

## KORUPCIJA I NJENA KONTROLA U SRBIJI I EVROPSKOJ UNIJI

### *Apstrakt*

*U radu se upoređuju stanje korupcije i načini njene kontrole u Srbiji i zemljama EU kako bi se uočile razlike, odnosno faktori koji opredeljuju obim i trend korupcije i uspeh u njenoj kontroli. Analiza pokazuje da ne postoji suštinska razlika u spektru mera koje se sprovode i problemima koji se javljaju u njihovoj primeni između Srbije i zemalja EU. Postojeće razlike u percepciji građana o rasprostranjenosti korupcije proizvod su uticaja više faktora, a pre svega obima direktnog iskustva građana sa podmićivanjem i iskustva građana u ostvarivanju prava legalnim putem. Regulatorni mehanizmi koji treba da obezbede efikasnu kontrolu korupcije imaju ograničeni domet, prvenstveno oni koji uređuju finansiranje političkih stranaka i prijavljivanje imovine funkcionera. U radu se ukazuje i na nedostatak sadašnjeg dobrovoljnog pristupa registraciji lobiranja u EU, kao i na potrebu unapređivanja domaćeg sistema za kontrolu korupcije u skladu sa iskustvima zemalja EU.*

***Ključne reči:*** korupcija, stanje, kontrola, Srbija, Evropska unija

Jedan od ključnih principa koje treba ispoštovati u procesu prikuljučenja Evropskoj uniji svakako je vladavina prava, pa otuda i obezbeđivanje uspešne kontrole korupcije predstavlja imperativ za svaku zemlju koja teži punopravnom članstvu u Uniji, među kojima je i Srbija. Iako preovlađuje stav da je u Srbiji korupcija prisutna gotovo u svim porama društva neophodno je uporediti stanje korupcije u Srbiji sa stanjem korupcije u zemljama članicama EU, a naročito uporediti načine na koje se korupcija kontroliše u Srbiji i EU. To je neophodno kako bi se eventualno uočile moguće razlike u politici kontrole korupcije, ali i da bi se uočili drugi faktori koji eventualno opredeljuju obim i trend korupcije mimo postojećih mehanizama

<sup>1</sup> Vanredni profesor, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd; mail: slavisa.vukovic@kpa.edu.rs

<sup>2</sup> Vanredni profesor, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd; mail: goran.boskovic@kpa.edu.rs

za kontrolu korupcije. Za početak, važno je istaći da je određenje korupcije u Srbiji u skladu sa definicijom korupcije koja se koristi u EU, a od koje se polazi u razmatranju politike njene kontrole u Uniji. Tako, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije određuje korupciju kao odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga<sup>3</sup>, dok Evropska komisija u svom Izveštaju protiv korupcije u Evropskoj uniji, korupciju određuje kao svaku „zloupotrebu ovlašćenja za privatnu dobit“<sup>4</sup>.

## 1. Stanje korupcije u Srbiji i Evropskoj uniji

Iako se na osnovu statističkih pokazatelja korupcije u javnom sektoru, prvenstveno preko agregatnog indikatora Kontrole korupcije Svetske banke i Indeksa percepcije korupcije koji izračunava Transparency International, ocenjuje napredak Srbije u borbi protiv korupcije od strane Saveta Evrope i Evropske komisije, teško je utvrditi stvarni nivo korupcije u Srbiji, naročito u javnom sektoru. Zbog toga se poslednjih nekoliko godina ukazuje da rezultati evaluacije napretka Srbije u borbi protiv korupcije možda mogu biti bolji nego što jesu ako bi se osim postojećih informacija napredak u toj oblasti procenjivao na potpunijim i ažuriranim podacima, a posebno kada bi postojali domaći indikatori korupcije ili metode evaluacije progressa u borbi protiv korupcije<sup>5</sup>. Ipak, u nedostatku tih preciznijih informacija uobičajeno je da se stanje i napredak Srbije u borbi protiv korupcije procenjuje preko Indeksa percepcije korupcije (CPI) koji objavljuje Transparency International. Taj Indeks za 2015. godinu pokazao je da je Srbija drugu godinu zaredom zabeležila neznatan pad indeksa percepcije korupcije. Sa skorom 40, Srbija zauzima 71. mesto među 168 zemalja i teritorija (prošle godine bila je na 78. mestu, od ukupno 175 zemalja), što pokazuje da je Srbija i dalje, kao i prethodnih 15 godina, svrstana među zemlje sa veoma raprostranjenom korupcijom<sup>6</sup>.

