
UTICAJ KORUPCIJE NA EFIKASNOST DRŽAVNIH INSTITUCIJA*

Jasmina Igrački**

Korupcija predstavlja društveni fenomen koji direktno utiče na smanjenje kako političke tako i ekonomske moći jednog društva. Navedeni fenomen zahteva sveobuhvatan pristup, koji podrazumeva niz mera i aktivnosti u cilju očuvanja i zaštite ljudskih prava, pravne države, demokratskih vrednosti i ekonomskog prosperiteta. Pravni teoretičari su mišljenja da postoje tri različita pristupa borbi protiv korupcije. Suprotstavljanje nečemu što je nastalo i daje svoje negativne rezultate predstavlja prvi pristup, a koji podrazumeva represiju. Drugi pristup jeste prevencija i ona ima zadatak da onemogući nastanak korupcije. Mešoviti vid predstavlja primenu oba metoda: i represivnog i preventivnog delovanja putem pravnih normi. Njima se najpre definiše određeno ponašanje pojedinaca, a zatim propisuje primena represivnih mera u slučaju postupanja suprotno tim normama.

Autorka u radu ukazuje na viševekovnu „tradiciju“ korupcije i njene posledice, kako na pojedinca tako i celokupni društveni sistem, u nastojanju da se evolucija tog društveno negativnog ponašanja detaljnije sagleda u cilju omogućavanja potpunijeg razumevanja uzroka, a što se može odraziti na adekvatan odabir preventivnih mera.

Ključne reči: korupcija, prevencija, efikasnost, državne institucije

UVOD

Iako ne postoji jedinstvena definicije korupcije, postoji opšti društveni konsenzus o njenoj neprihvatljivosti. Duga je istorija njenog nastanka, a ona je veoma prisutna u svakoj savremenoj društvenoj zajednici. Moguće je da je nedostatak definicije uslovljen činjenicom da je nijedna nacija neće razumeti i prihvatiti na isti način (Criminal Law Convention on Corruption, ETS 173, 1999, Explanatory report). Korupcija nije ni skorašnji, a nije ni problem isključivo zemalja u razvoju. Međutim, ona je sve prisutnija u tim zemljama, a kao jedan od razloga navodi se sistemski pristup i socijalna unakaženost problema (Persson, Rothstein i Teorell, 2013: 449-471).

Etimološki gledano, reč korupcija ima korene u latinskoj reči *corrumpo* - koja označava pokvarenost, izopačenost, podmićivanje. Ona se uglavnom definiše opisno, što jasno ukazuje na nemogućnost definisanja navedenog pojma (Mrvić-Petrović, 2001: 21). Za određivanje njene sadržine, u okviru evropskog kulturnog kruga, odlučujuće je uticao Stari zavet (Ignjatović, 2016: 120). Tako se pojam korupcije vezuje za čoveka od

* Rad je nastao kao rezultat rada na projektu „Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnosti socijalne intervencije“ (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS.

** Dr Jasmina Igrački je naučni saradnik u Institutu za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, email: jasminaigracki@yahoo.com.

samog njegovog nastanka, a rešenje tog problema nalazi se ne samo u pozitivno pravnoj regulativi, već i putem moralnih kategorija. Najsadržajnije definiciju korupcije možda je dao Vito Tanzi. Prema njemu, korupcija postoji ukoliko dođe do namernog narušavanja principa nepristrasnosti prilikom donošenja odluka u cilju prisvajanja neke pogodnosti (Tanzi, 2000: 15-18).

Na početku razvoja Rimske države postojala je obaveza magistrata i ostalih činovnika da polože račun i odgovarali su u roku od godinu po završetku službe za sve nepravilnosti koje su otkrivene u vezi sa njihovim vršenjem službe. Naročito veliki problemi vezani za korupciju javljali su se u vreme poslednjih godina Republike, kada se desilo veliko proširenje granica Rimske imperije. Postupak nazvan *questionis* (sudska istraga) bio je pokušaj sprečavanja takve pojave. On je vođen za teže prestupe koji su bili vezani za političke sporove *pecium repetundae* – primanje mita na račun provincije ili zbog pokušaja da se onemogućiti kandidovanje na izborima za magistraturu – izborni prestupi. Definisane krivičnih dela „primanje poklona” i „iznude” (*crimen repetundarum*) je imalo za cilj da spreči masovno podmićivanje, iznudu i sve zloupotrebe koje su se u to vreme mogle pojaviti tokom vršenja službe. Zbog masovnih protesta i žalbi iz carskih provincija zakonom *lex Calpurnia* formiran je stalni odbor Senata pod predstavištvom Pretora. Povraćaj nezakonito oduzete imovine i naknada štete dobila je svoju novu formu u vidu krivične tužbe i to pod uticajem Kaj Graha (*Caius Grachus*), i to donošenjem zakona *lex Acilia*. Nešto kasnije prema zakonu *Lex Servilia* izvršilac zloupotrebe ne samo što je morao da izvrši naknadu učinjene štete i to u dvostrukom vidu već je gubio i politička prava (Jovanović; 2007: 15-16).

