

DOI: 10.5937/MegRev2103189M

Stručni članak

Primljen 08.07.2020.

Odobren 16.07.2020.

BORBA PROTIV KORUPCIJE I SOCIJALNI KONTEKST

Sažetak. *U ovom radu autor je pokušao da projekat borbe protiv korupcije u Srbiji prikaže polazeći od teoretskog određenja i klasifikovanja ove društvene pojave. U radu su, takođe, pruženi argumenti koji dokazuju pretpostavku da efekti u borbi protiv korupcije, osim dobre strategije i zakonskih rešenja, zahtevaju i uspostavljanje društvene klime u kojoj će se razviti nulta tolerancija prema korupciji. Teškoću, u svetskim razmerama, predstavlja činjenica da neoliberalni kapitalizam podstiče nelegalno delovanje, legitimizujući ga opštim pravilima funkcionisanja slobodnog tržišta. Imajući u vidu da odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ukazuju i na prevenciju koruptivnog delovanja, pokušali smo da odgovorimo na pitanje u kojoj meri ovde osmišljena prevencija može predupređiti korupciju, naročito kada je reč o onim njenim vidovima sa kojima se građani u svakodnevnom životu najčešće susreću. Zaključak ovog teksta je da, osim suzbijanja koruptivnih mehanizama, treba imati u vidu i opšte društveno stanje koje generiše korupciju – a to su siromaštvo i socijalna nesigurnost, odnosno da suzbijanje korupcije podrazumeva znatno širi kompleks mera nego što su to antikorupcijski zakoni.*

Ključne reči: *korupcija, nepristrasnost, regulacija, deregulacija.*

* Koordinatorica Odeljenja za međunarodnu saradnju Megatrend univerziteta, Beograd; imirevska@megatrend.edu.rs; doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta Union Beograd; mirevska.ivana@gmail.com

1. Uvod

Korupcija je jedan značajnih problema u našoj zemlji. Činjenica da se, uprkos donošenju antikorupcijskih zakona, prema mišljenju anketiranih lica, nije značajno smanjio obim korupcije tokom poslednjih desetak godina, ukazuje da postoje problemi koji ublažavaju efekte primene strategije za borbu protiv korupcije u Srbiji. To naročito važi kada je reč o takozvanoj sitnoj korupciji, kojoj su građani najčešće izloženi, mada i pojedini oblici takozvane „grand“ političke korupcije, naročito u vezi sa finasiranjem političkih partija, uprkos pozitivnim nalazima Državne revizorske institucije, prema mišljenju građana nipošto nisu iskorenjeni.

Uverenje građana¹ da i dalje živimo u društvu koje se nije u dovoljnoj meri oslobodilo korupcije, naročito kada se indeks korupcije u Srbiji uporedi sa indeksima zemalja Zapadne Evrope, doprinosi smanjenju rejtinga naše zemlje prilikom procene bezbednosti stranih ulaganja, što se povratno negativno odražava na sam proces ekonomske, a samim tim i političke stabilizacije.

Imajući sve ovo u vidu, može se postaviti pitanje da li ingerencije Agencije za borbu protiv korupcije predstavljaju dovoljan resurs, koji garantuje sprovođenje antikorupcijske strategije? Sa druge strane, ako imamo u vidu relativno blagu kaznenu politiku, i neefikasnost sudskih procesa, primereno je upitati se da li u društvu postoji istinska rešenost za nultu toleranciju prema korupciji, ili su negativni efekti tranzicije – nezaposlenost i siromašno, odgovorni za milje u kome je korupcija i dalje jedan od načina funkcionisanja društva.

2. Definicije korupcije

U literaturi možemo naići na više određena pojma korupcije. Raznolikost ovih definicija, kao što ćemo pokazati, ima za posledicu da se na drugačije načine sagledavaju uzroci koruptivnih dela, pa samim tim na različito određuju i metode za suzbijanje korupcije.

Prema definiciji Vita Tancija (Vito Tanzi) – „korupcija postoji ukoliko namerno dođe do narušavanja principa nepristrasnosti pri donošenju odluka u cilju prisvajanja neke pogodnosti“.²

Ovo određenje pokazuje da se koruptivnim mogu smatrati sve one radnje u kojima jedno ili više lica, ili čak određene institucije, koruptoru, drugom licu ili grupi lica (ili instituciji) omogućuju ostvarivanje određenog cilja, bilo da se radi o sticanju materijalnog dobra ili neke društvene privilegije na, u osnovi, *nelegitiman*

¹ Istraživanje koje je UNDP sproveo u saradnji sa agencijom Medijum Galup pokazalo je da 48 odsto građana Srbije smatra da se nivo korupcije povećao

² Tanzi, Vito (1998) : „Corruption Around the World”, *IMF Staff Papers* Vol. 45, No. 4 (December 1998), pp 560/581, str.564.

način. Uzvratno, korumpirani očekuje izvesne pogodnosti od koruptora – koje ne moraju biti sticanja materijalne dobiti, nego su, daleko češće, vid specifičnog društvenog kapitala. Drugim rečima, sam koruptivni čin stvara neformalnu ali čvrstu obavezu korumpiranog da uslugu vrati.³

U korenu korupcije, prema Tancijevoj definiciji je nastojanje koruptora da stekne određene privilegije, najčešće u odnosu na konkurente na tržištu. Međutim, korupcija ne mora da bude vezana za područje poslovanja. Na osnovu Tancijeve definicije, korupcija je, kao narušavanje principa nepristrasnosti, moguća u različitim oblastima: od ekonomske sfere, gde pretpostavlja sticanje profita na nezakonit ili nemoralan način, pa do javne sfere, što podrazumeva korišćenje javnih resursa u lične svrhe.

Ukoliko imamo u vidu Kolmanovu definiciju, prema kojoj je *društveni kapital* – „suma potraživanja pojedinca na osnovu već učinjenih usluga“, jasno je da su očekivanja korumpiranog, na osnovu dela korupcije, svojevrsan izvor društvenog kapitala, tim pre što pomenuto očekivanje najčešće podrazumeva obavezu koruptora u bližoj ili daljoj budućnosti.⁴

Definiciju korupcije Vita Tancija, na izvestan način nadograđuje Mustaku Kan (Mushaq Khan), određujući korupciju kao „devijantno ponašanje pojedinca u odnosu na formalnu ulogu“.⁵ Koruptivno ponašanje je, prema tome, svako odstupanje od procedura koje proizlaze iz zakona, nastojanje da se „zakon zaobiđe“.

