

Проф. др *Славиша ВУКОВИЋ*\*  
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

*doi:10.5937/bezbednost1703101V*

УДК:343.352

Прегледни научни рад

Примљен: 28.11.2017. године

Датум прихватања: 17. 01. 2018. године

## Мерење ефеката превенције корупције<sup>1</sup>

**Апстракт:** *Од усвајања кључних међународних докумената који уређују механизме превенције корупције током последње две деценије прошло је довољно времена да би се могла сагледати искуства у погледу начина мерења њихове успешности и остварених резултата. Србија је у свом законодавству уредила те механизме, па је неопходно установити какви су резултати постигнути у њиховој имплементацији. Значајно је сагледати и резултате чланица ЕУ у имплементацији тих механизма, са каквим се тешкоћама оне суочавају и на које начине су до сада настојале да превазиђу те тешкоће, како би се та искуства упоредила са искуствима у Србији. Циљ је да се најпре укаже на начине како се прате остварени резултати у превенцији корупције и да се на основу извештаја водећих институција укаже на примере добре праксе у превенцији корупције и препреке које треба отклонити.*

**Кључне речи:** *корупција, превенција, ефекти, вредновање.*

---

\* E-mail: [slavisa.vukovic@kpa.edu.rs](mailto:slavisa.vukovic@kpa.edu.rs)

<sup>1</sup> Рад је резултат истраживања на пројекту *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (руководилац пројекта је проф. др Саша Мијалковић) и резултат на пројекту *Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције*, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду.

### Увод

Иако се може говорити о подврстама корупције у зависности од области друштвеног живота у коме се она испољава, сматра се да су политичка и економска корупција две базичне врсте, јер се међу главним изворима корупције виде начин функционисања и природа политичке и економске димензије друштвеног система, који омогућавају појединим друштвеним групама да контролишу друштвене положаје, да њиховом злоупотребом учвршћују позиције моћи и додатно се материјално богате (Ћирић et. al., 2010:12). У околности које погодују корупцији често се убрајају пад стандарда грађана и незапосленост, а са друге стране се указује да су носиоци корупције угледни припадници средњих и високих друштвених слојева који се налазе на значајним положајима у јавном и приватном сектору. Постојеће криминолошке теорије заснивају се на следећим претпоставкама о улози новца у мотивисању чињења кривичних дела: новац промовише инструменталне ставове који смањују моралне дилеме у односу на техничке проблеме; новац подстиче осећање самодовољности које доводи до тога да људи постану одвојени једни од других и од мрежа социјалних дужности да се супротстављају криминалу; новац умањује ризик од откривања кривичног дела и олакшава нелегалне трансакције, и новац служи као маневар којим се избегава уплитање у емоционално напрезање и ризичне социјалне односе у којима отвореност може негативно утицати на статус и животни план (Engdahl, 2008:165-166).

Криза морала у савременом друштву у којем је новац основно мерило сваке, па и људске вредности, утицала је на појаву виртуелног морала који се декларативно прихвата, док у пракси владају другачија правила. Чињеница је да у условима декларативног залагања политичке елите и осталих чланова друштва за спречавање корупције, уз морално прихватање или претерано неосуђивање поступака заснованих на корупцији, напори усмерени против корупције не могу бити делотворни (Мрвић-Петровић, 2013:28). У друштвима у којима је изражен

такав јаз систем превенције корупције који је уређен правним прописима вероватно је унапред осуђен на неуспех. Наравно, постоје ситуације у којима се на коруптивно понашање у друштву не гледа увек као на друштвено опасно понашање. На пример, послови које, захваљујући подмићивању у иностранству, добијају домаће компаније имају „негативне“ ефекте који се огледају кроз нарушавање слободне конкуренције и интереса конкурената, али у исто време они имају и „позитивно“ дејство на домаће тржиште рада јер увећавају домаће пореске приходе, подстичу изградњу нових истраживачких капацитета у домаћим предузећима и слично (Wock, 2013:12). Осим што на корупцију утиче вредносна оријентација друштва и појединаца, Wock указује да на њу утиче и енормно увећање прописа и стварање компликованих процедура, јер оне за последицу могу имати изостајање аутономног доживљаја смисла правних норми, без чега нема солидарности у друштву.

