

ULOGA PREVENTIVNIH POLITIKA I MEHANIZAMA ZA ODVRAĆANJE OD KORUPCIJE

Apstrakt:

Ovaj rad nastoji da razmotri pitanje prirode i uloge preventivnih politika i mehanizama za odvratanje od korupcije. Autor je krenuo od pitanja koja se vezuju za definisanje samog pojma korupcije kao ključnog. U drugom delu rada iznete su dominantne grupe uslova koje dovode do pojave korupcionih odnosa i na tom mestu je dat prikaz nekih konkretnih rešenja, kao otelotvorenje delatnosnog elementa svake preventivne politike za suzbijanje korupcije. U trećem, ujedno i poslednjem delu, razmotrena je sama priroda politika i mehanizama koje su predmet ovog rada, ukazano je na njihovu ulogu u društvenim sistemima, ali na pravce u kojima bi takve politike i mehanizmi trebalo da se razvijaju. Ideja koja prožima čitav rad je da se rešavanju problema korupcije mora prići iz više uglova, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti i njene karakteristike kao fenomena. Osnovni zaključak do kojeg se došlo u radu je da preventivne politike i mehanizmi moraju biti jedinstveni i konzistentni na nivou jedne države, naravno, uvažavajući pri tom pojedine osobenosti oblasti društvenog života u kojem se korupcija javlja, čineći tako jedan homogeni sistem unutar jednog pravnog poretka. Ipak, preventivne politike i mehanizmi koje razmatra ovaj rad, ne mogu efikasno delovati ukoliko ne utiču na razvoj antikoruptivne svesti u jednom kulturnom obrascu i sistemu moralnih vrednosti unutar društva.

Ključne reči: Korupcija, Preventivne politike, Uslovi, Kulturni obrazac, društveni sistemi, pravni sistem

I Definicija pojma korupcije

Korupcija se u laičkoj svesti najčešće izjednačava sa podmitljivošću i primanjem mita od strane državnih službenika i nosilaca javnih funkcija. Koliko god ovako shvaćen pojam korupcije bio nedovoljan, on je ipak značajan iz dva razloga. Prvo, činjenica da se pojam korupcije najčešće upodobljava sa podmitljivošću onih koji imaju poluge određene društvene moći (pre svega u javnom sektoru), ukazuje na to da, zapravo tako iskristalisan pojam i jeste blizu jezgra pojma, a drugi razlog je taj, što tako shvaćen pojam, pruža radnu verziju i bazu na koju se mogu nadovezivati ostali relevantni aspekti definicije u skladu sa novim naučno-istraživačkim rezultatima i samog evoluiranja pojma kroz vreme.

Prema Tanciju, tri ključna elementa u pojmu korupcije su: sticanje privatne koristi, zloupotrebu i javna ovlašćenja.¹ Na sličnim pozicijama je i Trajsman koji navodi da je korupcija zloupotreba javnih ovlašćenja zarad svoje, privatne dobiti.² Gotovo identičnu definiciju pojma dala je i Svetska banka.³

Sa druge strane, naš zakonodavac primećuje u zakonskoj definiciji i, čini se, ispravno proširuje polje zloupotrebe funkcija i ovlašćenja i na privatni sektor, te navodi da je korupcija „...odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u

¹ Nemanja Nenadić, Pojam i uzroci korupcije u: Goran P. Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.

² Daniel Treisman, The causes of corruption: a cross-national study, Journal of Public Economics 76 (2000) 399–457

³ Danilo Šuković, Korupcija u Srbiji i kako je suzbiti, u: Milan Tripković; Socijalni kapital i društvena integracija. Novi sad 2006.

javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.“⁴ Na sličan način je korupcija definisana i u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije.⁵

U svakom slučaju, činjenica je, a to i nemali broj kompetentnih autora ističe, da „...ne postoji precizna i jedinstvena definicija korupcije koja bi bila prihvaćena u nacionalnim i međunarodnim razmerama.“⁶ Društvene pojave su u velikoj meri zavisne od kulturoloških predispozicija određenog podneblja, a za potrebe ukazivanja na problem adekvatnog definisanja, dovoljno je istaći da su određene radnje sa etičkog stanovišta jedne kulturne grupacije u moralnom smislu pozitivne, dok u drugim društveno-kulturalnim zajednicama takva kvalifikacija izostaje. Mišljenja da je moguće dati jednu kulturološki neutralnu definiciju, danas su usamljena.⁷ Prema tome, jasno je da se „korupcija ispoljava u različitim oblicima u raznim zemljama, u zavisnosti od ekonomskih, političkih, socijalnih, istorijskih, moralnih, kulturnih i drugih uslova.“⁸

II Uslovi za nastajanje korupcije

Na početku ovog dela teksta potrebno je napraviti jednu terminološku napomenu, za koju autor veruje da može biti od izuzetnog značaja za što bolje razumevanje fenomena korupcije. Naime, namerno je korišćena reč „uslov“, umesto reči „uzrok“, jer uslov označava činjenični skup koji samostalno ne dovodi nužno do određene posledice, dok uzrok predstavlja činjenični skup koji samostalno nužno proizvodi određenu posledicu. Prema tome, autor veruje da ne postoji niti jedan sklop činjenica koji bi nužno doveo do koruptivnih efekata, već do njih dolazi u sadejstvu i međusobnoj interakciji mnogobrojnih uslova, koji stvaraju plodno tle za korupciju. U skladu sa epistemološkim pravilom: “Ako se tvrdi da je uzrok neke pojave sve, onda to istovremeno znači i ništa.”⁹, u ovom radu će, prema stavu autora, biti razmatrani eklatantni uslovi nastanka koruptivnog fenomena, jer je to najcelishodnija polazna tačka za dalje izučavanje i prezentovanje onoga što je u fokusu ovog rada, a to je uloga preventivnih politika i mehanizama za odvrćanje od korupcije.

4 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011

5 Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine ("Sl. glasnik RS", br. 57/2013)

6 Borislav Marić, Fenomenologija i etiologija korupcije u sistemu izvršenja krivičnih sankcija, u: Kriminalitet u tranziciji, fenomenologija, prevencija i državna reakcija, MMVII

7 Goran P. Ilić, Politička korupcija Versus Vladavina prava, u: Goran P Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.

⁸ Op.cit. Borislav Marić

⁹ Ignjatović Dj., Kriminologija, Beograd 2011.