Ukoliko *formalnu ulogu* razumemo kao delovanje koje se obavlja u skladu sa principom legaliteta, iz koga proističe formalno ponašanje pojedinaca u nekom društvu, ovom definicijom nisu obuhvaćeni oni vidovi koruptivnosti koji mogu da budu institucionalno podržani, pa čak i ozakonjeni.

Iz tog razloga, imajući u vidu distinkciju između *legaliteta* i *legitimiteta*, Svetska banka fokusira se upravo na devijaciju same *javne sfere*. U tom smislu, prema definiciji Svetske banke, korupcija nije samo „zloupotreba javnih resursa radi ličnih interesa, nego i samo kreiranje javnih uslova koje omogućuje korupciju“.

Na osnovu određenja Svetske banke, korupcija je moguća samo u javnom sektoru; prema ovoj definiciji korupcija je posledica određenog delovanja države, kada država interveniše na tržištu.⁶ Prema ovom određenju, dakle, korupcija obuhvata i *protekcionizam*, to jest remećenje tržišnih odnosa ponude i potražnje koje rezultira korišću koruptora i pogodnostima koje, uzvratno, očekuju korumpirani.⁷

³ AntoniĆ, Dragomir i dr. (2001): *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, str. 11.

⁴ *Ibid*, str.10.

⁵ Khan Mushtaq H (2004): „Governance and Economic Developmen“, in Jomo, K.S. and Ben Fine (eds), *The New Development Economics*, Zed Press – Tulika Press and London, New Delhi, str. 3.

⁶ AntoniĆ Dragomir (2001): str. 14.

⁷ Rinać Ivan (2019): „Politički i pravni problemi određenja pojma legalnosti“, *Hereticus*, Vol. XVII (2019), No.1-2, str. 140-162

Za razliku od Kana, ovde, baš kao i kod Tacija, korupcija nije uvek delovanje korumpiranog pojedinca, već u njoj, kao korumpirani ili koruptor mogu učestvovati i organizacije. Poslužimo se primerom: u nekoj etatiističko orijentisanoj privredi, politička partija koja je na vlasti može stvoriti ambijent u kome je moguće da se određeni važni poslovi, na primer ekskluzivno pravo na izvoz ili uvoz određene robe – pruži nekom preduzeću; uzvratno, to preduzeće ima obavezu da materijalno podrži političku partiju koja je iskoristila svoj položaj na vlasti kako bi protekcionisala preduzeće-koruptora, u sledećoj izbornoj kampanji. U ne tako davnoj istoriji Srbije možemo pronaći konkretne primere za ovu vrstu korupcije: od dodele ekskluzivnih lokacija za gradnju firmama pojedinaca koji su bili ugledni donatori i članovi partije koja predvodi gradsku skupštinu, pa do tolerisanja kršenja zakona od strane preduzeća koja su prijatelji režima.

Državna kontrola u privredi, takođe, omogućuje i korumpiranje pojedinaca, koji, na visokom mestu u birokratiji mogu značajno doprineti da koruptor ostvari određeni poslovni interes (recimo da nekom snabdevaču kancelarijskog materijala omogućuje da snabdeva sve državne institucije, iako njegova ponuda, na javnom nadmetanju, nije bila najpovoljnija), a da za uzvrat koruptor omogućuje deci korumpiranog školovanje u inostranstvu, ili atraktivno radno mesto koje ne podrazumeva gotovo nikakvo radno angažovanje, i slično.

Prema definiciji Svetske banke, za razliku od Tacijevog određenja, generator korupcije je isključivo država. Gari Stenli Beker (Gary Stanley Becker), nedavno preminuli ekonomista Čikaškog univerziteta, tvrdio je da će korupcija nestati ukoliko ukinemo državu. To ne znači da je Beker zastupao anarhističku tezu o potrebi potpunog odumiranja države, nego je u neoliberalnom duhu, zahtevao povlačenje politike iz ekonomije, smatrajući da svaka regulativnost u području ekonomije neminovno podrazumeva opasnost od korupcije. Ovo stanovište podržava određen broj ekonomista i politikologa, tvoreći tezu o potrebi *prevlencije ekonomije nad politikom*.⁸

Razumevanje korupcije u definiciji Svetske banke ne samo da ne pominje korupciju u privatnom sektoru, nego sugerise da bi, u uslovima deregulacije, samo tržište, neometano bilo kakvim političkim pritiscima, iskorenilo i pojavu korupcije; samo postojanje institucija koje imaju javna ovlašćenja donosi opasnost korupcije, pa zato, u onim segmentima gde još uvek nije moguće napustiti regulativnu ulogu državnih organa (vojska, policija, javna uprava), treba pojačati monitoring, koji treba da vrše nezavisna regulatorna tela.

Savet Evrope je delimično konkretizovao definiciju Svetske banke, u tom smislu što se u ovom određenju korupcija personalizuje, tako da se uvek može detektovati konkretan pojedinac, ili grupa pojedinaca koji obavljaju korupcijsku radnju. Samim tim, „korupcija je ponašanje određene osobe u javnim poslovima, koje je u susrotnosti sa poslanstvom njenog položaja, što između ostalog

⁸ Videti u Madžar Ljubomir (2000): *Politički uzroci siromaštva*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Novi Sad/Sremski Karlovci, str. 17 i dalje.

prouzrokuje neutemeljeno okorišćavanje“.⁹ Drugim rečima, u svakoj koruptivnoj radnji mogu se jasno detektovati kako korumpirani tako i koruptori, budući da „neutemeljeno okorišćavanje“, zapravo pretpostavlja neposrednu korist određenih osoba. Čak i kada je reč o političkim partijama, relativno je merljivo ko će od protekcionizma, koji je uzvraćen podrškom korumpiranog na izborima (kako stoji u našem iznetom primeru), imati najneposredniju korist.

Pomenućemo i rezultate onih istraživanja, koja pokazuju da samo delovanje na tržištu generiše različite oblike kriminaliteta, uključujući i korupciju – ukoliko ona može da garantuje veću dobit, uz prihvatljiv rizik.¹⁰

3. Uzroci korupcije

Različita određenja korupcije¹¹, koja ukazuju na specifične društvene situacije iz kojih se rađaju različita *narušavanja nepristrasnosti*, rezultiraju i drugačijim razumevanjem uzroka korupcije.

