

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

ТИЈАНА Д. ПЕРИЋ ДИЛИГЕНСКИ

**ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ФАКТОРИ
ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ НА
ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ
(2000 – 2014)**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

БЕОГРАД, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

TIJANA D. PERIC DILIGENSKI

**INSTITUTIONAL FACTORS OF POLITICAL
CORRUPTION IN THE POST - YUGOSLAV
SPACE (2000 – 2014)**

DOCTORAL DISSERTATION

BELGRADE, 2016.

Ментор:

Проф. др Зоран Стојиљковић, редовни професор, Универзитет у Београду, Факултет
политичких наука

Чланови комисије:

Проф. др Чедомир Чупић, редовни професор, Универзитет у Београду, Факултет
политичких наука

Проф. др Радмила Васић, редовна професорка, Универзитет у Београду, Правни
факултет

Датум одбране:

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ФАКТОРИ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ НА ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ (2000 – 2014)

Резиме

Предмет анализе овог рада представља корупција на највишим политичким нивоима у државама насталим на подручју бивше Југославије. Анализа је примарно оријентисана на испитивање релације између институционалних аранжмана и појаве политичке корупције а секундарно, на анализирање појавних облика и последица проузрокованих коруптивним делањем у политичкој сфери. Због комплексности предмета истраживања, у раду је примењен мултидисциплинарни методолошки приступ. Применом компаративне, упоредноправне и статистичке методе утврђени су варијетети у коруптивним праксама, институционалном и нормативном дизајну и нивоима перципиране корупције у постјугословенским републикама. У раду је утврђено да је политичка корупција најзаступљенија у постјугословенским републикама које немају централизовано државно уређење, у којима је заступљен пропорционални изборни систем са затвореним листама и великим изборним јединицама и које су остваривале лошије резултате у процесу евроинтеграција. Налази рада показују да је институционални и нормативни инжењеринг на постјугословенском простору рефлексија нормативних, економских и политичких механизма условљавања Европске уније. Испитујући релацију између политичке културе на постјугословенском простору и појаве корупције, утврђено је да је отомански репресивни ефекат креирао структуралне и институционалне подстицаје за појаву системске корупције. Отуда, политички системи држава које баштине отоманско наслеђе показују већу толеранцију на корупцију, у односу на државе чије су иницијалне модерне политичке институције обликоване под утицајем аустроугарске политичкокултурне традиције.

Кључне речи: политичка корупција, дизајн изборног система, Европска унија, перцепција корупције, Србија, Хрватска, Словенија, Црна Гора, Македонија, Босна и Херцеговина

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Политичка социологија

UDK 316.334.3(043.3)328.185(497.11+497.5+497.4+497.6+497.7)(043.3)

INSTITUTIONAL FACTORS OF POLITICAL CORRUPTION IN THE POST-YUGOSLAV SPACE (2000 - 2014)

Summary

The subject of this paper is an analysis of corruption at the highest political levels in states created in the territory of the former Yugoslavia. The analysis is primarily focused on the examination of the relation between institutional arrangements and the emergence of political corruption and secondarily, on analyzing the forms and consequences caused by corruptive action in the political sphere. Due to the complexity of the subject of study, multidisciplinary methodological approach is applied in this study. By applying a comparative, comparative law and statistical methods are defined varieties in corruptive practices, institutional and normative design and perceived levels of corruption in the post-Yugoslav republics. The study showed that political corruption is most present in post-Yugoslav republics which do not have centralized state structure, in which is used proportional electoral system with closed lists and large constituencies and which achieve lower results in the process of European integration. Findings of study also shows that the institutional and normative engineering in the post-Yugoslav space are reflection of the normative, economic and political conditionality mechanisms of the European Union. In examining the relation between political culture in the post-Yugoslav space and corruption, we found that the Ottoman repressive effect created structural and institutional incentives for the emergence of systemic corruption. Hence, the political systems of states which cultivate Ottoman heritage show greater tolerance to corruption in relation to countries whose initial modern political institutions were created under the influence of the Austro-Hungarian political-cultural tradition.

Keywords: political corruption, the design of electoral system, European Union, perception of corruption, Serbia, Croatia, Slovenia, Montenegro, Macedonia, Bosnia and Herzegovina

Scientific field: Political Sciences

Specific scientific field: Political Sociology

UDC 316.334.3(043.3)328.185(497.11+497.5+497.4+497.6+497.7)(043.3)

САДРЖАЈ

ПРОЛЕГОМЕНА	1
Формулација истраживачког проблема	1
Хипотетички оквир и примена институционалне аргументације	15
Методологија истраживања	20
(I) КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР ЗА АНАЛИЗУ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ.....	23
1. Теоријско-методолошко одређење политичке корупције	23
1.1. Трипартитна подела дефиниција политичке корупције	25
1.2. Легалистичке дефиниције о корупцији	29
2. Отклон од правног редуccionизма – разграничење политичке корупције од сродних појавних облика	33
2.1. Однос политичке корупције и клијентелизма	33
2.2. Политичка корупција vs. лобирање	40
(II) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АРАНЖМАНИ И ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА.....	43
1. Облик државног уређења и политичка корупција	48
2. Дизајн изборног система и политичка корупција	58
(III) ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА У КОНТЕКСТУ ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ: идентификација и операционализација појавних облика	71
1. Корупција у партијским системима постјугословенских република ...	74
1.1. Финансирање политичких партија и политичких активности	83
1.2. Куповина гласова и трговина посланичким мандатима	94
2. Политичко законодавство	96
3. Корупција у трећој грани власти	100

4. Конфликт интереса јавних функционера	107
5. Концепт трговине утицајем	123
(IV) УЛОГА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РЕДУКЦИЈИ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ НА ЕХ YU ПРОСТОРУ	125
1. Евроинтеграцијски замах у постјугословенским транзиционим контекстима	125
2. Утицај механизма условљавања Европске уније на борбу против корупције: промоција законодавних антикорупцијских реформи ...	128
(V) АНТИКОРУПЦИЈСКИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ИНЖЕЊЕРИНГ НА ПРОСТОРУ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ	155
1. Формирање тела за борбу против корупције	155
2. Репресивни и превентивни карактер антикорупцијских тела – компаративна анализа	158
(VI) ПОЛИТИЧКОКУЛТУРНЕ ТРАДИЦИЈЕ НА ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ	187
1. Однос политичке традиције и корупције	187
2. Наслеђе отоманске и аустроугарке (k und k) традиције	193
(VII) ПОСЛЕДИЦЕ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ НА ДЕМОКРАТИЈУ	203
1. Однос политичке корупције и демократије	203
2. Последице политичке корупције на поверење у политичке институције.....	218
ЗАКЉУЧНИ НАЛАЗИ	224
ЛИТЕРАТУРА	228
БИОГРАФИЈА	248
ПРИЛОЗИ	250

ПРОЛЕГОМЕНА

Формулација истраживачког проблема

Научно истраживање феномена политичке корупције има велики друштвени значај јер је корупција по себи једна од најопаснијих системских девијација које урушавају политичко устројство једне државе. Корупција подрива поверење у институционалне механизме, креира друштвене пукотине и неједнакости чиме убија социјалну правду. Секундарно, корупција тријумфује над тржишном утакмицом и у крајњој инстанци редукује прилив директних иностраних инвестиција, што је последица која се најчешће помиње у јавном дискурсу. Корупција је генератор неправичне дистрибуције моћи, финансијских ресурса и ауторитета у политичком систему и као таква детерминише трошкове за цивилно друштво и онемогућава квалитативни развој демократије. Политички трошкови корупције као форме политичке патологије су изузетно високи јер девалвирају правну сигурност, јавну одговорност и целокупан углед једне државе. Поводом тога, Ђовани Сартори је опсервирао да је „политичка корупција достигла тачку у којој корумпира демократску политику“ и да корупција постоји када услуга постане „јавна услуга“ која грађанима даје право да је произвољно користе и када политички ентитети достигну стадијум структурне диференцијације која обезбеђује „рационално-правну“ бирократију“.¹

Данас је политичка корупција најзаступљенија у транзиционим државама које потресају корупционашки скандали махом изазвани нелегално спроведеним приватизацијама. На ову форму политичке патологије нису имуне ни етаблиране демократије. Политичка корупција је транзициони канцер посткомунистичких држава које су се нашле на прелазу из ауторитарног у демократски режим. У посткомунистичким државама утврђена је закономерност по којој „што је виши ниво политичке корупције у новим демократијама, мање је вероватно да ће грађани подржати нови режим и мања је вероватноћа да ће одбити недемократске

¹ Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 168.

иницијативе.“² Водеће име у свету науке за анализу феномена посткомунистичке корупције, Расма Караклинс, детектовала је три појавна облика политичке корупције у транзиционим посткомунистичким контекстима: административну корупцију на ниском нивоу, злоупотребу службених овлашћења и преузимање државе од стране коруптивних мрежа.³

Како савремена истраживања показују, и богате демократске државе пате од негативних ефеката корупције. Иако Норвешка и Шведска слове за државе са ниским нивоима корупције, предузећа која су у власништву ових држава укључена су у корупционашке скандале и у кривична дела давања и примања мита. У Немачкој је некадашњи канцелар и протагониста Хришћанско демократске партије Хелмут Кол био умешан у нелегално финансирање политичке кампање. Изузетак није ни југ Европе - у Италији се, према извештају државног ревизора, корупција удвостручила у односу на период од 2008. године. Ништа боље стање није ни у Француској, у којој је велики број бизнисмена и јавних функционера правноснажно осуђен за коруптивна кривична дела у време кад је Жак Ширак био градоначелник Париза.⁴

Мек Доналд и Мухамед Тарик Мацид констатују да је корупција постала чињеница у Европској унији, која је појачана социоекономском и финансијском кризом. Коаутори подвлаче да корупција није подједнако присутна у свим државама и у свим секторима ове супранационалне организације као и да су развијене европске економије неретко неспособне да пренесу антикорупцијске норме у суседне државе (примера ради, Француска се граничи са Швајцарском и Немачком, али је учесталост корупције релативно нижа у Француској). Правосуђе мапирају као најважнију институцију у борби против корупције и апострофирају да је недостатак

² Види: Richard Rose, William Mishler, Christian Haerpfer, *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1998, стр. 188.

³ Детаљније: Rasma Karaklins, “Typology of Post-Communist Corruption”, *Problems of Post-Communism*, vol. 49, no. 4, July/August, 2002, стр. 22-32.

⁴ Види: Ronald Mac Donald, Muhammad Tariq Majeed, “Causes of Corruption in European Countries: History, Law, and Political Stability“, доступно на: http://www.gla.ac.uk/media/media_218412_en.pdf, стр.2.

санкционисања и блага казнена политика један од узрока учестале појаве корупције у Европској унији.⁵

Овај облик политичке девијације присутан је и на нивоу Европске уније јер упркос демократским изборима, изабрани политичари нису увек агенти гласача, будући да носиоци изборних функција неретко имају моћ да промене законе и да интервенишу у судски процес. Поједини аутори који истраживачку пажњу усмеравају на корупцију у ЕУ, попут Каролин Ворнер, сматрају да је европска антикоруптивна конвенција само „мртво слово на папиру“ и да „нема зубе“, што се обично илуструје примерима Словачке (коју је ЕУ критиковала због недовољно усавршених закона против злоупотребе и корупције али јој је дозвољено придруживање Унији упркос томе), Румуније и Бугарске (којима је ЕУ гарантовала чланство од 2007. године, иако су антикоруптивни напори у овим државама имали ограничен успех).⁶

У базичној литератури о корупцији у политичком контексту постоји (мада дескриптивна) градијација степена корумпираности развијених демократских земаља на: „прилично корумпиране“ државе (Шпанија, Грчка, Италија), „донекле корумпиране“ (Немачка, САД, Јапан) и „најмање корумпиране“ (Шведска, Ирска, Норвешка, Велика Британија).⁷ *Ergo*, политичка корупција постоји на свим меридијанима и у свим политичким системима с тим што је овај облик политичке патологије у појединим државама само инцидент, а у другима правило и начин функционисања политичких институција. Самјуел Хантингтон је у једном од својих раних радова који истражује феномен корупције изнео тезу да корупција у већини друштава преовладава у најинтензивнијим фазама модернизације. Модернизација као независна варијабла утиче на појаву корупције (као зависне варијабле) из неколико

⁵ Види: Ibid. , стр. 5, 9.

⁶ Carolyn M. Warner, *The best system money can buy Corruption in the EU*, Cornell University Press, NY, 2007, стр. 22.

⁷ Види: Martin J. Bull, James Newel, *Corruption in Contemporary Politics*, Palgrave Macmillan, 2003, Gordonsville

разлога.⁸ Прво, модернизација подразумева промене у базичним друштвеним вредностима те оно понашање које је било прихватљиво и легитимно постаје неприхватљиво и коруптивно посматрано модерним очима. Друго, модернизација креира нове изворе богатства и моћи на начин који је у политици није дефинисан преовлађујућим традиционалним друштвеним нормама, а модерна правила понашања још увек нису заживела. Треће, модернизација подстиче корупцију променама које ствара у политичком систему (умножавањем владиних активности, пролиферацијом закона итд.).⁹

Рани радови о политичкој корупцији били су публиковани у новинама и памфлетима али не и у научним публикацијама, јер је корупција сматрана моралним грехом и последицом антрополошког песимизма.¹⁰ Препреку у изучавању корупције представљало је и непостојање података који би омогућили адекватну квантификацију јер је квантум манифестованих коруптивних аката био драстично већи у односу на број истражених, процесуираних и осуђујућих. У последњих неколико деценија а нарочито након постхладноратовског периода антикоруптивна реторика и антикоруптивни сентименти добијају на замаху, а корупција и антикорупција, као њен антипод постају водеће теме истраживачких агенди. Паралелно са повећањем академског интересовања за ову проблематику, борба против корупције као социјалне девијације, политичке нехигијене и политичке патологије, постала је глобална проблематика и важан циљ глобалне политике, те се антикоруптивни глобални консензус интерпретира као метафора о „браку локалног и глобалног“.¹¹ Речју, антикоруптивни консензус рефлектује начин на који глобализација функционише. Као детерминанте антикоруптивне глобалне парадигме

⁸ Види: Samuel P. Huntington, “Modernization and Corruption“ in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, стр. 253.

⁹ Ibid. , стр. 254-255.

¹⁰ У литератури је остала забележена супротна опсервација Русоа, својеврсни *reductio ad absurdum* по ком друштвени и политички живот утиче да појединац буде корумпиран, а не људска природа. О овоме детаљније види: Carl J. Friedrich, “Corruption Concepts in Historical Perspective“, *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, стр. 19.

¹¹ Ivan Krastev, *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anti-Corruption*, CEU Press, 2004, стр. 2.

наводе се: крај Хладног рата и реалсоцијализма, успон савремених медија и популарност истраживачког новинарства, ширење демократије и цивилног друштва и ширење мрежа организованог криминала.¹²

Пад Берлинског зида је означио и рушење коруптивног зида јер је до тада у многим комунистичким државама корупција била норма, а јавне политике нису биле политике које се воде у најбољем интересу грађана. Правична дистрибуција ресурса је била ретка појава а корупција је била правило игре које је омогућавало усмеравање ресурса у цепове политичара. Политичке институције је пратила лоша репутација а увођењем демократских форми владавине режими су постали лако смењиви у процедуралном смислу иако је недомашински концепт вршења власти остао константа. У оваквим околностима дошло је до раста новоформираних демократских држава у којима су ресурси ограничени, бирократија прегломазна а капацитети који би ограничавали злоупотребу јавне ствари (*res publica*) недовољно изграђени.

Корупција је постала униформна у свим посткомунистичким државотворним концептима и резултирала је интернационализацијом борбе против корупције. Глобални актери који показују заинтересованост за политику антикорупције су мултинационални инвеститори који кроз антикоруптивну кампању настоје да редукују скривени протекционизам на тржиштима у развоју, међународна организација Transparency International¹³, међународне финансијске институције (Међународни монетарни фонд, Светска банка) које антикоруптивну кампању промовишу као инструмент за мобилисање подршке њиховим политикама, и најзад,

¹² Ibid. , стр. 3.

¹³ Transparency International као кључне реформске кораке у сузбијању корупције идентификује: укидање имунитета и успостављање ефикасног репресивног система (превасходно успостављање независности и непристрасности правосуђа) и јачање улоге цивилног друштва; реформисање јавне администрације и финансијског менаџмента (јачање улоге ревизорских институција); промовисање транспарентности у приступу информацијама од јавног значаја чиме се повећава одговорност влада; оснаживање грађанства у борби против корупције путем укључивања у надзор над спровођењем антикорупцијских политика; инсистирање на транспарентности новчаних токова ка иностранству (оне могућити тзв. прање новца). Препоруке доступне на: http://www.transparency.org/news/feature/how_to_stop_corruption_5_key_ingredients, 11/03/2016.

Влада САД као један од центара светске моћи која у интернационалној кампањи сузбијања корупције промовише сопствене трговинске интересе.¹⁴

Антикоруптивна парадигма је пустила корење у транзиционим државама и дојучерашњим ауторитарним друштвима у којима је прелазак са ауторитарног у демократски режим спроведен на аматерски начин. Спољни чиниоци који подупиру антикоруптивне учинке у овим државама су: Европска унија, *OECD*, *GRECO*, *SPAI* (Пакт стабилности за југоисточну Европу).¹⁵ Жан Бодријар, теоретичар постмодерне са скепсом посматра глобалну заинтересованост за антикорупцијске политике и, без увијања у рукавице, запажа да је „легални лоповлук много израженији него нелегални лоповлук, што у бити релативизује и, на неки начин, ниподаштава антикорупцијске мере које служе само као покриће и фасада за стварну корупцију”.¹⁶

Истраживања о политичкој корупцији у посткомунистичким државама појављивала су се у неколико таласа. Проблем политичке корупције у транзиционом окружењу у периоду од 1990. до 2000. године првенствено је анализиран кроз призму економске науке, фокусирајући се на процес приватизације (најпознатији представници овог првог таласа истраживања јесу ауторке Сјузан Роуз-Ејкерман и Расма Караклинс). Од 2000. године теоретичари више пажње посвећују методологији мерења корупције на макро нивоима и статистичким кроснационалним и временским анализама, ослањајући се на индексе перцепције корупције невладиних међународних организација и на извештаје међународних организација (Monitola and Jackman, “Sources of Corruption: A Cross-Country Study“ 2002. , Gerring and Thacker, “Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism“, 2004.). Системску политичку корупцију у транзиционом окружењу Централне и Источне Европе врло студиозно је обрадила Татјана Костадинова у својој најновијој књизи *Political Corruption in Eastern Europe Politics After Communism*, из 2012.

¹⁴ Krastev, op. cit. , стр. 34.

¹⁵ Детаљније види: James Anderson, H. Gray, Cheryl W. , *Anticorruption in transition*, World Bank Publications, Herndon, 2006, стр. 4.

¹⁶ Наведено према: Tomislav Sunić, „Корупција: најстарији занат“, *Političke analize*, Lipanj 2010, Zagreb, стр. 15.

године, што је уједно најактуелнија студија на ту тему на светском нивоу и у великој мери се наслања на ранија истраживања Расме Караклинс.

Упознајући се са секундарним изворима литературе о феномену корупције као и са практичном сфером антикоруптивног феномена, уочавам тренд феминизације у приступу овим темама. Не само да су даме (попут Караклинсове, Костадинове, Ејкерманове, Алине Пипиди Мунгуи) студиозније у академској обради коруптивног феномена, већ су оне и челни људи многих антикорупцијских тела и државних органа у чијој је надлежности борба против корупције. Овај тренд је узео маха у Србији и другим постјугословенским републикама. Није ми намера да родно приступим овој проблематици, већ да „учењачки хладнокрвно“ констатујем феномен који може да буде „социолошки релевантан“ и који би захтевао засебну студију.¹⁷

Упркос богатој литератури о политичкој корупцији у посткомунистичком транзиционом окружењу, мањкају систематске, пре свега компаративне студије на ову тему на простору некадашње Југославије. Видици емпиријског искуства на постјугословенском простору су замагљени услед непостојања поуздане статистике о политичкој нехигијени и воље за „обелодањивањем девијација у процесу одлучивања“¹⁸ што обесхрабрује истраживаче који би анализирали овај сегмент социјалне збиље. Мањак емпиријских знања о политичкој корупцији своди овај феномен на изучавање црне кутије, односно мрачне собе (*camera obscura*) или лутријског бубња (*random box*) интерпретирано речима професора Ван Дајна.¹⁹

¹⁷ У литерарном фонду постоји студија која припаднице женског пола перципира као важну антикоруптивну силу. Види: Ann Marie Goetz, “Political cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?“, *Development and Change* Volume 38, Issue 1, January 2007, pp. 87-105.

¹⁸ Зоран Милосављевић, Јован Крстић „Институционални механизми контроле финансирања политичких активности у партијском систему“, *Војно дело* вол. 64, бр. 3, 2012, стр. 127.

¹⁹ Ван Дајне у студији случаја посвећеној политици сузбијања корупције у Србији вешто анализира статистику о броју предмета и начину извештавања у правосуђу и уочава постојање ефекта „лутријског бубња“ у начину третирања предмета са елементима корупције, све сагледано споља по начину извештавања о поступању по тим предметима, дакле сагледавањем перципиране, а посредно и стварне корупције. Детаљније види: Petrus C. Van Duyne, Elena Stocco, Jelena Dimitrijevic, *Corruption policy in Serbia, highlights of the report From black box to transparent policy making*, Tilburg University, Viktimološko društvo Srbije, 2012.