Politički uslovi

Društveni sistem u dobrom delu zavisi od političkog, samim tim je jasno i da političkim pitanjima moramo posvetiti posebnu pažnju, uvažavajući izuzetnu osetljivost teme. U prilog tome govori i rezultat jednog ispitivanja sprovedenog u Letoniji 1999. godine, gde je 79% stanovništva zauzelo stav da se korupcija može umanjiti samo ako se borba protiv nje vodi na najvišem nivou.¹⁰ Nužno je ukazati na važnost pitanja parlamentarnih i predsedničkih izbora, budući da se na taj način, iz redova političkih partija koje osvoje većinu glasova i postavljaju na funkcije pojedinci koji će imati moć odlučivanja o svim važnim pitanjima u državi tokom trajanja mandata. Prema Tanciju, za koga je moć odlučivanja¹¹ jedan od faktora koruptivnog dejstva, nema korupcije ukoliko bar jedan od učesnika u korupcijskom odnosu nije u mogućnosti da donosi odluke. Dakle, politički izbori utiču na to ko će donositi odluke koje su podobne da dovedu do korupcije. Sledstveno tome interesantno je pitanje promene izbornih sistema, tj. načina na koji građani sa pravom glasa ostvaruju svoje pravo. Primetna je tendencija da se na izborima za narodne poslanike ne glasa za pojedinog narodnog poslanika, već za stranačku listu, tako da glasač, uglavnom nema predstavu ko su ljudi koji treba da ga reprezentuju u Narodnom parlamentu. Čini se da bi sistem u kome se glasa za samu ličnost poslanika na nivou lokalnih jedinica samouprave, a ne predloženu listu, što je slučaj u Engleskom parlamentarnom sistemu¹² bio dobro rešenje u pogledu potencijalnog onemogućavanja narodnih poslanika u vršenju koruptivnih aktivnosti. Takav sistem omogućava i jedan vid neformalne - socijalne kontrole upravo na nivou tih jedinica lokalne samouprave koje su izabrale poslanika na funkciju. Problem glasanja za tzv. „stranačke liste“, otvara još jedan, jednako kompleksan, a to je „trgovina“ poslaničkim mandatima. Pojedini autori ovu pojavu shvataju i kao najkarakterističniji oblik političke korupcije.¹³ Radi se o promeni poslaničkih klubova od strane narodnog poslanika unutar parlamenta, koji za promenu „političkog stava“ stiče određenu imovinsku korist. U periodima političkih nestabilnosti, ta pojava može biti izuzetno izražena, pa je tako u Italiji od 1996. do 1999. godine čak 100 poslanika promenilo „stranački tabor“.

Pitanje finansiranja političkih partija, takođe u ovom kontekstu valja dobro razmotriti. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti¹⁴ određuje izvore i način finansiranja političkih

¹⁰ Rasma Karklins, Sistem me je naterao, u izdanju misije OEBS za Srbiju.

¹¹ Op. cit. Nemanja Nenadić, Pojam i uzroci korupcije.

¹² Ratko Marković, Ustavno pravo, Beograd 2016.

¹³ Miodrag Jovanović, Demokratska konsolidacija i politička korupcija, u: Goran P. Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2007.

¹⁴ Zakon o finansiranju političkih aktivnosti ("Sl. glasnik RS", br. 43/2011 i 123/2014)

subjekata. Naš Zakon, što je inače i trend u svetskom zakonodavstvu u materiji finansiranja političkih stranaka, pretpostavlja dva osnovna vida izvora finansiranja političkih stranaka, a to su javni i privatni. Posebnu pažnju treba pokloniti drugom izvoru, budući da su upravo sredstva uplaćivana iz privatnog kapitala bila povod korupcijskih skandala, poput onih u Italiji, Japanu, Velikoj Britaniji, Francuskoj, svetskoj javnosti najpoznatijih.¹⁵ Jednostavno, nemogućnost potpune kontrole sredstava datih za političke aktivnosti iz privatnih izvora, otvara pitanje stvarne namere da se pomogne političkoj stranci, a razlozi su najčešće krajnje lukrativni, bez prevelikog altruizma i vere u političku ideju i program. Takvi prilozima u najvećem broju slučajeva dolaze iz kriminalnog miljea¹⁶ koji na taj način postaje parapolitički subjekt, sposoban da izdejsstvuje odluke sa pozitivnim imovinskim efektom za sebe. Moguće rešenje za ovakvo stanje stvari, prema stavu autora, je potpuno raskidanje sa mogućnošću finansiranja političkih partija iz privatnih sredstava, po principu, odstranjivanja problema zajedno sa korenom. To svakako ne može biti jednostavan poduhvat, imajući u vidu da je oblik finansiranja u smislu privatnih priloga, najdominantniji u mnogim zemljama.¹⁷ Mogućnost finansijske podrške u vidu članarina koje uplaćuje članstva, koje poznaje naš Zakon, ali i mnogi drugi u svetu, je nešto umerenija varijanta privatnih priloga, budući da limitira krug potencijalnih finansijera na članstvo stranke. Ovakav način finansiranja je nešto pogodniji za kontrolu, ali je i on podložan raznim manipulacijama kao što je fiktivno članstvo i dr. Očigledan antipod privatnim prilozima je finansiranje iz javnih, budžetskih sredstava, ali ni ovaj oblik finansiranja nije bez oštih kritika, najčešće isticanjem prigovora da je to „nepotrebno zavlčenje u džep poreskih obveznika.“¹⁸ Naravno da ovome treba dodati i mogućnost mahinacija prilikom same raspodele javnih sredstava strankama, što je još jedan razlog *contra*. Ipak, on pored toga što nadležnim organima pruža mogućnost nešto lakše kontrole finansiranja, od onog u vidu privatnih priloga, pruža i mogućnost za ravnomernu raspodelu sredstava među strankama, što je preduslov za ravnopravnu političku borbu, koja bi *per se* trebalo da bude brana koruptivnim odnosima. Naravno, sve to, ukoliko se sredstva izdvajaju u skladu sa mogućnostima i ekonomskim potencijalom odnosne države. U svakom slučaju, kod nas postoji Zakon koji reguliše ovu materiju, međutim, primetno je da se ne primenjuju dosledno njegove odredbe, na šta ukazuje i Izveštaj Agencije za borbu protiv

¹⁵ Aleksandra Drecun, *Finansiranje političkih stranaka-Komparativno i pozitivno pravni aspekt-*, u: Goran P. Ilić; *Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Beograd, 2007.

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ *Ibidem*

korupcije o kontroli troškova političkih subjekata u izbornoj kampanji 2012. godine¹⁹. Čini se da je u okviru ovog pitanja krucijalno otkriti ko finansira, ili možda preciznije, ko stoji iza onog ko finansira političke stranke, jer, korumpiran može biti neko ko utiče na donosioca odluke u procesu političkog odlučivanja,²⁰ što je prethodno naznačeno prilikom raspravljanja o izvorima finansiranja političkih stranaka. Primer za uticaj onoga ko utiče na formalnog donosioca odluka bi mogao biti slučaj donacije od skoro 700.000,00 evra koji je Politička unija koju predvodi nemačka kancelarka Angela Merkel dobila od automobilskog koncerna BMW, a odluka o velikom novčanom prilogu postala je dostupna javnosti samo dan nakon što je Nemačka sprečila usvajanje propisa o granicama emisije ugljendioksida za automobile u Evropskoj uniji²¹. Budući da je i taj slučaj zataškan, kao i slučaj da se nije ozbiljno pristupilo razmatranju pomenutog izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije, jasno je da se u otkrivanje ovakvih finansijskih manipulacija mora uključiti i nezavisno istraživačko novinarstvo, imajući u vidu da politički postavljeni organi izvršne vlasti često nisu motivisani za istraživanje po službenoj dužnosti ovakvih slučajeva po principu, „zašto bih sekao granu na kojoj sedim“.