Rani feudalizam kao neprihvatljivo ponašanje definiše zloupotrebu vlasti i položaja. Zabrana takvog ponašanja sadržana je u odredbama *Solijskog zakona* u delu koji govori o zloupotrebama izvršenim od strane grofova (čl. 50 i 51.), a koji je donet krajem petog veka (Mirković, 2017). Zanimljivi su, isto tako i Ripuarski, Burgunski i Ostrogotski zakonici jer su za zloupotrebu i podmićivanje predviđali smrtnu kaznu, a ne novčanu kompenzaciju, verovatno iz razloga učestalosti tih pojavnih oblika korupcije; trebalo ih je iskoreniti energičnim merama (Zosimus: 1982).

Razvitkom feudalizma nastaje tendencija povratka vrednostima Rimskog prava kao što je na primer pokušaj francuskih legista - učenika pravnika, da definišanje krivičnih dela, pravila o krivici i institutima krivičnog prava, nađu u Digestama i Kodeksu. Kao najznačajniji izvor prava o krivičnim delima zlupotrebe iz tog perioda, smatra se Dušanov zakonik, kao i saksonska „švapsko ogledalo” iz trinaestog veka (Živanović, 1930). Francuska je 1716. godine osnovala poseban sud čija je stvarna nadležnost bila da sudi u vezi svih zlupotreba koje bi se ticale kraljevih finansija. Međutim, pošto su pronevere, iznude, prekomerne naplate i razne prevare bile toliko raširene da su poprimale status običaja, 1717. godine dolazi do opšte amnestije posebnim ediktom, a kojim je ukinut specijalni sud. To je prvi put u istoriji da je država javno priznala svoju nemoć u borbi sa ovim problemima. Razvoj Francuske države obeležile su velike i česte zlupotrebe od strane državnih službenika, a na šta su podsticajno delovale i ustavne i zakonske odredbe, jer je sudovima bilo zabranjeno da vode postupak protiv službenika (Čubrilo, 1989; Avramović, Stanimirović, 2018).

Na samom kraju ranog perioda srpske državnosti nalazi se Zakonik cara Stefana Dušana -Dušanov zakonik. Članom 110. navedenog Zakonika sudijama koje su putovale po zemlji bilo je zabranjeno da uzimaju „na silu izvesne koristi ili drugo što, osim ako bi im ko nešto od svoje volje poklonio“. Članom 188. zloupotreba prilikom naplate globe je bila sankcionisana. Globari su smeli vršiti naplatu samo one globe koja je u naredbi sudija, određena.

Tokom Prvog srpskog ustanaka primenjivao se Karađorđev kriminalni zakonik (pronađen tek 1903. godine) koji je sadržao 38 članova među kojima su i odredbe o zloupotrebama službenog položaja i primanju mita. Član 32. je zabranjivao starešinama i kapetanima ili kaplarima da za primljeni mito otpuste vojnika kući. Kazna se sastojala u povraćaju novca vojnicima i gubljenju službe¹. Godine 1829. knez Miloš je doneo uputstvo koje je u stvari Uredba o političkoj vlasti u Srbiji. Tačkom 12 te Uredbe bilo je zabranjeno primanje mita ili globljenje nekoga². Nakon donošenja Krivičnog zakonika iz 1929. godine, prvog Zakonika za Kraljevinu Jugoslaviju, donet je specijalni Zakon o suzbijanju zloupotrebe službenog položaja (Živanović, 1930). Krivični zakonik razlikuje dva oblika primanja mita: 1. pasivno podmićivanje u širem smislu ili prosto podmićivanje 2. pasivno podmićivanje u užem smislu ili teško podmićivanje. Zatim, Zakon sadrži i odredbe o sudijskom podmićivanju. U komunističkoj Jugoslaviji do 1977. godine krivično zakonodavstvo je bilo jedinstveno. Krivični zakon iz 1955. je u glavi dvadeset četiri pod naslovom „Krivična dela protiv službene dužnosti” zajedno sa krivičnim delima označenim u zakonu kao delima zloupotrebe službene dužnosti, u članu 325. propisivao i delo primanje mita (KZ-opšti deo, 1947: 106/III; KZ-opšti deo, 1951: 13/VII; Zakon o izmenama i dopunama KZ. 1959/30/XV). Važeći Krivični zakonik zbog efikasnije borbe protiv korupcije sadrži posebnu glavu – glava dvadeset dva- pod nazivom „Posebna krivična dela korupcije”, i ona sadrži jedanest novih članova.