На овом месту најављујем да ће се ово истраживање првенствено фокусирати на узроке а секундарно и на појавне облике и последице политичке корупције у политичком систему Републике Србије у периоду постсоцијалистичке транзиције. **Просторно**, истраживање ће обухватити и остале државе на постјугословенском простору који је престао да постоји 1992. године сломом југословенске федерације. Узорак обухвата Србију, Хрватску, Македонију, Босну и Херцеговину, Словенију и Црну Гору. Наведене државе су најрелевантније истраживачке јединице јер деле заједничку комунистичку историју и махом имају сличну политичку културу.

Ове државе биле су саставни политичко-правни чиниоци две Југославије: Краљевине СХС (од 1929. Краљевине Југославије) и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ). У Краљевини Југославији политичка корупција је била болесна израслина, настала као последица политичке нехигијене услед пада друштвених узанси и етичких принципа. Корупција је на „предјугословенском простору“ почела да се појављује непосредно пред почетак Првог светског рата, када је започела индустријализација и ширење капиталистичког предузетничког духа. Друштвене трансформације из преиндустријског у индустријско друштво су детерминисале дух толеранције према корупцији јер у вакууму етичких вредности нове регуле још увек нису заживеле а старе нису биле у потпуности елиминисане. Важно је повући научну паралелу и опсервирати да се иста ситуација поновила на постјугословенском простору након једног века, на прелазу из командне у тржишну економију. Последице су у оба случаја биле погубне јер су генерисале моралну декаденцију и бујање пекунијарних мотива у политичкој сфери. Корупционашке афере су кулминирале у Краљевини Југославији а према сведочанствима савременика, краљ Александар Карађорђевић и његова камарила играли су главне коруптивне роле помоћу којих су користили државу као средство за лично богаћење.²⁰ Корупција се у овој епохи манифестовала у присвајању средстава намењених обнови ратних подручја и у малверзацијама у јавним набавкама. Корупционашка безобзирност и

²⁰ Види код: Zvonimir Kulundžić, *Politika i korupcija u Kraljevskoj Jugoslaviji*, Stvarnost, Zagreb, 1968, стр. 40. Наведени аутор у својој књизи пише о коруптивним аранжманима Николе Пашића који је био једна од најугицајнијих политичка фигура и о још интензивнијим корупционашким скандалима његовог сина Радета.

економско привилеговање уже клике довеле су до парадокса да се политички противници па чак и опозициони елементи уједине око политичких врхова кад је реч о богаћењу на рачун државе. Посланици су имали канцеларије – посредничке бирое помоћу којих су посредовали између приватних интереса и политичких актера.²¹ У политичкој сфери није било много апстинената од коруптивних образаца понашања, што сведочи о прихватању корупције као норме и одсуству контроле јавности. Звонимир Кулунџић, познавалац тадашњих прилика приметио је да су „корупционашки елементи на власти лако прешли у самовољу јер су били уверени да их нико неће позвати на одговорност или, ако се већ за њихова недела можда и сазна, онда ће их заштитити они са којима су били у договору или некој сарадњи“.²²

Државе које су биле у саставу Краљевине Југославије наставиле су своју егзистенцију у њеној наследници, Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији (1945-1992). У политичком смислу, државе обухваћене овим узорком су супститути СФРЈ која је била високо централизован политички систем у ком су везе између чланова некадашње комунистичке номенклатуре биле засноване на лојалности партијским вођама, те се може рећи да су постојале и данас актуелне форме сродне политичкој корупцији попут клијентелизма (прибављања незаслужене добити на темељу припадности партији), покровитељства и патроната (ситуација у којима патрон фаворизује своје „клијенте“ и поставља их на одређене положаје на темељу лојалности странци или вођи странке иако немају формалне квалификације за те позиције).

Слобода изражавања у СФРЈ је била лимитирана и било је забрањено да се о корупцији говори и пише. По која реч о овој политичкој бољци могла се чути на седницама Председништва Савеза комуниста Југославије, без озбиљније институционалне реакције на испитивање коруптивних навода. Јосип Броз Тито је 1971. године на једној таквој седници припадницима комунистичке номенклатуре скренуо пажњу на учесталост корупције, забринут за одсуство адекватне законодавне

²¹ Види: Ibid. , стр. 42-43.

²² Ibid. , стр. 43.

политике и судске реакције на сузбијање коруптивних механизма. Правосудни систем СФРЈ Тито је оценио као либералан а као појавне облике политичке корупције детектовао је корупцију *do ut des/quid pro quo*, легалну корупцију („ону која се може законом оправдати“) и нелегалну корупцију.²³ Уводом у постојећи библиографски фонд, дошли смо до сазнања да су југословенски креатори политичких одлука, поред унутардржавних, подстицали и међународне коруптивне аранжмане. Иностраним физичким и правним лицима (махом из несврстаних земаља и држава Трећег света) давао се мито у форми супер провизија да би југословенска предузећа била фаворизована приликом добијања уносних послова. Исплаћивање супер провизија било је под велом државне тајне а легитимитет овим малверзацијама давали су Савезно извршно веће, Народна банка Југославије и Служба државне безбедности.²⁴ Премда не постоје квантитативни подаци о раширености корупције у СФРЈ, не сме да се пренебрегне чињеница да је комунизам, који је био свеprisутан у тој држави пружио шансе за успех великом броју људи у односу на меритократски систем који даје потпору најбољима. Томислав Сунџић је у једном од својих радова приметио да је „политичка класа у комунистичкој Југославији прикривала сопствену велику корупцију тако што је неслужбено омогућавала корупцију свима: од чистачице до директора сви су крали и „забушавали“ у својим оквирима“.²⁵

Наслеђено непостојање јасне границе између јавног и приватног и између државе и партије, унеле су конфузију међу припаднике нове политичке елите, како да разграниче ситуације злоупотребе службеног положаја (етике јавне службе) и крађе добара у друштвеној својини. Главни разлози који су довели до појаве корупције у овим недовољно институционализованим политичким системима по својој природи су махом институционалног карактера: непостојање индивидуалне иницијативе и

²³ О овоме детаљније види: Zvonimir Despot, *Tito – tajne vladara, najnoviji prilozi za biografiju Josipa Broza*, Večernji list, Zagreb, 2009, стр. 99.

²⁴ Детаљније: Pero Simić, Despot Zvonimir, *Tito strogo povjerljivo*, Večernji list, Zagreb, 2010, стр. 402-403.

²⁵ Tomislav Sunić, „Korupcija: najstariji zanat“, *Političke analize*, Vol.1 No. 2 Lipanj 2010, Zagreb, стр. 18.

политичке одговорности, потискивање политичке конкуренције, недостатак транспарентности у раду политичких институција, неразвијен цивилни сектор који би био важна антикоруптивна сила.

Корупција је постала животна чињеница и културолошка матрица у постјугословенском окружењу и због наслеђа командне економије у ери комунизма, која је креирала структуралне подстицаје за коруптивним разменама. Насупрот томе, транзиција ка демократији и тржишној економији није искоренила корупцију на постјугословенском простору. Процес приватизације који је као лавина захватио све постјугословенске републике само је појачао могућности за коруптивним делањем. Паралелно са овим процесима била је присутна и културолошка инерција јер су се културолошки обрасци споро, готово незнатно мењали.

Временски, истраживање ће обухватити период од 2000. године када је дошло до слома ауторитарног режима и када је почео процес демократске транзиције у Републици Србији. Панел подаци ће обухватити период до 2014. године, с тим што ће се истраживање првенствено фокусирати на период од 2006. године када је престала да постоји Државна Заједница Србија и Црна Гора и када су обе државе чланице по облику државног уређења постале унитарне државе. 2000. година је, између осталог, референтна тачка за анализу јер су од тада на постјугословенском простору нормативни дизајн и институционални инжењеринг *in statu nascendi*. Тада се постепено ратификују уговорни инструменти који представљају међународну обавезу постјугословенских република, усвајају се антикорупцијски прописи, јачају спољни притисци и борба против корупције постаје, бар формално, политички и друштвени приоритет.

Мањак демократије и пролиферација корупције је заједничко обележје свих држава насталих на постјугословенском простору. Корупција је постала свеprisутна у политичком животу свих постјугословенских република али у различитом интензитету. Да бих ваљано опсервирала и измерила нивое корупције у свакој држави која је обухваћена узорком, намеравам да користим објективне и субјективне

начине мерења. Објективни начини обухватају индикаторе који се заснивају на оптужбама и правноснажно осуђујућим пресудама за кривична дела у домену јавне службе. Но, објективни параметри имају многе недостатке који не могу квалитетно да се примене у крос-националним истраживањима будући да у овом случају компаративни подаци још увек нису прикупљени, а уз то број коруптивних аката је драстично већи у односу на оне који су процесуирани.

Због ове сиве бројке, сматрам да је научно релевантније узети у разматрање субјективне податке који се темеље на перцепцији корупције „обавештеног“ јавног мњења (представника политичке елите, бирократије, домаћих и међународних финансијских институција итд.). Важно је да се напомене да и субјективни параметри имају своје недостатке јер се ослањају на *перцепцију* корупције (корупција је увек и свугде ствар перцепције а перцепција је *per se* субјективна категорија која се ослања на лични, непосредни доживљај). Упркос наведеним манама, субјективни подаци представљају једину методолошки конзистентну базу података за анализу корупције јер нам показују какву представу о некој држави имају страни инвеститори, политички партнери и међународна заједница. Најпопуларнији међу субјективним параметрима су индекси перцепције корупције невладине организације Transparency International, CPI који се мери на скали од 0 до 10 по ком ниже вредности представљају више нивое корупције. CPI је сложен индекс (*composite index*) који се темељи на великом броју различитих истраживања која се користе као улазни подаци за пондерисање резултата, што даље имплицира умањење њихове веродостојности. Овај индекс мери две ствари: 1. трендове кроз време и 2. релативно позиционирање државе међу другим државама, не обухватајући притом апсолутан обим корупције у некој држави. CPI показује како се перципира системска корупција као једнодимензионални феномен који варира дуж једног континуума. Композитни индекс има велике методолошке недостатке, који наилазе на критике стручне јавности. Штавише, критике долазе из саме куће Transparency International, од Фредерика Галтунга, једног од идејних твораца овог индекса. Галтунг мапира неколико разлога против коришћења CPI: корупција се дефинише рестриктивно, постоји нерепрезентативност у избору држава, извори су непрецизни, квантификује

се само примање али не и давање мита, мерење интерферира у активности помоћи.²⁶ Поред ових потешкоћа, постоје и друге компликације које бацају сенку сумње на веродостојност композитног индекса, попут чињенице да је перцепција по себи повезана са стереотипима и предрасудама као и податак да истраживања махом спроводе инострани експерти који не познају језик, локалне обичаје, културу и традицију или о томе имају вештачка и натегнута знања.²⁷ Отуда, најверодостојним се сматрају подаци добијени од бизнисмена јер је „језик капитала“ својеврстан есперанто. Бизнисмени су ти који најпоузданије знају да ли је исплативо инвестирати у одређену државу, који је износ ренти које траже званичници, постоје ли административне баријере, колико се брзо добијају грађевинске и остале дозволе. Критике композитном индексу упућују и аутори са постјугословенског простора. Јосип Крегар главне недостатке овог индекса проналази у одсуству дијагнозе подручја, анализе узрока и везе корупције са показатељима друштвеног напретка и економских индикатора, непостојању разлике између нивоа корупције (административне и политичке корупције, мале и велике корупције).²⁸ Критику је упутио и Огњен Чалдаровић, који даје генералну констатацију да индекси перцепције корупције мере раширеност корупције, па су добијени индекси погодни за лонгитудинално анализирање динамике корупције а мање су погодни за процењивање корупције у одређеном раздобљу.²⁹

Од 2012. године Transparency International мења методологију квантитативног исказивања перцепције корупције. Уводи се распон од 0 до 100, при чему мања вредност представља већи степен корупције. Важно је да се напомене да при тумачењу резултата овако конципираног композитног индекса није важан број места на ком је нека држава, већ просек резултата који је коригован стандардном

²⁶ Frederic Galtung, "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indexes" In Fredrik Galtung and Charles Sampford, Editors, *Measuring Corruption*, Ashgate (UK), 2005.

²⁷ Види: Endre Sik, "The Bad, the Worse and the Worst: Guesstimating the Level of Corruption" in Stephan Kotkin, Andras Sajo, *Political Corruption in Transition a Skeptic's Handbook* Introduction, CEU, Budapest, 2002, стр. 110-111.

²⁸ Josip Kregar, "Корупција: neznanje nije opravdanje" у *Korupcija i povjerenje*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2010, стр. 18.

²⁹ Види: Čaldarović, O. et al., "Combating Corruption in Croatia: From Expert Perceptions to Policy-Oriented Action Strategies and Back", *Revija za sociologiju*, 40[39] sv., br. 1–2, стр. 9.

девијацијом. Ово наглашавам из разлога што медији и невладин сектор који истражује корупцију у постјугословенском транзиционом окружењу апострофирају број места на ком се налази нека држава, неретко правећи привид бољег позиционирања и котирања а занемарајући статистичко-методолошку поенту истраживања перцепције корупције.

Други важан индекс корупције је индекс контроле корупције Светске банке (World Bank Institute WBI – Governance Matters, који има исту логику мерења као TICPI). Kaufmann-Kraay-Mastruzzi методологија мерења корупције настала је у оквиру рада Института Светске банке и она се темељи на повезаности варијабли које мере индикаторе добре власти (*good governance*), законитост (владавина права, квалитет прописа), учинак, ефективност власти и стабилност поретка, у целини узев. Ова истраживања су вишедимензионална јер доводе у корелацију корупцију са институционалним и структуралним друштвеним варијаблама.³⁰ Важан помена је и индекс перцепције корупције невладине организације Freedom House (Nation in Transit Index-NIT, који има обрнуту логику мерења, тј. вишим вредностима су представљени виши нивои корупције). Nation in Transit је скуп истраживања која су започела 1995. године и обухватају 28 посткомунистичких држава. Феномен корупције у оквиру овог истраживања представља само један од различитих аспеката функционисања друштва (поред правног система, владавине права, правосуђа, јавне управе) а оцене дају експерти.³¹

Компарацијом ова три индекса у периоду 2000-2014. године, долази се до закључка да је Словенија најмање корумпирана постјугословенска држава и да степен перцепције корупције у Словенији варира од 5.5 до 6.7 (иначе, Словенија уз Естонију представља најуспешнију транзицију у посткомунистичком окружењу), следи Хрватска (3.4 - 4.4), Црна Гора (3.3 - 4.0, уз напомену да је ово индекс од 2006. када је

³⁰ D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004, World Bank Policy Research Working Paper 3630.

³¹ О овоме детаљније код: Josip Kregar, "Корупција: незнанје није оправданје" у *Корупција и повјерење*, Centar za демократију и право Miko Tripalo, Zagreb, 2010, стр. 31-32.

она постала самостална, унитарна држава), Македонија (2.3 - 4.1), БиХ (2.9 - 3.3) и најзад Србија у периоду 2000-2005 (1.3 - 2.8) и 2006-2013 (3.0 - 3.5). На темељу наведених субјективних индикатора и екстензивно формулисаног предмета истраживања, централно истраживачко питање које је у фокусу разматрања гласи: **Због чега су неки постјугословенски транзициони контексти склонији корупцији у односу на друге упркос постојању заједничких структуралних карактеристика?** Поред овог централног питања у свом докторском раду покушаћу да академској заједници понудим задовољавајуће одговоре и на низ додатних питања, пре свега, *који чиниоци утичу на то да је политички систем Републике Србије перципиран као један од система са највишим нивоима корупције на постјугословенском простору?* Аналитичка лупа биће усмерена и на давање одговора на питање *због чега су неке политичке елите мање поштене и успешне у борби против корупције у односу на друге? Због чега је Словенија перципирана као једна од држава са најмањим нивоима корупције на читавом посткомунистичком простору?*

Хипотетички оквир и примена институционалне аргументације

Постјугословенске државе у великој мери имају заједничко историјско, структурно и институционално наслеђе. Наслеђе ауторитаризма и ратова из деведесетих је најтеже погодило БиХ и Србију што се свакако рефлектује на ставове грађана, међународне заједнице и иностраних инвеститора о политичким установама и корупцији. Ова чињеница се не може занемарити у анализи политичке корупције али она не даје потпуно образложење узрока који доводе до појаве различитих нивоа корупције на ех уи простору. Због тога смо се одлучили за избор оних институционалних аранжмана који су слични у свим државама али који нису идентични, тј. имају варијетете у својим појавним облицима који пресудно могу да утичу на повећање подстицаја за политичку корупцију.

У планираној анализи политичка корупција представља **зависну варијаблу** а **независне варијабле** су унутрашњи и спољашњи институционални фактори који

детерминишу високе нивое корупције у политичком систему Републике Србије и других држава обухваћених истраживачким узорком. У **унутрашње институционалне факторе** убрајам облик државног уређења и пропорционални изборни систем. **Спољашњи институционални фактор** који ће бити узет у разматрање као независна варијабла је процес придруживања Европској унији. Анализу узрока политичке корупције заснивам на **институционалном типу аргументације** будући да се анализа темељи на ставу да задати дизајн политичких институција (облик државног уређења, облик изборног обрасца и хармонизација домаћих правила са правилима ЕУ) утиче на коруптивне исходе, тј. на подстицаје за коруптивним деловањем.

Општа хипотеза (**X1**) на којој се темељи докторска дисертација гласи: *Политичка корупција је најзаступљенија у постјугословенским републикама које немају централизовано државно уређење, у којима је заступљен пропорционални изборни систем са затвореним листама и великим изборним јединицама и које су остваривале лошије резултате у процесу евроинтеграција.*

1. независна варијабла - **Облик државног уређења (централизација vs. децентрализација)**

Прва посебна хипотеза (**X2**): *централизација власти смањује подстицаје за политичку корупцију јер омогућава управљање из једног политичког центра (чиме олакшава политичку контролу) и редукује број актера који учествују у процесу политичког одлучивања.*

За разлику од централизације власти, *децентрализација ствара веће подстицаје за корупцију јер мултипликује политичке центре одлучивања и креира фрагментиранији политички систем у којем је процес доношења политичких одлука раширен између великог броја актера.* Закључујем да децентрализација ствара дисперзију у одлучивању и слаби политичку координацију јер погодује формирању локалистичких политика и јачању политичких ауторитета на локалним

нивоима, који неретко располажу већим дискреционим овлашћењима у потрошњи у односу на политичаре на националном нивоу, што даље погодује формирању клијентелистичких мрежа које су усмерене на репрезентовање партикуларних и ужегрупних интереса

2. независна варијабла - **Пропорционални изборни систем**

У фокусу истраживачке пажње биће испитивање каузалних веза између дизајна изборног система и подстицаја за појаву политичке корупције. Као важну детерминанту у раду идентификујем облик изборног обрасца, који по својој природи може да буде већински или пропорционални. У свим државама које су настале на тлу некадашње Југославије био је актуелан прелазак са већинског изборног система на пропорционални изборни систем, што је одговарало интересима тадашњих политичких елита. Данас је у свим тим државама без преседана актуелан пропорционални изборни систем са извесним варијатетима у погледу броја изборних јединица, цензуса, начина конвертовања гласова у мандате итд. У том правцу формулишем и следећу посебну хипотезу (**ХЗ**): *пропорционални изборни системи са затвореним листама и великим изборним јединицама стварају веће подстицаје за корупцију због непостојања односа непосредности између изабраних представника и бирача.*

Сматрам да је бирачима у овако институционално дизајнираном окружењу врло компликовано да идентификују различите коруптивне актере и коруптивне инстанце и да санкционишу коруптивно деловање изабраних представника. С друге стране, у пропорционалним изборним системима корумпирани представници су више окренути властитим политичким партијама а мање грађанима које представљају. Они показују слабу заинтересованост да се понашају политички одговорно јер групно представљање разводњава личну одговорност и умањује шансе за сношење индивидуалне одговорности. Пропорционални изборни системи, по мом суду имају

још један потенцијално негативан аспект на подстицаје за појаву политичке корупције. Наиме, они омогућавају да једна политичка опција остане дужи период у оквирима егzekутиве што онемогућава озбиљан обрачун са корупцијом уколико не постоји делатна политичка воља да се коруптивно деловање отклони из политичког живота и политичке праксе.

По мом суду, величина изборне јединице може да фигурира као важан генератор политичке корупције. У том смислу, полазим од хипотезе да *већу предност у мапирању и санкционисању политичке корупције показују мање изборне јединице*, јер је у њима бирачима знатно лакше да контролишу представнике и самим тим је лакше превентивно деловати на појаву политичке корупције. Такође, позитиван аспект на смањење нивоа корупције показује већински изборни системи јер омогућавају транспарентнији начин гласања код ког се унапред зна за кога се гласа.

3. независна варијабла - **Процес придруживања Европској унији**

Заједничко обележје свих постјугословенских држава је њихова тежња да постану пуноправне чланице Европске уније. Процес приступања ЕУ на постјугословенском простору одвија се кроз 4 фазе: потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању, предаја захтева за пуноправно чланство, добијање статуса кандидата и чланство у ЕУ. Но, процес придруживања ЕУ не иде истим темпом у свим постјугословенским републикама. Словенија је прва постала пуноправна чланица Европске уније (2004. године), затим Хрватска (2013. године) док су остале постјугословенске републике у различитим фазама приступања ЕУ. Србија, БиХ и Македонија бележе најспорије напредовање у евроинтеграцијама и уједно су наведене државе перципиране као најкорумпираније.