Konačno, sa političkim pitanjima, u kontekstu razmatranja o koruptivnim odnosima i politici i mehanizmima za odvracanje istih, potrebno je imati u vidu i političke sisteme i državna uređenja u okviru kojih do koruptivnih odnosa dolazi. Pojedini autori, čak smatraju da je jedan od dva uzroka korupcije autoritarni oblik vladavine.²² Sa druge strane, često se u literaturi ističu problemi društva u tranziciji, od komunističkih ka demokratskim sistemima, i u tom smislu posebno ističe mogućnost pojave korupcionih odnosa u tzv. nekonsolidovanim demokratijama.²³

Uslovi i problemi povezani sa javnom upravom

Pod sintagmom „problemi povezani sa javnom upravom“ treba podrazumevati, pre svega, svojstva onih koji imaju određene poluge moći, ponajviše javnih funkcionera i službenika po položaju. Takođe, u ovom kontekstu, relevantan je i način imenovanja istih lica na svoje funkcije, kao i način zasnivanja radnih odnosa u javnoj upravi. U tom smislu, treba imati u vidu problem nepotizma i kronizma, ali i političkog, stranačkog zapošljavanja. Vlada kao nosilac izvršne vlasti nije deo uprave, ali stoji na njenom čelu, formira je i definiše okvire

¹⁹ Op. cit. Goran P. Ilić, Politička korupcija Versus Vladavina prava.

²⁰ Op. cit. Nemanja Nenadić, Pojam i uzroci korupcije.

²¹ Op. cit. Goran P. Ilić, Politička korupcija Versus Vladavina prava.

²² Čedomir Čupić, Politička korupcija, u: Slaviša Orlović; Partije i izbori u Srbiji -20 godina-, Beograd,2011.

²³ O tome, op.cit. Miodrag Jovanović, Demokratska konsolidacija i politička korupcija.

njenog rada. Valja početi od samog izbora nosioca vlasti u smislu javne uprave. Veliki je broj *lex specialis* zakona koji utvrđuju da je postavljanje na određene funkcije moguće samo putem javnog konkursa. To je i stanovište u zakonu koji je *lex generalis* ujedno i *sedes materiae* za ova pitanja, a to je Zakon o opštem upravnom postupku. Ipak, poznat je i nemerljiv broj slučajeva da su direktori bili postavljeni mimo konkursa ili uz značajne povrede konkursnog postupka. Na to je ukazano i u redovnom godišnjem Izveštaju Zaštitnika građana Republike Srbije za 2015. godinu podnetom Narodnoj skupštini, kojim se narodnim poslanicima, između ostalog, predočava povreda i izostanak čitavog konkursnog postupka. Dakle, neophodno je učiniti transparentnim i javnosti dostupnim svaki konkurs i izveštaj konkursnih komisija za postavljenje na funkcije, ali redovno, a ne povremeno što je praksa u većini zemalja sa visokom stopom korupcijskih odnosa. Koliko korupciono motivisani pojedinci sa određenim polugama moći odlučivanja u javnoj upravi mogu biti dovrtljivi pokazuje i naglo redukovanje tekstova i uslova za postavljenje na određeno radno mesto ili funkciju koji se nalaze u sistematizacijama. Npr. događa se da se kao uslov za postavljenje na javnu funkciju ne traži završen Saobraćajni ili Građevinski fakultet, u zavisnosti od toga kojom se delatnošću organ uprave bavi, već se samo traži „završen fakultet tehničkog usmerenja“, te se može vrlo lako dogoditi da osoba sa završenim tehničkim fakultetom za preradu voća i povrća bude na rukovodećem mestu saobraćajne ili građevinske direkcije. Dakle, de lege ferenda to je prema uslovima iz sistematizacije, a uz ovako ili slično sastavljen konkurs - sasvim moguće izvesti „zakonito“. Time se stvara nekompetentan rukovodeći kadar, a nekompetencija uspešno pospešuje korupciju. Takođe, nekompetencija kadrova, a posebno onih koji imaju najveća ovlašćenja, dovodi i do nepoverenja u državne institucije, u ovom slučaju, organe javne uprave. Takvo stanje stvari svakako dodatno razvija koruptivno plodno tle. Na ovom mestu, valja razmotriti i pitanje stranačkog zapošljavanja, koje je sveprisutna pojava u gotovo svim državama, a naročito u onim sa slabim sistemima kontrole i mehanizama borbe protiv korupcije. Ono slabi poverenje i integritet institucija, gomila kadrove bez ikakvog racionalnog osnova i stvara utisak da se sve može, pa i da se dođe do željenog radnog mesta bez ikakvih, sistematizacijom ili drugim pravnim aktom, traženih kvalifikacija, samo uz pripadnost ili povezanost sa određenom političkom strankom. „Tamo gde nije uspostavljen integritet često su pojedinci zloupotrebljeni ili dovedeni u situaciju da postaju poltroni nadređenih. Upravo takve pojave omogućavaju korupciju, odnosno koruptivna delovanja“²⁴. Sličan efekat ima i pojava nepotizma,²⁵ ali uz primedbu da

²⁴ Čedomir Čupić, Zlatko Minić, Rečnik korupcije, Beograd, 2014.

se ona može nešto jednostavnije suzbiti, ukoliko za to postoji politička volja. Činjenica je da retko gde postoje sistemski, *sedes materiae* zakoni koji bi se bavili ovim pitanjem, i na jedan jedinstven način uredile ovu oblast. Pojedini organi uprave imaju pravilnike koji zabranjuju pojavu nepotizma, ali je to još uvek nesistemski pristup rešavanju ovog problema. Usled nesistemskog pristupa ovom pitanju, primetna je pojava da određeni zakoni ili pravilnici različito tretiraju i definišu krug lica čije bi se zapošljavanje moglo okarakterisati kao nepotizam. Otuda je moguće da zapošljavanje srodnika iz pobočne linije 3. stepena prema jednom pravilniku ispunjava uslove za nepotizam, a prema drugom ne. Sve rečeno za nepotizam, važi i za kronizam,²⁶ samo što je „ortački“ odnos znatno teže definisati, a samim tim i legislativnim putem iskoreniti.