Ukoliko se, na primer, oslonimo na definiciju Svetske banke, osnovni uzroci korupcije biće etatiistička privreda, rasprostranjenost državnih intervencija i diskriminativna ekonomska politika.

Budući da ljudi racionalno reaguju, što podrazumeva nastojanje da na najlakši mogući način ostvare određene ciljeve, očekivano je da će u sistemu koji to omogućuje oni nastojati da iskoriste mogućnosti koje je racionalno moguće opravdati. Drugim rečima, «prilika čini lopova», odnosno glomazni državni aparat, koji zadire u privredu, predstavlja izvor za pojavu koruptora. Razumljivo, da bi korupcija uopšte bila moguća, potrebna je i druga strana, korumpirani činovnik.

Situacija u Srbiji, devedesetih godina, predstavljala je plodno tlo za razvoj korupcije, zato što je jedan sistem vrednosti, koji je počivao na socijalističkom moralu, prestao da postoji, a da nije uspostavljen novi sistem vrednosti (neka varijatna kapitalističke etike).¹² U takvoj situaciji, kada otpočinje primarni krug privatizacije, a naročito tokom međunarodne ekonomske blokade, javni sektor postaje podložan korupciji, posebno tokom talasa privatizacije. Direktori pojedinih preduzeća u društvenoj svojini sistematski obaraju cenu firmi kojima rukovode, a potom, po niskoj ceni kupuju ista ta preduzeća, postajući njihovi vlasnici – a ovakav način ponašanja često brane državni službenici, koji to treba

⁹ Bjelajac Željko (2015): „Korupcija kao izazov savremenog demokratskog društva“, u *Kultura polisa*, br. 26 (XII), Pravni fakultet, Novi Sad, str. 43-57.

¹⁰ Becker D Gary (1974): *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, from National Bureau of Economic Research, Inc, 1974, <http://www.nber.org/chapters/c3625> (pristup: 22 jun 2019.), str 21.

¹¹ Biće prikazana u daljem izlaganju

¹² Antonić Dragomir (2001): str. 132.

da spreče. Postoje primeri selektivne dodele akcija, na osnovu neblagovremenog ili neadekvatnog informisanja o rokovima ostvarivanja ovog prava svima koji to pravo imaju, i slično.

Sledeći činilac, pri ovakvom pogledu na korupciju, je preterani normativizam. U Srbiji, za vreme međunarodnih sankcija, država je nastojala da uspostavljanjem velikog broja normi, zakona i podzakonskih akata, makar delimično drži pod kontrolom privredna kretanja. To se prvenstveno odnosi na politiku cena, u cilju očuvanja socijalnog mira. U vreme hiperinflacije, međutim, to je zahtevalo nove i nove norme, koje, ipak, nisu mogle da jasno sankcionišu zatečeno stanje. U takvoj situaciji, razumljivo, mogu se pronaći brojne „rupe u zakonu“, koje su pogodbe za korupciju.

No, nezavisno od specifične situacije, koju smo ovde pomenuli, svako uplitanje države u ekonomske tokove, dozvole za uvoz ili izvoz, embargo na uvoz pojedine robe, pa čak i stimulatивne mere čiji je zadatak da ožive domaću proizvodnju, prema ekonomistima koji na korupciju gledaju shodno definiciji Svetske banke, otvaraju područje u kojima je moguća pojava korumpiranih službenika države.

U suštini, definicija Svetske banke odnosi se, pre svega, na takozvanu *centralizovanu korupciju*, u kojoj moćni pojedinci ili grupe ljudi (uključujući i političke partije) nastoje da celokupnu državu podrede svojim interesima, bilo zaobilaznjem zakona, bilo namernim ostavljanjem sivog područja u zakonodavstvu, koje omogućuje ciljane koruptivne odnose.¹³

U demokratskim zemljama, međutim, na delu je decentralizovana korupcija, u kojoj su korumpirani uglavnom pojedinci ili grupe na nižim nivoima vlasti. Ova vrsta korupcije prisutna je u zemljama razvijene demokratije, i na ove pojave, koje su na udaru sistemske državne politike iskorenjivanja korupcije, cilja definicija Evropskog saveta.

U centralizovanoj korupciji, kojoj su podložne naročito tranzicione zemlje, u stvari, celokupan državni aparat je generator koruptivnih radnji. Selektivna primena zakona i propisa, upliv izvršne vlasti u zakonodavnu ili sudsku sferu, ovde se vrši u funkciji ostvarenja korupcije, koja treba da stvori pogodnosti ne samo za pojedince na vlasti, nego i da zaštiti sam sistem u kome su takve radnje moguće.

Centralizovana korupcija uvek je znak da u nekoj zemlji nije na snazi suštinska demokratija. Naime, u demokratskim društvima, gde se većina odluka donosi transparentno, i gde institucije nastoje da obezbede održanje samog sistema društvene produkcije, teorijski posmatrano, nije moguća centralizovana, sistemska korupcija. Nasuprot tome, u sistemima gde monopol nad donošenjem odluka ima jedna grupa ljudi, centralizovana korupcija je, prema ovom teoretskom modelu, način na koji vlast funkcioniše.¹⁴

¹³ Antonić Dragomir (2001): str. 140.

¹⁴ Pogledati wp2008.ius.bg.ac.rs/klinika03/files/2015/11/STUD_I_definicija-korupcije.pdf Kod centralizovane korupcije državni vrh postaje generator korupcije a državni aparat predstavlja instrument bogaćenja za pripadnike vladajućeg kruga

Odnos javnih službi prema korupciji i dalje se određuje prema Veberovom modelu državne birokratije. Veber je naime smatrao da državni službenici, u strogoj hijerarhijskoj nomenklaturi, treba da budu nepristrasni i nepotkupljivi. Ovakve osobine birokratije prema Veberu ishode iz njenog racionalnog uspostavljenja,¹⁵ jer državnu upravu treba zasnovati na najracionalniji način, tako da se sistemom nadležnosti, hijerarhije, uniformnosti, impersonalnosti i bezličnosti obezbeđuje nepristrasno obavljanje upravljačkih poslova.