У докторском раду намеравам да упоређујем успех који више и мање евроинтегрисане постјугословенске републике остварују у легислативној реформи (усвајању и примењивању антикорупцијских прописа) са променама у нивоима корупције кроз различите фазе придруживања Европској унији. Индекси перцепције

корупције показују тренд да неке постјугословенске републике (Хрватска, Словенија, Црна Гора и Србија) показују највеће успехе у борби против корупције у фази отпочињања приступних преговора. Усаглашавање са захтевима ЕУ за транспарентном и чистом политиком се повећава чим чланство постане извесно а то је након отпочињања приступних преговора. Од тог тренутка државе показују већу спремност да усвоје и имплементирају антикоруптивне политике јер добију јасан сигнал из Брисела да ће се напредак у евроинтеграцијама поштено наградити и да ће сваки неуспех бити санкционисан. На овом месту износим следећу посебну хипотезу **(X4): Процес придруживања Европској унији је важан антикоруптивни агенс у постјугословенском транзиционом окружењу који кроз своје политичке, економске и нормативне механизме утицаја повећава трошкове корупције, промовишући је као високоризичну активност.** Наведени хипотетички суд планирамо да елаборирам применом *парадигме институционализма рационалног избора.*

Политичко институционални аранжмани по мом уверењу јесу неопходан али не и довољан експланаторни концепт којим бих објаснила асиметричну политичку корупцију у постјугословенским транзиционим контекстима. Ови аранжмани најбоље могу да објасне узроке политичке корупције и њену децентрализацију али не и разлику у њеном обиму, па је потребно да као додатне, корективне варијабле уведем социјализацију и **политичкокултурне традиције - отоманску и аустроугарску (k und k)** које су оставиле трага у државама које су настале на тлу некадашње Југославије. Анализу ове димензије заснивам на *историјском институционализму.* На темељу тога, следи посебна хипотеза **(X6): Политичка корупција је најмање присутна у оним постјугословенским транзиционим контекстима који баистине аустроугарску политичкокултурну традицију.** Да бих доказала веродостојност ове хипотезе, важно је истаћи разлику између две политичкокултурне традиције које су оставиле своје наслеђе на постјугословенском простору. Прва је отоманска традиција која је највише оставила трага у Србији а потом у Црној Гори, БиХ и Македонији. Отоманску политичку матрицу на овим

просторима карактерисао је деспотски политички режим са slabим бирократским структурама и високим нивоима корупције. На отоманско наслеђе накалемило се 45 година проведених под комунизмом што је утицало на начин на који грађани перципирају државу - као страну, репресивно тело које убира порезе од својих грађана (поданика, послушника), што је за последицу имало губитак поверења у политичке институције и титуларе јавних овлашћења. Западни делови СФРЈ, Хрватска и Словенија у прошлости су били под утицајем k und k монархије и припадали су европском културном кругу. У Хрватској и Словенији постојала је корупција, но, ове државе су од Аустроугарске наследиле бирократски апарат и законе који су смањивали подстицаје за корупцију и санкционисали коруптивно делање и самим тим је држали под контролом. Због аустроугарског наслеђа и позитивног мита и носталгије о раздобљу које су Хрватска и Словенија провеле под влашћу Аустроугарске, у овим државама је постојала велика жеља и посвећеност елите и грађанства да се врате у европски културни круг, због чега су, између осталог, бележиле бољи евроинтеграциони и антикорупцијски успех.

Методологија истраживања

Због комплексности предмета истраживања опредељујем се за мултидисциплинарни методолошки приступ. Ово истраживање представља упоредну анализу малог броја случаја (укупно 6, па је реч о small N analysis) те се у погледу избора доминантне, општенаучне методе опредељујемо за **компаративну методу** како бисмо анализирали идентичности, сличности и разлике између коруптивних аката и коруптивне праксе у државама које су обухваћене узорком. Будући да је предмет дисертације гранична област политичке и правне науке, користићу и **упоредноправну методу** како бих анализирао антикорупцијски институционални и нормативни дизајн у политичко-правним системима постјугословенских република.

У истраживању биће примењена и општенаучна **статистичка метода** како би се многи чиниоци и индикатори за проверу хипотеза који се узимају у разматрање

могли квантитативно изразити. Помоћу ове методе биће прикупљени квалитативни подаци који исказују својства, квалитете истраживане појаве, квантитативни који бројчано мере степен корупције, као и хронолошке (у периоду 2000-2014) и географске методе и подаци. У истраживању ће бити коришћено више основних метода међу којима ће истраживачка пажња бити усмерена на: **анализу** како би се раставио предмет истраживања и његови чиниоци на саставне делове; **апстракцију** будући да ће за успостављање теоријског оквира бити неопходно да се дође до општих појмова које ће касније бити коришћени у истраживању предмета; **дедукцију** која је неопходна за примену концептуалног оквира политичке корупције на предмет истраживања; **индукцију** помоћу које ће се проверити основни хипотетички став о предмету истраживања.

Од оперативних метода прикупљања података биће коришћена **квалитативна анализа докумената**, пре свега званичних статистичких докумената међународних организација о присуству корупције у државама обухваћеним узорком, као и релевантних домаћих и међународних аката који представљају антикорупцијски нормативни оквир (пре свега се мисли на извештаје антикорупцијских тела и на међународне ратификоване документе и извештаје европских институција који оцењују напредак у евроинтеграцијама и борби против корупције у државама насталим на тлу некадашње Југославије - *Progress Report, Greco* извештаји о евалуацији, извештаји Светске банке).

Ова дисертација има три основна научна циља. Први циљ је **дескрипција**, односно опис коруптивног стања у политичким системима постјугословенских република. Други научни циљ је **објашњење**, тј. утврђивање узрочних механизма због којих су поједини постјугословенски контексти склонији корупцији у односу на друге упркос постојању заједничких структуралних карактеристика. Дисертација ће понудити теоријско објашњење узрочних веза између начина на који су дизајниране политичке институције у постјугословенском транзиционом окружењу и појаве политичке корупције. Трећи циљ је **предвиђање**, односно покушај да се антиципирају

последнице политичке корупције на постјугословенском простору као и да се понуди теоријски модел који би довео до њене редукције на овим просторима.

Поред научних циљева ово истраживање има неспорно и велики **друштвени циљ** и значај који се огледа у потреби да се јавност упозна са овим политичким феноменом и најтежим обликом политичке патологије и социјалне девијације. Синергија превентивног и репресивног карактера борбе против политичке корупције биће могућа тек онда кад се кроз едукативне облике деловања јавност детаљно упозна са узроцима, појавним облицима и последицама политичке корупције.

(I) КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР ЗА АНАЛИЗУ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ

1. Теоријско - методолошко одређење политичке корупције

Новија историја нам нуди сијасет примера политичке корупције. Бизмарков Рајх (основан 1871. године) иако склон коруптивним подстицајима, уживао је бољу репутацију у погледу размера корупције у односу на суседна царства, Аустроугарску и Русију. Бизмарк је након рата вођеног између Пруске и Данске, од приватних средстава одузетих од данског краља оформио црни фонд (*Reptile Fund*) који је користио за подмићивање новинара и куповину политичког утицаја. Средства из фонда Бизмарк је користио крајње произвољно, без надзора парламента. Као коруптор, Бизмарк је дао мито у вишемилionском износу баварском краљу Лудвигу II у замену за политичко уједињење. Лудвиг II је примио новчана средства из најприземнијих разлога – да би могао да финансира своје дворце и лагодан живот. Озлоглашени нацистички режим био је познат по захтевању великих донација од индустријалаца и најбогатијег слоја грађанства како би финансирао своје политичко деловање.³²

Наведени примери су сведочанство о томе да је корупција у политичком хабитусу ванвременска појава која је присутна од давнина – од политичког устројства Атине, до кабинета политичких актера у савременим политичким системима, на свим просторима, у свим културолошким миљеима. Могло би се рећи да је корупција константа геополитике, коју ни један етички кодекс, ни један облик државног уређења, облик владавине као ни културолошки образац не може у потпуности да елиминише. Скептик сам кад дајем прогнозу да универзални лек (*panacea*) против корупције постоји. Постоји само могућност да се корупција одржава на толерантном нивоу, који неће бити препрека развоју једне заједнице. Платонов краљ филозоф нас учи да је научена врлина управљања друштвом немоћна и недовољна брана људском

³² О историјским примерима детаљније види: Stephan Kotkin, Andras Sajo, *Political Corruption in Transition a Skeptic's Handbook*, CEU, Budapest, 2002, стр. 141.

искушењу. Корупција на системском нивоу, идеалтипски посматрано могла би да буде пригушена кроз активно деловање превентивних и репресивних инстанци. Сматрам да индивидуална корупција никада не може у потпуности да се искорени јер она припада моралном свету појединца и ствар је личног избора, који може а и не мора да буде санкционисан.

Која су главна обележја друштвене и политичке бољке коју посматрамо? Како да је дефинишемо? У овом одељку даћемо теоријско-методолошко одређење политичке корупције.

Најсажетије посматрано, корупција се обично дефинише нормативно као злоупотреба службеног положаја у приватне сврхе. Нормативни елемент овде представља одступање од општег добра, односно од јавно и универзално конституисаних смерница вршења неке јавне функције од стране титулара јавних овлашћења који имају одређену јавну функцију, располажу изборним мандатом или су професионално задужени за неку услугу.³³ Полазећи од нормативне дефиниције корупције, Џон Гирлинг разликује два облика корупције: 1. корупцију у вези са демократском теоријом и историјском праксом (корупцију моћи) и 2. корупцију у вези са демократском праксом у периоду капитализма (политичко-економску корупцију).³⁴ Допуњујући нормативну дефиницију корупције Гирлинг уочава дистинкцију између моралности богатства (индивидуалне слободе и иницијативе) и моралности моћи (одговорности за опште добро, тј. улога државе у постизању друштвених циљева) којима су комплементарни појмови перверзија моћи (злоупотреба политичке моћи у приватне сврхе или корупција моћи ако цитирамо чувени *dictum* Лорда Ектонa да „власт квари а апсолутна власт квари апсолутно“) и перверзија богатства (злоупотреба економске моћи која се јавља у облику

³³ Упореди са: Ђорђе Стојановић, Живојин Ђурић, *Анатомија савремене државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 330.

³⁴ John Girling, *Corruption, Capitalism and Democracy*, Routledge, London, 1997, стр. 1.

експлоатације слабијих и кроз продор у политички систем а то је политичко-економска корупција).³⁵

Проучавање политичке корупције је скопчано са великим бројем различитих методолошких проблема, најпре са дефинисањем основног концепта са којим оперишемо, потом са великим бројем различитих истраживачких питања. Колин Лиз, разматрајући све проблеме повезане са корупцијом, поставља низ критеријума који представљају практична упутства за утврђивање да ли постоји корупција у једном друштву. У том правцу, према његовој процени, важно је да се утврди како се котира „званична сврха“ сваке јавне функције и институције у одређеном друштву, у којој мери је видљиво понашање које крши званичну сврху, који подстицаји или дестимулације утичу на коруптивно понашање и најзад, када се корупција једном утврди, због чега се наставља са коруптивном праксом?³⁶

1.1. Трипартитна подела дефиниција политичке корупције

У постојећем фонду научног сазнања није постигнут консензус о универзалној дефиницији корупције која би у себе укључила све коруптивне акте у различитим културама и различитим историјским периодима. Дефиниција политичке корупције ствара потешкоће за политичку науку и политичку теорију. У галиматијасу дефиниција, искристалисала се трипартитна подела на: 1. дефиниције које су усмерене на злоупотребу јавне службе у приватне сврхе; 2. тржишно оријентисане дефиниције; 3. дефиниције које се односе на злоупотребу јавног интереса.

Прву групу дефиниција заступа харвардски професор Џозеф Нај, који под корупцијом подразумева понашање које одступа од уобичајених дужности јавне улоге због приватних веза (породичних или блиске приватне клике), материјалних добитака или статуса и које се манифестује у подмићивању, непотизму и проневери

³⁵ Ibid., стр. 3.

³⁶ Colin Leys, "What is the Problem about Corruption?" in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, стр. 65-66.

(нелегалном присвајању јавних ресурса у личне сврхе).³⁷ Кенет Гибонс под злоупотребом јавне службе идентификује ситуације у којима: а) јавни функционер даје предност при запошљавању свом рођаку уместо квалификованијем и стручнијем кандидату (непотизам); б) политичка странка која победи на изборима уклања све функционере који су подржавали опозициону партију (патронат); в) законодавац поседује акције у одређеној компанији и гласа за предлог закона који ће дати пореске олакшице тој компанији (законодавни конфликт интереса); г) бирократе из владе користе своје знање и контакте да би основали консултантску фирму која ће саветовати приватне клијенте (бирократски конфликт интереса).³⁸ Гибонсовом списку теоретичар Џон Гардинер додаје и ситуације у којима блиски пријатељи или политичке присталице функционера закључују повољне уговоре са владом, давање лажних информација медијима и јавности као и многе облике финансирања кампања.³⁹

Тржишно оријентисане дефиниције политичку корупцију посматрају кроз парадигму рационалног избора и оне полазе од премисе да корумпирани јавни службеник јавну функцију посматра као бизнис, као корист коју ће настојати да максимизира у зависности од тржишне ситуације и својих талената за проналажење тачке максималног добитка на криви јавне тражње.⁴⁰

По дефиницијама које се односе на злоупотребу јавног интереса, корупција постоји када титулари јавних овлашћења из разлога материјалне користи предузимају активности у корист лица које му у то име даје материјалну сатисфакцију, чиме јавни функционери наносе штету јавности и њеним интересима.⁴¹ Према Конвенцији

³⁷ Види: Introduction to Part I, *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, стр. 7-8.

³⁸ Види: Kenneth Gibbons, "Variations in Attitudes toward Corruption in Canada" in A. J. Heidenheimer, M. Johnston, and V. T. LeVine, eds., *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction, 1989, стр. 778.

³⁹ Види: John Gardiner, "Defining Corruption" in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, стр. 27.

⁴⁰ Види: Introduction to Part I, *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, стр. 8.

⁴¹ Ibid., стр. 9.

Уједињених нација против корупције (UNCAC) јавни функционер је појам који обухвата три категорије лица: 1. лице које врши законодавну, извршну, управну или судску функцију државе уговорнице, било да је именовано или изабрано, било да је она стална или привремена, плаћена или неплаћена, без обзира на ранг тог лица; 2. лице које обавља јавну функцију у државном органу или јавном предузећу или врши јавну службу према дефиницији законодавства државе уговорнице; 3. свако друго лице дефинисано у праву државе уговорнице као јавни функционер.⁴²

In summa, у наведеним дефиницијама (нарочито у Најевој) уочава се дихотомија јавно-приватно и махом ове дефиниције имају политичко-институционални дизајн, занемарујући притом контекст друштвене реалности или да парафразирамо Бруса Гронбека, њима недостаје реторичко социјални контекст или „реторика политичке корупције.“⁴³

У наведеним дефиницијама политичке корупције провлачи се заједнички услов - један од актера припада сфери јавног деловања и каналише јавне политике за реализацију ситносопственичких или ужегрупних интереса, чиме јавно постаје изманипулисано приватно. Титулари политичке корупције су представници плутократије, бирократије и технократије који су чувени по полтронству, бескрупулозности, користољубљу, безобзирности и малограђанству.⁴⁴ Политички корумпирани актери се сликовито означавају као предатори, а под ту категорију Зоран Стојиљковић убраја и „велике успешне предузетнике“ који су богатство стекли помоћу политичке подршке и монополске привилегије и партијске посленике и поверенике на челу неприватизованих предузећа.⁴⁵ Сартори у политичкој корупцији види очекивани ефекат клијентелизма у политици, правећи дистинкцију између

⁴² Види: Члан 2 Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, *Сл. Лист СЦГ – међународни уговори*, бр. 12/2005

⁴³ Детаљније види: Bruce E. Gronbeck, “The rhetoric of political corruption: Sociolinguistic, dialectical, and ceremonial processes“, *Quarterly Journal of Speech*, Volume 64, Issue 2, 1978, стр. 155-172.

⁴⁴ Детаљније види: Небојша Теофиловић, Ранко Куљача, *Лице и наличје политичке корупције*, Лог, Београд, 2008, стр. 66.

⁴⁵ Зоран Стојиљковић, „Карактер и логика корупције“ у зборнику: *Савремена држава: структура и социјалне функције* (група аутора), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010, стр. 198.

политичара и функционера који примају мито („купују се“) да би нешто урадили или пропустили да ураде и политичара који траже мито (изнуђују новчана средства) за своју политичку каријеру и бесправно га присвајају за себе.⁴⁶

Донатела дела Порта и Алберто Ванући су уочили психолошки профил корумпираних политичких босова као и матрицу кадрирања за одабир људи који се постављају на положаје у политичким партијама и јавној управи. Преференције корумпираних политичара се свде на избор прагматичних актера који немају предрасуде или не представљају ризик по корумпирани систем. Поред наведеног, ауторски тандем уочава хоризонталну димензију коруптивног мигрирања политичара из једне институције у другу као и са изборних функција у представничким телима на именоване страначке функције. Дифузија корупције овог калибра смањује трошак корупције и повећава изгледе да се пронађе поуздан партнер за коруптивну размену.⁴⁷

Концепт политичке корупције нам показује шта је легитимно а шта није у једном друштву и отуда, приликом анализе ове појаве треба узети у обзир и утицај корупције на друштво и њене последице, што захтева структурални приступ истраживачком проблему. Џон Гирлинг користи синтагму симболична корупција да би описао варијетете у степену прихваћености политичке корупције у једном друштву (слично Хајденхајмеру, о чему ће бити речи у наставку излагања). Гирлинг уочава три различита одговора друштва на појаву коруптивне праксе: ситуације у којима се корупција строго осуђује и сматра се социјалним злом које треба да се искорени (речју, корупција се третира као скандал); ситуације у којима се друштво пасивно односи према појави корупције, не одобрава је али јој се ни не супротставља, сматрајући да „мало тога или ништа не може да се уради поводом тога“ (корупција

⁴⁶ Види: Сартори, *op. cit.*, стр. 168.

⁴⁷ Види: Donatella della Porta, Alberto Vanucci, *Politička korupcija i loša uprava u Italiji*, Political analysis, vol. 1, No 2, June 2010, стр. 6.

као симптом); ситуације у којима је корупција општеприхваћена појава и постоји својеврсна култура корупције (корупција као нормална пракса).⁴⁸

Уз прихваћену трипартитну поделу дефиниција, постоје и спорне дефиниције које за независне варијабле узимају јавно мишљење и правни (легалистички) основ.⁴⁹ Јавно мишљење је важан елемент у идентификацији политичке корупције али је исто тако и неодређен јер се поставља питање чијем мишљењу треба дати приоритет у случају постојања различитих мишљења и стандарда (*exempli causa*, норме локалне заједнице могу се разликовати од норми на којима инсистира централна власт или политичка елита). Јавно мишљење у коруптивном контексту је варијабилна категорија коју је детаљно анализирао амерички политиколог Арнолд Хајденхајмер, правећи дистинкцију између црне, сиве и беле корупције. Према Хајденхајмеровим наводима, „црна корупција“ показује да ће одређено коруптивно понашање истовремено осудити и елита и јавно мњење и да ће желети да га санкционишу као ствар принципа. „Зелена корупција“ показује да ће поједини сегменти друштва, обично елите желети да санкционишу одређено понашање а да ће већина поводом тога имати амбивалентан став. „Бела корупција“ показује да елита и јавно мњење вероватно не би енергично подржали покушај да се казни коруптивни акт који они толеришу, односно који сматрају бенигним.⁵⁰

1.2. Легалистичке дефиниције о корупцији

У легалистичким дефиницијама долази до изражаја однос права и морала као и права и политике. Ове дефиниције полазе од премисе да је одређено понашање коруптивно ако је као такво предвиђено законом и да није коруптивно ако није предвиђено законом, чак и ако је неморално и увредљиво. Легалистичке дефиниције сматрамо неадекватним јер оне стављају акценат на коруптивне акте који су инкриминисани

⁴⁸ Види: John Girling, op. cit., стр. 11.

⁴⁹ Види: Mark Philp, “Conceptualizing Political Corruption“, *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, стр. 45-46.

⁵⁰ Arnold J. Heidenheimer, “Perspectives on the Perception of Corruption”, in A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. T. LeVine, eds., *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction 1989, стр. 149-163.

(подмићивање, превара, злоупотреба избора), занемарујући оне који то нису (давање новца за постављање питања у представничком телу).⁵¹ Нормативни аспект није довољан за анализу политичке корупције јер приликом изучавања овог феномена првенствено треба да се фокусирамо на ефекте које производи неки поступак а мање на његов правни статус. Поред тога, проблем са легалистичким дефиницијама је немогућност формулисања једне дефиниције која би била заједничка свим правним системима.