Неспорно је да у изграђивању ефикасног и ефективног система за превенцију корупције посебну пажњу треба посветити отклањању или ублажавању негативног утицаја наведених фактора. С друге стране, бројни међународни правни инструменти, међу којима на првом месту треба издвојити *Конвенцију Уједињених нација против корупције*, постављају стандарде који пружају добру основу за процењивање достигнутог нивоа успеха у превенцији корупције (опширније у: Стојановић, Коларић, 2014). У другом поглављу *Конвенције* најзначајније мере за превенцију корупције груписане су у две групе: превентивне мере у јавном сектору и превентивне мере у приватном сектору. У јавном сектору кључне су мере усмерене ка спречавању корупције у областима финансирања политичких активности, рада јавних функционера и државних службеника, нарочито у области јавних набавки и управљања јавним финансијама, као и у области рада правосуђа. С друге стране, у приватном сектору превентивне мере су усмерене ка спречавању корупције у области привредно-финансијског пословања, нарочито кроз прописивање јасних стандарда за приказивање прихода и расхода и обезбеђивање адекватне контроле пословања, као и ка подстицању учешћа грађанског друштва у превенцији корупције. Колико превентивно

деловање у приватном сектору може бити значајно за превенцију корупције у јавном сектору, добро показује анализа узрока глобалне економске и финансијске кризе која се манифестовала 2008. године (Friedrichs, 2014). Колико се одмакло у примени тих превентивних мера предмет је анализе у најновијем Извештају Европске комисије о сузбијању корупције из 2014. године, као и у извештајима о спровођењу *Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији* и извештајима независних државних институција чија је улога значајна у систему превенције корупције код нас. У наставку ће се кроз кратку анализу тих извештаја дати осврт на кључне налазе од значаја за даље унапређивање превенције корупције.

### **Антикорупцијска политика у Европској унији и пример Данске**

Корупција је један од највећих изазова за европска друштва јер се економски трошкови који настају услед корупције у Европској унији процењују на 120 милијарди евра годишње, што је 1% БДП, односно нешто мање од годишњег буџета ЕУ. Зато не чуди податак да четири од пет грађана Уније сматра да је корупција главни проблем у њиховим земљама (European commission, *Migration and home affairs – Corruption*, 2017). Усвајањем *Стокхолмског програма* 2009. године Европска комисија је задужена за процену напора у борби против корупције и за развој антикорупцијске политике у сарадњи са Групом држава против корупције (GRECO) Савета Европе. Средином 2011. године Комисија је успоставила механизам за периодичну процену напора чланица ЕУ у борби против корупције, који треба да помогне у размени искустава о најбољој пракси и идентификовању трендова. У складу са *Акционим планом за статистику криминала за период 2011-2015*, у сарадњи са државама чланицама и независним експертима Комисија је идентификовала сет статистичких индикатора за корупцију, тако да је прво прикупљање података о тим индикаторима спроведено 2015. године, за период 2011-2013. (European commission,

*Migration and home affairs – Corruption*, 2017). Те активности треба да обезбеде боље сагледавање стања и трендова у антикорупцијској пракси у европским земљама, док са друге стране и даље остају значајни механизми за процењивање стања и трендова корупције које примењују првенствено организација Transparency International и Светска банка<sup>2</sup>. Организација Transparency International редовно процењује корупцију у великом броју земаља и добијене резултате објављује у три најпознатија извештаја – *Индексу перцепције корупције у јавном сектору*, *Глобалном барометру корупције* који испитује перцепцију и искуство о подмићивању (ситном и на високом нивоу), и *Индексу давалаца мита* у коме се налазе резултати перцепције вероватноће да страна предузећа плате мито; док Светска банка објављује *Индекс контроле корупције* и *Преглед предузећа* (показује перцепцију и искуство повезано са корупцијом) (Savet Europe, 2015:24-25).