1. KORUPCIJA I INSTITUCIONALNO OKRUŽENJE

Korupcija narušava veoma važne vrednosti društva, vladavinu prava, poverenje u državne institucije, pravdu, jednakost i ravnopravnost građana pred zakonom, slabi moral i smanjuje državne prihode. Zbog toga, borba protiv korupcije mora biti interes svih zemalja, a posebno nacionalni interes Republike Srbije. S pravom se ističe da korupcija ima više lica. Jedan od najvažnijih pojava oblika korupcije jeste onaj koji se događa u sferi privrednog života. U javnosti je sazrelo uverenje da se podmićivanje javlja ne samo u odnosu na nosioce javnih ovlašćenja, već i u oblasti privrednog poslovanja naročito sa širenjem privatizacije obavljanja javnih funkcija i poslova od strane privatnih firmi (Aschenbach & Ransiek, 2011, 231-234).

Napori u borbi protiv korupcije na nivou Republike Srbije, odvijaju se u kontekstu opšteg prestrukturisanja i demokratizacije društva. Paralelno sa tim odvijaju se i normativne i institucionalne promene. U tom svetlu su doneseni zakoni i dokumenta od značaja za

¹ <http://www.smrtnakazna.rs/Portals/0/SrbijaPropisi/Karadjordjev%20Kriminalni%20zakonik,%201807.pdf> [12.10.2020.].

² <https://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi-pravni-i-politicki-sistem.html> [12.10.2020.].

borbu protiv korupcije kao što su Zakon o sprečavanju korupcije u RS (*Službeni glasnik RS*, broj 35/2019), Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u RS (*Službeni glasnik RS*, broj 87/2018) i Akcioni plan za sprovođenje te strategije (*Službeni glasnik RS*, broj 57/2013), a u cilju adekvatnog sprovođenja zakona i mera, osnovana je i Agencija za sprečavanje kopupcije (*Službeni glasnik RS*, broj 35/2019, 88/2019, broj 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US 67/13 - odluka US, 112/13 - autentično tumačenje i 8/15 – odluka US i 88/19³). Iako postoji deklarativni konsenzus među političkim čelnicima o potrebi i važnosti borbe protiv korupcije, i uprkos pomacima koji su načinjeni, promene se još uvek nisu zaokružile kao jasno formirana i opšte primenjena javna politika u suzbijanju korupcije na nacionalnom nivou. Republika Srbija je dala izuzetno značajnu podršku Agenciji da bi postojeće a i nove dužnosti još efikasnije i delotvornije sprovođila. Pored nadležnosti koje Agencija ima, ustanovljene su i proširene nadležnosti donošenjem Zakona o lobiranju (*Službeni glasnik RS*, broj 87/18 i 86/19 – i dr. zakon³) i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (*Službeni glasnik RS*, broj 43/11, 123/14 i 88/19). Istraživanje i analiza, „Specifičnosti i oblici korupcije u Republici Srbiji”, izrađeni za period 2009. do 2015. godine, ukazuju da raste broj onih koji smatraju da pravosuđe treba da ima ključnu ulogu u suzbijanju korupcije (blago povećanje sa 37% na 41%), (Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2019. godinu)³. U tome posebnu ulogu treba da imaju nezavisne kontrolne institucije, pre svega Agencija za borbu protiv korupcije (broj ispitanika koji to smatraju povećao se sa 26% na 39%). Broj građana koji smatraju da bi u tome važnu ulogu trebalo da ima institucija Zaštitnika građana povećao se sa 2% na 8%), a koji smatraju da tu ulogu treba da ima Poverenik za informacije od javnog značaja se povećao sa 1% na 4%. Taj porast poverenja u rad institucija, može biti posledica veće prepoznatljivosti značaja njihovog rada, jer je aktivnost Agencije za borbu protiv korupcije konstantno rasla od 2010. (60%) do 2015. godine (86%). Agencija je objavila i podatke u vezi sa lažnim prijavljivanjem imovine, od strane funkcionera (ta obaveza je uspostavljena članom 2. Zakonom o porezu na imovinu, te je nadležnim tužilaštvima i drugim nadležnim državnim organima podnela 13 izveštaja zbog postojanja osnova sumnje da su funkcioneri čija su imovina i prihodi bili predmet provera izvršili neko drugo krivično delo (primanje/davanje mita, poreska utaja, pranje novca i dr. (Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu⁴). Godišnjim planom provere izveštaja o imovini i prihodima (u daljem tekstu: Izveštaj), za 2018. godinu bila je predviđena provera podataka iz Izveštaja za 317 funkcionera (ministar, ministar bez portfelja, državni sekretari, pomoćnici ministra, v.d. pomoćnika ministra, narodni poslanici, predsednici i v.f. predsednika viših sudova, tužioci i v.f. javnog tužioca u Višim javnim tužilaštvima. Vršena je provera podataka iz Izveštaja i za sedam funkcionera koji su bili predmet vanredne provere pokrenute tokom 2018. godine, zbog sumnje da nisu prijavili tačne i potpune podatke. Od ukupnog broja, završena je provera Izveštaja za 275 funkcionera čija je imovina bila predmet provere tokom 2018. godine. Na republičkom nivou pokrenuto je ukupno 186 postupaka, između ostalog: jedan protiv ministra, 36 protiv narodnih poslanika, jedan protiv savetnika predsednika Republike, 76 protiv