Drugim rečima, što je racionalnija i efikasnija javna uprava, to će biti manje korupcije, a onemogućavanje njenog sistemskog uspostavljanja predstavlja bitan element društvenog prosperiteta.¹⁶

Ovome treba dodati i pravne uzroke korupcije, nedostatak adekvatne pravne regulative, a pre svega neusklađenost pravnog sistema. Tako se može dogoditi da određena podzakonska akta, koje donosi vlada, protivreče zakonima, koje je u redovnoj proceduri ranije donela zakonodavna vlast. Takođe, moguće je da i sami zakoni, u pojedinim delovima, protivreče jedan drugom, ili da, na primer, federalni zakoni protivreče zakonima koje su donele republike, u nekom federativnom sistemu državne organizacije.

Sa druge strane, prenormiranost, odnosno prevelika ovlašćenja države, takozvana *naglašena regulativnost*, bitno usporava pravni život, i tako stvara potrebu da se, koruptivnim putem, skrate rokovi, ili da se direktno krši zakon tako što se preskaču određene procedure. Tipična pojava, koju ovde navodimo kao primer, jeste spor postupak prinudnih izvršenja na osnovu parničnih presuda, pre donošenja novog paketa zakona o ovoj oblasti – kada su pravni subjekti koji su dobijali sporove nastojali da, korumpirajući niže sudske službenike, falsifikuju potpise o prijemu naloga za izvršenje subjekata koji su izgubili spor, u cilju bržeg prinudnog izvršenja.

Podzakonska regulativa, a naročito njeno preveliko korišćenje, sami po sebi mogu biti instrument centralizovane korupcije. Isto tako, vladanje uredbama, naredbama i uputstvima, krajnje usložnjava pravni sistem, što, osim stvaranja pravne nesigurnosti, ostavlja određena područja „nepokrivena“ pravnim uredbama, a to je pogodan prostor za razvoj korupcije.

Pomenimo na kraju još jedan značajan pravni uzrok korupcije – pravo *diskrecionog odlučivanja*. Ovim se pravom dozvoljava da određene službe ili pojedinci mogu odlučivati, u određenom rasponu, o stvarima koje spadaju u usko-stručno područje procene. U onim pravnim sistemima, koji ne obezbeđuju subjekta, odnosno ne štite njegova prava i ne predviđaju valjane institucije za procenu da li mu je učinjena šteta nekom diskrecionom odlukom – uvek postoji

¹⁵ Veber Max (1976) *Privreda i društvo*, Prosveta, Beograd, t. I, str. 37, 31; t. II, s. 46, 50.

¹⁶ Na vezi društvenog prosperiteta i efikasnih institucija države insistiraju Asemoglu i Robinson, ističući da ekonomski razvoj počiva na stavljanju institucijama sistema, koje zahvaljujući demokratskom uređenju, nisu podložna samovolji ljudi na vlasti – Asemoglu Daron, Robinson Aames (2013): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Profile Books, London, str. 42.

moгуćnost da se donošenjem određene, po stranku pozitivne odluke, ostvari koruptivnim mehanizmima.

Klasičan primer iz literature, koji ovo dobro ilustruje, je zdravstvo. Lekar u određenim slučajevima ima diskreciono pravo da pacijenta uputi ili ne uputi kod subspecijaliste, da primeni ili ne primeni, recimo, neku skupu metodu lečenja (na osnovu procene njene celishodnosti).¹⁷ Korupcija u zdravstvu, osim pokušaja da se zaobiđu određene pravne procedure koje usporavaju sistem pružanja zdravstvenih usluga, često podrazumeva upravo korumpiranje zdravstvenih radnika, u cilju donošenja diskrecione odluke koja je, prema mišljenju koruptora, u njegovom interesu. U nekim razvijenim zdravstvenim sistema iz tog se razloga insistira na strogim procedurama zdravstvenog zbrinjavanja, i striktnoj kontroli diskrecionih odluka, onda kada su one, zbog specifičnosti slučaja, neophodne.

4. Korupcija u Srbiji

Politički i socijalani uzroci korupcije uvek su određeni društvenim i političkim okolnostima.¹⁸ Ako imamo u vidu društvene i političke promene koje su zadesile Srbiju na kraju prošlog, i početkom ovog veka, imajući u vidu i složene međunarodne okolnosti, jasno je sa su ovi uzroci, kada je reč o našoj zemlji, mnogostruki.

Najpre, kao značajan faktor razvoja korupcije u Srbiji treba ukazati na promenu društveno-vrednosne paradigme; socijalističke vrednosti su se, gotovo preko noći, našle u krizi. Stav prema društvenoj svojini, socijalnim pravima a posebno pravima radnika, za mnoge je postao atavistički i prevaziđen, u duhu refrena one pesme Duška Trifunovića „Druge se pesme čuju“, kojom je otpočinjala televizijska serija o društvenoj krizi, „Gore – dole“. Kriza društvenih vrednosti postala je, istovremeno, i kriza morala. Odnos prema drugim ljudima, prema društvenoj imovini, izgubio je svoje etičko i vrednosno zaleđe. U situaciji anomije, ljudi su, u odsustvu novouspostavljenih društvenih vrednosti, postali skloniji koruptivnom ponašanju.¹⁹

Jaka centralna vlast, koja je razvila oblike centralizovane korupcije, drugi je značajan element, koji je doprineo da velika društvena preduzeća budu olako, i bez stvarne tržišne konkurencije, dodeljena ljudima bliskim vlasti. Međutim prema mišljenju mnogih teoretičara, najveći podsticaj za razvoj korupcije u Srbiji pružile su međunarodne ekonomske sankcije. Ekonomska blokada dovela

¹⁷ Antonić Dragomir (2001): *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, str. 150.

¹⁸ Kaufman D, Siegedbaum R (1997): "Privatization and Corruption in Transition Economies", *Journal of International Affairs*, Vol. 50 No. 2, Winter 1997, pp. 419-458.