Што се тиче начина мерења достигнутог успеха, у *Извештају Европске комисије против корупције* из 2014. године избегнуто је преклапање с постојећим механизмима извештавања које спроводе GRECO, OECD, UNCAC, FATF и Moneyval. Ипак, он се темељи и на подацима који су добијени кроз постојеће механизме праћења, затим на подацима добијеним од националних јавних тела, подацима добијеним кроз истраживања академских институција, независних стручњака и организација цивилног друштва, подацима различитих делова Европске комисије и агенција ЕУ (Eurorol и Eurojust), подацима из посебно наручених студија (нпр. истраживање Еуробарометра из 2013. године усмерено на општу јавност и репрезентативни узорак предузећа у државама чланицама) и истраживачких пројеката које је суфинансирала ЕУ (Europe-

<sup>2</sup> Треба имати у виду да се због изражене тамне бројке у овој области не може прецизно говорити о размери корупције у друштву. С тим у вези, немачка Савезна криминалистичка служба указује да никакви поуздани искази о тренду корупције нису могући, иако у најугроженије секторе убраја шпедицију, одлагање отпада, промет некретнина, фармацевтску индустрију, производњу медицинске опреме и грађевинарство, послове у којима је држава једини или скоро једини наручилац неке робе, односно једини корисник неке услуге (2013:13).

an Commission, 2014a:37). Током 2011. године Комисија је основала групу одабраних стручњака за праћење корупције из разних подручја (јавна тела, правосуђе, превентивне службе, приватни сектор, цивилно друштво, међународне организације, наука итд.) која је помагала у припреми наведеног *Извештаја о сузбијању корупције*. Комисија је основала и мрежу локалних дописника за истраживање, која је допуњавала рад стручне групе кроз прикупљање и обраду релевантних података из сваке државе чланице, а састојала се од стручњака за корупцију из истраживачких институција и организација цивилног друштва. Да би се осигурао непристрасан приступ, ангажовано је 28 спољашњих ревизора који су надзирали главне резултате дописника и давали мишљење о њиховој непристрасности. Организоване су две радионице са по 14 представника земаља чланица из различитих сектора у циљу добијања информација о раду Комисије на извештају и добијања примера добре и лоше праксе из појединих држава чланица. На крају, Комисија је добила информације и од националних тела за сузбијање корупције која чине део Европске мреже контактних тачака против корупције (European Commission, 2014a:38-39). Све то показује да се *Извештај* у првом реду темељи на квалитативној, а не квантитативној процени.

Уз истраживања о перцепцији, анализирана је корелација корупције са стопом привредног раста, расподелом јавних средстава, раширеношћу интернета, вероватноћом кривичног прогона и применом правила тржишног надметања, али је због тешкоћа у прикупљању тачних и упоредивих података у државама чланицама било тешко извести јасне закључке. Ипак, Комисија је анализирали те показатеље на основу података из постојећих истраживања које су спровели ОЕЦД, Светска банка, Светски економски форум, Transparency International и академски кругови, из Еуробарометра и других извора (European Commission, 2014a:39). На основу спроведене анализе, у *Извештају* се указује да је већина чланица ЕУ успоставила правне и институционалне оквире, стратегије и програме, али они сами по себи не воде нужно до жељених резултата (European Commission, 2014a:8). У неким државама чланицама, иако недостају адекватни прописи или стратешки про-

грами, видљиво је смањена учесталост корупције захваљујући постојећим системима превенције и традицији високе транспарентности. Интегритет у политици представља озбиљан проблем у многим државама чланицама. У политичким странкама или изабраним скупштинама на средњем и локалном нивоу кодекси понашања више су реткост него правило, а тамо где они постоје обично недостају ефикасни механизми праћења или јасни прописи о санкционисању. У неким случајевима се због недовољне одговорности развила перцепција да је политичка елита готово некажњива, док је у неким државама као озбиљан проблем истакнута политизација запошљавања на средњим и нижим нивоима руковођења у националној или регионалној/локалној управи (European Commission, 2014a:8-9).