Да би се препознала политичка корупцију и утврдило који све елементи улазе у њено биће, важно је да на се на овом месту наведе деоба на индивидуалну и институционалну корупцију коју је конципирао Денис Томпсон⁵² а усавршио Марк Филп. Марк Филп наводи да индивидуална политичка корупција постоји када:

1. јавни функционер (А),
2. кршећи поверење које јавност има у њега (Б),
3. на начин који угрожава јавни интерес,
4. свесно предузима понашање које експлоатише јавну службу из разлога личне и приватне користи на начин који је у супротности са прихваћеним правилима и стандардима политичке културе за обављање јавне функције,
5. да од тога има корист трећа страна (В) којој пружа приступ добрима или услугама које не може да прибави на други начин.⁵³

Институционална корупција се од индивидуалне разликује по природи добити јавног службеника, услузи која се пружа трећем лицу и пре склоности (а не намери) да се предузме одређено понашање. Индивидуална корупција доноси личне користи јавном службенику док институционална корупција производи добитке у политичком процесу, тако да јавни службеник извлачи бенефите у својству

⁵¹ Упореди са: Mark Philp, op. cit. , стр. 46.

⁵² Детаљније: Dennis F. Thompson, *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Brookings, Washington, 1995.

⁵³ Mark Philp, op. , cit. , стр. 42-43.

политичара а не приватног лица.⁵⁴ Слична овој је и подела на системску (динамичну концепцију корупције) и индивидуалистичку (статичну концепцију корупције). Системска концепција корупције је фокусирана на социјални карактер корупције, односно на релацију између капитализма и демократије, стављајући акценат на важност друштвених вредности, дакле на саму суштину. Статична концепција корупције је усмерена на индивидуалистички карактер корупције, теоријски занемарујући везу између економије и политике и стављајући акценат на важност правних процедура.⁵⁵

Важно је да се направи концептуално разликовање између политичке корупције и сличних појмова, како бисмо направили демаркциону линију између коруптивних пракси и активности које повећавају коруптивне подстицаје. У литератури је уобичајено разликовање политичке корупције (*grand corruption*) и административне корупције (*petty corruption*).⁵⁶ Политичка корупција се односи на сам државни врх и има политичке консеквенце а административна корупција погађа бирократски апарат који се налази на самом крају спровођења политике. Донатела дела Порта и Алберто Ванући су на основу емпиријских истраживања у Италији открили постојање двоструке корелације између лошег управљања и корупције. Они сматрају да је лоша управа због својих историјских слабости погодовала ширењу и етаблирању корупције јер је увећала дискрециона овлашћења и арбитрарност државних службеника које су довеле до плаћања јавних одлука путем провизије и мита. С друге стране, корупција је допринела слабљењу квалитета и ефикасности јавне управе. Коаутори су испреплетаност ова два феномена графички приказали на следећи начин: лоша управа → неповерење у уживање права грађанства → потрага за привилегованим каналима → спремност на плаћање провизије/мита → потражња за корупцијом → селективна инклузија → повећана перцепција лоше управе.⁵⁷

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Детаљније види: John Girling, op. cit., стр. 3.

⁵⁶ Inge Amundsen, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Working paper, Chr. Michaelson Institute, 1999, стр. 3.

⁵⁷ Види: Donatella della Porta, Alberto Vanucci, *Politička korupcija i loša uprava u Italiji*, Political analysis, vol. 1, No 2, June 2010, стр. 7.

Истакли смо да концепт политичке корупције укључује доносиоце политичких одлука који користе свој политички углед или моћ да би их одржали, увећали или стекли углед и богатство. Норвешки аутор Инге Амундсен запажа да: „политичка корупција не води само до погрешне алокације ресурса већ утиче и на начин доношења политичких одлука јер манипулише политичким институцијама и правилима процедуре и утиче на функционисање институција власти и политичког система те често доводи до институционалног пропадања“.⁵⁸ Овај аутор као базични проблем види слабу одговорност оних који управљају и оних којима се управља а као кључну коруптивну димензију ове системске девијације идентификује законодавство, оцењујући да је политичка корупција присутна када политичари системски злоупотребљавају законе и прописе, заобилазе их, игноришу или чак прилагођавају властитим интересима. Због тога је политичка корупција одступање од рационално-правних вредности и принципа на којима почива модерна држава а не пуко одступање од формалноправних процедура.⁵⁹

Корупција се неретко идентификује и са организованим криминалом. *De facto*, ова два феномена врло често иду руку под руку и захтевају истовремено предузимање превентивних и репресивних мера. Постојеће лоша управа подстиче успостављање релација између организованог криминала и корумпираних политичара, за коју су дела Порта и Ванући у свом препознатљивом методолошком маниру дали следећи графички приказ: лоша управа → неповерење грађана у државу и институције → растућа потражња за услугама мафијашке протекције → јачање организованог криминала → делотворнија заштита политичке корупције → појачана административна неделотворност.⁶⁰ На основу компаративне анализе сродних али не и идентичних феномена, може да се закључи да корупција изазива кризу легитимитета у држави услед испреплетености лошег функционисања управе, политичке протекције организованог криминала и клијентелизма.

⁵⁸ Inge Amundsen, *ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, стр. 3-4.

⁶⁰ Donatella della Porta, Alberto Vanucci, *supra* note 47, стр. 8.

2. Отклон од правног редукционизма – разграничење политичке корупције од сродних појавних облика

Отклон од свођења корупције на правни редукционизам је у духу овог рада и зато проналазим за сходно да на овом месту разграничим политичку корупцију од активности које *per se* нису корупција али повећавају, а понеки и смањују ризик од ње (попут лобирања). У те активности убрајам клијентелизам и лобирање.

2.1. Однос политичке корупције и клијентелизма

Попут политичке корупције, и клијентелизам је негативан феномен са аспекта нормативне демократске теорије. Клијентелизам (као и корупција) је феномен присутан од давнина. То је стара форма доминације у друштву утамељена на средствима реципроцитета и размене засноване на неједнаком приступу државном апарату, ресурсима и политичкој моћи. Херберт Китчелт на клијентелизам гледа као на специфичан модел релације патрон - клијент присутан у демократијама а да при томе у разматрање узима процедурални демократски минимум, односно слободне и поштене изборе.⁶¹ Ронигер нуди детаљнију дефиницију клијентелизма који у себи инкорпорира „асиметричан али обострано користан однос моћи и размене, *quid pro quo* аранжман који није универзалне природе између појединаца и група који имају неједнак положај; клијентелизам подразумева посредовање и селективан приступ ресурсима и тржиштима из ког су други искључени. Овај селективан приступ је утемељен на субординацији, повиновању или зависности од добре воље других”.⁶² На сличан начин су својевремено Лемарханд и Лег дефинисали клијентелизам као „персонализовану, афективну и везу реципроцитета између појединаца или група појединаца које имају неједнак приступ ресурсима и која укључује заједничке

⁶¹ Види: Herbert Kitschelt, “Clientelism and Democratic Governance: Gauging Procedural Qualities of Old and New Democracies“, CEU, Budapest 18-19 June 2008 (unpublished)

⁶² Luis Roniger, “Political Clientelism, Democracy, and Market Economy“, *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3, (April), 2004, стр. 360.

трансакције које имају политичке последице изван сфере двостраних односа“.⁶³ У студијама о клијентелизму постоји прегршт дефиниција овог концепта, које се, према оцени Луиса де Соуса могу свести на три когнитивне димензије: 1. асиметрија моћи у односу патрон - клијент; 2. *quid pro quo* природа овог односа; 3. обим и трајност овог односа.⁶⁴

У академским круговима присутна је тенденција да се клијентелизам доводи у везу са демократијом јер се сматра да је овај феномен практично (премда непожељно) решење демократске репрезентације.⁶⁵ Реч је о феномену који није ексклузиван само у демократском амбијенту, но, демократије погодују његовом бујању због повећаног броја актера, институционалног контекста и приступа информацијама који је знатно лакши у демократским режимима у поређењу са недемократским формама. Према мишљењу појединих аутора, клијентелистичка размена добара и услуга у демократском амбијенту није константна већ повремена категорија.⁶⁶

На клијентелизам се гледа као на прибављање незаслужене добити на темељу припадности некој политичкој групи (политичкој партији, клану, клики, интересној групи). Сматра се да је клијентелизам оличен у мрежи социјалних веза код којих лична лојалност групи или вођи групе односи превагу над слободом тржишта, демократским процесом доношења политичких одлука и професионализмом у јавној управи. Андрас Сајо запажа да је клијентелизам форма друштвене организације, док је корупција индивидуално понашање у друштву које може а и не мора да прерасте у масовни феномен. Сајо употребљава термин клијентелистичка корупција како би означио форму структурне корупције коју треба разликовати од индивидуалног коруптивног акта заснованог на дискрецији (дискреционим овлашћењима).⁶⁷

⁶³ Rene Lemarchand and Ketih Legg, “Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis“, *Comparative Politics*, Vol. 4, No. 2 (January), 1972, стр. 151-152.

⁶⁴ Види: Luis de Sousa, “Clientelism and the Quality of Democracy Public and Policy Aspects“, *DiscWorking Paper Series 2008/2*, CEU Press, Budapest, стр. 4-5.

⁶⁵ Ова тенденција постоји код: Luis de Sousa, *Ibid.*, стр. 3.

⁶⁶ Kitchelt, *op. cit.*, стр. 7.

⁶⁷ Види: Stephan Kotkin, Andras Sajo, *Political Corruption in Transition a Skeptic's Handbook* Introduction, CEU, Budapest, 2002, стр. 3.

Неретко се концепт политичке корупције повезује са клијентелизмом јер оба феномена подразумевају злоупотребу јавних ресурса у приватне сврхе и појављују се у истом амбијенту - у државама са слабашним демократским институцијама, кратком демократском историјом и израженим државним интервенционизмом у сфери економије. Због тога се у неким клијентелистичким државама неретко одигравају корупционашки скандали (нпр. Аргентина). Но, између ова два феномена не постоји знак једнакости и позитивна корелација. Многе форме клијентелизма су истовремено и облик корупције, попут поговорања при запошљавању и куповине гласова. Но, постоје и облици клијентелизма који нису *ipso facto* корупција (ситуације када патрони квалификоване партије или гласаче снабдевају корисним информацијама како би задобили њихову лојалност).⁶⁸

Клијентелизам креира политичку структуру у којој корупција цвета јер политичаре и бирократе снабдева дискреционим овлашћењем у домену алокације ресурса и програма а то је, притом, праћено минималним надзором јавности. На тај начин клијентелизам ствара подстицаје за политичаре да се одупру реформама које би повећале транспарентност и одговорност и истовремено ојачале владавину права.

Корупција у целој Југоисточној и Источној Европи је структурална, у смислу формирања клијентелистичке друштвене структуре. Та структура се накалемила на претходну базу комунистичке номенклатуре што је резултирало институционализацијом и нормализацијом (прихватањем) клијентелизма и корупције. Клијентелизам као софистицирана мрежа односа патрон - клијент кроз које покровитељи одобравају услуге, полагаје и јавну подршку својим клијентима у замену за материјалну и политичку подршку је једна од главних карактеристика и неопатримонијалних режима. Ове клијентелистичке „мреже реципроцитета“ или „мреже интеракције“ користе патрони на различитим нивоима да би добили подршку

⁶⁸ Види: Matthew M. Singer, „Buying Voters with Dirty Money: The Relationship between Clientelism and Corruption“, доступно на: <https://site.s.duke.edu/democracylinkage/files/2014/12/2.4.Singer.pdf>, стр. 3.

кроз извлачење и дистрибуцију богатства и престижа, формирајући пирамиду друштвене диференцијације.⁶⁹

Клијентелистичка пракса вуче своје корене још из периода Римског царства и дан данас егзистира у модификованом облику. Римски патриције је у ери глобализације замењен политичким вођом, партијским лидером или јавним функционером док је римски плебејац (клијент) уступио место грађанину који се регрутује из различитих друштвених слојева. Данас су средства размене политичко-правне природе - гласови и политичка подршка се размењују за послове, бенефиције, каријерну подршку, услуге које корисницима могу или не морају да припадну, јер су ресурси оскудни и њихова расподела је дискреционо овлашћење патрона који тргује могућношћу или очекивањем да ће добити противуслугу.⁷⁰

Примећујем да феномен клијентелизма постоји као облик дубоке структуре која је универзална за људски ум у различитим историјским епохама. Традиционалну форму клијентелизма је у данашњици заменио нео-клијентелизам у ком су патрони политичке партије и политичари а клијенти су локални одборници. Структуралистичка теорија клијентелизма овај феномен посматра као неформалну друштвену институцију и као форму „ограничене размене“ а не као форму „генералне размене“.⁷¹ У поређењу са старим клијентелизмом, нови партијски клијентелизам је мање индивидуализован јер бирачи формирају краткотрајније обрасце размене са појединим функционерима и њиховим партијским организацијама. Због тога је мање индивидуализована размена између бирача и носилаца јавних овлашћења па је политички однос мање клијентелистички. Ситуације где бирачи дају подршку партијском кандидату а да притом немају никакав лични контакт са њим, тешко је окарактерисати као клијентелистичке чак и када се такве врсте размене имплицитно дешавају (*exempli causa*, бирачи са високим

⁶⁹ Види: Amundsen, op. cit. , стр. 7.

⁷⁰ Опширније код: Luis de Sousa, “Clientelism and the Quality of Democracy Public and Policy Aspects“, DiscWorking Paper Series 2008/2, CEU Press, Budapest

⁷¹ О савременим клијентелистичким тенденцијама детаљније код: Masaya Kobayashi, “Political Clientelism and Corruption: Neo-structuralism and Republicanism“ in *Comparing Political Clientelism and Corruption*, edited by Junichi Kawata, Ashgate Publishing Company, 2006.

приходима имају тенденцију да подрже странку или кандидата који заговарају смањење пореза).⁷² Дакле, модерни клијентелизам је механизам кроз који политичке партије и њихови представници задобијају политичку подршку у замену за користи које се селективно издвајају кроз институције државе.

Клијентелизам производи „приватне приходе“ патронима и клијентима и као резултат нарушава јавне приходе члановима опште заједнице који нису део аранжмана патрон – клијент. За разлику од клијентелизма, корупција по својој природи има склоност ка „колективизацији“ односно ћутању и постепеном узимању учешћа у коруптивној пракси, што постаје јефтиније него да се дигне глас против коруптивних радњи или метафорично речено, да се дува у пиштаљку. Случајеви ситне или административне корупције могу се развити у веће мреже и клике и могу да досегну до неконтролисане високо институционализоване корупције уколико постоји маневарски простор за то. Клијентелистичка мрежа постепено се шири на већи круг актера јер постоји клима која томе погодује, чиме се повећава друштвено разумевање и прихватање ове појаве. Посебно постаје заразна корупција на највишим државним инстанцама и на нивоу нижих бирократа и других државних службеника уколико они прате предаторске примере својих принципала или чак следе њихове инструкције.⁷³

У литератури се могу пронаћи ставови по којима клијентелистичка пракса може да произведе позитивне институционалне ефекте у државама касне модернизације. Примера ради, клијентелизам помаже политичким партијама да консолидују изборну подршку па имају улогу у њиховој институционализацији и легитимизацији у друштву; доприноси развоју политичког предузетништва; представља својеврстан супститут за друге форме политичке доминације засноване на принудним средствима; помаже институцијама државе да развију природну отпорност и помаже им да унапреде контролу и одговорност; олакшава интеграцију у политички живот имигрантима и грађанима који имају низак ниво писмености; артикулише односе

⁷² Види: Johnatan Hopkin, *Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory*, paper prepared for APSA annual meeting, Philadelphia 2006.

⁷³ Amundsen, op. cit. , стр. 5.

између локалног, регионалног и националног нивоа доприносећи учвршћењу политичке заједнице.⁷⁴

Упркос ставовима да клијентелизам са собом носи и позитивне екстерналије, важно је подвући да је по себи негативан и друштвено опасан феномен јер онемогућава правичну репрезентацију у друштву због тежње да поставља клијенте на стратешке позиције моћи и контроле. Поред тога, клијентелизам повређује грађанско право на универзалан и једнак приступ држави; смањује ефикасност власти повећањем јавне потрошње и чини да су владе таоци својих клијената; омета модернизацију бирократије јер дозвољава прекомерно запошљавање неквалификованих кадрова у јавној управи; дисфункционалан је у редистрибутивном смислу јер доводи до нестабилности система легитимитета; производи политичку класу која се неодговорно опходи према јавном добру и која је неспособна да ваљано управља јавним ресурсима.⁷⁵ Уз све наведено, клијентелизам нарушава легитимитет демократије јер право гласа своди на *quid pro quo* размену и пружа могућност лакшег приступа администрацији оним грађанима који имају адекватан социјални капитал. С друге стране, овај облик неформалног политичког деловања је у фундаменту неправичан и нетранспарентан јер фаворизује интересе клијентеле (гласача) чији патрони (представници) креирају и спроводе политику у њихову корист.

In summa, клијентелизам се појављује у системима где су механизми хоризонталне и вертикалне одговорности слаби, у којима се одлуке доносе мумифицирано и где постоји знатан степен бирократске дискреције. Због тога се клијентелизам неретко идентификује са корупцијом јер ствара амбијент који погодује бујању корупције. Кроз клијентелистичку мрежу политичари и бирократе се опскрбљују дискреционим овлашћењима путем нетранспарентне алокације ресурса у којој јавност нема право увида. Позитивна корелација и идентификација ова два феномена произилази из заједничке изворишне тачке – слабе и партократске државе. Клијентелизам ствара механизме и подстицаје за политичаре да се одупру реформама које би повећале

⁷⁴ Списак позитивних екстерних ефеката клијентелизма наведен према: Luis de Sousa, *op. cit.*, стр. 9.

⁷⁵ Види: *Ibid.*

транспарентност и одговорност и истовремено ојачале владавину права. Метју Сингер објашњава да је могуће да политичари искористе институционална ограничења како би елиминисали клијентелизам под условом да су мотивисани. Но, могућ је и сценарио у ком постоје политички актери који би деловали као „агенти ограничења“, односно противници обрачунавања са својим колегама који су усмерени на трагање за рентом, јер би то било лоше за политички тим.⁷⁶

Тешкоћа финансирања клијентелизма потенцијално би могла да стави знак једнакости између њега и корупције. Клијентелизам подразумева да партије поседују ресурсе за дистрибуцију, што повећава трошкове кампање и одржавања партијске базе у односу на питања идеологије и идентитета. Да би се обезбедила материјална подршка за функционисање партијског хабитуса, партијски кадрови манипулишу државним ресурсима и преусмеравају средства из државних фондова у изборну касу. Према теоријској логици Сингера, клијентелизам ће бити скопчан са корупцијом уколико користи корупцију као начин финансирања. Сингер подвлачи да ће клијентелизам генерисати корупцију уколико обезбеђује релативно високе приносе које ће контролисати партијски оперативци и кандидати.⁷⁷

Сматрам да ће државе у којима постоје развијене клијентелистичке мреже бити перципиране као корумпираније, поготово ако клијентелизам детерминише појаву корупције слабљењем владавине права која је носећи стуб демократије. Како Кичелт поентира: „корупција се појављује у многим политикама и у разним формама али у клијентелистичкој демократији она директно функционише кроз размену веза, док у условима надметања партијских програма она више представља случајност него што има конструктивну улогу.“⁷⁸

У претходним излагањима подвукла сам да лоша управа повећава потражњу за корупцијом док понуду за корупцијом повећава клијентелизам. Дела Порта и Ванући примећују да политичари који су компромитовани у корупционашким аферама имају

⁷⁶ Види: Singer, op. cit. , стр. 6.

⁷⁷ Ibid. , стр. 8.

⁷⁸ Herbert Kitchelt, “Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities“, *Comparative Political Studies* 33 (6-7), стр. 853.

посебну способност успостављања односа поверења, узајамног обвезивања и пружања услуга (тзв. *networking*). За поменуте ауторе, корупција и клијентелизам су комплементарни појмови који се преплићу у спиралној динамици у којој дифузија једног феномена погодује дифузији другог феномена, што је графички приказано на следећи начин: клијентелизам → дифузија гласа за замену → потреба за новцем од стране администратора → понуда корупције → корупција → расположивост новца → подстицај за куповину гласова → клијентелизам.⁷⁹

2.2. Политичка корупција vs. лобирање

Лобирање представља праксу која повећава ризик од корупције али оно само по себи није корупција. У том правцу, намера аутора овог рада је да демистификује уврежено и некритички усвојено мишљење по ком је лобирање „легализована корупција“ а лобиста „продужена рука власти“. А *contrario*, лобирање је само једна карика у процесу доношења јавних одлука док је лобиста спона између бирача и доносиоца одлука, тако што доносиоци одлука дају лобистима потребне информације тражећи од њих противуслугу да испипају пулс бирача како би сазнали шта се од њих очекује.⁸⁰ Даље, лобистичко деловање је део законодавног процеса, што значи да је оно легалног карактера а и његов легитимитет у протекле две деценије у демократским државама добија на значају и актуелности и више се не изједначава са подмићивањем доносилаца одлука. Упркос све већој експанзији лобистичког деловања, у савременој литератури не постоји општи консензус о дефиницији лобирања. Узрок ове тенденције поједини аутори проналазе у скривеном карактеру

⁷⁹ Види: Donatella della Porta, Alberto Vanucci, *Politička korupcija i loša uprava u Italiji*, Political analysis, vol. 1, No 2, June 2010, стр. 7.

⁸⁰ Упореди: Mark Kober-Smith, *Legal Lobbying How to Make Your Voice Heard: A Practical Guide to Changing the Law*, Cavendish Publishing Limited, London/Sidney, 2000, стр. 13.