¹⁹ Đukić Stanimir (2016): *Korupcija u Srbiji*, Privredna akademija i Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, str.34.

je, između ostalog, do nestašice naftnih derivata, pa je došlo do razvoja organizovanog krijumčarenja iz susednih zemalja. U takvoj situaciji, posebno se razvijala korupcija na carini.²⁰

Međutim, iako su, kako to pokazuju brojne ankete, mnogi građani Srbije smatrali da je nivo korupcije, naročito tokom devedesetih godina prošlog veka, bio znatno veći nego u socijalističkom razdoblju, stvarni stepen korupcije odrediv je tek uz pomoć određene naučne aparature. Da bi se, u različitim zemljama, gde, kao što smo napomenuli, u različitim uslovima dolazi do drugačijih oblika korupcije – bio univerzalno merljiv, međunarodna organizacija Transparency International obrazovala je jedinstveni merni instrument za utvrđivanje stope korupcije, takozvani Corruption Perception Index (Ideks percepcije korupcije), skraćeno – CPI. Ovaj indeks određuje se na osnovu percepcije žitelja zemlje u kojoj se sprovodi istraživanje, s tim što ono mora da zadovolji određene tehničke uslove, a konačni indeks određuje se na osnovu više istraživanja (broj istraživanja utiče na konačni rejting i CPI). Na osnovu ovog indeksa, države su razvrstane na lestvici od 0 do 100, pri čemu je korupcija manje izražena ukoliko su manje vrednosti indeksa.²¹

Prema podacima za 2016. godinu Srbija je prema indeksu korupcije imala skor 41, od 100 mogućih CPI bodova. Poređenja radi, dok su Novi Zeland, Danska, Finska i Norveška na vrhu lestvice, sa stopom CPI između 89 i 85, a Nemačka u grupi zemalja čiji je indeks 81, Srbija sa grupom država deli 77. mesto, dok je na začelju Sirija, sa procenjenih 9 CPI bodova.²² Dok npr danas, 2020. godine, Srbija je po indeksu percepcije korupcije na 91. mestu od 180 zemalja i teritorija sa indeksom 39.²³

Posle velikih društvenih promena koje su nastupile posle 2000. godine, odnosno nakon okončanja političke vladavine SPS-a na čelu sa Slobodanom Miloševićem, u Srbiji počinje borba protiv *centralizovane korupcije*, istovremeno sa borbom protiv njenih parcijalnih nesistematskim oblicima, koji su se razvili u specifičnom društvenom okruženju, u vreme ekonomskih sankcija i međunarodne blokade Savezne Republike Jugoslavije, koju su tada činile Srbija i Crna Gora.

Tako je već 2002. godine usvojen *Zakon o javnim nabavkama*, koji je dopunjavao i noveliran 2003. i 2004. godine. Osnovna novina koju je doneo ovaj zakon jeste osnivanje Uprave za javne nabavke, što je dalo neposredne rezultate, jer je narednih godina ostvarena ušteda od 10 posto, od sume predviđene za javne nabavke. Još je značajniji *Zakon o političkim strankama*, koji je stupio na snagu 2004. godine. Intencija autora zakona bila je da se regulišu tokovi novca koje dobijaju političke partije. Finansirani političkih partija, prema percepciji javnog

²⁰ Begović Boris, Mijatović Boško (2002): *Korupcija na carini*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, str.100.

²¹ Transparency International, <http://www.transparency.org/whoweare/organisation/>, 08.05. 2019.

²² *Borba protiv korupcije u Srbiji: između norme i prakse 2009-2015*, (2016): UNDP-CESID, Beograd.

²³ Globalni indeks percepcije koji je objavila organizacija Transparency International

mnenja, imala su određena koruptivna očekivanja, odnosno postojala je opravdana sumnja da je prikriveno finansiranje političkih partija od strane privrednih subjekata već samo po sebi koruptivno. Za razliku od sličnog zakona, koji je donet u vreme režima Slobodana Miloševića, 1997. godine, novim su zakonom potpuno zabranjene anonimne donacije. Međutim, dva nezavisna kontrolna tela, Odbor za finansije i Republička izborna komisija, praktično nisu izrekle ni jednu sankciju političkim partijama koje su prekršile odredbe novog zakona, sve do 2011. godine, kada je donet *Zakon o finansiranju političkih aktivnosti*, koji troškove izborne kampanje kanališe prema sredstvima koja se dobijaju iz budžeta Republike, srazmerno zastupljenosti partije u Skupštini Srbije.

Takođe, 2004. godine donet je i *Zakon o sprečavanju sukoba interesa*, kojim je identifikovano koje funkcije pojedinac istodobno ne može da obavlja, upravo radi sprečavanja korupcije. Za sprovođenje ovog zakona obrazovan je Odbor za sprečavanje sukoba interesa, čije je funkcije kasnije preuzela Agencija za borbu protiv korupcije. *Zakon o zaštitniku građana* iz 2005, *Zakon o informacijama od javnog značaja* kao i *Zakon o državnoj revizorskoj instituciji*, iz iste godine, takođe se ubrajaju u značajne antikorupcijske zakone. Posebno je značajno obrazovanje Državne revizorske institucije, koja treba da spreči oblike centralizovane korupcije, kao i oblike korupcije na različitim nivoima vlasti.

Specijalan zakon, koji će posebno tretirati problem korupcije, donet je, međutim, kasno, u odnosu na početak demokratskih promena u društvu. Naime, 2008. godine donet je *Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije*.

Suština ovog zakona bila je da jednoj nezavisnog agenciji da široka ovlašćenja u sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

5. Agencija za borbu protiv korupcije

Konstituisanjem Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, 15. aprila 2009. godine, započeo je proces osnivanja ovog tela. Odbor je najpre trebalo da sačini poslovnik o svome radu, a potom i da sprovede konkurs za izbor direktora i zamenika direktora ove agencije. Iste godine, odmah posle stupanja na snagu ovog zakona, donet je Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta u Agenciji, i plan budžeta za prvu godinu njenog rada.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije stupio je na snagu prvog januara 2010. godine. U članu 5. utvrđene su nadležnosti Agencije, koje podrazumevaju da Agencija sprovodi Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, ali, između ostalog, i da prati istraživanja i analizira statističke i druge podatke „o stanju korupcije“.²⁴

²⁴ *Zakon o agenciji za borbuprotiv korupcije*, "Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje, 8/2015 – odluka US i 88/2019; član 5.

U Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, shodno iskustvima drugih zemalja, puna je pažnja poklonjena nezavisnom radu ove ustanove. Tako, prema članu 9. pomenutog zakona, devetočlani Odbor Agencija bira se na predlog devet predlagača: Administrativnog odbora Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja (koji predlažu kandidata na osnovu prethodnog međusobnog dogovora), Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore Srbije, Udruženja novinara u Republici Srbiji (i ovde, budući da ima više novinarskih udruženja, kandidat se bira na osnovu njihovog međusobnog dogovora). Prema istom članu Zakona, Advokatska komora i novinarska udruženja mogu da izaberu člana Odbora iz redova svojih članova.