I pored toga, istraživanje javnog mnjenja pokazuje da većina ispitanika ne smatra korupciju najozbiljnijim problemom u zemlji, jer se ona rangira na trećem ili četvrtom mestu od 8,7 do 18 procenata. Prema jednom od istraživanja čiji su rezultati objavljeni 2012. godine<sup>7</sup>, direktno iskustvo

<sup>3</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 97/08, 53/10 i 66/11 – US

<sup>4</sup> European Commission, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-corruption report*, European Commission, Brussels 2014, 2.

<sup>5</sup> J. Radović–Stojanović, „Statistički pokazatelji korupcije u javnom sektoru u Srbiji“, *Finansije* 1–6/2010, 78–103.

<sup>6</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/8180-cpi-2015-bez-napretka-u-borbi-protiv-korupcije>

<sup>7</sup> P. van Duyne, E. Stocco, J. Dimitrijević, *Corruption policy in Serbia – from black box to transparent policy making*, Tilburg University, Viktimološko društvo Srbije, Beograd 2012.

davanja mita imalo je od 15 do 20 % ispitanika, a čak 20 % ispitanika nije nezadovoljno zbog toga. Građani su, prema tom istraživanju, smatrali da je korupcija najzastupljenija u političkim partijama (76,7 %), zatim u zdravstvenom sektoru (73,6 %), kao i u Vladinim institucijama, među kojima je policija najbolje rangirana sa 62,3 %. Ipak, stopa prijavljivanja korupcije policiji je bila niska, jer je 35 % onih koji su iskusili davanje mita smatralo prijavljivanje bespredmetnim, pošto niko za to ne brine.

Kao i u čitavom regionu, korupcija u Srbiji smatra se jednim od tri najveća društvena problema posle nezaposlenosti i siromaštva, stav je polovine ispitanika u istraživanju Centra za liberalno–demokratske studije<sup>8</sup>. Istraživanje tog Centra pokazalo je da postoje varijacije kada su u pitanju starost stanovništva, obrazovanje i prihod. Gotovo 60 % ispitanika uzrasta 45-59 godina opaža korupciju kao problem, dok u grupi starijih od 60 godina takvo opažanje ima 42%. U grupi ispitanika sa visokom stručnom spremom skoro 60% vidi korupciju kao glavni problem, dok u grupi sa osnovnim obrazovanjem vidi samo 37%. Slično tome, svega 44% najsiromašnijih stanovnika (sa prihodom po članu domaćinstva ispod 89 evra) vidi korupciju kao veliki problem, dok je kod najbogatijeg dela stanovništva (sa prihodom domaćinstva po članu većim od 169 evra) taj udeo 63%.

Da korupcija i drugi oblici krivičnih radnji predstavljaju veliku prepreku u poslovanju privrednih subjekata u Srbiji i da negativno utiču na investicije pokazuje istraživanje Kancelarije UN za droge i kriminal u saradnji sa Republičkim zavodom za statistiku iz 2013. godine<sup>9</sup>. Mito daju najčešće subjekti čije poslovanje je povezano sa uslugama smeštaja i ishrane, saobraćajem i skladištenjem i sa trgovinom na veliko i malo. Najviše se podmićuju službenici javnih komunalnih službi, policajci, opštinski ili pokrajinski službenici i carinici. Od svih poslovnih subjekata koji su imali kontakt sa državnim/javnim službenikom u periodu od 12 meseci pre istraživanja, 17 procenata je dalo mito, što je češće nego podmićivanje od strane građana (9,3%). U proseku poslovni subjekti godišnje su platili mito sedam puta. Podmićivanje je znatno češće među malim poslovnim subjektima (do devet zaposlenih) nego među onima sa većim brojem zaposlenih<sup>10</sup>. Najveći deo mita isplaćuje se u novcu

<sup>8</sup> Centar za liberalno–demokratske studije, *Izveštaj o proceni korupcije: Srbija*, Centar za liberalno–demokratske studije, Beograd 2014, 5.

<sup>9</sup> Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal, *Poslovanje, korupcija i kriminal u Srbiji: Uticaj korupcije i ostalih krivičnih radnji na poslovno okruženje*, Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal, Beč 2013.

<sup>10</sup> Da se korupcija opaža kao veći problem u manjim kompanijama pokazalo je i ranije istraživanje Organizacije UN za industrijski razvoj i Kancelarije UN za droge i kriminal, a mogući razlozi za to su relativno veći stepen neformalnosti i bliskih odnosa između osoblja u manjim kompanijama što može stvoriti kulturu gde se korupcija lakše toleriše, kratkoročna vizija i perspektiva u poslovanju, kao i ograničeni finansijski resursi. UNIDO, UNODC, *Corruption prevention to foster small and medium-sized enterprise development (volume II)*, United Nations Industrial Development Organization, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna 2012, 2.