³ <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/03/ACASizvestaj2019WEB.pdf?pismo=lat>, 20-24.

⁴ <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/ACAS-izvestaj-web.pdf>, 11-14.

sudija, osam protiv tužilaca i zamenika tužilaca, dva protiv državnih sekretara. Postupci su pokrenuti i protiv osam pomoćnika i v.d. pomoćnika ministara, 34 predsednika i članova upravnih i nadzornih odbora i saveta, 19 direktora, v.d. i zamenika direktora republičkih privrednih subjekata i ustanova, kao i protiv jednog rektora univerziteta. Na lokalnom nivou pokrenuto je ukupno 116 postupaka, između ostalog: četiri protiv gradonačelnika; 12 protiv načelnika; 34 protiv članova veća i sekretara skupština jedinica lokalne samouprave; 18 protiv predsednika i zamenika predsednika jedinica lokalne samouprave i njihovih skupština. Takođe, pokrenuto je 46 postupaka protiv direktora, zamenika direktora i v.d. direktora ustanova, javnih preduzeća i privrednih subjekata čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, kao i po jedan postupak protiv predsednika izborne komisije i članova upravnih odbora ustanova i privrednih društava jedinica lokalne samouprave, a izrečeno je ukupno 310 mera zbog povrede odredaba Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije⁵.

Mišljenja smo, da postoji nesporan konsenzus da institucije koje rade na polju sprečavanja i borbe protiv korupcije, treba da budu nezavisne od onih koji potpadaju pod njihovom nadležnošću. Naravno veliku stavku zauzimaju i finansije i opšti resursi, koji treba da budu adekvatni tako da omoguće institucijama koje se bore protiv korupcije, da nesmetano vrše svoje nadležnosti i ovlašćenja. Zbog toga smatramo, da je opravdano zalagati se da se finansiranje takvih institucija vrši iz javnih sredstava. Prevencija i borba protiv korupcije treba da se posmatraju sa aspekta zaštite socijalnog i ekonomskog napretka i vladavine prava, a što predstavlja veoma važan zadatak države. Institucije bi trebalo da slede principe transparentnosti i odgovornosti i pridržavaju se jasnih pravila i procedura u obavljanju svojih nadležnosti i ovlašćenja.

Da bi se obezbedilo poverenje javnosti, sve institucije, zaposleni i vršioci javnih funkcija, trebalo bi da budu odgovorni za sve svoje odluke i postupke, kako bi njihovo funkcionisanje i efikasnost obezbedilo adekvatno upravljanje, kao i usaglašenost sa relevantnim zakonodavnim, regulatornim i etičkim okvirima. Korupcija štiti kriminalce u određenom stepenu, jer su javni službenici koji bi trebalo da istražuju aktivnosti na polju kriminala, ili da doprinesu takvom istraživanju u pojedinim slučajevima i sami korumpirani. Ova pojava ukazuje da država neefikasno upravlja poverenim joj dobrima i uslugama, te tako imamo dvostruku štetu: za državu, zbog umanjavanja njenih prihoda i narušenog ugleda, i građane, zato što povećava cenu dobara, tj. usluga za one koji imaju da plate mito, dok oni koji to ne mogu, ostaju bez robe ili usluga, iako na njih imaju pravo.