Karakteristična vrsta korupcije koja se vezuje za organe uprave je tzv. korupcija bez dosluha.²⁷ Ona podrazumeva da zaposleni u javnoj upravi prihvata određenu imovinsku korist, da bi uradio nešto što je inače prema propisima dužan da uradi. Bez te imovinske protivkoristi, on ne bi ispunio svoju dužnost. To sugeriše da je potrebno dodatno osnažiti i razviti mehanizme za kontrolu rada, kroz razne izveštaje i provere, ali i otvara jedno izuzetno značajno pitanje, a to je pitanje motivisanosti zaposlenih. Naime, teško je očekivati od bilo kog zaposlenog, pa tako i od zaposlenih u javnoj upravi da će biti motivisani da predano i u skladu sa stručnim i etičkim načelima obavljaju dužnost uz saznanje da ne postoje ili se ne primenjuju na adekvatan način legitimni kriterijumi za napredovanje u službi, kao i činjenica da su plate po pravilu neproporcionalne radu i odgovornosti na poslu, a što je najvažnije, nedovoljne za obezbeđivanje lagodnog života. U takvim okolnostima, pojava korupcije je sasvim izvesna i očekivana.

Od izuzetnog značaja je i pitanje pravnih akata po kojima organi uprave funkcionišu, odnosno koje sprovode. Pitanje donošenja zakona, tradicionalno se smatra delokrugom zakonodavne vlasti, ali predlozi zakona uglavnom potiču od organa uprave, te se može govoriti o relativizmu stroge podele vlasti na zakonsku i izvršnu. Međutim, uprava je ta koja razrađuje zakonske odredbe donoseći pravilnike i druge podzakonske akte koji bliže regulišu određene pravne odnose, a posebnu pažnju treba obratiti na podzakonske akte uprave koji regulišu način rada u tim organima. Naime, najčešće zamerke i u literaturi, ali i u javnom mnjenju jesu sporost i neorganizovanost. Karakterističan primer za to je postupak izdavanja određenih dozvola ili odobrenja. Upravo je jedna od kategorija rangiranja poslovnog

²⁵ Zapošljavanje članova svoje porodice.

²⁶ Zapošljavanje bliskih lica i prijatelja.

²⁷ Boris Begović, *Ekonomska analiza korupcije*, Beograd, 2007.

ambijenta u državama na Doing business²⁸ listi i sistem dozvola i odobrenja. Što je taj sistem sporiji i neorganizovaniji, opterećen mnoštvom nepotrebnih zahteva i dokumenata, korupcija ima više izgleda da nastane. Zbog takvih pojava u upravi, razvio si i jedan ambivalentan koncept „korisne korupcije“²⁹, koja omogućava ljudima da prevaziđu nejasna i loša rešenja uprave i „humanizuje međusobni odnos između naroda i javnih službenika“³⁰ Transparentnost rada javne uprave je *condicio sine qua non* za podizanje kvaliteta rada i uticanje na smanjenje korupcije. Interesantan primer kako se to u praksi može postići, mimo održavanja ponekad i prečestih konferencija za štampu dat je u našoj literaturi : „U šalter sali sa više službenika koji mogu da prime predmet od stranke, gde su procedure i rokovi za dobijanje dokumenata objavljeni na vidnom mestu, mnogo je manja mogućnost za korupciju, nego u slučaju kada službenik, jedini koji je zadužen za „vaš slučaj”, prima stranke u kancelariji i sam procenjuje šta je sve od papira potrebno da bi se u roku, koji je samo njemu poznat, dobio traženi dokument. To je najjednostavnija ilustracija transparentnosti u praksi.“³¹

Cilj kome treba težiti je da se formira jedan vid etički ispravne uprave, a da bismo dobili etički sposobnu upravu, potrebno je da imamo i edukovanu upravu. To se, u prvom redu postiže kontrolom obrazovnog sistema i nemogućnošću da se dolazi do diploma koje nisu ekvivalent stečenih znanja i veština. S toga, izuzetno je značajno pitanje koruptivnih odnosa, pre svega u visokoškolskim institucijama, što bi moglo biti tema zasebnog naučnog rada. Ipak, budući da je edukacija proces koji podrazumeva kontinuitet, potrebno je konstantno raditi na podizanju nivoa znanja zaposlenih u organima uprave kroz organizovanje redovnih stručnih kurseva i stvarati od uprave „zajednicu koja uči“³². Edukaciji tokom samog radnog odnosa treba pristupiti sa maksimalnom ozbiljnošću, a eventualna propuštanja ili očigledno nemaran odnos zaposlenih prema edukativnim merama, trebalo bi da rezultiraju novčanim kaznama, a u pojedinim slučajevima i otkazom ugovora o radu ili razrešenjem sa funkcije. Ipak, edukacija nije dovoljan uslov za postizanje etičnosti u radu organa javne uprave, potrebno je doprinositi joj i na mnoge druge načine, kao što je izrada Etičkih kodeksa i sistema sankcija u slučaju ne postupanja po njima. „Važan put za ostvarivanje društva sa što manjim stepenom korupcije je stvaranje moderne i efikasne državne administracije.“³³

²⁸ <http://www.doingbusiness.org/rankings>

²⁹ Op. cit. Rasma Karklins, Sistem me je naterao.

³⁰ Ibidem

³¹ Op. cit. Čedomir Čupić, Zlatko Minić, Rečnik korupcije.

³² Dragoljub Kavran, Javna uprava – Reforma, Trening, Efikasnost-, Beograd, 2003.

³³ Zoran Perović, Zloupotreba službenog položaja, u: Privredni kriminal i korupcija, Beograd, 2001.

Ekonomski uslovi

Stanje ekonomija utiče na korupciju na taj način što je ona daleko prisutnija u siromašnim državama, koje se danas često poistovećuju sa zemljama u tranziciji, gde su koruptivne aktivnosti nekada uslovljene obezbeđivanjem egzistencije. Pojedini autori, čak zastupaju stav da je siromaštvo uz autoritarni oblik vladavine glavni uzrok korupcije.³⁴ Primera radi, u Keniji, zemlji koja se po mnogim parametrima smatra siromašnom, prosečan urbani Kenijac svakog meseca prosečno odvoji oko 93 funte za različita podmićivanja, što je oko 31 odsto prosečne mesečne plate u Keniji od 295 funti.³⁵

Dominantna su stanovišta da su upravo ekonomska i politička korupcija, bazični oblici korupcije.³⁶ U svakom slučaju, ukoliko protivpravno prisvajanje imovinske, dakle koristi u ekonomskom smislu, shvatimo kao negativnu posledicu korupcionog odnosa, dolazimo do onoga što je zanimljivo kod odnosa stanja ekonomije i korupcije, a to je da se određeni ekonomski odnosi i stanja javljaju i kao uslov i kao štetna posledica korupcionog odnosa. To znači da sama posledica povećava uslove za nastanak korupcije, što nas uvodi u jedan začarani krug iz koga se teško izlazi.