(45,2%) u proseku 52.588 dinara po mitu ili 935 evra, u vidu hrane i pića (25,5%) i ostale robe (21,7%). U 43,5% slučajeva plaćanje mita nudi predstavnik poslovnog subjekta a da to nije traženo od njega. Najčešće se mito plaća radi „ubrzavanja procedura koje se odnose na poslovanje“ (40,3%), „dobijanja boljeg tretmana“ (19%) i „omogućavanja završavanja procedure“ (11,3%). U 23,4% slučajeva mito se daje za buduće interakcije od interesa. Značajno je naglasiti da nijedan poslovni subjekt nije prijavio podmićivanje, jer smatraju da je uobičajeno da se to radi (34,2%), da nikoga ne bi bilo briga za to (30,8%) ili da je to znak zahvalnosti za pružanje usluge (21,6%). Podmićivanje se odvija i između poslovnih subjekata kako bi se obezbedile poslovne transakcije (6,6%).

U zemljama članicama Evropske unije stanje korupcije pokazuju dva istraživanja Eurobarometra koja su sprovedena za pripremu Antikorupcionog izveštaja EU početkom 2013<sup>11</sup>. Za najveći broj zemalja rang CPI indeksa Transparency International-a u skladu je sa rezultatima Eurobarometra. Najbolje stanje je u Danskoj, Finskoj, Luksemburgu i Švedskoj, u kojima je manje od 1 % ispitanika imalo iskustvo sa podmićivanjem, dok je broj osoba koje misle da je korupcija raširena ispod proseka EU (20 %, 29 %, 42 % i 44 %). U Velikoj Britaniji je manje od 1 % ispitanika imalo iskustvo sa plaćanjem mita, što je najbolji rezultat u Evropi, ali u njoj 64 % ispitanika misli da je korupcija raširena. U Nemačkoj, Holandiji, Belgiji, Estoniji i Francuskoj više od polovine ispitanika misli da je korupcija rasprostranjena, dok je broj osoba od kojih se očekivalo da plate mito oko 2 %, a u Austriji oko 5 %. Lično iskustvo sa podmićivanjem u Mađarskoj imalo je 13 %, Slovačkoj 14 % i Poljskoj 15 % posebno u sektoru zdravstvene zaštite, dok je u drugim sektorima takvo iskustvo imalo manje od 1 % ispitanika (npr. policija, carina, političari, javni tužioci, itd.). Percepcija raširenosti korupcije u tim zemljama je veća od proseka EU (82 % u Poljskoj, 89 % u Mađarskoj i 90 % u Slovačkoj). U Portugalu, Sloveniji, Španiji i Italiji iskustvo sa podmićivanjem se kreće 1-3 %, ali se korupcija vidi kao ozbiljan problem verovatno zbog političkih skandala, finansijske i ekonomske krize (90, 91, 95 i 97 %). U Hrvatskoj, Češkoj Republici, Litvaniji, Bugarskoj, Rumuniji i Grčkoj udeo ispitanika od kojih je traženo ili očekivano mito kreće se između 6 % i 29 % ispitanika, dok 84 % do 99 % misli da je korupcija raširena u njihovoj zemlji. Letonija, Malta, Irska i Kipar ne odudaraju od proseka EU, odnosno na evropskom nivou 76 % ispitanika smatra da je korupcija raširena u njihovoj zemlji, dok 26 % Evropljana smatra da su lično pod uticajem korupcije u svakodnevnom životu. Na evropskom nivou više od 4 od 10 kompanija smatra da je korupcija problem u poslovanju, a takvo mišljenje u sektoru građevine

<sup>11</sup> European Commission, 5–7.

ima 50 % i 33 % u sektoru telekomunikacija i informacionih tehnologija. Što je kompanija manja češće se korupcija i nepotizam čine kao problem za poslovanje. Korupcija se najčešće posmatra kao problem u poslovanju kompanija Češkoj Republici (71 %), Portugalu (68 %), Grčkoj i Slovačkoj (u obe 66 %).

## 2. Kontrola korupcije u Srbiji i Evropskoj uniji

Srbija je preduzela niz aktivnosti s ciljem efikasnijeg sprečavanja i suzbijanja korupcije u skladu sa dokumentima međunarodnih i regionalnih organizacija<sup>12</sup>. Krivično zakonodavstvo Republike Srbije u velikoj meri ispunjava standarde koje su postavili Krivičnopravna konvencija o korupciji Saveta Evrope, Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji i Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije. Najveći deo obaveza preuzetih ratifikacijom međunarodnih dokumenata Srbija je ispunila stupanjem na snagu Krivičnog zakonika Srbije 01.01.2006. godine, a krivična dela za suzbijanje korupcije prvenstveno se nalaze među krivičnim delima protiv službene dužnosti (zloupotreba službenog položaja u članu 359, trgovina uticajem u članu 366, primanje mita u članu 367. i davanje mita u članu 368), ali i među krivičnim delima protiv privrede (zloupotreba položaja odgovornog lica iz člana 234. i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom iz člana 234a)<sup>13</sup>.