На основу истраживања Еуробарометра утврђен је низак ниво искустава с митом у Данској, Финској, Луксембургу и Шведској, јер су испитаници у тим земљама ретко наводили да се од њих очекивало да дају мито (мање од 1 % случајева), а број људи који су сматрали да је корупција раширена био је знатно испод просека ЕУ (20%, 29%, 42% и 44%). У Великој Британији се само од пет особа (од 1115 испитаника) очекивало да дају мито (мање од 1 %), што је најбољи резултат у Европи, али су подаци о перцепцији показали да 64% испитаника сматра да је корупција у тој земљи раширена (просек за ЕУ износи 74%) (European Commission, 2014a:6). Са скором од 90 (од максималних 100) најбоље рангирана држава према Индексу перцепције корупције који је објавила организација Transparency International 2016. године је Данска. Она је и претходне три године била на првом месту наведене ранг-листе са скором 91 у 2015. години, 92 у 2014. години и 91 у 2013. години (Transparency International, Corruption perception index 2016).

Према антикорупцијском извештају за Данску, која је на првом месту међу чланицама ЕУ у погледу транспарентности, интегритета и контроле корупције, неколико међународних истраживања је показало се корупција не посматра као проблем у Данској како од стране њених грађана, тако и од стране међународних експерата. Ипак, простора за побољшање има, посебно у погледу

финансирања политичких странака и могућности гоњења и кажњавања данских корпорација за подмићивање у иностранству (European Commission, 2014б:8). У том смислу предлаже се имплементација препорука GRECO за побољшање транспарентности и надзорних механизма за финансирање политичких странака и појединачних кандидата, као и унапређивање борбе против подмићивања у иностранству кроз повећање нивоа новчаних казни за корпорације и друга правна лица. Политичке странке су обавезне да пријаве донације преко 2700 евра, а парламент чини доступним рачун странке јавности. Ипак, нема ограничења за донације из иностранства, од правних лица или анонимних донатора, као и износа који може бити дониран, што пружа мало могућности да јавност утврди могуће везе између финансирања странака и политичких одлука (European Commission, 2014б:5).

Што се тиче стратешког приступа Данска има добро развијено законодавство и правосудни систем за поступање са корупцијом, иако нема националну стратегију против корупције. Кривично законодавство обухвата све облике корупције које садржи Кривичноправна конвенција против корупције и њен Додатни протокол осим трговине утицајем. Парламент је повећао максималну казну за активно подмићивање у јавном сектору са три на шест година, док је за подмићивање у приватном сектору максимална казна повећана са једне године и шест месеци на четири године. Сматра се да Данска јавна служба има висок степен интегритета, а с обзиром да Данска има традицију високих етичких стандарда и транспарентности у јавним поступцима постоји мало формалних правила о интегритету и антикорупцији у јавној администрацији (European Commission, 2014б:2-3).

Чланови данског парламента немају законску обавезу да објављују своју имовину и нису предмет правила за праћење сукоба интереса. Ипак, одређене политичке странке захтевају да њихови посланици објављују податке о имовини, а контролу спроводи президијум парламента који поступа са случајевима конфликта интереса министара и посланика. Парламент унапређује транспарентност трошкова министара кроз планове отворености, тј. споразум између политичких странака у којим се министри подстичу да



објављују месечне трошкове, путне трошкове, примљене поклоне и друге релевантне информације. На добровољној основи министри објављују личне и финансијске интересе на вебсајту канцеларије премијера. Лобирање није посебно регулисано нити Данска има посебно прописану заштиту запослених у јавном или приватном сектору који пријављују корупцију (European Commission, 2014б:4). Иначе, на нивоу ЕУ јасно је уочена потреба уређивања процеса лобирања како би се смањиле могућности коруптивног утицаја на креирање политике ЕУ, иако је до сада пракса регистрације лоби организација била добровољна (Vuković, Vošković, 2016:133-134).