Činjenica da učešće u komercijalnoj aktivnosti sve više uzimaju privredna društva u privatnom vlasništvu, za razliku od preduzeća u svojini države, proširuje polje mogućih korupcionih odnosa i na privatni sektor, tj. ne možemo više vezivati korupciju samo za delatnost javnih službenika.

Neophodno je poraditi na mehanizmima za podizanje životnog standarda i kupovne moći stanovništva. Cene na tržištu ne smeju biti uslovljene aspiracijama velikih privrednika i privrednih društava, već realnim tržišnim uslovima, kupovnoj moći i prosečnim primanjima po glavi stanovnika. Čak i metodom prostog upoređivanja dostupnog, recimo, prosečnom turisti koji obiđe nekoliko zemalja, stiče se utisak da su cene u određenim zemljama u očiglednoj nesrazmeri sa životnim standardom stanovništva. To nedvosmisleno dovodi do stvaranja koruptivnih odnosa. Jasna opredeljenja našeg zakonodavca, ali i zakonodavaca mnogih drugih zemalja u tranziciji da se ekonomska moć države podstiče stranim ulaganjima, nisu sporna. Ali, postavlja se pitanje, kako korupcija u jednoj zemlji utiče na motivisanost stranog ulagača da u njoj ulažu svoja sredstva. Odgovor na to pitanje daje i studija prof. Veja sa Harvarda u kojoj je izneo da povećanje korupcije za 1 poen dovodi do smanjenja direktnih

³⁴ Op. cit. Čedomir Čupić, Politička korupcija.

³⁵ Op.cit. dr Jovan Ćirić, mr Mario Reljanović, Nemanja Nenadić, Marko Jovanović, Dragan Dobrašinović, Danilo Pejović, Korupcija- problemi i prevazilaženje problema-.

³⁶ Op.cit. dr Jovan Ćirić, mr Mario Reljanović, Nemanja Nenadić, Marko Jovanović, Dragan Dobrašinović, Danilo Pejović, Korupcija- problemi i prevazilaženje problema-.

stranih investicija za 16 procenata. Prethodno je uspostavio skalu vrednovanja korupcionih poena od 1 do 10.

Dakle, sve povoljnosti koje stranim ulagačima poput stabilizacionih klauzula pružaju Zakon o stranim ulaganjima i međunarodni ugovori, nisu dovoljni, jer strani privredni subjekti zahtevaju nisku stopu korupcije, a ukoliko bi se i upustili u ulaganja u zemlje sa visokim stepenom korupcije, oni bi nužno, zahvaljujući svojim sredstvima, počeli da utiču na donošenje političkih odluka, te se ponovo vraćamo na efekat iznet u delu teksta o političkoj korupciji. Zanimljive su teze pojedinih autora koji smatraju da korupcija ima i pozitivna ekonomska dejstva. Takvi stavovi uglavnom se objašnjavaju time da podmićivanjem službenika utiče na njihovo ekonomsko blagostanje, a oni postaju motivisaniji da rade, a samim tim i efikasniji, što ima pozitivne ekonomske efekte po samo društvo.

U kontekstu ekonomskih uslova valja pomenuti i teoriju Bekera o hedonističkom proračunu. Ona, ukratko, kaže da će se pojedinac odvratiti od određenog pribavljanja protivpravne imovinske koristi ukoliko je kazna koja će mu izvesno uslediti, prevazilazi tako stečenu korist. Dakle, oni koji se bave kriminalom – u ovom slučaju – korupcijom, ponašaju se u krajnjem slučaju ekonomski racionalno, tako da teže da maksimizuju korist koju uživaju, donose racionalnu odluku da li će prekršiti određeni propis ili ne.³⁷ Sličnu postavku dala je i Rouz- Ekerman³⁸, da se i država ponaša ekonomski racionalno, uvažavajući dakle ekonomske odnose, prilikom odlučivanja da li pristupiti borbi protiv korupcije. Jednostavno, pristupiće joj ukoliko je očekivana ekonomska korist veća od njenih troškova.

Dakle, budući da su ekonomski motivi oni koji pokreću korupciju, jasno je da se podizanjem ekonomskog rasta i blagostanja utiče na smanjenje nivoa korupcije, tj. potrebe da se koruptivno deluje.

Mediji i korupcija

Uticaj medija na korupciju je od nemerljivog značaja, a najviše zbog toga što su oni ti koji javnom mnjenju treba da prezentuju pravo stanje korupcije u društvu, kao i da se bave jednim vidom neformalne istrage ovog štetnog društvenog fenomena. Ne samo da je za medije nužno da izveste o nečemu, već da to čine pravovremeno³⁹. Jer, jedino posedovanjem

³⁷ Boris Begović, *Ekonomska nejednakost i kriminal: pregled teorijskih i empirijskih nalaza*, u: Đorđe Ignjatović, *Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja I deo*, Beograd, 2007.

³⁸ Citirano prema Boris Begović, *Ekonomska analiza korupcije*.

³⁹ Aleksandra Ilić, *Mediji i korupcija*, u: Goran P Ilić; *Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu*, Beograd, 2015.

tačne, ali i pravovremene informacije, može se na pravi način reagovati i preventivno i represivno. Nadalje, mediji su ti koji treba da insistiraju na transparentnosti rada javne uprave i vlade, a za tako nešto moraju biti obavešteni o odnosnom pitanju, istrajni i nezavisni. Izuzetan uticaj istraživačkog novinarstva nije moguće ostvariti ukoliko su mediji pod direktnim i očiglednim uticajem koruptivno potencijalnih nosioca vlasti. S toga, predloženo rešenje bi moglo da bude da se zabrani članstvo političkih subjekata u upravnim odborima medijskih kuća. Pravi pristup je da regulatorna tela imaju što veću ili potpunu nezavisnost u radu, a da država ima obavezu finansiranja istih, a u određenim restriktivnim situacijama i pravo parlamentarne kontrole