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine u kojoj su utvrđene oblasti prioritetnog delovanja i to: političke aktivnosti; javne finansije; privatizacija i javno-privatno partnerstvo; pravosuđe; policija; prostorno planiranje i izgradnja; zdravstvo; obrazovanje i sport; i mediji<sup>14</sup>. Te oblasti utvrđene su na osnovu analize indikatora o trendovima, obimu, pojavnim oblicima i drugim pitanjima vezanim za korupciju korišćenjem godišnjih izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije (ABPK) o sprovođenju Strategije za borbu protiv korupcije iz 2005. godine, izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije, izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije iz 2012. godine, analiza Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO), Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, modela planova integriteta nastalih u saradnji sa organima vlasti u procesu koji

<sup>12</sup> Opširnije u: S. Vuković, N. Radović, *Prevenција organizovanog kriminala*, Dosije studio, Beograd 2012.

<sup>13</sup> D. Kolarić, „Evropske integracije i suzbijanje korupcije u privatnom sektoru“, *Srpska politička misao* 4/2014, 94–95.

<sup>14</sup> [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna\\_strategija\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf)

je koordinirala ABPK, analize percepcije građana o korupciji, izveštaja civilnog sektora i drugih relevantnih dokumenata.

Nacionalna strategija ukazuje na potrebu sprovođenja niza aktivnosti u prevenciji korupcije u svim prioriternim oblastima počev od: analize rizika na korupciju u postupku pripreme propisa; zapošljavanja i napredovanja u organima vlasti na osnovu kriterijuma i zasluga; transparentnosti u radu organa vlasti; edukacije o korupciji i načinima borbe protiv nje; aktivnijeg učešća civilnog društva i privatnog sektora u toj borbi; praćenja sprovođenja zaključaka i preporuka Narodne skupštine povodom izveštaja nezavisnih državnih organa; širenja i preciziranja nadležnosti i unapređenja kadrovskih kapaciteta i uslova rada Agencije za borbu protiv korupcije, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Državne revizorske institucije; efikasnije zaštita uzbunjivača; do sprečavanje sukoba interesa zaposlenih u javnom sektoru. U oblasti političkih aktivnosti u Strategiji se ukazuje da nedostaju potrebni kapaciteti organa nadležnih za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti, da Agencija za borbu protiv korupcije ima poteškoće u vezi sa proverama izveštaja o imovini i prihodima funkcionera zbog neprecizno definisanog zakonskog pojma, prava i obaveza funkcionera i nepostojanja kataloga javnih funkcija. Neprecizno definisana ovlašćenja i dužnosti Agencije u postupku kontrole i neadekvatna saradnja sa nadležnim organima, dodatno otežavaju postupak provere dostavljenih podataka. Kao faktori rizika u Strategiji su izdvojeni i nedovoljno učešće javnosti u procesu usvajanja propisa kroz obavezne javne rasprave, neregulisan proces lobiranja i još uvek nedovoljno jasni kriterijumi za predlaganje kandidata za direktore javnih preduzeća komisiji koja vrši konačnu selekciju, kao i kriterijumi za njihovo razrešenje i način vrednovanja njihovog rada.

U Izveštaju o radu za 2014. godinu ABPK ukazuje se da je potrebno izvršiti odgovarajuće izmene i dopune zakonske regulative, kako bi Agencija dobila odgovarajuće mehanizme za sprovođenje svojih nadležnosti<sup>15</sup>. U tom izveštaju se dalje ukazuje da Agencija nema dovoljno ljudskih i materijalnih resursa za praćenje imovine i prihoda funkcionera, posebno imajući u vidu broj i učestalost redovnih i vanrednih izbora od nacionalnog do lokalnog nivoa, kao i česte promene zakonodavstva o finansiranju političkih aktivnosti. Zbog toga se u Izveštaju konstatuje da obavljanje funkcija Agencije nije omogućeno u potpunosti u smislu člana 6. Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije i ukazuje na mišljenje iz izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije da treba unaprediti kapacitete Agencije za prikupljanje i analizu podataka, obezbediti joj

<sup>15</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, *Izveštaj o radu za 2014. godinu*, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd 2015, 83–84.