лобистичке активности и у деловању антикорупцијских политика које настоје да ограниче утицај лобиста на доносиоце државних одлука.⁸¹

Постојећи научни фонд који третира проблематику лобирања прави јасну дистинкцију између регулативног и дерегулативног приступа лобирању. Регулативни приступ путем законског нормирања регулише лобистичку делатност, као што је урађено у САД и Канади. Овај приступ је заснован на јасном и прецизном одређивању правила ко, под којим условима и на који начин може да обавља лобистичку праксу. Идеја овог приступа је да повећа транспарентност у свим активностима које улазе под лобистичко деловање. Деререгулативни приступ је заступљен у Европској унији и њега карактерише одсуство униформног регулисања лобистичке материје, већ су начини регулисања казуистичког карактера и варирају од случаја до случаја. Поједине државе чланице су регулисале лобистичке активности владиним уредбама, скупштинским правилницима (Данска, Француска, Немачка, Ирска, Велика Британија) а поједине су се одлучиле за законско нормирање (Пољска, Мађарска, Литванија, Словенија, Македонија, Црна Гора).⁸² Аутори, који лобирање не проучавају са нормативног аспекта разликују три другачија приступа лобирању: плуралистички, неоплуралистички и теорија надокнаде. Плуралистички приступ признаје плуралитет интереса у друштву међу којима постоји конкуренција а држава има улогу да одлучује о њиховој репрезентацији. Неоплуралистички приступ је пандан моделу елита моћи јер полази од премисе да су држави потребни моћни интереси и да она има значајну улогу у јачању моћних интереса. Теорија надокнаде апострофира улогу надокнаде коју представници добијају када слушају ставове лобиста, чиме представници власти себи смањују време, средства и енергију која би им иначе била потребна да формирају став.⁸³

⁸¹ Види: Ана Стојиљковић, „Доношење одлука у савременој држави“ у зборнику: *Савремена држава структура и социјалне функције*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010, стр. 130.

⁸² О овим приступима опширније: Балша Кашћелан, Душко Крсмановић, *Економско и политичко лобирање*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2012, стр. 18-30.

⁸³ Види: Ана Стојиљковић, *op. cit.*, 127-129.

У домену техника и стратегија лобирања, постоје два облика, неформално и формално лобирање. Неформално лобирање или јавно заговарање представља скуп различитих грађанских иницијатива преко којих интересне групе желе да утичу на креирање или промену јавне политике и понашања јавних институција, док формално лобирање подразумева правно регулисање деловања учесника у лобистичком процесу.⁸⁴

Напоследку износим закључак да је лобирање знатно ефикасније средство за остваривање директних интереса у односу на инструменте политичке корупције. У погледу висине утрошених средстава и остваривања интереса као крајњег исхода, лобирање као секвенца законодавног процеса је квалитетнија форма у односу на финансирање изборних кампања (чак и ако државе дозвољавају приходе тј. донације за кампање), као карике изборног процеса.

⁸⁴ Види: Драган Голубовић, *Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти: Упоредна искуства и препоруке за Србију*, UNDP, Београд, 2009, стр. 13-14.

(II) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АРАНЖМАНИ И ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА

У овом поглављу дисертације аналитички фокус се усмерава на анализу улоге институционалног дизајна на појаву политичке корупције у постјугословенским транзиционим системима. Посебно ће бити анализиран однос између облика државног уређења и појаве политичке корупције и дизајна изборног система и појаве овог облика политичке патологије. Унитарни облик државног уређења и већински изборни систем мапирам као кључне варијабле за смањење подстицаја за појаву политичке корупције. Политичкој корупцији се овде прилази као рационалној и разумљивој реакцији на институционалне неуспехе. Претходно ћу се осврнути на постојећа објашњења настанка корупције у политичким контекстима, која су присутна у постојећем фонду научног сазнања.

Централно питање у научним и академским круговима у вези за политичком корупцијом гласи: Због чега је корупција на највишим нивоима власти више заступљена у неким државама у односу на друге? Одговор на ово питање подразумева детектовање узрока политичке корупције у различитим политичким системима. Не постоји монокаузално објашњење настанка овог облика политичке патологије, већ је неопходно уочити крос-националне варијетете који доводе до појаве политичке корупције. Роналд Мек Доналд и Мухамед Тарик Маџид сматрају да је потребно дати одговор на четири кључна питања како би се сазнало шта детерминише корупцију: 1) који је утицај политичке стабилности на учесталост корупције у једном друштву? 2) у којој мери су значајни историјски и правни утицаји за настанак корупције? 3) какви су ефекти историје, права и политичке стабилности? 4) да ли интердисциплинарни приступ објашњава појаву корупције на адекватнији начин?⁸⁵

У академским круговима шездесетих година прошлог века у вези са узроцима настанка политичке корупције била је актуелна дебата између културолога и ревизиониста. Културолози су истицали да корупција извире из друштвених норми које подстичу давање поклона и показивање лојалности фамилији или клану пре него

⁸⁵ Види: Ronald Mac Donald, Muhammad Tariq Majeed, op. cit. , стр. 5.

поштовању владавине права. Ревизионисти су сматрали да је овај феномен повезан са одређеним степеном економског развоја сваке државе и да корупција повећава ефикасност капиталистичке формације и административну нефлексибилност економија које се модернизују. Ови аутори истичу да коруптивне праксе олакшавају развој и опадају када државе достигну одређени ниво економског развоја, највероватније кад достигну индустријски статус.⁸⁶

Својевремено је Самјуел Хантингтон дао најшире одређење узрока који детерминишу политичку корупцију. По мишљењу Хантингтона, политичка корупција, попут насиља, јавља се када „одсутвују мобилне могућности изван политике које у комбинацији са slabим и неприлагодљивим политичким институцијама каналишу енергију у политички девијантно понашање.“⁸⁷ У литератури је уврежено становиште да корупција (било у демократским или транзиционим државама, прим. аутор овог рада) резултира из коегзистенције три врсте фактора: 1. лоше дефинисаних граница између државе и тржишта у ситуацији када економски бенефити зависе од политичког одлучивања; 2. толерисања корупције од стране грађанства (када подстоје подстицаји да се искористе могућности); 3. лошег функционисања политичких, административних и судских механизма који контролишу лимитирање дискреционих овлашћења доносилаца одлука.⁸⁸ Ова подела корелата политичке корупције највише је дошла до изражаја у случају Шпаније, у којој је, као у већини западних држава процес поновне приватизације омогућио корумпиране размене. Особеност шпанског случаја огледа се у повећању државних одлука које имају економски утицај. Државна интервенција у економију драстично је порасла увођењем демократског режима јер је јавни дуг у последњим годинама диктаторског режима знатно порастао. Брз развој је ишао паралелно са значајном децентрализацијом моћи, која је мултипликовала политичке центре одлучивања и тиме повећала могућности за корупцију. Ово је праћено губитком традиционалних механизма интерне контроле у процесу одлучивања у

⁸⁶ О овој дебати види више код: Gabriella R. Montinola and Robert W. Jackman, „Sources of Corruption: A Cross-Country Study“, *British Journal of Political Science* Vol. 32, 2002, стр. 148-149.

⁸⁷ Huntington, „Modernization and Corruption“, стр. 259.

⁸⁸ Види: Martin Bull, James Newell, op. cit., стр. 15.

државној служби (што је иначе био општи феномен у западним државама осамдесетих година прошлог века), напушта се традиционална бирократска контрола и уводе се флексибилније технике приватног менаџмента. Као последица свега наведеног увећала се дискрециона моћ многих доносилаца одлука што је довело до тога да политичке странке проневере огромне области државне службе. Раскид традиционалне везе између државних службеника и политичара поткопао је традиционалног чувара против употребе политичке моћи за личне или партијске циљеве. Оно што је спецификум политичке корупције у Шпанији је околност да је овај процес ишао паралелно са децентрализацијом и консолидацијом новог демократског режима.⁸⁹

Сјузан Роуз-Ејкерман узроке политичке корупције види у: 1. постојању привилегија које политичари могу да расподељују уским друштвеним групама; 2. могућности имућнијих група да те погодности добију законским путем; 3. стабилности политичких савеза током времена. Наведени узроци утичу на спремност актера да приме мито или нелегална средства за кампању као и на спремност имућнијих група да дају мито.⁹⁰ Ејкерманова припада теоријском кружоку познатом као *public choice school* чији су теоретичари настојали да објасне начин на који политички системи креирају и обликују подстицаје за коруптивно делање. *Public choice* (јавни избор) објашњења анализирају феномен мањка конкуренције у економској и политичкој арени. По теоретичарима који припадају овом кругу, званичници владе могу да ограниче тржиште кроз њихове законодавне и регулаторне прерогативе и могу да утичу на лукративне уговоре које закључује влада. Оваквим механизмима добијају се новчана средства потребна јавним функционерима како би створили екстра профит или ренте за приватне сврхе или да би дистрибуисали ренте од једних актера другим. Могућност тржишног интервенисања пружа јавним функционерима јединствену могућност и подстицаје да изнуде мито од оних актера који су више од њих погођени законима и прописима. Отуда, да би се елиминисали

⁸⁹ О шпанском искуству види: Ibid. , стр. 15-17.

⁹⁰ Види: Сјузан Роуз Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 143-144.

подстицаји за коруптивним делањем на тржишту потребно је смањити тржишну интервенцију владе и број државних функционера који располажу дискреционим овлашћењима над економским активностима.⁹¹

Запажам да је постојања демократске конкуренције и тржишног надметања *sine qua non* за поштену власт. С друге стране, недостатак конкуренције између политичара и бирократа подстиче коруптивно делање. Поједини аутори развијају обрнуту тезу по којој групе које доносе политичке одлуке, попут демократске легислативе испољавају веће склоности ка политикама које стварају аранжмане који креирају или дистрибуишу ренте него актери који индивидуално доносе политичке одлуке (попут ауторитарних лидера). Ова теза се аргументује чињеницом да је теже постићи координацију унутар групе и да су због тога индивидуални законодавци приморани да узимају мита која су мања од насталих трошкова. Пошто они не могу да добију уносна мита и још су приморани да трпе екстерне трошкове политика које доносе њихове колеге, као и корумпирано понашање од стране бирократа, већа је вероватноћа да ће демократски политичари у односу на ауторитарне лидере усвојити антикоруптивну политику и да ће осигурати њену примену.⁹² *Public choice* теорија не хипотезира да су интересне групе формиране зарад координисања или промовисања корупције већ из разлога промовисања или осујећивања антикоруптивног законодавства. Да резимирамо: теоријска равн јавног избора усредсређена је на процес стварања права а не његову примену.

Политичко надметање (конкуренција) је важна независна варијабли којом се могу објаснити подстицаји за коруптивним делањем. Монтинола и Џекмен наводе да политичка конкуренција кроз изборни императив редукује коруптивне подстицаје на два начина. Прво, слобода информисања и удруживања која је својствена демократијама омогућава да се контролишу јавни функционери што доводи до смањења могућности за коруптивним понашањем. Друго, промена власти у демократијама подразумева да политичари не могу увек да пруже веродостојна

⁹¹ Montinola and Jackman, op. cit. , стр. 150.

⁹² Види: Eric Rasmusen and J. Mark Ramseyer, „Cheap Bribes and the Corruption Ban: A Coordination Game Among Rational Legislators“, *Public Choice*, 78 (1994), стр. 305-327.

обећања да ће одређени закони и прописи бити актуелни у будућности, што смањује износе мита које су трагачи за рентом спремни да плате.⁹³

Интересантно је запажање Брајана Ловемана да корупција не може да буде елиминисана као „логична могућност и вероватна последица било које форме политичке организације“ јер је узрокује: усвајање закона који се неће примењивати озбиљно, дискрециона овлашћења која имају јавни функционери у процесу примене права на појединачне случајеве и снабдевање грађана правним лековима који могу да злоупотребе против функционера који су остварили екстра добит (и тиме пребаце терет доказивања на друге грађане).⁹⁴ Према Ловемановој интерпретацији, постоје превентивни, корективни и компензациони правни лекови путем којих грађани могу да спрече трошкове корупције. Лекови су хијерархијски устројени – уколико превентивни не дају успех, онда ступају на снагу корективни и по истој матрици компензациони. Важно је идентификовати правне лекове за које већина сматра да су приступачни, попут анонимног позива омбудсману.⁹⁵

Зоран Стојиљковић полази од друге логике, па уместо узрока корупције, уочава постојање фактора који подстичу одржавања високих нивоа корупције а то су: могућности за корупцију (системско-институционални корелати) и склоности ка корупцији (политичко-културни разлози). Према интерпретацији Стојиљковића, системско институционални корелати корупције се рефлектују у: 1. лошем стању у јавним службама које карактеришу политичка пренасељеност и доминација логике лојалности над професионалним стандардима и резултирајућа мера несигурности запослења и скромних зарада; 2. раширеној пракси избегавања плаћања обавеза према држави 3. ограниченој понуди ресурса која води увођењу квота и постојању монопола.⁹⁶

⁹³ Montinola and Jackman, op. cit. , стр. 151.

⁹⁴ Brian Loveman, *Workshop in Political Theory and Political Analysis*, Indiana University, 1973, стр. 28.

⁹⁵ Ibid. , стр. 23-24.

⁹⁶ Види: Зоран Стојиљковић, *Држава и корупција*, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 223.

1. Облик државног уређења и политичка корупција

Теоријска дебата између централиста и децентралиста траје већ деценијама и још увек нема епилог. Ову дебату ћу актуелизовати у светлу дистрибуције моћи између центра и периферије, што је по мом уверењу важна детерминанта корупције. Генерално посматрано, централисти сматрају да концентрација моћи утиче на добро управљање, док децентралисти верују да концентрисана моћ води злоупотреби. Различите перспективе доброг управљања произлазе из концепта одговорности који је за централисте последица структурних веза између бирача и политичких партија и јасно дефинисаних линија ауторитета који је успостављен централизованим политичким апаратом. За децентралисте, одговорност произилази из надметања политичких институција чије надлежности се не преклапају а чија је сврха међусобна контрола и равнотежа. У овом случају, одговорност постоји на локалном нивоу и последица је односа бирача и њихових изабраних представника.⁹⁷

Поједини аутори који заступају централистичку парадигму износе тезу да је концентрација моћи отежавајући фактор за појаву корупције. Роберт Клитгард сматра да корупција настаје када агенти имају монопол над клијентима.⁹⁸ Вајнгаст је изнео аргументацију по којој федерална државна структура доприноси поштенијој и ефикаснијој владавини јер обезбеђује надметање између више надлежности.⁹⁹ Бретон је мишљења да конкуренција између различитих нивоа власти води мањој корупцији у погледу пружања јавних услуга за које службеници траже мито.¹⁰⁰ Средње решење нуде Шлајфер и Висни који сматрају да су државе са централизованом институционалном структуром као и веома децентрализоване државе мање погођене

⁹⁷ О овом ставу детаљније види: John Gerring and Strom C. Thacker, "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism", *B. J. Pol. S.*, 34, Cambridge University Press, 2004, стр. 314.

⁹⁸ Види студију: Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.

⁹⁹ Детаљније код: B. R. Weingast, "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, no. 1, pp. 1-31.

¹⁰⁰ Види: A. Breton, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

штетним ефектима корупције у односу на државе које се налазе на средњем нивоу институционалног централизма.¹⁰¹

Са друге стране постоје мишљења да су децентрализовани политички системи по својој природи склонији корупцији јер је потенцијалном коруптору потребно да оствари утицај у једном сегменту политике и поред тога, у фрагментираним систему има мање централизованих агенција које би биле склоне поштењу.¹⁰² Вилсон је у политичком систему САД узрок корупције проналазио у потреби да се размене услуге у циљу превазилажења децентрализованог ауторитета.¹⁰³ Пруд'ом је мишљења да су веће шансе за појаву корупције на локалном нивоу из два разлога: 1) локални функционери имају више дискреционих овлашћења у односу на функционере на републичком нивоу; 2) локални функционери и бирократе су изложенији притиску локалних моћника у погледу опорезивања.¹⁰⁴

У чланку о узроцима корупције, Данијел Трејсман закључује да су федералне државе склоније корупцији у односу на унитарне. Трејсман сматра да надметање између аутономних нивоа власти по питању извлачења мита води ка „прекомерној испашци“ добара. А *contrario*, у државама које су унитарно уређене постоји хијерархијски устројена контрола која омогућава функционерима на централном нивоу да смање подстицаје за узимање мита од својих колега на децентрализованим нивоима.¹⁰⁵

Попут Трејсмана, Џон Геринг и Стром Такер, коаутори кроснационалне студије о односу политичких институција и корупције, посебно се осврћу на ефекте унитаризма и парламентаризма на нивое корупције.¹⁰⁶ По мом уверењу, ово је

¹⁰¹ Опширније код: Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, „Corruption”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3 (Aug. 1993), стр. 599–617.

¹⁰² E.C Banfield, „Corruption as a feature of governmental organization” in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Towards a Search for Causes and Consequences*, M. Ekpo, ed., Washington D.C.: University Press of America, 1979, стр. 98.

¹⁰³ Студиозније обрађено код: James Wilson, „Corruption: The shame of the states”, in *Political corruption. A handbook*. Heidenheimer et al., eds, New Brunswick/London: Transaction Publishers, 1989.

¹⁰⁴ Prud'homme, Rémy, „The dangers of decentralization”, *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2 (August), 1995, стр. 211.

¹⁰⁵ Детаљније код: Daniel Treisman, „The causes of corruption: a cross national study”, *Journal of Public Economics*, vol.76, 2000, стр. 399-457.

¹⁰⁶ Види: John Gerring and Strom C. Thacker, op. cit., стр. 295-330.

најквалитетнији чланак у савременој литератури о корупцији који нуди теоријско објашњење узрочних релација између политичких институција и корупције. Геринг и Такер испитују утицај територијалног суверенитета државе (унитарног и федералног) и композиције егзекутиве (парламентарне или председничке) на нивое перцепције политичке корупције кроз државе. Они полазе од *ceteris paribus* емпиријске узрочности по којој, ако је све остало исто, унитаризам и парламентаризам доводе до редукције нивоа корупције, односно, они су у обрнутој корелацији са политичком корупцијом. Да би објаснили овај феномен, коаутори су испитивали узрочне механизме централистичке и децентралистичке теоријске парадигме кроз: отвореност, транспарентност и информационе трошкове, надметање унутар власти, локализам, партијско надметање, правила одлучивања, проблеме колективне акције и јавне управе.

У погледу отворености и транспарентности које подразумевају приступ и доступност релевантним информацијама о функционисању система и самим тим су значајан елемент антикорупције, децентралисти сматрају да су федерални и председнички системи отворенији и транспарентнији јер мултипликују број актера који су укључени у политички процес. Поједини аутори сматрају да у политичким системима са више актера који имају право вета, као што је то случај са америчким федералним системом, *status quo* има привилеговану позицију, односно ниједна група нема апсолутну власт и ништа не може да се постигне уколико се не постигне консензус кључних политичких тела (нпр. 41 амерички сенатор може да блокира предлог закона који има подршку председника и већине у Сенату и Конгресу односно мало преко једне трећине чланова било ког дома је довољно да би се блокирало доношење закона са већинском подршком у Конгресу али који не ужива подршку шефа државе тј. председника).¹⁰⁷ Ово нужно не значи да је амерички систем *par excellence* антикорупцијски већ да је подела власти у односу на њену централизацију подеснија да превентивно делује на појаву корупције. Стављање у погон коруптивних размена да би се издејствовало доношење закона у овом амбијенту

¹⁰⁷ Види: Сјузан Роуз Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 156.

је ризичан и скуп подухват, те је подмићивање исплативије уколико је оријентисано на блокирање доношења закона.

У федералном државном уређењу сваки државни ентитет има ограничену јурисдикцију у оквиру које врши своја овлашћења. Уколико иде *ultra vires*, власт на централном нивоу у контроли корупције може да интервенише на неколико начина. У оквиру једне државе, државна или покрајинска влада могу да ограниче унутардржавну трговину да би заштитиле локални бизнис а паралелно са тим, међународне или националне владе могу да ограниче протекционистичке акције нижих новоа власти. Контрола је целисходна и када федерална влада додељује средства нижим инстанцама власти, које су неретко под контролом уских елита. Постоје и ситуације када се корупција ефикасније контролише смањењем моћи централне владе у односу на ниже инстанце власти, што се најбоље постиже претњом одласком.¹⁰⁸

Даље, подела моћи креира плурализам извора информација који мобилише јавност чиме се ствара амбијент за тражење и добијање што квалитетније информације. Централисти изражавају скепсу у погледу овог става, сматрајући да отвореност није гарант да ће се превентивно или репресивно процесуирати коруптивни акти изабраних функционера. Централисти ово аргументују фактом да корупција у политичкој сфери више погађа бирократе у односу на изабране функционере. По њиховом мишљењу, постојање плурализма информација о политичко-коруптивним наводима нужно не значи да ће доћи до смањења информационих трошкова. Најзад, одговорност је тешко детектовати у окружењу мултипликованих извора моћи.¹⁰⁹

Децентралистичко виђење надметања у оквиру власти пре пола века изнео је Чарлс Тајбаут у својој чистој теорији локалних расхода. Према овом теоријском конструкту, институције које имају сличну или истоветну надлежност симулирају структуру слободног тржишта и на тај начин мотивишу функционере да се боре за уставну подршку а грађанима и њиховом капиталу омогућавају слободно

¹⁰⁸ Ibid. , стр. 160-161.