Potrebno je dozvoliti potpunu slobodu pristupu informacijama medijima, što, na žalost, nije tendencija u mnogim državama, pa ni kod nas. Iz istog razloga, nisu poželjne uredbe koje ograničavaju takav pristup informacijama medijima, dajući tako određenim dokumentima svojstvo državne tajne. Naravno da dokumenti sa svojstvom državne tajne treba da postoje, ali u razumnoj i redukovanoj meri. U tom smislu, zbog značaja podizanja svesti u javnom mnjenju o značaju korupcije i buđenju stanovništva iz letargije i apatije, stvara se vid jake neformalne socijalne kontrole, prema mnogim autorima, jači od bilo kog vida formalne. Upravo je zato značaj medija i slobodan pristup informacijama jedna od najznačajnijih antikorupcijskih mera. Može se govoriti i o ogromnom uticaju medija na političke prilike i dešavanja, a u tom smislu, potrebno je učiniti ravnopravnom „izbornu utakmicu“ na taj način što će se regulisati način obraćanja političkih partija samim biračima. Idejna rešenja mogla bi voditi do jasnog zakonskog definisanja mogućnosti pojavljivanja i reklamiranja političkih partija i njihovih predstavnika u medijima. Neophodno je onemogućiti veće i bogatije partije da potpuno istisnu one manje i onemoguće im pristup biračima. To bi se moglo učiniti jasnim zakonskim uslovima o pojavljivanju u medijima, koje bi sa aspekta vremenskog prostora moralo biti jednako. Dakle, ne proporcionalno i srazmerno političkoj moći, već jednako. Alternativa ovom pristupu, mogao bi biti radikalniji, koji bi podrazumevao potpunu zabranu oglašavanja političkih partija u medijima, što bi *de facto* otklonilo uticaj marketinga na psihologiju birača, te se ne bi glasalo za bolju reklamu, nego za ostvarene rezultate ili predložena programska rešenja.

Mediji u odnosu na korupciju mogu delovati i pozitivno i negativno⁴⁰. Sa jedne strane, mogu biti jedan od uslova za nastanak i razvoj korupcije, dok sa druge strane mogu imati jaku

⁴⁰ Stanko Pihler, Sloboda medija kao faktor borbe protiv korupcije, u: Privredni kriminal i korupcija, Beograd, 2001.

preventivni ulogu. Kakvu će ulogu imati u konkretnom slučaju, zavisi od načina izveštavanja, odnosno propuštanja istog. Ipak, nesumnjivo je da mediji danas, budući da živimo u periodu koji se od strane mnogih sociologa naziva „informatičko doba“⁴¹ imaju presudan uticaj na mnoge društvene odnose, a u kontekstu borbe protiv korupcije, naročito na formiranje, razvoj i održavanje antikoruptione svesti u mnjenju.

Korupcija u organima koji treba da se bave suzbijanjem korupcije

Kako se boriti protiv korupcije, kada ona, nesumnjivo postoji i u organima koji treba da je odstrane iz društvenog sistema? Dakle, pod ovim uslovom treba shvatiti takozvani efekat „unutrašnjeg neprijatelja.“ Potrebno je iznaći sisteme da se korupcija, najpre odstrani u tužilaštvu, policiji i sudstvu, da bi se protiv nje pavela uspešna borba u svim ostalim sferama. Ne želeći efekat otvaranja Pandorine kutije, ovde bi samo valjalo naglasiti nekoliko značajnih momenata i rešenja iz stranih zakonodavstava. Čini se izuzetno svrsishodnim predloženo rešenje u nemačkom zakonodavstvu koje bi, u slučaju da je pravnosnažnom presudom donetom u krivičnom postupku utvrđeno krivično delo policajca, on bio lišen prava na ostvarivanje penzije. Ovo uopšte nije beznačajna mera za odvraćanje od korupcije, budući da bi u navedenom slučaju zbog jednokratne protivpravne koristi policajac bio lišen višegodišnjih redovnih primanja. U tom smislu, nejasna su i relativno nova rešenja pojedinih zakonodavstava koja propisuju da se u policiji ne može zasnovati radni odnos na određeno, već samo na neodređeno radno vreme, što čini snažan motiv da ukoliko žele da zadrže posao, ipak moraju oslušivati želje nadređenih iz političkog miljea, ne bi li im radni odnos bio produžen. Napominje se u radovima pojedinih autora i uticaj tzv. policijske kulture na vršenje koruptivnih radnji, kao i pojavu da policajci često štite jedni druge, zvanu „kolektivna samozaštita“.⁴² Takođe, određeni sektori u policiji su zbog prirode delokruga nadležnosti i ovlašćenja pogodniji za koruptivno delovanje.⁴³ Konačno, osnovni problem u antikorupcijskim organima (policija, tužilaštvo, sudstvo) su male mesečne zarade koje demotivišu zaposlene. Pojedini autori iznose interesantnu tezu o stvaranju negativne slike u javnosti o npr. korumpiranom sudstvu, na taj način što će advokat u želji da za sebe prigrabi što veću ekonomsku korist, tražiti više novca od klijenta, uz obrazloženje da deo mora da dá

⁴¹ Mitrovic M., Bovan S., Osnovi sociologije prava, Beograd, 2012.

⁴² Božidar Banović, Korupcija u policiji u: Goran P Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.

⁴³ *Tim Newburn*, Understanding and preventing, police corruption: lessons from the literature

sudiji da bi izdejstvovao za njega povoljnu odluku.⁴⁴ Bez obzira na, ponekad i neosnovan negativni imidž sudstva, činjenica je da je sudijama suđenje u predmetima gde su okrivljeni javni funkcioneri često vrlo neugodno⁴⁵, te su usled raznih pritisaka, moguće i presude koje nisu zasnovane na zakonu.

III Zaključno razmatranje o preventivnim politikama i mehanizmima za odvracanje od korupcije

Iz prethodno navedenog može se zaključiti da je korupcija odnos koji je karakterističan za sva društva i sve političke sisteme, samo može biti sporno u kojoj meri je ona izražena. Nakon pojedinačnog prikaza određenih uslova za pojavu korupcije i na istom mestu nekoliko predloženih konkretnih rešenja za njeno suzbijanje i odvracanje od nje, neophodno je istaći da nije poželjno imati odvojene politike i mehanizme za različite oblasti u kojima se vodi borba protiv korupcije. Korupcija je fenomen koji je iniciran istim uslovima i koji rezultira, po pravilu, sličnim posledicama. Razmatranje korupcije odvojeno po oblastima sektorski, trebalo bi da ima za cilj samo da ukaže na određene osobenosti, kako u pogledu uslova, tako i u pogledu posledica koje korupcija u odnosnim oblastima izaziva. Preventivna politika za odvracanje od korupcije dakle, mora biti jedinstvena i konzistentna, uz uzimanje u obzir pojedinih osobenosti, tamo gde je to potrebno.

Ukoliko korupciju shvatimo kao jednu sistemsku bolest društva, jasno je da se protiv nje možemo boriti samo izgradnjom sistema koji bi je suzbio. Sledstveno tome, sa jednakom pažnjom moramo prići svakom obliku korupcije, pa čak i onom naizgled najbezazlenijem, koji se u literaturi naziva „belom korupcijom“⁴⁶ Svaki oblik korupcije, različitim intenzitetom utiče na jačanje koruptivnog, a istovremeno, razgradnju antikoruptivnog sistema u društvu. Nije moguće boriti se stihijom protiv sistema, a da je korupcija jedan od najpostojanijih sistema dokazuje podatak da je ona u civilizaciji prisutna još od antičkih vremena⁴⁷ i da je do danas zadržala sve svoje karakteristike, konstantno nalazeći načine da odoli sistemima usmerenim da je suzbiju. Otuda se može konstatovati, vodeći se logikom ekonomskih teoretičara koji u korupciji vide i pojedine pozitivne aspekte, da je, zapravo korupcija ta koja je uticala na formiranje mnogih sistema za borbu protiv nje, od kojih su se pojedini izdvojili i

⁴⁴ Miodrag Majić, Korupcija u pravosuđu, u: Goran P Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.