Savremeno krivično zakonodavstvo se nalazi pred velikom izazovom. U današnjem vremenu novac kao nikada ranije dobija ulogu merila vrednosti i kao takav se vezuje za svaki segment našeg života. Svaki konformizam i nedoslednost u borbi sa korupcijom može da izazove teške posledice kako za društvo, tako i za pojedinca koji je njegov deo.

⁵ Donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o sprečavanju korupcije stavljen je van snage Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Na osnovu njegovih odredaba Agencija za borbu protiv korupcije promenila je naziv u Agencija za sprečavanje korupcije.

2. KORUPCIJA I NJEN UTICAJ NA RAST POSLOVNIH TRANSAKCIJA

Teške posledice korupcije, prouzrokuju veliki problem za funkcionisanje društva.. Međutim, ne postoji, niti je ikada postojala država koja je uspela da suzbije korupciju. Iako su opštepoznate negativne posledice korupcije, još uvek ne postoji eksplicitna, jasno izražena volja i odlučnost svih odgovarajućih međunarodnih, a i domaćih organizacija, da putem bilateralne, regionalne i svake druge saradnje, planski, dugoročnim aktivnostima na preventivnom i represivnom planu u skladu sa pozitivnim propisima spreče, otkriju i suzbiju korupciju. Efikasno suzbijanje korupcije obuhvata poznavanje uzroka i otkrivanje kriminogenih faktora koji doprinose njenom nastajanju i razvoju. Shodno tome, treba planirati preventivnu i represivnu delatnost, što bi omogućilo određenu kontrolu nastanka i razvoja ovog društvenog zla. Prevencija danas, treba da zauzima glavno mesto u uspešno postavljenoj strategiji za borbu protiv korupcije. Ona podrazumeva uspešno otkrivanje, gonjenje, efikasnu primenu krivičnih sankcija i što je najvažnije, inkriminisanje koruptivnih ponašanja. S razvojem društva, javljaju se i neki novi pojavnici oblici, te tako međunarodni dokumenti zahtevaju usklađivanje nacionalnih zakonodavstava, a što podrazumeva uvođenje novih inkriminacija.

Korupcija je oblik ponašanja koje je pogubno za upravljanje javnim poslovima, na šta ukazuju kako istorijske, tako i geografske prilike. Razvojem društva tj. razvojem međunarodnih ekonomskih i drugih veza, saobraćaja i međunarodne trgovine, uz nagle promene društveno - ekonomskih i političkih odnosa kako u regionalnim tako i u svetskim razmerama, nastajali su, menjali se i usavršavali novi pojavnici oblici korupcije uz istovremeno nestajanje određenih njenih oblika. U današnjim uslovima, korupcija se vrši na perfidniji, tj. sofisticiraniji način, uz korišćenje različitih metoda i sredstava. Zbog toga se teško otkriva i dokazuje. To otežava i činjenica što korupcija dobija elemente inostranosti.

Negativan uticaj korupcije na ekonomski rast je povezan sa pravnim i institucionalnim okvirom, kvalitetom upravljanja i političkim režimom. To se negativno odražava i na pravičnu raspodelu resursa, odnosno na ekonomski standard stanovništva. Povećanjem prihoda, kako bi se nadoknadila šteta pričinjena javnim sredstvima i naglim bogaćenjem jednih, a osiromašenjem drugih stvari se i veliki društveni jaz.

Tanzi i Davoodi upućuju na postojanje četiri kanala preko kojih korupcija utiče na ekonomski rast. To su: veće javne investicije, niži prihodi države, niži izdaci za druge kategorije javne potrošnje (kao što su zdravstvo i obrazovanje) i niži kvalitet javne infrastrukture (Tanzi & Davoodi, 1998: 41-60).

Korupcija deluje kao neefikasan porez na poslovanje, putem povećanja proizvodnih troškova, a što utiče umanjuje isplativost investicija. To se negativno odražava na poresku osnovicu prihoda zemalja.

Putem podmićivanja u procesu poslovanja, korupcija takođe ima negativan dugoročni uticaj na poslovne aktivnosti na nivou privrednog subjekta.

Korupcija skupo košta privredne subjekte. Ona doprinosi neizvesnosti, predstavlja reputacijski rizik, povećava ranjivost na iznudu, depresira procene preduzeća, onemogućava pristup kapitalu, i podriva poštnu konkurenciju. Adekvatno uređeno poslovno okruženje može ublažiti teret birokratskih procedura, a što rezultira manjim transakcionim troškovima

za pojedince i preduzeća. Korupcija podriva svrhu i integritet propisa jer omogućava zaobilaženje propisa i njihovo tumačenje u sopstvenom interesu.