¹⁰⁹ Види: Gerring and Strom, Op. Cit. , стр. 316-317.

међуинституционално кретање (мислећи на кретање грађана кроз географске јурисдикције, или из једне гране власти у другу).¹¹⁰ Ова могућност излаза није увек доступна грађанима на локалном и централном нивоу, јер прелазак из једне политичке партије у другу није једноставан као прелазак из једног бирократског апарата у други или из једне државе у другу. Понекад су корумпирани званичници срећни кад „виде леђа“ незадовољним грађанима који напуштају њихову корумпирану јурисдикцију и одлазе у неку обећанију, поштенију, некорумпиранију. У овом случају, одговорност изабраних представника се разводњава јер они сnose одговорност у односу на грађане који потпадају под њихову надлежност. Сматрам да функционере више брине могућност да резигнирани грађани могу да буду финансијери њихових политичких опонената.

Централисти пак сматрају да је надметање у оквиру власти скопчано са конзумирањем феномена куповине форума (*forum shopping*) тј. избора меродавног права које би заинтересованим актерима омогућило да издејствују најповољније решење. Купци форума су неретко коруптори па ће преферирати корумпираног званичника у односу на оног који није склон корупцији. Геринг и Такер у свом научном маниру стоје на бранику централистичке парадигме, сматрајући да надметање у оквиру власти не може да се изједначи са динамиком тржишта, макар кад је у питању логика политичке корупције. На овом месту додају: „Не можемо да замислимо да би политичари и /или бирократе (или институције у оквиру којих они делају) били кажњени на исти начин на који би потрошачи казнили снабдеваче приватних добара“.¹¹¹

Када је реч о локализму, децентралисти заступају став да децентрализоване институције стварају локалистичке политике: јаке посланичке/изборне јединице, слабе политичке партије и јачи политички ауторитет на локалним нивоима власти. Политичари су у овом миљеу окренутији потребама бирача и оријентисани су на

¹¹⁰ Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), The University of Chicago Press, стр. 416-424.

¹¹¹ John Gerring and Strom C. Thacker, *op. cit.*, стр. 318.

постизање локалних резултата.¹¹² Ово нужно не значи да ће локалне власти бити отпорније на корупцију у односу на централну власт. На локалу су развијеније клијентелистичке структуре због постојања хомогености друштвене групе и персонализованих релација између припадника групе. Уз то, ако је регион мали и у њему нема ривалитета а лидери имају јаке локалне везе (у свим структурама - полицији, судству, медијима) опозиција неће моћи квалитетно да мобилише антикорупцијску политику.

Централисти сматрају да је у националним, централизованим бирократијама знатно теже успоставити и одржавати клијентелистичке форме и коруптивну матрицу. Ауторски двојац Геринг и Такер у централизованом државном уређењу и напору политичких елита које су оријентисане на централизоване и националне ниво виде успех антикорупцијских програма и функционисање некорумпиране администрације.¹¹³

Кад је реч о партијском надметању и корупцији, пре више од једног века Хенри Џон Форд је запазио да су они „фундаментално супротни принципи“ јер партијско деловање има за циљ да буде јавно признато за разлику од корупције која промовише приватне и индивидуалне интересе који се крију од јавности и било какве одговорности, додајући да је „слабост партијске организације шанса за појаву корупције.“¹¹⁴ На Фордово мишљење надовезују се Геринг и Такер који сматрају да унитарни и парламентарни системи промовишу централизоване и кохезивније политичке партије на централном, тј. националном нивоу. *Ergo*, ако ови системи повећавају партијску снагу и њихов значај, самим тим ублажавају политичку корупцију.¹¹⁵

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid. , стр. 319. На овом месту коаутори додају низ епитета за ове елите: професионално оријентисане, дарежљиве у одређивању плата, идентификују се са космополитским западним идеалима и које имају за циљ јединство нације а не локалистичке и партикуларистичке интересе.

¹¹⁴ Henry Jones Ford, *The Rise and Growth of American Politics – A Sketch of Constitutional Development* Paperback February 14, 2006, Obscure Press, стр. 322-323.

¹¹⁵ John Gerring and Strom C. Thacker, op. cit. , стр. 321.

Као генералну износим конклузију да унитаризам и парламентаризам централизују политичку моћ, смањују број потенцијалних вето играча, док федерализам и президентизам децентрализују моћ. Анализирајући статистичке податке о перцепцији корупције у Републици Србији у периоду од 2000-2005. и од 2006-2013. године (статистика је изнета у четвртом поглављу дисертације) примећује се да су нивои перцепције корупције били знатно виши у првом периоду када је Србија била федерална јединица у оквиру СРЈ (2000-2003) а потом држава чланица у ДЗ СЦГ (2003-2006). *Vice versa*, нивои перцепције корупције нижи су у периоду када су Србија и Црна Гора постале унитарне по облику државног уређења. Чињеница је да су Србија и Црна Гора функционисале као засебне државе још од краја деведесетих (имале су различите валуте, постојао је незнатан утицај савезних органа на политику Црне Горе, чак и у време Милошевићевог режима), но, индекси перцепције корупције на које се ослањам не праве ову дистинкцију, те не постоји начин да се засебно квантификује корупција у политичком систему Србије и у политичком систему Црне Горе. Исто тако индекси перцепције корупције не праве дистинкцију између корупције на централним и нецентралним нивоима власти, што додатно компликује ову анализу, поготово у случају Србије која је асиметрично децентрализована и на чијој територији постоји Аутономна покрајина Војводина (која нема легислативну надлежност и право на делегирање надлежности али располаже финансијском аутономијом). Облици покрајинске аутономије не постоје у осталим постјугословенским републикама те подвлачим да је Србија као унитарна држава децентрализованија у односу на остале постјугословенске транзиционе контексте. Изузетак представља БиХ која је децентрализовано уређена (она има *sui generis* модел власти који је непознат у савременој компаративној уставности и који се састоји из једне федерације, једне републике и једног дистрикта). Уколико упоредим облике државног уређења осталих постјугословенских република и системе поделе власти који су заступљени у њима долазим до конклузије да су преостале постјугословенске републике унитарне по свом облику државног уређења и да је у свим државама заступљен парламентаризам. На основу ове опсервације долазим до *prima facie* корелације по којој унитарни облик државног уређења у

комбинацији са парламентарним системом поделе власти доводи до смањења нивоа корупције у постјугословенском транзиционом окружењу. Но, унитаризам као уставна категорија не доводи сам од себе до смањења политичке корупције, већ је кључни експланаторни концепт централизација власти.

Као што сам напоменула, од свих постјугословенских република, Србија и БиХ су у територијално-политичком смислу најдецентрализоване државе у којима су динамичне центрифугалне тенденције оличене у социјалном расцепу центар-периферија. Наведени расцеп је компатибилан културном расцепу који се рафлектује у паровима дихотомија: доминантна култура-супкултура, грађанско-национално и традиционализам-модернизам. Центрифугалне тенденције су биле присутне у Србији још док је била федерална јединица у саставу СФРЈ па је наслеђе социјалистички дизајнираних политичких институција и уставних решења оставило трага на савремене аутономашке и етатистичке захтеве и оснаживање децентралистичке формуле функционисања јединства различитости, превасходно у случају хетерогених друштава какво је у Војводини, Косову и Рашкој области. У страницама које следе осврнућу се на случај Војводине.

Статус Војводине је варирао у југословенским и уставима који су уследили након распада СФРЈ, што је у ово подручје уносило правну несигурност и социјалну незвесност.¹¹⁶ Степен аутономије Војводине је варирао, да би Уставом Републике

¹¹⁶ Устав ФНРЈ од 1946. предвидео је постојање шест народних република - Србије, Хрватске, Словеније, Босне и Херцеговине, Македоније и Црне Горе, али је задирањем у право Републике Србије да сама уреди сопствену организацију, установљено да НР Србија има у свом саставу две аутономне покрајине: Војводину и Косово. Како запажа Миодраг Јовичић: „статус аутономне јединице се по овом уставу кретао у оквирима теоријског појма територијалне аутономије и праксе у неким другим земљама.“ (Види: М. Јовичић, „Србија и српство у југословенским уставима“ у оквиру зборника радова са научног скупа *Југословенска држава 1918-1998*, Институт за савремену историју, Београд, 1999. , стр. 77-78.)

Уставом НР Србије од 1947. АП Војводина добија шира овлашћења у области привреде, финансија, судства, просвете, здравства и социјалне заштите а превасходно националне равноправности јер је њена главна належност била обезбеђивање националне равноправности на њеној етнички сложеној територији. Уставни закон ФНРЈ (1953) проширује надлежности Републике над покрајинама па је Федерација остала гарант аутономије који обавезује Републику Србију да штити њихово постојање и њихова права. Устав СФРЈ од 1963. је једини устав којим је створена могућност формирања аутономних јединица и у другим републикама, премда та могућност никада није искоришћена. Овај Устав је афирмисао став да су републике конститутивни елементи федерације а да су аутономне јединице аутономни делови републике и да је то основа разликовања република од политичко -

Србије од 1990. био знатно смањен и Војводина је враћена у републички уставноправни поредак. Следећи устав, Устав СРЈ од 1992. не познаје категорију аутономних покрајина. Устав Србије од 2006. (познат као Митровдански устав) предвиђа тип асиметричне децентрализације државе при чему се територија Аутономне покрајине Војводине одређује законом те се не може мењати без референдумске сагласности грађана аутономне покрајине у складу са законом.¹¹⁷ Устав предвиђа постојање две аутономне покрајине (Војводина и Косово, с тим да се за потоњу користи термин суштинска аутономија) али и могућност оснивања, укидања и спајања аутономних покрајина по поступку за промену Устава, при чему предлог утврђују грађани на референдуму.

У погледу надлежности Аутономне покрајине Војводине, истичем да она нема класична законодавна овлашћења већ у складу са законом уређује питања у 17 области таксативно наведених Статутом АП Војводине.¹¹⁸ Претпоставка надлежности није експлицитно одређена али је контекстуално *in favorem* Републике будући да Војводина нема легислативну надлежност, већ доноси одлуке и општа акта.¹¹⁹ Највиши правни акт Аутономне покрајине Војводине је Статут који доноси

територијалних аутономија. (Види: Чедомир и Јелена Попов, *Аутономија Војводине - српско питање*, Кривови, Сремски Карловци, 2000, стр. 96.)

Устав СФРЈ од 1974. је последњи устав југословенске државе који је наговестио крај заједнице југословенских народа и њиме се уводи хибрид федерално-конфедералног уређења. Положај аутономних покрајина је ојачан овим уставом, оне су биле заступљене у свим савезним органима у чијем су саставу номинално биле. Оне су добиле законодавну, судску па чак и уставотворну власт. Зајемчено им је право да самостално доносе свој устав, без могућности републике да се у то меша (уз напомену да је Устав Републике Србије могао да се промени само уз сагласност покрајинских скупштина, чиме су оне практично располагале правом вета). Аутономне покрајине Војводина и Косово су оваквим уставноправним решењем, према оцени академика Јовичића: „далеко превазилазиле теоријски појам аутономије и постале праве државе у држави“. (Види: М. Јовичић, „Србија и српство у југословенским уставима“, стр. 83.)

¹¹⁷ Члан 182. Устава Србије

¹¹⁸ Види: члан 19. Статута Аутономне покрајине Војводине, Сл. лист АП Војводине, бр. 20/2014.

¹¹⁹ Супротно и погрешно становиште да „Покрајина има законодавну власт“ изнето је у документу Агенције за борбу против корупције, *Анализа узрока и појавних облика корупције на покрајинском нивоу*, стр. 5. доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-pokrajinskom-nivou.pdf>, 25/12/2015.

Уколико се ово питање сагледа у упоредноправној перспективи закључује се да су надлежности Војводине знатно мање у односу на аутономне заједнице и регионе Шпаније и Италије којима једато право на доношење закона уз могућност делегирања надлежности. Више о томе: Ј. Комшић, „Аутономија Војводине и локална самоуправа у новом Уставу Србије - поглед на уставна решења у светлу европских стандарда“, *Годишњак ФПН*, Београд 2007, стр. 10.

скупштина АП Војводине уз претходну сагласност Народне скупштине. Војводина ужива финансијску аутономију, која није апсолутна и условљавајућег је карактера. Војводина има изворне приходе чију врсту и висину одређује закон. Њен буџет износи најмање 7% у односу на буџет РС, с тим што се три седмине буџета користи за финансирање капиталних расхода.¹²⁰ Овако конципираној аутономији Војводине упутиле су се многобројне критике: да је посреди фасадна аутономија, да се овим спутава војвођански европски идентитет, да је овакво решење у раскораку са европском праксом регионализације, да не подстиче принцип субвенционости који налаже да све што је могуће урадити на нижем нивоу власти не треба дизати на више инстанце, да се овим омогућава државни централизам итд.¹²¹

Изречене критике имају легитимитет јер децентрализација није спроведена на адекватан начин који би омогућио да грађанин буде позициониран у први план, односно да буде активније укључен у процес одлучивања. Територијано-политичка и пореска децентрализација која је донекле спроведена у Војводини, идеалтипски посматрано има улогу да разбију монополе централизма и да омогуће правичнију дистрибуцију ресурса на одређеној територији што би у крајњој инстанци требало да допринесе смањењу корупције. Но, ово често нема жељене ефекте и неретко первертира у своју супротност. Сматрам да се коруптивни подстицаји у Србији повећавају због неадекватно спроведеног концепта покрајинске аутономије и све израженијих локалистичких тенденција. Потенцијални ризици корупције у Војводини произилазе из права на доношење сопствених аката, који премда немају законску снагу обезбеђују покрајинске функционере дискреционим овлашћењима.

¹²⁰ Ова одредба иде у прилог тези о недовољној усаглашености српског уставног модела са европским економским стандардима регионалне државе у којој региони слободно располажу регионалним порезима, имају приступ тржишту капитала, располажу уделом у државним порезима и у државним фондовима без реторике условљавања од стране државе.

¹²¹ Најватренији критичар уставноправног оквира војвођанске аутономије је Јован Комшић, који се у својој аргументацији за неподобност оваквог решења позива на став Венецијанске комисије по ком територијална организација власти није најкохерентније конципирана, јер појмови покрајинске аутономије, локалне самоуправе и суштинске аутономије аутономних покрајина нису испуњени суштином. Према Комшићевој оцени „уставно регулисање поделе надлежности између државе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе је доста компликовано и оставља доста простора за тумачење и ближе уређивање посредством правних норми нижег ранга. Види: Комшић, *op. cit.*, стр. 14.

Војвођански функционери имају одрешене руке да „дозирају“ дискрецију у одлучивању о појединачним случајевима (доношењу појединачних аката) који за њих могу да буду финансијски уносни.¹²² Описани механизам подстиче приватни интерес на штету јавног и води одсуству контроле у вршењу јавних овлашћења. По мом уверењу, плурализам нивоа власти, покрајинске или локалне у недовољно етаблираном демократском амбијенту Србије недвосмислено увећава шансе за појаву корупције. С друге стране, Војводина као мултикултурална, мултиконфесионална, мултиетничка регија која баштини хабзбуршку прошлост, на темељу хипотезе овог рада била би сврстана у делове постјугословенског простора у којима постоје нижи нивои корупције. Но, по мом мишљењу, због начина на који су дизајниране политичке институције Војводине и услед коруптивних ризика које носе са собом, сматрам да по појавним облицима и раширености корупције може да се стави знак једнакости између Сомбора и Прокупља. Нисам кадра да наведену тврдњу поткрепим квантитативним подацима будући да не постоји композитни индекс који би у Србији направио дистинкцију између нивоа корупције на централном, покрајинском и локалном нивоу. Из тих разлога, ова тврдња има дескриптивна и квалитативна обележја јер јој недостаје емпиријска верификација.

2. Дизајн изборног система и политичка корупција

Корупција као форма друштвене нехигијене повезана је са политичким институцијама, преваходно са дизајном изборног система. Изборни систем је жила куцавица политичког система која представља одраз интереса политичких партија као креатора изборних норми. Изборни систем би могао да се дефинише као скуп институционалних правила помоћу којих бирачи изражавају своје политичке

¹²² Агенција за борбу против корупције је као највеће недостатке у процесу усвајања прописа мапирала „одсуство транспарентности у свим фазама израде и доступност прописа, усвајање прописа са „одредиштем“ (прописи који се доносе зарад остваривања приватних интереса под привидом регулисања општег интереса), усвајање прописа који садрже уграђене ризике за настанак корупције у њиховој примени“. Види: *Анализа узрока и појавних облика корупције* на покрајинском нивоу, *supra* note 119, стр. 8.

преференције у облику гласова који се доцније транспонују у мандате. Изборни систем је деоница унутар ширег концепта изборног права ког чине изборни образац (већински, пропорционални, мешовити), изборне јединице, изборна конкуренција, гласање (путем отворених или затворених листа), изборни цензус (прохибитивна клаузула) и модели претварања гласова у мандате.¹²³

Изборни систем није непроменљива варијабла, већ је жив инструмент који је склон редефинисању а неретко и радикалним променама, у зависности од калкулуса кључних политичких актера. На дизајн изборних регула повратно утиче и дизајн партијског система па постоји закономерност која је у политичкој теорији позната као „микро-мега правило“ према ком „велики преферирају мало а мали велико“ односно велике партије преферирају рестриктивна правила (мале изборне јединице, мала представничка тела и мале изборне квоте) за разлику од малих партија чије преференције ће бити екстензивно формулисана (велике изборне јединице, велике скупштине и велике изборне квоте).¹²⁴ Кључни теоријски налази о ефектима изборних система су искуствено веродостјни па аксиоматски карактер имају тврдње да већински изборни системи детерминишу двопартијски систем а пропорционални подстичу вишепартијски фрагментирани миље. По свом карактеру, изборни системи успостављају релације између бирача и политичких актера и унутарпартијску динамику.

У постјугословенским републикама у периоду обухваћеним овим истраживањем доминира пропорционални изборни систем. У **Србији** је од почетка вишепартизма у неколико наврата мењан изборни систем. На првим вишестраначким изборима 1990. године валидан је био већински изборни систем, који је доцније замењен пропорционалним (системом сразмерног представништва) системом са девет изборних јединица. По овом моделу одржани су избори 1992. и 1993. године, да би за потребе ванредних парламентарних избора, број изборних јединица био повећан на 29. Од 2000. године примењује се изборни систем по ком је цела Србија подељена

¹²³ Види: Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003, стр. 161.

¹²⁴ Joseph Colomer, “The Strategy and History of Electoral System Choice“ in *Handbook of Electoral System Choice*, ed. J. Colomer, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004, стр. 3.

на једну изборну јединицу.¹²⁵ Бројне изборне реформе измениле су анатомију изборног система у Србији али је према опсервацији Милана Јовановића „изборни праг остао непромењен као и формула за транспоновање гласова у мандате“.¹²⁶ Изборни цензус износи 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали а изузетак представљају изборне листе националних мањина. Гласови се расподељују у мандате Д'Онтовим методом највећег количника а расподела мандата се врши према редоследу на листи, будући да су изборне листе затворене и блокиране. Позитивна дискриминација је учињена у корист припадника мање заступљеног пола, за које је резервисана једна трећина позиција.¹²⁷

Изборни систем Србије чије су конституенте дизајниране на описан начин носи са собом потенцијалне коруптивне ризике, који имају своје теоријско и емпиријско утемељење. Да бих ово објаснила, превасходно се оријентишем на изборну формулу по којој се гласови транспонују у мандате, на величину изборне јединице и модел гласање за листе. У постојећој литератури је анализиран домет изборних правила на ограничавање корупције и закључено је да већински изборни системи обезбеђују најстрожа ограничења за злоупотребу јавног интереса и промоцију приватног, због околности да бирачи у географским релативно малим изборним јединицама имају само једног представника те су способнији да имају директан увид у њихов рад и животни стил који лако може да их ода и сигнализира присуство корупције. Коауторке сматрају да је супротна логика примењива на пропорционалне изборне системе због објективне препреке бирача да у великим националним изборним јединицама надзиру корупционашке аранжмане својих представника.¹²⁸ Присутна су и супротна становишта према којима величина изборне јединице и висина прохибитивне клаузуле утичу на корупцију тако што веће изборне јединице и нижи

¹²⁵ О хронологији изборних варијетета види: Милан Јовановић, „Изборна јединица, изборни праг и страначки систем“, Српска политичка мисао бр. 1-2/2006, год. 13. vol. 16, Институт за политичке студије, стр. 41.

¹²⁶ Ibid. , стр. 45.