⁴⁵ Op. cit. Rasma Karklins, Sistem me je naterao.

⁴⁶ Op. cit. Goran P. Ilić, Politička korupcija Versus Vladavina prava.

⁴⁷ U literaturi se mogu naći mišljenja da je ona postojala i u praistoriji.

stekli reputaciju uspešnih i efikasnih. Za sada se izdvajaju tri modela: hongkongški, Novog Južnog Velsa u Australiji i švedski.⁴⁸ Korisno je poznavati karakteristike određenih sistema, radi lakšeg proučavanja načina borbe protiv korupcije i naravno njihove primene, ali se tome mora staviti jedna ozbiljna napomena. U skladu sa Teorijom o pravnim transplantima, (Alan Watson) ne treba očekivati da će određeno rešenje preuzeto iz jednog sistema ili društva, nužno proizvesti iste efekte u drugom, usled različitih istorijskih, kulturoloških, političkih, ekonomskih i drugih okolnosti.

Prevenijom korupcije ne treba shvatiti samo ona rešenja koja su najdirektnije usmerena na njeno suzbijanje, kao što su ona sadržana kod nas u Nacionalnoj strategiji ili u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije. Dakle, zakoni u svakoj pojedinoj društvenoj oblasti, zdravstvu, kulturi, sportu, policiji, pravosuđu, oni koji regulišu ekonomska, poreska, radno-pravna pitanja itd., moraju biti donošeni u skladu sa realnim društvenim potrebama uz uvažavanje svih društvenih okolnosti. Nadalje, potrebno je da njihove odredbe budu jasne, nedvosmislene, logične, pregledne, uz nužan izostanak tzv. „rupa u zakonu“ koje nemilice podstiču koruptivnu maštu. Tome treba pridodati i da je neophodno redukovati diskreciona ovlašćenja nosilaca javnih funkcija, jer u suprotnom će zakon biti taj koji direktno otvara vrata korupciji. Prema tome, prvi korak u prevenciji korupcije je kvalitetna nomotehnika. Uz to, preventivna politika iziskuje i normiranje onih odnosa koji do sada nisu bili normirani i donošenje zakonskih propisa koji će kvalitetno odgovoriti zahtevima novih situacija i odnosa, kao i onih koji će na nov način pristupiti rešavanju problema korupcije. Primer za to je svakako Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije donet 2010. godine. Takođe, u ovom kontekstu valja pomenuti i Zakon o zaštiti uzbunjivača⁴⁹, koji ohrabruje, pre svega zaposlene u javnoj upravi da prijave korupcione radnje svojih nadređenih, jer je činjenica da se korupcija najbolje otkriva iznutra. Da bi se obezbedio kvalitet zakonskih rešenja, potrebno je obezbediti i participaciju građana u izradi istih. To se čini kroz organizovanje javnih rasprava i okruglih stolova, gde bi, pre svega građani stručni za odnosno pitanje, mogli da iznesu svoja viđenja i predloge. Kod nas, vladin poslovnik bitno ograničava obavezu održavanja javnih rasprava, limitirajući ih na apstraktno navedene situacije, kao što je npr. posebna zainteresovanost javnosti ili bitne promene uređenja nekog pitanja. Kvalitet zakonodavstva, ne bi ništa značio ukoliko se zakonske norme ne bi dosledno i primenjivale.

⁴⁸ Op. cit. Čedomir Čupić, Zlatko Minić, Rečnik korupcije.

⁴⁹ Zakon o zaštiti uzbunjivača ("Sl. glasnik RS", br. 128/2014)

Koliko god da se pravi pojmovna diferencijacija među prevencijom i represijom, represiju treba razumeti kao važan element svake preventivne politike, pa tako i antikoruptivne. Dosledna i srazmerna represija može imati veoma jake preventivne efekte i na pojedinačnom, ali i kolektivnom nivou.

Da bi preventivna politika ostvarila svoju ulogu, ona mora biti formirana postupno. To znači da se prvo polazi od donošenja okvirnih i načelnih normi, kao što su strategije i smernice. One sadrže opšte rukovodne principe, ali su veoma važne, jer definišu osnovne razloge, motive i ciljeve borbe protiv korupcije. Iz takvih normi, sve ostale, a naročito represivne, izvode svoj legitimitet. Dalja razrada ovakvih pravnih akata zasniva se na donošenju akcionih planova i zakona, koji imaju za cilj da konkretizuju antikoruptivnu borbu i prilagode je određenim oblastima u društvu, ali i formiranje nadzornih tela za praćenje ostvarenih rezultata⁵⁰. Kvalitet ovakve razrade i njeno dosledno sprovođenje znače i političku volju da se korupciji zaista stane na kraj. Bez toga, ova borba bi bila samo načelna, i služila bi samo za potrebe političkih kampanja, što nije bila retka situacija ni u svetu, ni kod nas. Dakle, neophodno je pri formulisanju preventivne politike, poći od apstraktnih i proklamativnih odredbi, ali bi zaustavljanje na tome stvorilo samo privid borbe protiv korupcije, što je dodatno uslovljava i podstiče.

Međutim, nameće se zaključak, da niti jedan zakon ili strategija ne može proizvesti antikoruptivna dejstva, ukoliko u jednom društvu nema kulturnog obrasca koji bi to omogućio. Upravo je polje moralnih vrednosti, ono gde preventivna politika treba da izvrši najveći uticaj. Čini se da je najznačajnija uloga preventivnih politika i mehanizama za odvracanje od korupcije da kreira sistem vrednosti u jednom društvu koji će na pijedestal postaviti poštenje i rad. Danas, u XXI veku, u tome možda i presudan uticaj imaju mediji, te valja ponovo naglasiti njihovu ulogu, ne samo kada je u pitanju korupcija, nego i svaki društveni fenomen. Važan faktor pri slabljenju antikoruptivnog sistema vrednosti je i korupcija koju vrši „elita“ jednog društva, budući da se takav društveni sloj smatra onim koji uspostavlja pravila ponašanja, te će „...mnogi obični ljudi verovati da se ne isplati biti pošten, pravdajući pri tom, svoju korupciju, korupcijom elite.“⁵¹ Kulturni obrazac i sistem moralnih vrednosti i principa kreiraju i socijalno prihvaćene društvene potrebe, koje mnogi vide kao glavni okidač za vršenje kriminalnih i devijantnih radnji, što korupcija svakako jeste.