Sprega ekonomske i političke moći, ogleda se i u negativnim posledicama na pravni poredak i pravni sistem. Na taj način se izražava visok stepen nepoštovanja pravnih normi što, kod privrednog kriminala, dovodi do daleko većeg kršenja čitavog niza blanketnih pravnih normi. Time se narušava poverenje u celokupan pravni poredak i takvo pravo gubi jednu od svojih funkcija - društvenu kontrolu i regulaciju (Vuković, 2004: 512).

Kako se nejednakost povećava i što više ljudi klizi u siromaštvo, verovatno će biti veći pritisak i zahtev za opsežnijom preraspodelom kroz veće progresivno oporezivanje kako bi se nadoknadile nastale nejednakosti i nepravde prouzrokovane korupcijom. To će verovatno motivisati bogate koji imaju više sredstava za korumpirano ponašanje i korišćenje političkih kontakata i korupcije radi smanjenja i zaobilaženja poreskih stopa (Jong-sung & Khagram, 2005). Povećanjem nejednakosti, bogati mogu imati veću motivaciju i resurse za kupovinu uticaja, a siromašni mogu biti više ranjiviji i manje sposobni za nadgledanje, kao i nemoćni da pozovu bogate i moćne na odgovornost. To će verovatno stvoriti i održati taj krug nejednakosti, gde će se povećati negativne socijalne posledice kao što su: siromaštvo, nejednakost građana i stvaranje sveopše nesigurnosti i nepoverenja u institucije. Politički lideri, kao i druge javne ličnosti, imaju veliki uticaj na edukaciju najširih slojeva društva, pa ne čudi što u uslovima sveopšeg nemoralna i krize vrednosnog sistema, dolazi do zloupotrebe od strane nosilaca političke i ekonomske moći. Tako njihovo delovanje postaje prihvatljiv model ponašanja građana.

Kada govorimo o korupciji u Republici Srbiji, ne možemo reći da nisu usvojena sva zakonska rešenja koja bi trebalo da obezbede efikasnu borbu protiv zloupotreba nosilaca ekonomske i političke moći, no kako to funkcioniše u praksi predstavlja sasvim drugo pitanje. Nesporno je da moraju postojati zakonska, stručna i tehnička sredstva krivičnopravne represije, ali moraju postojati i nezavisni organi kontrole i nadzora, kao i nastojanje države da se ekonomskim, socijalnim, političkim i drugim merama suprotstavi privrednom kriminalu i korupciji. Ta borba može naći uporište u podizanju ekonomske snage društva koja omogućava realan materijalni i duhovni prosperitet čoveka, podizanju svesti i stvaranje pogodnog tla suprotnog korupciji, a pomoću obrazovanja i jačanjem morala.

Takođe u borbi protiv korupcije neophodno je, označiti jačanje integriteta institucija, koji se sve više doživljava kao ključni element održivog razvoja. Kako pojam integritet više nije cilj sam za sebe, naročito je važno uvođenje etičnosti i upravljanja integritetom u svakodnevnu praksu svih organizacija. To bi javnim službama omogućilo da zaista „služe” društvu, te budu oslonac stabilnosti, pouzdanosti i zakonitosti. Borba protiv korupcije očigledno postaje nešto više od kampanje. Ona postaje način na koji država, ili zajednica država (primer EU) funkcioniše. Sve veća osetljivost ljudi zahteva da budemo svesni različitih pristupa borbi protiv korupcije, i s njom povezanih opasnosti. Reč je o poverenju u društvo, a bez poverenja ne može funkcionisati niti jedna institucija, organizacija ili društvo u celini.

ZAKLJUČAK

Na osnovu analize Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije iz 2018. i 2019. godine može se zaključiti da postoje određene kontradiktornosti. Zaključujemo da su prisutni neizvesnost regulatornog okvira (česte izmene propisa sa suprotnim ishodima ili nekonzistentnim procesima koje regulišu ili neizvesnost njihove primene), nedostatak resursa (najčešće ljudskih-zabrane zapošljavanja ili manjak kompetentnih kadrova na tržištu rada), nedostatak sredstava, (odnosno neizvesnost da će već odobrene sredstva zaista biti stavljena na raspolaganje institucijama).