Већ из наведеног прегледа јасно је да неформални утицаји могу бити ефикаснији од формалних правила. То не значи да формална правила нису значајна, већ да она могу бити ефикасна само под условом да их подупиру неформално прихваћена правила која доприносе јачању интегитета институција и појединаца. Свест да је корупција штетна и да угрожава читаво друштво треба да омогући прогрес, односно да омогући већу приврженост поштовању правних норми. У том смислу оправдана је оцена да „правни позитивизам на којем се данас превасходно заснива борба против корупције није довољан уколико не постоји људска моралност за одмеравање правде и праведности“ (Тодоровић, 2014:98). Због тога се изградња система превенције не може свести само на реформу прописа, већ на јачање свести о значају поштовања тих прописа (Тањевић, Шпилер, 2016:146), при чему се мора водити рачуна да неприхватљиво понашање које се означава као коруптивно буде јасно одређено (Кесић, 2017:69). На послетку не треба заборавити да посебну тешкоћу у изграђивању делотворног система превенције корупције у Србији представља процес приватизације који са собом носи одређени степен политичког ризика, али ризика који се може свести на најмању меру кроз објективно, правично и економски оправдано одлучивање о власничкој трансформацији (Novaković, Vukasović, 2014:183).

### Ефекти превенције корупције у Србији

Што се тиче начина вредновања ефеката превенције корупције у Републици Србији, може се рећи да је он веома добро прецизиран кроз *Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период 2013-2018. године*. С тим у вези, ефекти система за превенцију корупције могу се пратити кроз Извештај о спровођењу те стратегије и кроз извештаје о раду независних државних институција. У *Националној стратегији за борбу против корупције* наведено је девет области у којима ће се приоритетно деловати и то: политичке активности; јавне финансије; приватизација и јавно-приватно партнерство; правосуђе; полиција; просторно планирање и изградња; здравство; образовање и спорт и медији. *Стратегијом* се желе створити чврсти темељи за борбу против корупције, а у области превенције корупције дефинисано је десет циљева: анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа; запошљавање и напредовање у органима власти на основу критеријума и заслуга; транспарентност у раду органа власти; континуирана едукација о корупцији и борби против ње; активније учешће цивилног друштва у борби против корупције; активније учешће приватног сектора у борби против корупције; праћење спровођења закључака и препорука од стране Народне скупштине поводом извештаја независних државних органа; јачање надлежности, кадровских капацитета и услова рада Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције; ефикасна и делотворна заштита узбуњивача и спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору.

У складу са наведеним циљевима предвиђене су измене и допуне *Закона о државним службеницима* ради јачања објективног конкурсног поступка, прецизирање трајања в. д. статуса и начина попуњавања положаја кроз интерни или јавни конкурс. *Законом о систему плата запослених у јавном сектору* прешло се на систем јединствене основе за обрачун и исплату плата, а Централни регистар обавезног социјалног осигурања повезан је са

Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, Републичким фондом за здравствено осигурање и Националном службом за запошљавање ради размене података о уплаћеним доприносима. У наредном периоду предвиђа се увођење пореских олакшица на добит правних лица која финансијски помажу цивилно друштво у борби против корупције, као и увођење законске обавезе да Влада најмање једном годишње подноси Скупштини извештај о спровођењу њених закључака по извештајима независних државних субјеката у року од шест месеци, и обавеза да се тај извештај Владе разматра на седници Скупштине (Агенција за борбу против корупције, 2017а:19-20).

Што се тиче процеса израде закона, Агенција за борбу против корупције је током 2016. године проценила ризик корупције у девет нацрта и четири предлога закона. Неке од препорука су усвојене, док су одређена решења која садрже ризике остала. На квалитет закона негативно утиче пракса њиховог усвајања по хитном поступку (од 88 закона 51 је донет по хитној процедури), а најчешћи недостаци били су недовољно јасне одредбе, широка дискрециона овлашћења органа јавне власти и препуштање министарствима да одређена питања ближе уређују подзаконским актима (Агенција за борбу против корупције, 2017б:53-54). Процена ризика корупције још увек није обавезна у изради прописа, а новим законом о Агенцији, чије доношење се очекује у скорије време, предвиђено је да Агенција пропише методологију за тај процес коју ће сви предлагачи примењивати. Органи државне управе надлежни за припрему закона који уређују питања предвиђена стратешким документима у области борбе против корупције биће дужни да нацрте закона доставе на мишљење Агенцији, док ће Влада достављати мишљења Агенције Народној скупштини и у образложењу предлога закона наводити да ли су разматране препоруке Агенције, и биће дужна да објасни разлоге због којих нека од препорука није усвојена (Агенција за борбу против корупције, 2017б:54).