⁵⁰ Radmila Vasić, Institucionalno sprečavanje korupcije i pravna sigurnost, u: Goran P Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.

⁵¹ Op. cit Rasma Karklins, Sistem me je naterao.

To je najbolje u svojoj teoriji društvenog pritiska objasnio Robert Merton⁵², kazujući da se vršenje kriminalnih i devijantnih akata, u ovom slučaju onih sa korupcionim svojstvima, objašnjava suprotnošću među dominantnim kulturnim obrascima nametnutih ciljeva i nemogućnosti njihovih ostvarivanja legalnim sredstvima. U uslovima današnje prevlasti kapitalističkog kulturnog i društvenog obrasca u odnosu na ostale, jasno je da se ostvarivanje profita može shvatiti kao nametnuti cilj, koji je lakše ostvariti nepoštovanjem određenih pravnih, ali i etičkih pravila koja treba da imaju za cilj suzbijanje i odvracanje od korupcije. Organi države sa represivnim ovlašćenjima poput policije i sudstva su neophodni kao poslednja brana od korupcije, subjekti pozvani da sistem prinudno očiste od korupcije. Tek ukoliko oni vrše svoju dužnost, možemo govoriti o preventivnim sistemima koji će se obraćati direktno moralnoj sferi pojedinca i društva u celini, a oni su podobni da trajno uspostave sistem društvenih vrednosti koji će korupciju poznavati samo kao incident, a ne način funkcionisanja, tzv. kleptokratiju.⁵³ Zato su od izuzetnog značaja organi poput Agencije za borbu protiv korupcije ili Zaštitnik građana, koji svoj institucionalizovani autoritet ne baziraju na prinudi i represiji. Njihova ovlašćenja se uglavnom zasnivaju na upućivanju opomena i iznošenja primećenih stanja stvari u javnost, što je u sistemima sa jakim socijalnom kontrolom optimalan način usmeravanja društvenih odnosa i formiranja jedne antikoruptivne svesti, koja je ujedno i element prevencije, ali i cilj koji strategije, akcioni planovi i zakoni treba da dosegnu.

Svaka politika kao tehnika upravljanja, pa tako i preventivne politike za odvracanje od korupcije, nemaju izgleda da budu efikasne ukoliko su društvu nametnute bez elementarnog društvenog odobravanja i saglasnosti. U svakom slučaju, preventivne politike za odvracanje od korupcije moraju biti jedinstvene i homogene, njihovi ciljevi i načela treba da prožimaju čitav pravni poredak, dalje, moraju biti postupno formirane, uz prisutnu političku volju da se one zaista i sprovode. Konačno, moraju biti prihvaćene od strane društva u kojem će podstaći jaku i efikasnu antikoruptivnu svest. Osnovni cilj, ali i uloga antikoruptivne preventivne politike treba da bude omogućavanje toka društvenih i pravnih odnosa u skladu sa zakonom, kao izrazom opšteg društvenog konsenzusa i ostvarivanja jednakosti pred zakonom, jer se pravila poštuju samo ako važe jednako za sve. Takvo stanje stvari mora postojati u praksi, a ne deklarativno, a to treba da obezbede preventivne politike i mehanizmi za odvracanje i suzbijanje korupcije, to je njihova osnovna uloga.

⁵² Ignjatović Đ., Teorije u kriminologiji, Beograd 2009.

⁵³ Op. cit. Čedomir Čupić, Politička korupcija.

Bibliografija:

1. Nemanja Nenadić , Pojam i uzroci korupcije u: Goran P. Ilić ; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.
2. Daniel Treisman, The causes of corruption: a cross-national study, *Journal of Public Economics* 76 (2000) 399–457
3. Danilo Šuković, Korupcija u Srbiji i kako je suzbiti, u: Milan Tripković; Socijalni kapital i društvena integracija. Novi sad 2006.
4. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 53/2010, 66/2011
5. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine ("Sl. glasnik RS", br. 57/2013)
6. Borislav Marić, Fenomenologija i etiologija korupcije u sistemu izvršenja krivičnih sankcija, u: Kriminalitet u tranziciji, fenomenologija, prevencija i državna reakcija, MMVII
7. Goran P. Ilić, Politička korupcija Versus Vladavina prava, u: Goran P Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.
8. Ignjatović Dj., Kriminologija, Beograd 2011.
9. Rasma Karklins, Sistem me je naterao, u izdanju misije OEBS za Srbiju.
10. Ratko Marković, Ustavno pravo, Beograd 2016.
11. Miodrag Jovanović , Demokratska konsolidacija i politička korupcija, u: Goran P. Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2007.
12. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti ("Sl. glasnik RS", br. 43/2011 i 123/2014)
13. Aleksandra Drecun, Finansiranje političkih stranaka-Komparativno i pozitivno pravni aspekt-, u: Goran P. Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2007.
14. Čedomir Čupić, Politička korupcija, u: Slaviša Orlović; Partije i izbori u Srbiji -20 godina-, Beograd, 2011
15. dr Jovan Ćirić, mr Mario Reljanović, Nemanja Nenadić, Marko Jovanović, Dragan Dobrašinović, Danilo Pejović, Korupcija- problemi i prevazilaženje problema-, Beograd, 2010.
16. Čedomir Čupić, Zlatko Minić, Rečnik korupcije, Beograd, 2014.
17. Boris Begović, Ekonomska analiza korupcije, Beograd, 2007.
18. <http://www.doingbusiness.org/rankings>
19. Dragoljub Kavran, Javna uprava – Reforma, Trening, Efikasnost-, Beograd, 2003.
20. Zoran Perović, Zloupotreba službenog položaja, u: Privredni kriminal i korupcija, Beograd, 2001.

21. Boris Begović, Ekonomska nejednakost i kriminal: pregled teorijskih i empirijskih nalaza, u: Đorđe Ignjatović; Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja I deo, Beograd, 2007.
22. Aleksandra Ilić, Mediji i korupcija, u: Goran P Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 201
23. Stanko Pihler, Sloboda medija kao faktor borbe protiv korupcije,u: Privredni kriminal i korupcija, Beograd, 2001.
24. Mitrovic M., Bovan S., Osnovi sociologije prava, Beograd, 2012.
25. Božidar Banović, Korupcija u policiji u: Goran P Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.
26. *Tim Newburn*, Understanding and preventing, police corruption: lessons from the literature
27. Miodrag Majić, Korupcija u pravosuđu, u: Goran P Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.
28. Zakon o zaštiti uzbunjivača ("Sl. glasnik RS", br. 128/2014)
29. Radmila Vasić, Institucionalno sprečavanje korupcije i pravna sigurnost, u: Goran P Ilić; Korupcija i osnovni pojmovi i mehanizmi za borbu, Beograd, 2015.
30. Ignjatović Đ., Teorije u kriminologiji, Beograd 2009.