Ovakav izbor sastava Odbora, kao i odredbe Zakona koje predviđaju razrešenje njegovih članova pre isteka četvorogodišnjeg mandata, garantuju nepristrasan rad Agencije.

5.1. Sukob interesa

Zakon u posebnom delu tretira sukob interesa, u cilju sprečavanja da neki javni funkcioner podredi javnu funkciju privatnim interesima. Tako je predviđeno da funkcioner može vršiti samo jednu javnu funkciju, izuzev ako zakonom ili drugim propisima nije drugačije određeno, ili ako od same Agencije nije za to dobio dozvolu (član 28.). Takođe, funkcioner ne može da obavlja duge poslove i delatnosti za vreme vršenja javne funkcije u obimu punog radnog vremena, sa izuzetkom onih funkcionera koji se bave naučno-istraživačkim radom, nastavnim, kulturno-umetničkim, humanitarnim ili sportskim delatnostima, pod uslovom da na taj način ne ugrožava nepristrasno vršenje javne funkcije (član 30, stavovi 1 i 2). Zakon predviđa i rokove u kojima funkcioner mora da obavesti Agenciju o drugom poslu koji obavlja, i vreme za koje on mora da, prema obaveštenju Agencije, ukoliko ona proceni da obavljanje posla ugrožava nepristrasno vršenje funkcije, prestane sa obavljanjem tog posla (član 31.).

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije izričito se zabranjuje osnivanje privrednog društva ili javne službe za vreme vršenja funkcije (član 33.), a predviđen je i postupak prenosa upravljačkih prava za vreme dok je ovo lice na funkciji (član 35.).

Poseban antikorupcijski smisao ovog dela zakona pruža član 38, u kome se zabranjuje zasnivanje radnog odnosa ili poslovne saradnje funkcionera po prestanku njegove funkcije, sa „pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnost u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijanju saglasnosti Agencije“²⁵

Preventivni karakter Zakona dolazi do izražaja u članovima koji predviđaju da sam funkcioner prijavljuje nedozvoljene uticaje kojima je izložen u vršenju

²⁵ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Ibid.*

javne funkcije (član 37), odnosno da Agenciju pismeno obavesti u roku od 8 dana, ukoliko posumnja u sukob interesa u vezi sa obavljanjem svoje funkcije, ili sa njim povezanih lica (član 32).

5.2. Pokloni

Poseban deo Zakona odnosi se na poklone, koje funkcioner prima u toku obavljanja funkcije. Tako već prvi član ovog dela Zakona (član 39.) zabranjuje primanje poklona, izuzev onih protokolarnog i prigodnog karaktera, a i u tom slučaju poklon mora da bude predat nadležnom organu koji postupi sa imovinom u javnoj svojini, osim ukoliko vrednost poklona ne prelazi 5% prosečne zarade (bez poreza i diprinosa) u Republici Srbiji. Zabranjeno je i primanje poklona za povezano lice (član 42.).

5.3. Prijavljivanje imovine

Nesumnjivo da je obaveza prijavljivanja imovine, po stupanju na javnu funkciju, i posle prestanka njenog obavljanja, značajna antikorupcijska mera. Zakon predviđa redovno i vanredno prijavljivanje imovine (članovi 43. i 44.), od čega su izuzeti samo opštinski odbornici, kao i članovi upravnih ili nadzornih odbora ustanova ili preduzeća čije je osnivač organ lokalne samouprave (član 45.). Ovim delom Zakona striktno je određena sadržina Izveštaja o imovini, koju funkcioner mora da podnese, shodno članu 43, i sadržaj Registra imovine, koji vodi Agencija.

Zakon daje pravo Agenciji da neposredno proverava imovinsko stanje funkcionera. Ukoliko utvrdi nesaglasnost između prijavljenog i stvarnog stanja, u slučaju uvećanja imovine, Agencija ima obavezu da utvrdi razloge nesaglasnosti i da o tome obavesti organ u kome funkcioner vrši javnu funkciju, i druge nadležne organe (član 49.).

Već ovako letimičan pregled odredaba Zakona o Agenciji za sprečavanje korupcije pokazuje kako je njegova suština u sprečavanju takozvane „crne korupcije“, prema *Hajdenhajmerovoj klasifikaciji*,²⁶ i to u aktivnom i pasivnom smislu. Moglo bi se reći da se izneti članovi Zakona prevashodno odnose na vidove centralizovane korupcije. Iskustvom iz ranijih godina, posle sumnjivih privatizacija i donošenja zakona i uredbi koji su bili proizvod koruptivnog delovanja, ovakva intencija Zakona svakako je razumljiva. Međutim, sa druge strane, Zakon ostavlja po strani ne samo vidove „sive“ i „bele korupcije“, nego i pojavu korupcije u zdravstvu, školstvu, administraciji – prepuštajući rešavanje ovih problema drugim zakonima. Takođe, izvan vido-kruga ostaju mala birokratska i sitna korupcija, svakodnevno koruptivno delovanje, koje, doduše, nema systemske karakteristike, ali, iako se ovde radi o manjim sumama novca, ipak predstavlja izvor nezadovoljstva, što se vidi u indeksima, na osnovu istraživanja javnog mnjenja, o čemu će više reći biti u narednom delu ovog rada.

²⁶ Bjelajac Željko (2015): str. 46.

Sa druge strane, mere koje Agencija može preduzeti protiv funkcionera, ukoliko se utvrdi da je prekoračio odredbe Zakona (od upozorenja do javnog objavljivanja preporuke za razrešenje i podnošenja inicijative za razrešenje funkcionera organu koji ga je izabrao, postavio ili imenovao) – svakako da imaju jasnu preventivnu ulogu, baš kao i obaveza povraćaja imovinske koristi u slučaju kršenja Zakona (član 55.). Međutim kaznene odredbe nisu tako stroge, izuzev za funkcionera koji prikrije imovinu, ili o njoj daje lažne podatke, kada se može izreći kazna i do pet godina zatvora.

Treba obratiti pažnju i na jedan deo Zakona koji, iako relativno kratak, ipak predstavlja dobru osnovu za borbu protiv pojave centralizovane korupcije. Reč je *Planu integriteta*, koji podrazumeva pravne i praktične mere kojima se otklanja mogućnost za nastanak i razvoj korupcije. Procenjujući izloženost institucija korupciji, ovaj plan treba da donose državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije, lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća, dok obavezujuće smernice za njegovu izradu daje Agencija (član 59.). Ovim se zapravo pojačava senzibilitet organa javne uprave na pojavu korupcije, čime se otvara put i za suzbijanje koruptivnog delovanja i na nižim nivoima, u javnim službama i preduzećima, koje, kako to pokazuju ankete, najviše pogađa građane Srbije.

