx.htm>
<http://news.ft.com/companies>
<http://bpi.transparency.org>
www.clds.org.yu/newsite/prikaz-knjige-Bole.pdf
www.nationalcrimesquad.police.uk
<http://www.fbi.gov>
<http://www.usdoj.gov/dea>
<http://www.atf.treas.gov>
<http://www.hmso.gov.uk/acts1996/1996O35.htm>
<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StPO.htm>
<http://www.interpol.int>
<http://www.europol.eu.int/index.asp>
<http://www.usiia.org/legis/ecpa.html>
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/108.d6c>
<http://www.transparency.org/index CPI>
<http://www.benedikt.org/index CPI>
<http://www.transparentnost.Srbija.org>