pristup relevantnim bazama podataka, adekvatne nadležnosti i sredstva kako bi ona mogla da ostvari svoj mandat. Takođe, treba izmeniti i dopuniti zakonodavstvo kako bi Agencija mogla da vrši nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana. Zbog navedenih razloga Agencija je podnela Ministarstvu pravde inicijativu za donošenje novog zakona o ABPK, jer je tokom primene važećeg zakona uočena potreba da se veći broj odredaba pojasni i precizira i da se na drugačiji način urede određena bitna pitanja vezana, pre svega, za sukob interesa, kumulaciju javnih funkcija, prijavljivanje imovine i prihoda funkcionera i ovlašćenja Agencije<sup>16</sup>. To je potrebno i za usklađivanje sa Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom za njeno sprovođenje. Uz to, u preporukama 8 i 9 Izveštaja o Trećem krugu evaluacije koju je sproveo GRECO 2010. godine istaknuto je da je neophodno da se preciziraju mandat i ovlašćenja Agencije za borbu protiv korupcije u pogledu nadzora nad finansiranjem političkih stranaka i izbornih kampanja, da se toj Agenciji poveri, na nesumnjiv način, vodeća uloga u tom smislu, kao i da se povećaju njeni finansijski i ljudski kapaciteti tako da bude osposobljena da obezbedi suštinsku, proaktivnu i brzu kontrolu finansiranja stranaka<sup>17</sup>. U svakom slučaju u 2014. godini u oblasti sukoba interesa i kontrole imovine Agencija je donela više meritornih odluka nego 2012. godine (1093 prema 337), dok je u kontroli imovine podneto 14 krivičnih prijava, za razliku od 2012. godine kada je podneta jedna.

Kakvo je aktuelno stanje kontrole korupcije u zemljama članicama EU pokazuje Antikorupcijski izveštaj Evropske komisije iz 2014. godine<sup>18</sup>. U tom Izveštaju se ukazuje da su GRECO evaluacije o finansiranju političkih partija uticale su na reformu zakonodavstva u toj oblasti u velikom broju zemalja članica EU i povećanje transparentnosti. U vreme objavljivanja Izveštaja u dve zemlje članice nije bilo ograničenja u pogledu anonimnih donacija političkim partijama, a u jednoj od njih objavljivanje računa političkih stranaka nije bilo obavezno. Kao primer dobro uređenog i transparentnog sistema finansiranja stranaka navedena je Finska koja je izmenila Zakon o političkim strankama 2010. godine u skladu sa preporukama GRECO. Ipak, opšta je ocena da proaktivni nadzor i odvratajuće sankcionisanje ilegalnog finansiranja stranaka još uvek nisu redovne prakse u zemljama EU, pa je zato ukazano da treba bolje sprovoditi zakone u praksi. Često je bio slučaj da

<sup>16</sup><http://www.acas.rs/agencija-podnela-inicijativu-za-donosenje-novog-zakona-o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije-2/> 14.03.2016

<sup>17</sup> GRECO, *Treći krug evaluacije. Izveštaj o evaluaciji transparentnosti Finansiranja političkih stranaka za Republiku Srbiju (Tema II)*, Savet Evrope, Generalni direktorat za ljudska prava i pravne poslove, Direktorat za monitoring, Strazbur 2010, 31.

<sup>18</sup> European Commission, 8–12.

se otvaraju nove rupe u zakonu kada se jedne zatvore, kroz kreditiranje, šeme sa višestrukim donacijama, nedovoljan nadzor fondacija ili drugih tela povezanih sa političkim strankama, itd.

Preventivne politike u kontroli korupcije u članicama EU, prema podacima iz navedenog Izveštaja, obuhvataju različite aktivnosti, kao što su: usvajanje jasnih etičkih pravila, jačanje svesti o opasnosti korupcije i mogućnostima njenog sprečavanja i suzbijanja, izgrađivanje kulture integriteta, zauzimanje jasnog stava rukovodstva u odnosu na pitanja integriteta u pojedinačnim organizacijama, uspešne mehanizme unutrašnje kontrole, jačanje transparentnosti, lak pristup javnosti podacima od javnog značaja, uspešne sisteme za evaluaciju performansi javnih institucija, itd. U nekim članicama te aktivnosti ne daju ubedljive rezultate dok su u drugim uspešne i doprinose dugotrajnoj reputaciji čistih zemalja, kao što je slučaj u Holandiji u kojoj se aktivno unapređuje integritet javnog sektora i u kojoj je osnovana Kancelarija za unapređivanje integriteta u javnom sektoru u sastavu Ministarstva za unutrašnje poslove i odnose Kraljevstva. Mnogi gradovi i lokalne zajednice u toj zemlji sprovode lokalnu politiku integriteta koja je poslednjih 20 godina postala sastavni deo lokalnog upravljanja. Ipak, ocena je da je interna kontrola u mnogim članicama EU slaba i nekoordinisana posebno na lokalnom nivou<sup>19</sup>.