S jedne strane povećano je poverenje javnosti u rad institucija i povećan broj prijava društveno neprihvatljivog ponašanja, a sa druge strane se primećuje mali broj optuženja učinilaca krivičnih dela korupcije. Da li nam ovi podaci ukazuju da je interes policije, tužilaštva i pravosuđa usmeren na neke druge oblasti, tj. da kriminalno-politički prioriteti nisu bili u dovoljnoj meri usmereni na krivična dela korupcije, ili je nedovoljna zainteresovanost državnih institucija, ili zbog nedostatka znanja da se prepoznaju javni oblici krivičnih dela korupcije i dokaza od značaja za donošenje adekvatnih odluka od strane pravosudnih institucija?

Kako bi održali poverenje građana, i ostali dosledni u primeni zakona i očuvanju društvenih vrednosti, smatramo, da bi aktivnosti celokupnog državnog sistema trebalo da budu međusobno kompatibilne i okrenute svim pravnim sredstvima u borbi protiv korupcije. Tako bi se ostvarila svrha kažnjavanja, a državne institucije ostvarile svoju ulogu u tome na adekvatan način. Čuveni ruski pisac Lav Tolstoj o tome piše na sledeći način: „Ako bi bio zadat psihološki zadatak kako učiniti da ljudi našeg vremena, hrišćani, humani, jednostavni dobri ljudi, vrše najužasnije zločine ne osećajući se krivim, moguće je samo jedno rešenje. Potrebno je upravo ono što i postoji, a to je da ti ljudi budu gubernatori, nadzornici, oficiri, policajci, tj. da najpre budu uvereni da postoji državna služba u kojoj je moguće odnositi se prema ljudima kao prema stvarima, bez ljudskog, bratskog odnosa prema njima, i drugo, da ljudi sa državnom službom budu povezani tako, da odgovornost za posledice njihovog postupanja prema ljudima ne pada ni na koga posebno”. Zbog toga je važno da svi pojedinci koji rade u državnoj službi budu svesni svoje odgovornosti, kao i da postoje adekvatni mehanizmi kontrole od značaja za prevenciju i utvrđivanje odgovornosti svakog pojedinca.

LITERATURA

1. Aschenbach, H., Ransiek, A. (2011) „Wirtschaftskorruption“, in: *Handbuch Wirtschaftsstrafrecht*, C. F. Müller (ur.), treće izdanje, 231-234.
2. Aidt, T. S. (2009) „Corruption, institutions, and economic development“, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25, Issue 2, 271-291, <http://ideas.repec.org/p/cam/camdae/0918.html>, [12.10.2020.].
3. Aidt, T. S. (2011) „Corruption and Sustainable Development“, *Cambridge Working Papers in Economics*, no. 2, Cambridge: Faculty of Economics, University of Cambridge, 3-51,

- <http://vvv.dspace.cam.ac.uk/bitstream/1810/24208/6/1/cvpe1061.pdf>, [12.10.2020.].
4. Avramović, S., Stanimirović, V. (2006) *Uporedna pravna tradicija*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
 5. Aman, U. M., Eatzaz, A. (2016) „Inequality and Corruption: Evidence from Panel Data“, *Forman Journal of Economic Studies*, Vol. 12, (January–December), 1-20.
 6. Breen, M., Gillander, R. (2010) „Corruption, Institutions and Regulations“, *Economics of Governance*, Vol. 13, 263–285, <http://vvv.csae.ok.ac.uk/conferences/2011-EDiA/radovi/508-Gillanders.pdf>, [12.10.2020.].
 7. Čubrilo, D. (1989) *Francuska revolucija i Deklaracija o pravima čovjeka i građanina 1789. godine: problemi političke demokracije*, Zagreb: Institut za suvremenu povijest SFRJ.
 8. Dreher, A., Herzfeld, T. (2005) *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence*, SSRN, *Electronic Journal*, 12-31, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.734184> [12.10.2020.].
 9. De Rosa, D., Goochoorn, N. i Gorg, H. (2010) „Corruption and productivity: firm-level evidence from the BEEPS Survey“, *Policy Research Working Paper*, no. 5348, Washington: The World Bank Europe and Central Asia Region Private and Financial Sector Department, Washington, D.C. <http://ideas.repec.org/p/kie/kieliv/1632.html> [12.10.2020.].
 10. Ignjatović, Đ. (2016) *Kriminologija*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
 11. Jong-Sung, Y., Sanjeev Khagram, A. (2005) „Comparative Study of Inequality and Corruption“, *American Sociological Review* 70(1):136-157.
 12. Jovanović, M. (2007), *Komentar starog rimskog ius civile. Knjiga druga: Zakon XII tablica (I-VI)*, Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu.
 13. Mauro, P. (1995) „Corruption and growth“, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, no. 3, 681-712.
 14. Mrvić-Petrović, N. (2001) „Korupcija i strategija njenog suzbijanja“, *Temida*, broj 4, 21-25.
 15. Mirković, S. Z. (2017) *Srpska pravna istorija*, Beograd: Univerzitet u Beogradu-Pravni fakultet.
 16. Persson, A., Rothstein, B., Teorell, J. (2013) „Why Anticorruption Reforms Fail -Systemic Corruption as a Collective Action Problem“, *Governance*, Vol. 26, no. 3, 449–471.
 17. Popović, M. (2003) „Ekonomska analiza korupcije“, *Bezbednost*, Vol. 45, broj 3, 353-374.
 18. Aschenbach, H., Ransiek, A. (2011) „Wirtschaftskorruption“, *Handbuch Wirtschaftsstrafrecht*, C. F. Müller (ur.), Vol. 3, 231-234.
 19. Tanzi, V., Davoodi, H. (1998) „Corruption, public investment, and growth“, in: *The welfare state, public investment, and growth*, Shibata, H., Ihori, T. (ur.) Berlin: Springer, 41-60.
 20. Tanzi, V. (1998) *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, IMF Staff 45: 559-594.
 21. Vuković, S. (2004) „Problemi korupcije u tranziciji: primer pravosuđa“, *Sociološki pregled*, vol. XXX-VIII, broj 1-2, 115-134.
 22. Živanović, T. (1930) *Krivični Zakonik i Zakonik o sudskom krivičnom postupku za Kraljevinu Jugoslaviju - s kratkim objašnjenjem*, Beograd: Srpski pregled, 41-63.