6. Problemi u borbi protiv korupcije u Srbiji

Jedan od prioriteta u borbi protiv korupcije predstavlja kontrola finansiranja političkih stranaka u Srbiji. Ovaj posao olakšan je već pomenutim donošenjem Zakona o finansiranju političkih partija, kojim je omogućen znatno transparentniji uvid u njihovo finansijsko poslovanje. Pa ipak, sve do 2013. godine nije izvršena ni jedna eksterna revizija političkih subjekata, budući da političke partije nisu obavezni subjekti za kontrolu Državne revizorske institucije. Međutim, 2014. godine Državna revizorska institucija izvršila je reviziju finansijskih izveštaja tri velike partije, Srpske napredne stranke, Socijalističke partije Srbije i Demokratske stranke. Javno su objavljeni nalazi, iz kojih se vidi da je Socijalističkoj partiji Srbije dato sedam preporuka, Demokratskoj stranci četiri, a Srpskoj naprednoj stranci date su tri preporuke, i ostavljen rok od 60 dana za postupanje po tim preporukama. Takođe, protiv lica, odgovornih za učinjene propuste, podnete su odgovarajuće prijave.²⁷

Posle izbora 2016. godine, Državna revizorska institucija je ponovo izvršila proveru, najpre tri vodeće političke partije, SNS-a, SPS-a i DS-a, ali je ovog puta konstatovano da nema ozbiljnijih finansijskih nepravilnosti, pa je, kako se moglo čuti u medijima, Srpska napredna stranka dobila pozitivno mišljenje, dok su SPS

²⁷ Sajt Državne revizorske institucije, <https://www.dri.rs/mediji/Finansiranje-politickih-stranaka-u-Srbiji-%E2%80%93-efekti-kontrole.n-180.107.html/> 8. Maj 2019.

i DS dobile „mišljenje sa rezervom“, i to zbog „neevidentiranja nepokretnosti i stanja na tekućim računima“.²⁸

Iako ne raspoložemo preciznim podacima, koji bi pokazali stav javnog mnjenja kada je reč o korupciji prilikom finansiranja izbornih kampanja (u očekivanju posebnih povlastica u slučaju pobede), očigledno je da se, uprkos ranijim nalazima i delovanju Državne revizorske institucije, procenat građana koji smatraju da je ovaj vid korupcije prisutan, povećao sa 56 procenata 2009. godine, na čak 88% 2015.²⁹ Svejedno da li se radi o previše tolerantnom odnosu državnih organa, prećutnom konsenzusu političkih stranaka da se ne otvara „Pandorina kutija“, ili o načinima u suštini nelegalnog finansiranja u formi koja nije u koliziji sa zakonom (skriveni subjekat finansira političku organizaciju putem mnogobrojnih donacija koje uplaćuju članovi političke stranke pod svojim imenom) – nesumnjivo je da vlada uverenje da je ovaj vid korupcije i dalje veoma zastupljen.

Nezavisno od toga u kojoj meri je javnost upoznata sa sistemskom borbom protiv korupcije, medijski izveštaji i napisi ukazuju da finansiranje političkih partija nije dovoljno transparentno, a sa druge strane, građani su svedoci partijskog zapošljavanja i drugih vidova pristrasnosti prema glasačima i stranačkim aktivistima na lokalnom nivou, pa na osnovu toga percipiraju političke partije u celini.

Već smo istakli da je izvesni nedostatak Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije to što tek uopšteno govori o prevenciji korupcije u javnim službama i javnim preduzećima. Iako korupciju u zdravstvu sankcionišu određeni posebni zakoni, nema naznaka sistemske borbe protiv ovog vida korupcije, koji je prema percepciji građana u porastu (više od pola građana je 2018. godine smatralo da je korupcija rasprostranjena kroz gotovo sve institucije). Sprovođenje kontrola, uvođenje registra bolesnika, sistemsko zakazivanje pregleda i predložene mere centrale kontrole izdavanja lekova, nesumnjivo su mere kojima se suzbija korupcija u zdravstvu, ali i ona i dalje opstaje u području diskrecionih odluka lekara ili kvaliteta zdravstvene nege.

Slično je kada se radi o onim vidovima korupcije koji se sistemski teško otkrivaju (ostaju, na primer, izvan vidokruga eksternih revizija). Na primer, funkcioneri lokalne samouprave mogu da sklapaju ugovore sa pravnim licima, a da uplatu, na osnovu faktura, uslovljavaju procentualnom podelom iznosa. Kada je opštinski račun u delimičnoj blokadi, pa bi naplata potraživanja sudskim putem trajala godinama, jer prvo treba da se namire stariji poverioci, ovaj vid aktivne korupcije često ne ostavlja poveriocima mogućnost izbora.

Relativno blage kazne, koje predviđa Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ne odvrćaju dovoljno funkcionere od, na primer, sukoba interesa, a donošenje zakona ili uredbi vlade, kojima se dopušta neki vid centralizovane korupcije ostaje izvan fokusa kaznenih odredbi.

²⁸ Izvor: sajt dnevnog lista Blic, <https://www.blic.rs/vesti/politika/drzavni-revizor-najavio-proveru-jos-cetiri-politicke-stranke/k92p695/> 8. maj 2019.

²⁹ *Borba protiv korupcije u Srbiji: između norme i prakse 2009-2015* (2016), UNDP-CESID, Beograd, str 16.

Planovi integriteta se donose često sasvim formalno, a borba protiv korupcije se odvija kampanjski. Takođe, iako je u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije značajna uloga dodeljena uzbunjivačima, zbog manjkavosti Zakona o uzbunjivačima, samo manji broj njih je zaštićen.³⁰

Poseban problem predstavlja primena zakona, donetih u cilju sprečavanja korupcije i ignorisanje preporuka Agencije za borbu protiv korupcije koje nije zakonski sankcionisano.