Problem predstavlja i nedostatak usklađene definicije "javni funkcioner" na nivou EU koja bi uključila izabrane funkcionere. Zato je Evropska komisija predložila usvajanje direktive 2012. godine sa definicijom "javnog funkcionera" koja obuhvata i osobe koje imaju zakonodavnu funkciju, ali su pregovori sa Svetom i Evropskim parlamentom pokazali nedostatak podrške<sup>20</sup>. Opšti trend u EU je ka striktnijim zahtevima za prijavljivanje imovine javnih funkcionera tako da se u nekim članicama traže brojne informacije o njihovoj imovini, dok se u drugim traži manje informacija ili se one uopšte ne traže. Za proveru tih prijava u nekim članicama nadležna tela imaju ograničena ovlašćenja i sredstva, u drugim je malo dokaza o aktivnoj implementaciji tih pravila, a u manjem broju zemalja sistem provere je složen i obiman i doprinosi uspehu. Ipak, manje je primera da se sprovodi temeljna verifikacija od strane specijalizovanih nezavisnih agencija koja imaju neophodna ovlašćenja i sredstva za proveru porekla imovine kroz razne baze podataka (poreske administracije, trgovinski registar, itd.). Propisi i sankcije kod postojanja sukoba interesa razlikuju se među članicama, zakonodavstvo u nekim zemljama pokriva širok spektar izabranih i postavljenih javnih funkcionera, kao i specijalizovane agencije nadležne za provere. Međutim, verifikacije su često formalnost, ograničene su

<sup>19</sup> *Ibid*, 10.

<sup>20</sup> *Ibid*, 9.

na administrativne provere, a kapaciteti za nadzor često su nedovoljni. Sukobi interesa po pravilu nisu inkriminirani u EU (u jednoj zemlji jesu), nema izveštaja o primerima uspešnog gonjenja, a pitanje nezavisnosti policije i tužilaštva je istaknuto kao problem u nekim članicama EU<sup>21</sup>.

Od sredine 1990-ih, Evropska unija je preduzela i dodatne napore da uspostavi dijalog sa civilnim sektorom i uključi ga u proces donošenja politika i propisa na nivou Evropske unije, a praksa pridruživanja je pokazala da je u svim državama, naročito onima koje su dugo bile pod autokratskom vladavinom, neophodno jačanje demokratskih institucija i uspostavljanje demokratskih procesa u čemu značajnu ulogu ima aktivan dijalog sa civilnim sektorom<sup>22</sup>. Na nivou EU jasno je uočena i potreba uređivanja procesa lobiranja kako bi se na taj način smanjio upliv korupcije na proces kreiranja politike EU. Prema podacima iz Izveštaja Transparency International EU<sup>23</sup>, Evropska komisija je prijavila ukupno 4318 lobi sastanaka u periodu od decembra 2014. do juna 2015. godine, od kojih je 75% održano je od strane evropskih Komesara i njihovih najbližih savetnika sa predstavnicima interesa korporacija, odnosno kompanija i industrije. 18% su sastanci sa nevladinim organizacijama, 4% sa ekspertima i 2% sa lokalnim vlastima. Google, General Electric i Airbus su među najaktivnijim lobistima, a prva dva opredeljuju i najviše godišnje budžete za te namene u Briselu (€3.5 miliona). Od 7821 registrovanih organizacija iz EU Registra transparentnosti (registar lobista u Briselu) 4879 nastoji da utiče na političke odluke EU za interese korporacija. Exxon Mobil, Shell i Microsoft (svi €4.5-5 miliona) su prva tri potrošača. Jaka je povezanost između količine novca koji se troši i broja sastanaka koji se dobija, posebno kod finansijskih, digitalnih i energetske portfelja. Kompanije sa više od 10 sastanaka na visokom nivou sa Evropskom komisijom u analiziranih 6 meseci prijavile su najmanje €900,000 godišnje troškova za lobiranje, sa izuzetkom Airbus-a koji je prijavio €400,000. Portfelji za Klimu i Energiju (487 sastanaka), Zapošljavanje i Razvoj (398), Digitalnu ekonomiju (366) i Finansijska tržišta (295) trenutno imaju najveću pažnju lobista. Velike globalne nevladine organizacije, poput WWF i Greenpeace, su među prvih 10 organizacija po broju sastanaka, ali se ti sastanci često održavaju kao veliki okrugli stolovi sa puno učesnika.

Navedeni podaci iz Izveštaja Transparency International EU pokazuju samo mali deo slike o uticaju lobista na kreiranje politika EU, jer se odnose na 1% zvaničnika Evropske komisije i 20% registrovanih

<sup>21</sup> *Ibid.*, 11–12.

<sup>22</sup> Opširnije u: A. Knežević – Bojović, „Učešće civilnog sektora u procesu pridruživanja Evropskoj uniji i praksa nacionalnog konventa o EU“, *Strani pravni život*, 2/2015, 131-144.