Internet adrese

1. <https://www.scribd.com/doc/300818235/Zosimus-HISTORY-1982> [12.10.2020.].
2. <http://www.smrtnakazna.rs/Portals/0/SrbijaPropisi/Karadjordjev%20Kriminalni%20zakonik,%201807.pdf> [12.10.2020.].
3. <https://www.uzzpro.gov.rs/latinica/biblioteka-propisi-pravni-i-politicki-sistem.html> [12.10.2020.].

Pravni akti

1. Zakon o sprečavanju korupcije RS, *Službeni glasnik RS*, broj 35/2019.
2. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, broj 87/2018.
3. Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, broj 57/2013.
4. Zakon o sprečavanju kopupcije (u daljem tekstu: Agencija), *Službeni glasnik RS*, broj 35/2019,88/2019., broj 97/08, 53/10, 66/11 – odluka US 67/13 - odluka US, 112/13 - autentično tumačenje i 8/15 – odluka US i 88/19.
5. Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma, *Službeni glasnik RS*, broj. 20/09, 72/09, 91/10.
6. Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, *Službeni glasnik RS*, broj 32/13.
7. Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, *Službeužbeni glasnik RS*, broj 97/08.
8. Zakon o lobiranju, *Službeni glasnik RS*, broj 87/18, 86/19 – i dr. zakon.
9. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, *Službeni glasnik RS*, broj 43/11 i 123/14, 88/19.
10. Krivični Zakonik-opšti deo, *Službeni list FNRJ*, broj 106/III, (1947).
11. Krivični zakonik opšti deo, *Službeni list FNRJ*, broj 13/VII, (1951).
12. Zakon o izmenama i dopunama krivičnog zakonika, *Službeni list FNRJ*, broj 30/XV, (1959).

THE INFLUENCE OF CORRUPTION ON THE EFFICIENCY OF STATE INSTITUTIONS

Corruption is a social phenomenon that directly affects the reduction of both political and economic power of a society. This phenomenon needs a comprehensive approach, which includes measures and activities aimed at preserving and protecting human rights, the rule of law, protection of democratic values, as well as economic prosperity. Legal theorists are of the opinion that there are three different understandings of the fight against corruption. Opposing something that has arisen and gives its negative results is the first aspect, and that is repression. The second type is prevention and it has the task of preventing the emergence of

corruption. Mixed form represents methods of both repressive and preventive action through legal norms that each state possesses, and thus determines the behavior of an individual, and whose non-compliance entails the application of repressive measures that are also prescribed.

The author points out the centuries-old “tradition” of corruption and its consequences, both for individuals and the entire social system, in an effort to explain the evolution of that socially negative behavior in more detail, more announcing detailed behavior of the entire, consequential, and more detailed preventive measures.

Keywords: *corruption, prevention, efficiency, state institutions*