¹²⁷ Види: члан 40 а став 1 Закона о избору народних посланика, Сл. гласник РС, бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011 и 104/2009 – др. закон

¹²⁸ Jana Kunicova and Susan Rose-Ackerman, Electoral Rules as constraints of corruption: the risks of closed-list proportional representation, стр. 2, доступно на:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.24.5821&rep=rep1&type=pdf>

цензус смањују баријере за представљање и смањују подстицаје за корупцију.¹²⁹ Куникова и Ејкерманова примећују да контрола коруптивних подстицаја у процесу трагања за рентом зависи од њиховог усмерења и актера који врше надзор над радом политичара који имају приступ рентима. У пропорционалним изборним системима партијско руководство ефикасније концентрише коруптивне могућности у властитим рукама па индивидуалним законодавцима оставља сужен маневарски простор за коруптивне активности. У већинским изборним системима партијски врх не односи превагу над законодавним актерима већ је приступ рентима подједнако омогућен и једнима и другима. Суштински посматрано, већински изборни системи обезбеђују строжу контролу над трагачима за рентом.¹³⁰

Две теоријски универзалне *ceteris paribus* претпоставке имају своју емпиријску потврду у нормативном изборном инжењерингу Србије и осталих постјугословенских република. Прво, већинско правило одлучивања у већинским изборним системима је повезано са нижим нивоима корупције у односу на велике изборне јединице у системима сразмерног представништва. Друго, системи са већим учешћем номинално изабраних представника у односу на оне који су изабрани на листи, показују мање тенденције ка корупцији.¹³¹ Варијанта пропорционалног изборног система (са једном изборном јединицом и гласањем путем затворених листа) за коју је оптирао српски законодавац представља теоријски антипод изборном моделу који редукује корупцију. Гласање за листе удаљава грађане од њихових представника јер грађани оптирају између партија и често не располажу биографским подацима о кандидатима са листе. С друге стране, кандидати нису мотивисани да обезбеђују подршку у бирачком телу и изборној јединици већ су оријентисани на промоцију властитог унутарстраначког имиџа. Овај рационални калкулус кандидата неретко може да первертира у хиперцентрализован систем у

¹²⁹ Види: Torten Persson, Guido Fabellini and Francesco Trebbi, *Electoral Rules and Corruption Working Paper 8154*, National Bureau of Economic Research, 2001, стр. 4.

¹³⁰ Jana Kunicova and Susan Rose-Ackerman, "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints of Corruption, *B.J.Pol.S.* 35, Cambridge University Press, 2005, стр. 573-574.

¹³¹ Torten Persson, Guido Fabellini and Francesco Trebbi, *op. cit.*, стр. 5.

ком су партијско вођство и партијска дисциплина преобладајући у односу на кандидате, услед чега партије немају елементарна знања о преференцијама своје изборне базе. Номинално гласање носи са собом супротну логику јер бирачи гласају за кандидате по имену и презимену, услед чега су кандидати мотивисани да јачају персоналне везе са изборном базом. Партијска дисциплина губи на интензитету у системима номиналног гласања јер бирачи додељују глас тачно одређеном кандидату. Но, номинално гласање може да резултира хиперперсонализованим сценариом у ком кандидати и бирачи постижу коруптивне аранжмане.¹³²

In summa, вишемандатне изборне јединице у основи разводњавају блискост између бирача и кандидата док једномандатне (униноминалне) које су карактеристичне за већинске изборне системе носе са собом прегршт позитивних тенденција али и ненамеравану клијентелистичку компоненту која се рефлектује у размени гласова за услуге. Затворену изборну листу највише преферирају политичке партије јер оне имају кључну улогу у конципирању изборних листа и одлучивању о појединачним персоналним решењима. Бирачима се даје могућност да гласају или не гласају за дату листу, што обесмишљава уставни концепт о непосредним изборима и слободи избора бирача. Затворена изборна листа је скопчана са двоструком везаношћу кандидата за политичке партије – у процесу номинација и приликом доделе појединачних мандата кандидатима. Упркос мањкавостима које неминовно поседује, за поједине ауторе затворена изборна листа поседује позитиван аспект јер излази у сусрет мерама афирмативне акције и бирачима пружа извесност да ће на њој бити заступљени припадници националних мањина, етничких група и мање заступљеног пола.¹³³

Од 2000. године у Србији је присутна озакоњена политичка пракса која нема позитивноправно упориште ни у једној савременој држави. По „ингениозном“ решењу српског законодавца, коју је доцније у измењеном руху императивног

¹³² Види: Душан Вучићевић, Милан Јовановић, “Реформа изборног система у Србији: препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао* бр. 1/2015, посебно издање, Институт за политичке студије, стр. 95.

¹³³ Види: Ирена Пејић, „Изборна листа у сразмерном представништву“ у зборнику *Избори у домаћем и страном праву*, ур. Оливер Николић, Владимир Ђурић, Институт за упоредно право, Београд, стр. 81.

мандата потврдио и уставотворац, политичке партије су биле власне да одлучују о додели индивидуалних мандата кандидатима са листе.¹³⁴ Овако конципираним моделом изборне листе воља бирача је маргинализована, улога партија је хиперцентрализована а унутарпартијски коруптивни подстицаји су увећани јер је од дискреције носиоца изборне листе зависило који ће партијски кандидат приступити скупштинској клупи. Фаворизација политичких партија спрам воље бирача у равни слободног политичког деловања озбиљно је уздрмала поверење јавности у политичке институције. Након једанаест година примене ове партократско-централизоване законске одредбе интервенисао је Уставни суд као вето играч и прогласио је неуставном спорну одредбу Закона о избору народних посланика.¹³⁵ Резон Уставног суда је био основ за редизајнирање законске концепције изборне листе која је *de facto* затворена за бираче а полуотворена за партијску врхушку која мора добро да промисли о номинацијама и редоследу кандидата на листи, будући да Републичка изборна комисија додељује мандате кандидатима по редоследу на листи.¹³⁶ Ово решење није идеално али је донекле умањило маневарски простор за манипулисање изборном вољом грађана.

Изборни систем Црне Горе по својим решењима умногоме подсећа на дизајн изборних правила у Србији. Црногорски законодавац определио се за пропорционални изборни систем у ком је Црна Гора подељена на једну изборну јединицу. Изборна листа носи са собом коруптивни потенцијал јер је затворена и блокирана те се мандати које је добила изборна листа додељују кандидатима према редоследу на изборној листи.¹³⁷ Ако поједина изборна листа добије већи број мандата од броја кандидата са те листе, ти мандати припадају изборним листама које имају

¹³⁴ Види: члан 84. став 1 Закона о избору народних посланика, Сл. гласник РС 35/2000.

¹³⁵ Одлука Уставног суда РС, ИУп 42/2008, Сл. гласник РС 28/2011

¹³⁶ Члан 84. Закона о избору народних посланика, *supra note* 134.

¹³⁷ Члан 96. Закона о избору одборника и посланика, Сл. лист РЦГ, бр. 4/98 од 18.02.1998, 05/98 од 25.02.1998, 17/98 од 20.05.1998, 14/00 од 17.03.2000, 18/00 од 31.03.2000, 09/01 од 22.02.2001, (СРЈ) 09/01 од 02.03.2001, 41/02 од 02.08.2002, 46/02 од 10.09.2002, 45/04 од 02.07.2004, 48/06 од 28.07.2006, 56/06 од 07.09.2006, 46/11 од 16.09.2011.

следећи највећи количник.¹³⁸ Интересантно је да број места у парламенту није фиксан, тренутно постоји 81 посланик. Гласови се конвертују у мандате Д' Онтовом методом, један посланик долази на шест хиљада бирача. У расподели мандата учествују само оне изборне листе које пређу прохибитивну клаузулу од 3 % важећих гласова у изборној јединици уз изузетак изборних листа за избор посланика припадника одређеног мањинског народа или мањинске националне заједнице. Уколико појединачно добију најмање 0,7% важећих гласова, мањинске листе стичу право на учешће у расподели мандата као једна - збирна изборна листа са укупно добијеним бројем важећих гласова, с тим што ће се за обрачун мандата признавати збрајање које обезбеђује освајање до три мандата. Позитивна дискриминација је направљена у случају изборних листа припадника хрватског народа. У случају да наведене изборне листе не испуњавају законске услова за политичку репрезентацију, најуспешнија листа која је освојила најмање 0,35% важећих гласова стиче право на један посланички мандат.¹³⁹

Хрватско изборно законодавство је богато у разноликости на различитим нивоима политичког система, што га према оцени неких теоретичара чини прилично дисперзираним јер се паралелно примењује једнокружни већински изборни систем (избор путем релативне већине), двокружни већински изборни систем и пропорционални изборни систем.¹⁴⁰ Дисперзија се не поима у пежуративном смислу уколико она доводи до редукције корупције. Грађани Хрватске непосредно бирају шефа државе, општинске начелнике, градоначелнике и жупане што персонализује изборе и према нашем уверењу, води њиховој отворености, демократичности и умањивању коруптивних подстицаја. Непосредан избор локалних функционера у комбинацији са већинским изборним системом је модел који погодује јачању пероналних веза између бирача и њихових представника и теоријски се показао

¹³⁸ Чл. 97. Закона о избору одборника и посланика

¹³⁹ Члан 94. Закона о избору одборника и посланика

¹⁴⁰ Robert Podolnjak, „Hrvatsko izborno zakonodavstvo: Moguće i nužne promjene“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 2/2008, стр. 305-306.

најподеснијим за ограничавање коруптивних елемената.¹⁴¹ Избори за представнички дом, Хрватски сабор спроводе се према пропозицијама пропорционалног изборног система. Устав Републике Хрватске прописује на одредив али не и на одређен начин да Хрватски сабор има „најмање 100 а највише 160 заступника“¹⁴² Недостатак уставне норме о бројчаној одређености заступника склон је манипулацијама јер је омогућавао Хрватској демократској заједници дуготрајан останак у оквирима егzekутиве.¹⁴³ Даље, величина изборних јединица у Хрватској скопчана је са нижим нивоима корупције.¹⁴⁴ Форма изборне листе такође детерминише смањење коруптивних подстицаја. Изборна листа је била затвореног типа све до најновијих измена изборног нормативног оквира који уводи преференцијално гласање као нов институт. Преференцијално гласање пружа могућност бирачима да поред гласања за листу могу да заокруже на гласачком листићу једног кандидата који има предност у односу на остале кандидате за листе. Бирачи могу да оптирају за једног кандидата који им је фаворит, односно ког преферирају у односу на остала понуђена персонална решења на изборној листи.¹⁴⁵ Преференцијални гласови производиће правно дејство само уколико број овако добијених гласова појединог кандидата износи најмање 10% гласова које је освојила одређена листа,¹⁴⁶ при чему су изабрани само они кандидати са изборне листе који су добили највећи број преференцијалних гласова. Ако је број преференцијалних гласова мањи од 10% или уколико два кандидата имају исти број

¹⁴¹ Види члан 88. Zakona o lokalnim izborima, Narodne novine 144/12

¹⁴² Члан 72. Ustava RH, Narodne novine br. 56/0. , 135/97. , 113/00. , 28/01. , 76/10. i 5/14.

¹⁴³ Детаљније види: Драган Ђукановић, „Изборни системи у земљама насталим на подручју некадашње Југославије, МП 4/2006, Институт за међународну политику и привреду, стр. 520.

¹⁴⁴ Према Закону о избору заступника за Хрватски сабор из 2003. године, Хрватска је подељена у 12 изборних јединица од којих су 10 вишемандатне и у њима се бира по 14 заступника. Преостале две изборне јединице имају посебан статус – 11 изборну јединицу чини дијаспора у у њој се бирају 3 заступника, док је 12. изборна јединица резервисана за избор припадника националних мањина (једна тромандатна за представнике Срба и 5 вишемандатних за припаднике осталих националних мањина). Према овом моделу, број заступничких места, односно претварање гласова у мандате вршило се у складу са Д'Онтовог методом тако што се укупан број добијених валидних гласова дели са количником 140 (тадашњи број заступника у хрватском представничком телу). У најновијем сазиву представничког тела бираче представља 151 заступник, од чега је 143 места добијено Д'Онтовог методом а 8 места већинским системом (у мањинској, дванаестој изборној јединици). Вредна напомене је вредност изборног прага по којој у расподели мандата учествују само оне листе које су освојиле 5 % по изборној јединици.

¹⁴⁵ Види Члан 38. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (пречишћен текст), Narodne novine 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15

¹⁴⁶ Члан 40. став 2 Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor

одлучује редослед на листи.¹⁴⁷ У случају замене заступника, предност се даје преференцијалним кандидатима а уколико кандидати не испуњавају услов онда странка која је била предлагач изборне листе одређује заменика.¹⁴⁸

Македонски изборни систем је мењао своју физиономију услед социјалних расцепа етничког карактера. Редефинисање изборног система имало је за сврху етничко осмишљавање изборних јединица, у намери да етничке групе (првенствено албанска национална заједница) у постконфликтној Македонији буду правично заступљене у Собрању, македонском представничком телу.¹⁴⁹ Македонски изборни модел због пропорционалног ефекта и затворених изборних листа носи са собом коруптивне ризике. Представници у Собрању бирају су пропорционалним изборним системом са вишемандатним јединицама. Територија Македоније је подељена на 9 изборних јединица, од чега су 6 вишемандатне и у њима се бира по 20 посланика а 3 су једномандатне и у њима се бира по један посланик. Укупан број посланика је 123, при чему се 120 места добија применом Д'Онтове методе а 3 места већинским изборним системом. Због дејства затворене изборне листе, Државна изборна комисија расподељује мандате према редоследу на листи а изузетак је направљен у циљу очувања равноправне заступљености полова.¹⁵⁰ Изборни систем Македоније једини на постјугословенском простору не предвиђа прохибитивну клаузулу, због чега се у литератури за њега користи придев „чисти“ пропорционални систем.¹⁵¹

Комплексност политичког система **Босне и Херцеговине** у комбинацији са њеном дубоком етничком подељеношћу условила је дизајн изборног законодавства. Босански законодавац је био свестан да је за консоцијативни модел демократије најцелесходније увођење пропорционалног вишемандатног изборног система како би

¹⁴⁷ Члан 40. став 2 Закона о изборима заступника у Хрватски савор

¹⁴⁸ Члан 42. Закона о изборима заступника у Хрватски савор

¹⁴⁹ Види: Драган Ђукановић, *op. cit.*, стр. 529.

¹⁵⁰ Члан 96. Закона за избор на пратенци во Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 42/2002

¹⁵¹ Кованицу је у политиколошку анализу увео Милан Јовановић, *Изборни системи посткомунистичких држава*, ЈП Службени лист СЦГ, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд, 2004, стр. 436.

три државотворне нације биле подједнако укључене у политички живот. *In summa*, креирање изборног инжињеринга било је условљено остваривањем правичне репрезентативности Срба, Хрвата и Бошњака у представничким органима власти. Полазећи од двоентитетске форме државног уређења законописац је донео јединствен изборни закон који производи правно дејство на целој територији Босне и Херцеговине. Јединственим законом утврђени су изборни принципи за све нивое власти и за избор чланова и делегата Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и чланове представништва БиХ.¹⁵² Територија Босне и Херцеговине подељена је на 8 вишемандатних изборних јединица у којима се бира 3 до 6 делегата. На територији Федерације БиХ постоји 5 вишемандатних изборних јединица док је Република Српска подељена на 3 вишемандатне изборне јединице, па укупан број посланика који се бирају на овај начин износи 30, док је преосталих 12 компензацијских мандата на нивоу ентитета.¹⁵³ Као контролни механизам пропорционалном изборном систему, у БиХ постоји компензациони систем који има за циљ да компензује евентуалну диспропорцију на нивоу ентитета. Расподела компензационих мандата загарантована је само политичким странкама и коалицијама и она се обавља Сен Легијевом методом.¹⁵⁴ Првенство у расподели мандата имају преференцијални гласови, односно кандидати који су освоји најмање 5 % од укупног броја важећих

¹⁵² Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službene novine BiH, br. 20/2002 i 25/2002, доступно на: https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/04/izborni_zakon_bih.pdf, 1/06/2016.

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине има дводому структуру коју чине Дом народа и Представнички дом. Дом народа фигурира као горњи дом представничког тела у ком су подједнако представљене три државотворне нације (*nota bene* – ово је у раскораку са принципом федералног бикамерализма који подразумева да су у горњем дому заступљене федералне јединице, но не сме да се пренебрегне чињеница да је БиХ уставни ендем) са по пет делегата. Представнички дом састоји се од 42 непосредно изабрана члана, од којих је 28 изабрано за територију Федерације БиХ, уз напомену да је 21 члан изабран из вишемандатних изборних јединица применом пропорционалног модела а преосталих 7 чланова добијају компензацијске мандате (Члан 9.2. став 1. и 2. Изборног закона БиХ). Преосталих 14 чланова Представничког дома непосредно су изабрани за територију Републике Српске тако што је 9 чланова изабрано у вишемандатним јединицама пропорционалним моделом а 5 су компензацијски мандати (Члан 9.2. став 3.)

¹⁵³ Види: члан 9.3. и 9.4. Изборног закона БиХ

Изборна математика добија на комплексности конвертовањем гласова у мандате јер се 30 места у Представничком дому добијају применом Сен Легијеве методе (члан 9.6. став 1) а у расподели учествују само оне изборне снаге (политичка партија, коалиција, листа независних кандидата и независни кандидат) које су освојиле више од 3% од укупног броја важећих гласачких листова у изборној јединици (члан 9.6. став 2¹)

¹⁵⁴ Члан 9.7.

гласова које је добила та листа. Изборна листа је затвореног типа па се расподела мандата преосталим кандидатима који нису прешли „преференцијални“ цензус од 5 % врши према њиховом редоследу на листи.¹⁵⁵ Затворене изборне листе доминирају на свим нивоима БиХ а узрок ове униформности Драган Ђукановић види у „неопходној контроли коју спроводи Мисија ОЕБС-а у БиХ у односу на потенцијалне кандидате за државне и ентитетске парламенте, а у складу са (полу) протекторском улогом међународне заједнице у овој држави“.¹⁵⁶

Словеначко изборно законодавство је имало најживописнију генезу на постјугословенском простору јер су се о њему изјашњавали грађани на референдуму а политичке опције су укрштале копља око аргумената *pro et contra* већинског и пропорционалног изборног система. У новијој политичкој историји познати су примери референдума на којима су се питали грађани о дизајну изборног законодавства, попут референдума на Новом Зеланду о увођењу немачког модела персонализованог пропорционалног система са два гласа, референдума у Ирској о преласку са пропорционалног на систем једног преносивог гласа, референдум у Италији о промени изборног система. *Genus proximus* свих наведених референдума био је њихов неуспех а *differentia specifica* словеначког референдума огледа се у оптирању грађана између четири изборна система, истовременој мобилизацији свих расположивих средстава за позивање на референдум, становишту које је Уставни суд заузео о резултатима овог референдума, обраћању присталица већинског изборног система Венецијанској комисији, уставним амандманима који су уследили након одлуке Уставног суда.¹⁵⁷

У периоду 1991-1996. године у Словенији се примењивао пропорционални изборни систем који је имао тенденције да персонализује изборе увођењем изборних округа, који су заменили преференцијалне гласове. Оваквим изборним моделом нису били

¹⁵⁵ Члан 9.9. став 2

¹⁵⁶ Драган Ђукановић, *op. cit.*, стр. 522.

¹⁵⁷ Ciril Ribičič, *From the electoral system referendum to Constitutional Changes in Slovenia (1996-2000)*, стр. 2-3, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD\(2004\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD(2004)008-e), 3/06/2016.

задовољни заговорници већинског изборног система који су пледирали за персонализовано гласање и постизање стабилности егзекутиве, као и за умањење партијске доминације при избору кандидата. Постојећи изборни оквир је промовисао партократију јер персонализације нису биле јасне а бирачи су желели да бирају кандидате а не странке. Присталице пропорционалног система биле су става да се постојећа варијанта пропорционалности модификује увођењем преференцијалног гласања помоћу ког би бирачи утицали на избор појединачних кандидата.¹⁵⁸ Но, ниједан од поменутих предлог на референдуму није однео победу. Релативну већину (недовољну за победу) је освојио предлог за већински изборни систем (44.5% од броја гласалих бирача), следе пропорционални (26.2%), мешовити (14.4%), неважећи листићи (9.8%) док је 4.1% гласало против свих наведених предлога.¹⁵⁹ Интересантна је одлука Уставног суда Словеније, која је донета у временској дистанци од две године од дана одржавања референдума, према којој је предлог за увођење већинског изборног система однео победу.¹⁶⁰ Резон Уставног суда је мотивисао уставотворца да у текст највишег правног акта уврсти одредбу о облику изборног система, која је до тада била законска категорија. Уставописац је креирао решење по ком се чланови представничког тела бирају пропорционалним изборним системом са цензусом од 4% уз апострофирање да бирачи имају одлучујући утицај на доделу заступничких мандата.¹⁶¹ Ову интервенцију уставотворца мапирамо као значајно институционално решење са аспекта смањења коруптивних подстицаја.

Словеначки парламент има дводому структуру и чине га Државни збор и Државни савет. Државни збор је састављен од 90 посланика, који се бирају на начин прописан чланом 80. Устава, док се мандати расподељују применом Друповог метода који подразумева поделу укупног броја гласова добијених на свим кандидатским листама у изборној јединици са бројем мандата увећаним за један.¹⁶² У Државном збору

¹⁵⁸ Детаљније види: Ibid. , стр. 6.

¹⁵⁹ Подаци наведени према : Ibid. , стр. 8.

¹⁶⁰ Одлука No. U-I- 12/97 од 8. новембра 1998.

¹⁶¹ Види: Члан 80. став 5, Ustav RS, Uradni list RS, št. 33/91 – I, 42/97, 66/2000 i 24/03, доступно на: <http://cj.md/uploads/Slovenia.pdf>, 3/06/2016.

¹⁶² Члан 90. Zakon o volitvah v državni zbor uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 109/2006 od 23.10.2006. доступно на: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=76022>, 3/06/2016.