Истраживања корупције треба да буду основ антикорупцијских јавних политика и основ за мерење њихових учинака и ефеката. Акциони план за преговор Србије о чланству у Европској

унији за поглавље 23 предвиђа јачање механизма за превенцију корупције на нивоу локалне самоуправе. Градови и општине треба да усвоје и примене локалне акционе планове за борбу против корупције, посебно у областима инспекцијског надзора, просторног планирања и изградње, јавних набавки, интерне ревизије и финансијског управљања и контрола (Агенција за борбу против корупције, 2017б:17). Агенција има Портал за обуке запослених у јавном сектору о етици и интегритету, а *Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције* предвиђа да, након измена *Закона о Агенцији*, та обука постане обавезна за све запослене у јавном сектору. Путем учења на даљину заинтересовани могу похађати обуку (током осам месеци било је 52 полазника). Израђен је *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције* и стављен у функцију софтвер за електронско извештавање о њеном спровођењу (Агенција за борбу против корупције, 2017б:16).

У *Извештају о раду Агенције за борбу против корупције* констатује се да је корупција и даље у великој мери присутна у друштву и да резултати у борби против ње нису довољно видљиви (Агенција за борбу против корупције, 2017б:14). У области контроле имовине и прихода функционера повећан је број кривичних пријава и иницијатива поднетих надлежним органима за преко 29%. У 2016. години проверавани су извештаји за 347 функционера, док је покренуто 259 поступака због повреде *Закона*. У области сукоба интереса окончано је 1615 предмета и донето 353 одлуке којима је утврђена повреда *Закона*. Око 97% функционера поступило је по одлукама и мишљењима Агенције (Агенција за борбу против корупције, 2017б:15). Проблем представља и даље то што Агенција треба да контролише неколико десетина хиљада функционера са мање од 100 запослених, затим непрецизне и нејасне одредбе закона које доводе до проблема у комуникацији са другим институцијама, немогућност непосредног приступа службеној евиденцији и документацији државних органа и других правних лица, као и информациона неповезаност са њиховим базама података. Препреке у раду су и велики прилив докумената и недостатак простора за одлагање и чување докуменације, као и

непоштовање законом прописаних обавеза надлежних органа који су дужни да поступају по иницијативи Агенције за разрешење са јавне функције функционера (Агенција за борбу против корупције, 2017б:17).

У области контроле финансирања политичких активности Државна ревизорска институција је спровела прве ревизије 2015. године. Донето је више правоснажних судских одлука за кршење *Закона*, иако значајан број сумњи у вези са нелегалним финансирањем и злоупотребом јавних ресурса није испитан и/или кажњен (Агенција за борбу против корупције, 2016:114). *Законом о финансирању политичких активности* из 2011. повећана је усаглашеност пословања политичких странака са прописима и порастао је удео јавних ресурса у финансирању, док је смањена заинтересованост за прикупљање чланарина и прилога. Контролом поштовања тог закона утврђене су следеће неправилности: неприказивање или погрешно приказивање прихода и расхода, примање позајмица, финансирање из недопуштених извора, финансирање недопуштених (хуманитарних) активности, необјављивање извештаја и података о прилозима, а указано је и на потребу уређивања спорних питања у вези са кредитима и временом измиривања обавеза за изборну кампању, јер се кроз кредите и задужења без покрића отварају могућности за злоупотребе јавних ресурса и трговину утицајем (Агенција за борбу против корупције, 2016:115-116). GRECO је тражио да се преиспитају лимити прихода и расхода, да се размотри раздвајање максималног износа који се може прикупити из приватних извора за кампање од износа средстава из јавних извора, док су Венецијанска комисија и OEBS/ODIHR указали да треба водити рачуна да се не створи претерана зависност странака од финансија из јавних извора (Божанић, Јоксимовић, 2016:86-87). Док укупан износ из приватних извора није ограничен, приватни прилози су ограничени (двадесет просечних месечних зарада за физичка лица, односно дупло у изборној години, и двестотине за правна лица).