<sup>23</sup> Podaci koji slede navedeni su prema: D. Freund, *EU Intergity watch – Brussels lobbying in numbers*, Transparency International EU, Brussels 2015, 3–5.

lobi organizacija. U pitanju su najviše rangirani zvaničnici Komisije, odnosno do 300 takvih lica od ukupno 30,000 koliko ih radi u Evropskoj komisiji. Pošto se zvaničnici lobiraju na svim nivoima potrebna je veća transparentnost kako bi se javnost uverila u integritet kreiranja politika EU, posebno kroz objavljivanje tzv. "zakonodavnog otiska" – javnog izveštaja lobi sastanaka i drugih uticaja na politike i zakonodavstvo<sup>24</sup>. Mnogo lobi organizacija još uvek nije u registru, među kojima je 14 od 20 najvećih advokatskih kancelarija na svetu koje imaju svoje kancelarije u Briselu (npr. Clifford Chance, White & Case, Sidley Austin). Od tih 14 advokatskih kancelarija 11 su registrovane kao lobi organizacije u Vašingtonu gde je registracija obavezna, što ukazuje na nedostatak sadašnjeg dobrovoljnog pristupa registraciji lobiranja u EU<sup>25</sup>. Mnoge informacije koje lobisti dobrovoljno popunjavaju u registru lobiranja nisu tačne, niti kompletne, a nekada su i potpuno besmislene. Tako, na primer, preko 60% organizacija koje su lobirale Evropsku komisiju za trgovinski sporazum EU–US nisu adekvatno objavile te aktivnosti, a mnoge banke uključujući HSBC, BNP Paribas i Lloyds koje su imale sastanke na temu reforme paketa finansijskih usluga nisu objavile u registru lobiranja da su aktivne u toj oblasti<sup>26</sup>.

### 3. Zaključna razmatranja

Unapređivanje mehanizama s ciljem sprečavanja i suzbijanja korupcije nije samo potreba u Srbiji, već kao što se može videti i u brojnim članicama Evropske unije. Izazovi koje postavlja kontrola korupcije veliki su i ne podrazumevaju samo normativno-pravno unapređivanje mehanizama kontrole korupcije, već i stvaranje uslova za što dosledniju primenu postojećeg pravnog okvira. Neophodno je jačati svest o značaju dosledne primene i kontinuiranog unapređivanja normativno-pravnog okvira koji uređuje mehanizme kontrole korupcije, posebno u zemljama u tranziciji čija je ekonomija nedovoljno jaka, odnosno koje su opterećene problemima siromaštva i nezaposlenosti, i u kojima zbog vlasničke transformacije kapitala posebno treba smanjivati uslove za razvoj različitih oblika finansijskog kriminala<sup>27</sup>. Poređenje mehanizama za kontrolu korupcije u Srbiji i zemljama EU ukazuje da ne postoji suštinska razlika ne samo u spektru mera koje se sprovode, nego i u problemima koji se javljaju u njihovoj primeni u zemljama

---

<sup>24</sup> *Ibid*, 8.

<sup>25</sup> *Ibid*, 9.

<sup>26</sup> *Ibid*.

<sup>27</sup> Opširnije u: S. Novaković, D. Vukasović, „Modaliteti finansijskog kriminala kod vlasničke transformacije kapitala u tranzicionim ekonomijama“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 1/2014, 173-184.

članicama EU. Postojeće razlike u percepciji građana o rasprostranjenosti korupcije proizvod su uticaja mnogobrojnih faktora, a pre svega obima direktnog iskustva građana sa podmićivanjem i s tim u vezi iskustva građana u ostvarivanju prava legalnim putem. Nije realno očekivati da pravna nadgradnja (uključujući i etičke kodekse) ostvari veći efekat na sprečavanje korupcije ako ona treba da se primenjuje u društvu u kome se korupcija smatra moralno prihvatljivom<sup>28</sup>. Jednostavno sticanje punopravnog članstva u EU ne garantuje da će time biti obezbeđena i uspešna kontrola korupcije u zemlji članici, o čemu svedoči i iskustvo Hrvatske<sup>29</sup>. S obzirom da istraživanja u Srbiji pokazuju da su građani preokupirani rešavanjem ključnih problema siromaštva i nezaposlenosti teško je očekivati da će oni preuzeti aktivniju ulogu u smanjivanju nivoa korupcije, što praktično znači da će mehanizmi za kontrolu korupcije još dugo morati biti preokupacija državnih organa. Na to upućuju i zaključci analize iskustava u 115 zemalja u razvoju sa relativno visokim nivoom korupcije koja je pokazala da politička korupcija postaje značajan faktor koji utiče na ishod izbora u situacijama kada režim ne uspeva da održi dovoljan nivo ekonomskog rasta<sup>30</sup>. Do tada praktično znači da se korupcija na neki način neformalno toleriše od strane građana i da ne treba očekivati da će građani na izborima kazniti korumpiranu političku vlast. S druge strane, u konsolidovanim demokratijama gde su demokratske vrednosti i norme duboko usađene u svesti građana i gde je nivo ekonomskog razvoja dovoljno visok da podrži njihovo blagostanje može se očekivati da građani na izborima izvrše takav uticaj u smislu kažnjavanja korumpiranih političara<sup>31</sup>.