7. Zaključak

Ukoliko imamo u vidu da od indeksa korupcije, do koga se dolazi na osnovu percepcije korupcije samih građana, zavisi rejting države u proceni bezbednosti (stranih) investicija, borba protiv korupcije suočava se sa začaranim krugovima, koji obezbeđuju relativnu postojanost koruptivnih pojava u određenim oblastima: percepcija korupcije smanjuje rejting za investicije, a on opet slabi razvoj ekonomije, što se odražava na ekonomsku pa potom i političku nestabilnost, koja predstavlja dobar milje za razvoj korupcije. Ovaj *circulus vitiosus* možemo izraziti i na drugi način, ukazujući na još jedan mogući urok „kulture korupcije“.³¹

Ovaj začarani krug ima, dakle sledeći oblik: siromaštvo-korupcija-povećanje indeksa korupcije-ekonomska neefikasnost-siromaštvo.

Da bi borba protiv korupcije bila uspešna, očigledno, nije dovoljno da se izglasaju antikorupcijski zakoni, i osnuje agencija čiji je zadatak da sprovodi antikorupcijsku strategiju. Opšta pojava, da se zakoni adekvatno ne sprovedu, ne ukazuje, prema tome, ne samo na postojanost ove društvene pojave, nego, kada je reč o zemljama u tranziciji, i na svojevrsnu suprotstavljenost potrebe za deregulacijom (koja treba da oslobodi privredu) i potrebe za regulacijom, radi kidanja sprege između politike i države – koju treba da sprovedu upravo nezavisna regulatorna tela, koja taj posao ne mogu da obave bez pomoći države (budući da jedino ona ima monopol na upotrebu sile).

Po mišljenju autora, potrebna je promena kompletnog društvenog ambijenta, od uspostavljanja novih društvenih vrednosti, preko povratka poštovanju moralnih načela (setimo se poruke one Brehtove drame, prema kojoj – nema dobrote u siromaštvu), sve do uspostavljanja poverenja građana u institucije. Bez ovih globalnih promena rad Agencije za borbu protiv korupcije ostaće samo „glas vapajućeg u pustinji“, a stvarni učinci u ovoj borbi samo dobar propagandni sadržaj, koji može da bude iskorišćen i u svrhu maskiranja nekog centralizovanog oblika korupcije.

³⁰ Ignjatović Svetlana, Cavlin Miroslav (2019): „Analiza uzroka i posledica korupcije u društvu“ *Vojno delo*, 3/2019 godina LXXI Beograd, str. 43

³¹ Pejanović Radovan (2012): „Korupcija kao društveno-ekonomski fenomen“, *Glasnik Antropološkog društva Srbije*, Vol 47, str 229-238.

Bibliografija

Studije i članci

- Asemoglu Daron, Robinson Arames (2013): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Profile Books, London..
- Antonić, Dragomir i dr. (2001): *Korupcija u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
- Becker D Gary (1974): *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, from National Bureau of Economic Research, Inc, 1974, <http://www.nber.org/chapters/c3625> (pristup: 22 jun 2019).
- Begović Boris, Mijatović Boško (2002): *Korupcija na carini*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
- Bjelajac Željko (2015): „Korupcija kao izazov savremenog demokratskog društva“, u *Kultura polisa*, br. 26 (XII), Pravni fakultet, Novi Sad, str. 43-57.
- Đukić Stanimir (2016): *Korupcija u Srbiji*, Privredna akademija i Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad.
- Ignjatović Svetlana, Cavlin Miroslav (2019): „Analiza uzroka i posredica korupcije u društvu“ *Vojno delo*, 3/2019 godina LXXI Beograd, str. 43
- Kaufman D, Siegedbaum R (1997): “Privatization and Corruption in Transition Economies“, *Journal of International Affairs*, Vol. 50 No. 2, Winter 1997, pp. 419-458.
- Khan Mushtaq H (2004): „Governance and Economic Development“, in Jomo, K.S. and Ben Fine (eds), *The New Development Economics*, Zed Press – Tulika Press and London, New Delhi.
- Madžar Ljubomir (2000): *Politički uzroci siromaštva*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Novi Sad/Sremski Karlovci,.
- Pejanović Radovan (2012): „Korupcija kao društveno-ekonomski fenomen“, *Glasnik Antropološkog društva Srbije*, Vol 47, str 229-238.
- Rinać Ivan (2019): „Politički i pravni problemi određenja pojma legalnosti“, *Hereticus*, Vol. XVII (2019), No.1-2, str. 140-162.
- Tanzi, Vito (1998) : „Corruption Around the World“, *IMF Staff Papers* Vol. 45, No. 4 (December 1998), pp 560/581.
- Veber Max (1976) *Privreda i društvo*, Prosveta, Beograd .

Dokumenti

- *Borba protiv korupcije u Srbiji: između norme i prakse 2009-2015*, (2016): UNDP-CESID, Beograd.
- Сајт Државне ревизорке институције, <https://www.dri.rs/mediji/Finansiranje-politickih-stranaka-u-Srbiji-%E2%80%93-efekti-kontrole.n-180.107.html/> 8. maj 2019.

- Sajt dnevnog lista Blic, <https://www.blic.rs/vesti/politika/drzavni-revizor-najavio-proveru-jos-cetiri-politicke-stranke/k92p695/> 8. maj 2019.
- Transparency International, <http://www.transparency.org/whoweare/organisation/>, 08.05. 2019.
- *Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije*, "Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – odluka US, 67/2013 – odluka US, 112/2013 – autentično tumačenje, 8/2015 – odluka US i 88/2019.

DOI: 10.5937/MegRev2103189M

Expert article

Received 08.07.2020.

Approved 16.07.2020.

THE FIGHT AGAINST CORRUPTION AND SOCIAL CONTEXT

Summary. *In this paper, the author tried to present the project of combating corruption in Serbia, starting from the theoretical definition and classification of this social phenomenon. Arguments are also provided proving that, in addition to good strategy and legal solutions, the effects in the fight against corruption also requires the establishment of a social climate in which zero tolerance for corruption will develop. The difficulty, on a global scale, is the fact that neoliberal capitalism encourages illegal activity, legitimizing it by the general rules of the free market. Bearing in mind that the provisions of the Law on the Anti-Corruption Agency also point to the prevention of corruption, the author has tried to answer the question to what extent the prevention designed here can prevent corruption, especially when it comes to those aspects that citizens in everyday life deal with most commonly encountered. The conclusion of this paper is that apart from suppressing corruption mechanisms, one should also take into account the general social situation that generates corruption – namely poverty and social insecurity, that is, suppression of corruption entails a much wider set of measures than anti-corruption laws.*

Key words: *Corruption, Impartiality, Regulation, Deregulation.*