Државна ревизорска институција, на основу 161 извештаја о ревизији у 2016. години, указује да систем интерне контроле у одређеном броју случајева није успостављен на начин да својим

функционисањем обезбеђује пословање у складу са прописима, интерним актима и уговорима. Ревизијом информационих система утврђен је недостатак одговарајућих апликативних контрола (у 89% случајева), док код већине ревидираних субјеката нису успостављени услови за адекватно функционисање интерне ревизије (Државна ревизорска институција, 2017:8-11). Предмет ревизије били су годишњи финансијски извештаји и завршни рачуни, а циљ утврђивање да ли контролисани субјекти истинито и објективно приказују финансијско стање, резултате пословања и новчане токове у складу са рачуноводственим начелима и стандардима, као и давање мишљења да ли су финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и издацима извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе (Државна ревизорска институција, 2017:9). Наведене констатације показују да постоји значајан простор за израду и реализацију планова интегритета, докумената који треба да буду резултат самопроцене изложености институција ризицима за настанак и развој корупције, као и изложености етички и професионално неприхватљивим поступцима. Циљ планова интегритета јесте да јачају индивидуалну честитост, професионализам, етичност и поступање у складу са моралним вредностима у институцијама јавног и приватног сектора. Они треба да допринесу да се поједноставе компликоване и да се укину непотребне процедуре, да се контролишу и смање дискрециона овлашћења руководиоца, јача одговорност запослених, повећа транспарентност у раду, као и да се јача професионализам и етика кроз едукацију, успостављање стандарда и елиминисање неефикасне праксе и неприменљиве регулативе (Агенција за борбу против корупције, 2012:3-4). Те рањиве процесе треба препознати пре свега кроз анализу функционисања субјеката који имају обавезу доношења плана интегритета, а то су државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе, установе и јавна предузећа.

### Закључак

Упоредна анализа антикорупцијске политике у земљама чланицама ЕУ и Србији показује да свеобухватност формалноправног уређења система превенције корупције није нужно повезана са рангом земље према резултатима водећих истраживања перцепције корупције. Пример Данске то најбоље показује. Иако у тој земљи одређене области нису формалноправно уређене у потпуности у складу са међународним стандардима за превенцију корупције, она се налази на првом месту Индекса перцепције корупције. Разлози за то најчешће се везују за традицију поштовања високих етичких стандарда и принципа транспарентности у јавном животу, који обезбеђују довољно јак неформални утицај за одвраћање представника државних институција од коруптивног понашања. И поред тога присутне су активности усмерене ка потпуном усклађивању домаћег законодавства са захтевима међународноправних инструмената у овој области. У Србији су у значајној мери спроведене активности с циљем наведеног усклађивања и, што је посебно важно нагласити, кроз израду *Извештаја о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције* и извештаје о раду независних државних институција могуће је пратити напредак у практичној примени усвојених стандарда. У тим извештајима јасно су идентификовани даљи правци за унапређивање постојећег стања. У наредном периоду треба очекивати да ће доследно спровођење кључних прописа и стратешких докумената допринети даљем смањивању простора за испољавање коруптивног понашања, као и јачању свести о потреби поштовања етичких стандарда како би се дугорочно повећала ефикасност јавног и приватног сектора у обезбеђивању одрживог друштвеног развоја.