Brojni regulatorni mehanizmi koji treba da obezbede efikasnu kontrolu korupcije za čije sprovođenje su nadležni državni organi takođe imaju ograničeni domet, prvenstveno kada je reč o onim mehanizmima koji uređuju finansiranje političkih stranaka i lobiranje<sup>32</sup>. Ovo zbog toga što koruptivni uticaj može biti ostvaren kroz donacije privatnih korporacija za izborne kampanje. U prilog tome ide i istraživanje podataka o finansiranju izbornih kampanja i političkoj korupciji u 78 zemalja, koje je pokazalo da korupcija može nastati iz aktivnosti koje su legalne, a kojima

<sup>28</sup> N. Mrvić-Petrović, „Sukob interesa kao neetično ponašanje“, *Bezbednost*, 1/2013, 5–16.

<sup>29</sup> D. Dobrić, A. Matijević, „Korupcija u javnoj upravi s osvrtom na Republiku Hrvatsku“, *Strani pravni život* 2/2013, 291–314.

<sup>30</sup> E. Choa, J. Woo, „Political corruption, economic performance, and electoral outcomes: a cross-national analysis“, *Contemporary politics* 3/2010, 249–262.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 259.

<sup>32</sup> Opširnije u: J. Ćirić, „Finansiranje političkih stranaka i sukob interesa“, *Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji – od postojećeg zakonodavstva do sveobuhvatnog predloga reforme*, UNICRI, Institut za uporedno pravo i Univerzitet u Firenci Odsek za uporedno i krivično pravo, Beograd 2008.

se donatorima uzvrća za njihove doprinose<sup>33</sup>. Autorka tog istraživanja ukazuje da iako je uzvrćanje za date donacije ilegalno ono se odvija tako što državni službenici koriste svoje pozicije moći da izvitopere pravila i prilagode propise i odluke u prilog svojih finansijera, čime se neutrališe svrha zakona. Zato su statistički modeli pokazali da izborni propisi ne igraju značajnu ulogu u prevenciji korupcije i da privatne korporacije koriste izborne zakone da izbegnu etiketu kriminalaca, tako da donacije mogu značajno uticati na ishode politike, ne nužno neposredano, već opšte dugoročno, u smislu oblikovanja uslova za nadmetanje na tržištu ili pokušaja rukovođenja institucijama kako bi se preoblikovali politički odnosi<sup>34</sup>. U tom smislu treba realno sagledati mogućnosti sprečavanja korupcije kroz postojeće mehanizme koji se po svom usmerenju i problemima u primeni ne razlikuju suštinski od onih u zemljama EU. Čini se da poboljšanje ekonomskog blagostanja i otklanjanje nedostataka u primeni tih mera u Srbiji kroz učenje na iskustvu zemalja EU može biti ne samo ispravan nego i realan put ka izgradnji efikasnog domaćeg sistema za kontrolu korupcije.

**Slavisa Vukovic, Ph.D.**, Associate professor  
Academy of Criminalistics and Police Studies, Belgrade  
**Goran Boskovic, Ph.D.**, Associate professor  
Academy of Criminalistics and Police Studies, Belgrade

## CORRUPTION AND ITS CONTROL IN SERBIA AND THE EUROPEAN UNION

### Summary

The paper compares state of corruption and way of its control in Serbia and the EU in order to identify differences and factors that determine the extent and trend of corruption and success in its control. The analysis shows that fundamental differences dont exist in spectrum of measures implemented and problems that arise in their application between Serbia and the EU. Existing differences in perception extent of

<sup>33</sup> N. Evertsson, „Political corruption and electoral funding: a cross-national analysis“, *International criminal justice review* 1/2013,

<sup>34</sup> *Ibid.*

corruption by citizens are product of several factors influence, primarily the volume of direct citizens' experiences with bribery and experiences of citizens in accomplishing their rights through legal channels. Regulatory mechanisms which should ensure efficient control of corruption have a limited range, especially those governing financing of political parties and declaration of assets of public officials. The paper points to a problem with the current voluntary approach to registration of lobbying in the EU, as well as the need to improve the national system for the control of corruption in line with the experiences of the EU countries.

**Key words:** corruption, state, control, Serbia, the European Union