**Литература**

1. Агенција за борбу против корупције, (2012). *Приручник за израду плана интегритета*, Агенција за борбу против корупције, Београд.
2. Агенција за борбу против корупције, (2016). *Главни закључци конференције о ефектима контроле финансирања политичких активности*, Зборник радова „Финансирање политичких активности у Републици Србији – ефекти контроле“, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, Београд, стр. 112-116.
3. Агенција за борбу против корупције, (2017а). *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и ревидираног Акционог плана за њено спровођење за 2016. годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд.
4. Агенција за борбу против корупције, (2017б). *Извештај о раду за 2016. годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд.
5. Вокс, М., (2013). *О узроцима корупције и њеној неминовности у савременом друштву*, Зборник радова „Борба против корупције – искуства и поређења“, Институт за упоредно право, Београд, стр. 11-19.
6. Божанић, М., Јоксимовић В., (2016). *Контрола финансирања политичких странака и европски стандарди*, Зборник радова „Финансирање политичких активности у Републици Србији – ефекти контроле“, Агенција за борбу против корупције Републике Србије, Београд, стр. 84-90.
7. Ћирић, Ј., Рељановић, М., Ненадић, Н., Јовановић, М., Добрашковић, Д., Рејовић, Д., (2010). *Корупција: проблеми и превазилажење проблема*, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд.
8. Државна ревизорска институција, (2017). *Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2016. годину*, Државна ревизорска институција Републике Србије, Београд.
9. Engdahl, O., (2008). The role of money in economic crime. *British journal of criminology*, 48(2): 154-170.
10. Friedrichs, D., (2014). Kapitalističke banke kao kriminalni preduzetnici – slučaj Vol Strita, *Crimen*, br. 1, str. 18-34.



11. Kesić, Z., (2017). Pojavni oblici korupcije u policiji, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 22(1): 53-73.
12. Mrvić-Petrović, N., (2013). *Moralna komponenta sprečavanja korupcije*, Zbornik radova „Borba protiv korupcije – iskustva i poređenja”, Institut za uporedno pravo, Beograd, 21-30.
13. European Commission, (2014a). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament – EU Anti-corruption report*, European Commission, Brussels.
14. European Commission, (2014b). *Annex Denmark to the EU Anticorruption report*, European Commission, Brussels.
15. European commission, *Migration and home affairs*, Corruption, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en), dostupno 10. 8. 2017.
16. *Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године*, Службени гласник Републике Србије, бр. 57/2013.
17. Novaković, S., Vukasović, D., (2014). Modaliteti finansijskog kriminala kod vlasničke transformacije kapitala u tranzicionim ekonomijama, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 19(1): 173-184.
18. Savet Evrope, (2015). *Borba protiv korupcije: osnovni pojmovi – priručnik za obuku*, Savet Evrope, Strasbourg.
19. Стојановић, З., Коларић, Д., (2014). *Кривичноправно сузбијање организованог криминалитета, тероризма и корупције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
20. Тањевић, Н., Шпилер, М., (2016). Кључни ризици за корупцију у јавним набавкама и против мере у правном оквиру Републике Србије, *Безбедност*, 58(2): 131-150.
21. Тодоровић, З., (2014). Корупција у Србији – историјско–културолошки аспекти, *Безбедност*, 56(1): 88-103.
22. Transparency International, *Corruption perception index 2016*, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_in dex\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_in dex_2016), dostupno 1. 11. 2017.
23. Vuković, S., Vošković, G., (2016). Корупција и njena kontrola u Srbiji i Evropskoj uniji, *Strani pravni život*, (2): 125-137.

## Measurement of Effects in Prevention of Corruption

**Abstract:** *Since the adoption of key international documents that regulate mechanisms for preventing corruption over the last two decades, there has been enough time to be able to see the experiences regarding how to measure their performance and the achieved results. Serbia has regulated these mechanisms in its legislation, so it is necessary to look at the results achieved in their implementation. It is also important to look at the results of EU member states in the implementation of these mechanisms, what difficulties they face and how they have so far sought to overcome these difficulties in order to compare those experiences with experiences in Serbia. The aim is first to point out the ways in which the results achieved in preventing corruption are monitored and, on the basis of reports from leading institutions, point to examples of good practice in preventing corruption and the obstacles that need to be addressed.*

**Keywords:** *corruption, prevention, effects, measurement*