представљена је мађарска и италијанска национална мањина са по једним представником који се бира применом Харевог модела преференцијалног већинског гласања. Словенија је подељена на 10 изборних јединица, од којих су 8 вишемандатне и састоје се од 11 дистрикта у којима се бира по један посланик. На овај начин се применом пропорционалног изборног система и Друпове методе бира 88 посланика, а нераспоређени мандати у изборним јединицама распоређују се Д'Онтовым методом.¹⁶³ Преостале две изборне јединице су етнички скројене једномандатне јединице у којима се бира по један посланик италијанске и мађарске националне мањине. Изборна листа је затворена и персонализована што донекле умањује коруптивне подстицаје, поготову у случају замене посланика која се врши према броју освојених гласова. Мандати се по редовном току ствари распоређују према раније утврђеном редоследу кандидата у изборној јединици.¹⁶⁴

¹⁶³ Члан 88. *Zakon o volitvah v državni zbor*

¹⁶⁴ Драган Ђукановић, *op. cit.*, стр. 519.

(III) ПОЛИТИЧКА КОРУПЦИЈА У КОНТЕКСТУ ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ: идентификација и операционализација појавних облика

Поједини теоретичари са постјугословенског простора, попут Николе Ланшчака, праве појмовно разликовање између врста и облика корупције. Под врстама корупције овај аутор подразумева шири концепт који у себи инкорпорира различите облике који описују елементе корупције у различитим понашањима и деловањима. Као облике корупције Ланшчак наводи мито, изнуду, патронат, клијентелизам, непотизам, кронизам, фаворитизам, превару, проневеру јавних фондова и трговину утицајем. Као врсте корупције идентификовао је политичку, бирократску и системску корупцију.¹⁶⁵ Јелена Будак у студији о корупцији у Хрватској као појавне облике политичке корупције идентификује: проневеру новца у политичком систему од стране политичких кандидата и политичара на власти, нетранспарентност новчаних токова у политици, омогућавање приватном сектору да купи политички утицај, корупцију у изборном поступку, утицај на правосуђе да процесуира и тиме штити кривична дела корупције, утицај на законодавну власт да легализује повољнији третман за поједине интересне групе. На списак коруптивних облика делања, ова ауторка додаје и класичне форме попут давања и примања мита, проневере јавних фондова, отуђивање јавне имовине, проневеру и изнуду, трговину утицајем, покровитељство и лобирање.¹⁶⁶

Мајкл Џонстон за појавне облике корупције користи термин „синдроми корупције“ које је поделио у четири велике групе: утицајна тржишта, картели елита, олигарси и кланови и чиновници (званичници) могули.¹⁶⁷ Џонстова деоба је осмишљена тако да испитује однос институционалне снаге државе и корупције. Под институционалном снагом Џонстон подразумева државни капацитет, односно дихотомију јака - слаба

¹⁶⁵ Види: Nikola Lanšćak, „Politićka korupcija kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti: teorijski pristupi kopenhavske škole“, *Polemos: časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira*, Vol.XVII No.33-34 Prosinac 2014, стр. 149.

¹⁶⁶ Jelena Budak, „Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju“, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, Vol. 16 No. 106, travanj 2006. , стр. 70-71.

¹⁶⁷ Michael Johnston, *Syndromes of Corruption Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, 2006, стр. 36.

држава. Јака држава у Џонстоновој интерпретацији има јаке институције које су способне да штите економска, политичка и права својине, да гарантује правично поступање, поштене процедуре и да заштити друштво од злоупотребе моћника док слабе државе немају капацитет да јемче горенаведена права. У утицајним тржиштима који су означени као први синдром корупције, корупција представља само изузетак јер су у питању етаблиране демократије са либерализованим и отвореним тржиштима, компетитивном политиком, јаким државним капацитетом и јаким економским институцијама. Корупција је у оваквом окружењу инцидент и појавиће се уколико интерес богатства трага за политичким утицајем (САД, Јапан, Канада).¹⁶⁸ Корупција елитних картела (скандали *mani pulite* и *tangetopoli*) присутна је када постоји већа конкуренција у политици и на тржишту и мреже елита користе коруптивне подстицаје како би побољшале своје позиције. Овај облик корупције присутан је у консолидованим демократијама са тржиштима која су прилично либерализована и отворена, у државама које имају умерен државни и економски капацитет (државе Источне Европе, Италија, Чиле).¹⁶⁹ Корупција олигарха и кланова је норма у политичком и економском животу транзиционих режима у којима постоји скромна политичка конкуренција која се одвија између малог броја актера (који прибегавају насиљу у случају немогућности да судским путем обезбеде извршење уговора који су закључили), од недавно је успостављена тржишна либерализација, државни и економски капацитети су скромни (Русија, Турска, Индија).¹⁷⁰ Корупција званичника могла је својствена ауторитарним режимима у којима постоји отворена и некажњива експлоатација моћи, тржиште није либерализовано и отворено, не постоји цивилно друштво а државни и економски капацитети су слабашни.¹⁷¹

Ако се као критеријум поделе узме субјект који извлачи користи из коруптивног деловања, разликујемо редиистрибутивну корупцију („одоздо“, односно корупција од дна) и екстрактивну корупцију („одозго“ тј. корупција са врха). Држава или неки њен службеник је увек укључен у коруптивне размене и то је обично државно-друштвени

¹⁶⁸ Ibid. , стр. 32.

¹⁶⁹ Ibid. , стр. 43.

¹⁷⁰ Ibid. , стр. 44-45.

¹⁷¹ Ibid. , стр. 46.

однос који је базиран на заједничкој размени користи између државе/њеног агента и појединца (грађанина, клијента или бизнисмена). Коруптивне праксе, према наводима Амундсена, генеришу ток ресурса од друштва према држави (екстрактивна корупција или корупција са дна-одоздо) или од државе према друштву (редистрибутивна корупција или корупција са врха-одозго).¹⁷² Према теорији редистрибутивне корупције држава је увек слабија страна у односу држава-друштво. Ова теорија се фокусира на „субверзивне групе“ које постоје унутар државе и на дегенеричне ефекте које овај облик корупције има на државне институције и националну економију. У редистрибутивној варијанти корупције, јаке и организоване групе изазивају државни ауторитет „одоздо“ кроз корупцију; савези се формирају са функционерима који отуђују јавна добра и државну службу; политичари се купују да би доносили правила и прописе од којих ће имати користи они који их за то плаћају а при том ће опстанак на власти политичара зависити од подршке коју им пружају ове групе. Редистрибутивна корупција највише погађа сиромашне јер приватизује ресурсе кроз притисак и подмићивање јер не постоји правична дистрибуција ресурса. Поред наведеног, редистрибутивна теорија корупције не полази од једнакости права гласа „један човек један глас“, нити узима у разматрање идеолошку компоненту. Као пример државе у којој постоји редистрибутивна корупција, често се наводи Русија, у којој је контрола државних прерогатива и институција (попут регионалног опорезивања, војних региона, безбедносних операција или чак законодавства) у рукама приватних моћника.¹⁷³

Према теорији екстрактивне корупције, држава је јача страна у односу држава-друштво. У интерпретацији ове теорије, корумпирани актер (држава или неки јавни функционер) извлаче користи из коруптивних радњи док је коруптор у мањој или већој мери пасиван актер. Владајућа елита је најјача сила у друштву која користи државни апарат као инструмент да узме ресурсе од друштва. Екстрактивна корупција

¹⁷² Види: Inge Amundsen, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Working paper, Chr. Michaelson Institute, 1999, стр. 5.

¹⁷³ Ibid. , стр. 7.

је генерално присутна у ауторитарним државама и нео-патримонијалним државама.¹⁷⁴

Као најзначајније генераторе корупције у политичкој сфери мапирам политичке партије, законодавне инстанце које усвајају интересно креиране и ужегрупно целисходне прописе, као и правосудне инстанце (тужилачке и судске) које дискреционо одлучују о опортунитету кривичног гоњења и примењују интересне прописе које су прошле закондану тријажу. Овом методом право се ставља у службу политике и крупног капитала уместо да буде чувар колективног добра оличеног у концепту јавног интереса. Овај рад анализира феномен корупције који је присутан на највишим државним и политичким нивоима и која резултира феноменом заробљене државе која се у интерпретацији Расме Караклинс огледа у „*de facto* преузимању читаве државе или јавне институције од стране картела политичке елите и привредних олигарха“,¹⁷⁵ односно у „системској корупцији великог обима у којој се успоставља скривени политички режим супротан уставној сврси државних институција“.¹⁷⁶ Изводимо конклузију да политичка корупција у заробљеној држави носи са собом својеврстан правни парадокс – понашање по диспозицијама правних норми (примарна правна ефикасност) се доживљава као друштвено нецелисходно понашање јер је корупција постала институционализована и друштвено прихваћена норма.

1. Корупција у партијским системима постјугословенских република

Савремене политичке партије неретко су водећи коруптивни агенси и у модерним студијама о политичкој корупцији, незаобилазну научну деоницу чини проучавање корупције у политичким партијама, прецизније, механизми њиховог финансирања. Модерну еру финансирања политичких кампања карактерише рестрикција новца у односу на употребу говора у току изборне кампање. Отуда је настала крилатица да „новац није говор“ и да његова употреба у политичке сврхе мора да буде легална и

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Расма Караклинс, *Систем ме је натерао: Корупција у посткомунистичким друштвима*, OEBS, Београд, 2007, стр. 32.

¹⁷⁶ Ibid.

ограничена.¹⁷⁷ Ова идеја је добила своју елаборацију у прецеденту Врховног суда САД, познатом као *Buckley v. Valeo* у ком се прави дистинкцију између политичких прихода и политичких расхода. *Buckley* парадигма успоставља систем ограничених доприноса и неограничених расхода (у смислу да држава неће да захтева никаква ограничења) у политичким финансијским конструкцијама. Приходи имају потенцијал да корумпирају политички процес и да ослабе демократску партиципацију путем подстицаја и забрана. Подстицаји имају тенденцију да кроз политичку корупцију повећају приходе за кампању у циљу ублажавања неких проблема. За разлику од њих, забране имају намеру да онемогућавају политичке кандидате да наруше јавне политике како би обезбедили подршку за изборну кампању.¹⁷⁸

Самјуел Исакхароф идентификује два потенцијална извора корупције у финансирању изборних кампања. Прва могућност огледа се у корупцији кандидата чији је циљ да се додворе својим богатим спонзорима (*quid pro quo* аранжмани). По другом сценарију бирачи су корумпирани јер изобличавају политичке исходе као резултат неоправданог утицаја богатства. У овом случају извор корупције су велики расходи који су заробили тржиште политичких идеја, па се корупција јавља као деривативни проблем узрокован ширим друштвеним неједнакостима.¹⁷⁹ Ауторски двојац Донатела дела Порта и Алберто Ванући анализирали су импликације коруптивне праксе на традиционалне задатке политичких партија подразумевајући под тим селекцију кадрова, легитимизацију политичког система кроз интеграцију грађана и формирање јавне политике, на примеру аномаличне италијанске демократије.¹⁸⁰ Код избора партијских кадрова политичка корупција се манифестује у селекцији пословних политичара који користе административне позиције за приватне материјалне циљеве, чиме су традиционални механизми за избор политичких и бирократских кадрова замењени избором појединаца са мањком скрупула који желе да „инвестирају“ у

¹⁷⁷ Види: Samuel Issacharoff, “On Political Corruption“, *Harvard Law Review*, vol. 124, 2010, New York University, School of Law and Legal Theory Research Paper Series working paper no. 10-54, стр. 118.

¹⁷⁸ О овом прецеденту детаљније код: *Ibid.*, стр. 121.

¹⁷⁹ Види: *Ibid.*, стр. 121-122.

¹⁸⁰ Види: Donatella della Porta, Alberto Vannucci, “Corrupt Exchanges and the Implosion of the Italian Party System“ in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, стр. , 717-737.

креирање утицаја. Коруптивна пракса у политичким партијама довела је до трансформације у структури изборних преференција од гласања због идентификације или мишљења до клијентелистичке употребе гласа као објекта размене (глас у замену за услугу) што је додатно подрило легитимитет политичког система. На послетку али не и на крају, корупција у политичким партијама доводи до промене правца јавне политике и контроле у њеној имплементацији тако што се јавна потрошња усмерава са продуктивних сектора на секторе у којима је контрола најслабија.¹⁸¹

Парадигматичан пример корупције у политичким партијама (пре свега у њиховом финансирању) представља случај Италије, Шпаније и Француске, те се логично намеће питање да ли су наведене државе предиспониране ка лошој власти или постоји „јужњачки синдром“ који раздваја ове државе од њихових суседа са севера? У коауторском раду Веронике Пујас и Мартина Роудса као кључни експланаторни концепт за ову појаву наводи се постојање посебних „структура политичких могућности“, чиме се помера дотадашње тежиште анализе са културних предиспозиција ка коруптивном делању на структуралне чиниоце.¹⁸² Ови аутори сматрају да су развојни чиниоци у четири главне области кључни у обликовању ових структура: анализирање везе између партија и државе, одсуство ефикасности политичке контроле и равнотеже, регулисање финансијског и економског понашања, проблематика регулисања финансирања политичких партија.¹⁸³ Легендарни Макс Вебер је својевремено запазио да је финансирање политичких партија „најмање прегледано поглавље историје партије, али и једно од њених најглавнијих.“¹⁸⁴

У теоријском оквиру принципал-агент, партије имају улогу агената који злоупотребљава корпус дискреционих овлашћења које су им делегирани бирачи зарад прихватања приватних бенефиција у виду које им нуди коруптор

¹⁸¹ О наведеним функцијама политичких партија види: Ibid. , стр. 720-721.

¹⁸² Види: Veronique Pujas, Martin Shapiro, "Party Finance and Political Scandal: Comparing Italy, Spain and France" in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, стр. , 739-740.

¹⁸³ Види: Ibid. , стр. 742-745.

¹⁸⁴ Макс Вебер, *Привреда и друштво*, Том I, Просвета, Београд, 1976, стр. 231

(принципал).¹⁸⁵ Да би функционисале и задобиле подршку грађана, партијама су неопходни ресурси које добијају путем чланарина, пословних активности, донација и субвенција. Трошкови изборних кампања су се знатно увећали протекле деценије због развоја средстава масовне комуникације, трошкова оглашавања, билборда, маркетинга, остваривање подршке па су политичке партије путем масмедија почеле да се боре за подршку бирачког тела. Овај тренд је захватио и постјугословенски простор где се партократија накалемила на ауторитарно наслеђе и узела маха у тој мери да су политичке странке добијале обресе пословних предузећа и изгубиле су традиционалну политичку форму. Услед непостојања правне државе, политичке партије су се финансирале из озлоглашених извора којима су као противпрестацију пружале одређену услугу или фаворизовање које је одступало од постулата легалитета и правичности.

Да бисмо утврдили шта све спада у корпус легалног финансирања политичких партија, потребно је да се направи разликовање између приватних и јавних фондова, ограничених и неограничених износа. Финансирање из јавних фондова води чистијим политикама док приватно финансирање партије чини зависнима од посебних интереса и мање одговорним њиховим бирачима. Костадинова је у својој анализи на ову тему закључила да су политике чистије и поштеније ако начини финансирања подразумевају субвенције, транспарентне захтеве и строже санкције услед повреде норми о финансирању. Појавни облици корупције у домену финансирања партија огледају се у давању прихода партијама у размени за услуге, погодне уговоре, политичку размену, именовања, привилегован приступ информацијама и изнуђивању новчаних средстава од приватног сектора у замену за заштиту и остваривање преференцијалног третмана.¹⁸⁶ У посткомунистичком транзиционом искуству посебну опасност представљају новчане трансакције усредсређене на дерогирање антикоруптивног законодавства, неовлашћене расподеле

¹⁸⁵ Donatella Della Porta and Alberto Vannucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, New York, 1999, стр.21.

¹⁸⁶ Tatiana Kostadinova, *Political Corruption in Eastern Europe, Politics After Communism*, Lynne Rienner Publishers, London, 2012, стр. 66-67.

државних ресурса, куповине гласова,¹⁸⁷ злоупотребу средстава из приватизација и међународне помоћи, извлачење државних ресурса од стране сукцесора комунистичких партија путем иностраних компанија у државама пореског раја итд.¹⁸⁸

Поједини аутори користе синтагму „политичко финансирање“ под којим подразумевају „новац за политички инжењеринг“.¹⁸⁹ Према становишту Мајкла Пинта-Душинског, новац се поред финансирања политичких партија и кампања троши у директне политичке сврхе на многе друге начине: за финансирање политичких фондација које по својој правној природи нису политичке партије али служе остваривању партијских интереса, за финансирање трошкова политичког лобирања и медијске промоције као и за покривање трошкова парничења у политички релевантним случајевима.¹⁹⁰ Душински прави дистинкцију између стандардне форме политичке корупције и корупције у домену финансирања политичких партија, апострофирајући да се у потоњем случају новац не користи примарно у приватну сврху, већ у сврху финансирања политичког колективитета. Као облике корупције у „политичком финансирању“ Душински детектује следеће форме: а) политички доприноси који превазилазе постојећи законски оквир о политичком финансирању - нелегалне донације (пример за ову форму је афера у коју је био инволвиран Хелмут Кол и Хришћанско демократска унија); б) употреба новца које је политички функционер добио у коруптивним трансакцијама у сврху финансирања политичких партија (Голденберг афера у Кенији); в) неовлашћена употреба државних ресурса за партијске сврхе, што је ексклузивни феномен владајуће партије (најбенигнија варијанта илуструје се праксом Била Клинтона да организује пријеме на кафу у Белој кући и ноћења у Линколновом апартману); г) прихватање новца у замену за неовлашћену услугу или обећање противуслуге у случају ступања на политичку функцију (тешко доказива форма иако је по учесталости најчешћа); д) прилози из озлоглашених извора (постојање основа сумње

¹⁸⁷ Куповина гласова од припадника Ромске популације била је манир у политичком животу Бугарске

¹⁸⁸ Kostadinova, *supra* note 186, стр. 68.

¹⁸⁹ Michael Pinto-Duschinsky, “Financing politics: a global view”, *Journal of Democracy* Volume 13, Number 4 October 2002, стр. 70.

¹⁹⁰ *Ibid.*

о инволвираности криминалних босова у изборни инжењеринг и финансирање политичких партија у Русији); ђ) трошење новца у забрањене сврхе (попут куповине гласова која је имала своје зачетке у Америци у 18. веку, познатој по тактици Џорџа Вашингтона да током изборне кампање бирачима даје поклоне и пунч, из чега је проистекла крилатица “swilling the planters with bumbo“.¹⁹¹

Посткомунистичко искуство показује да приходи из приватних извора имају сврху да остваре партикуларне интересе и редукују трошкове односно да остваре повлашћени третман код владајуће политичке клике. Приватне донације су повезане са неизвесношћу јер је изборни резултат *per definitionem* неизвестан и политичари не могу са сигурношћу да јамче противчинидбу. Отуда, донатори имају могућност да дарују новчане износе који нису високи и да у будућности предупреду евентуалну политичку одмазду. С друге стране, велики износи падају у очи јавном мњењу и у позорност позиционирају изакулисне радње.¹⁹² Резон приватних донатора је инвестирање у будућност, односно „чланарина за клуб чији су чланови блиски власти“.¹⁹³ Политичке партије су у прављењу финансијских аранжмана фокусиране на политичко преживљавање са два аспекта: на спречавање уласка нових политичара у политичку арену и на превенирање слабљења подршке у бирачкој бази.¹⁹⁴

Финансирање политичких активности из јавних средстава је повезано са пропорционалним изборним системима у посткомунистичким државама, по узору на западноевропске демократије. Целисходност директних државних субвенција огледа се у разводњавању партијске зависности од великих донатора и корпоративног новца, иако је тај механизам нужан али није довољан за решавање ове проблематике. Идеја државних субвенција је предупредување негативних ефеката потенцијалног приватног капитала који урушава унутрашњу демократизацију партија и неретко чини номиновање кандидата нетранспарентним. Државни капитал може да има и

¹⁹¹ Форме наведене према: Ibid. , стр. 71-72.

¹⁹² О овоме детаљније види: Susan E. Scarow, “Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election: Paying for Mistakes?” *German Politics and society* 66, no. 1, стр. 119-137.

¹⁹³ Konstantin Pashev, Assen Dyulgerov, and Georgi Kaschiev, *Corruption in Public Procurement: Risks and Reform Policies*, Sofia, Center for the Study of Democracy, стр. 11.

¹⁹⁴ Kostadinova, *supra* note 186, стр. 70.

негативну страну медаље и да резултира картелизацијом и редукцијом страначке конкуренције.¹⁹⁵ Парадигматичан пример ове потенцијалне опасности је Словенија, која је позната по издашним и великодушним субвенцијама захваљујући којима су многе странке добиле статус парламентарних али је најдужи стаж имала Либерално демократска партија. Иако Словенија следи за једну од најуспешнијих посткомунистичких држава када је реч о антикорупцијским учинцима, етатизација партија која је оснажена државним новцем удаљила је грађане од политике и омогућила владајућим партијама да измене законодавни изборни оквир у како би положај партија у финансијском смислу био још бољи.¹⁹⁶

Грађани демократских друштава су заинтересовани за токове новца у политичкој утакмици и пре свега их занимају одговори на питања ко, под којим условима, за шта и колико новца даје оним политичким актерима за које они гласају. Према мишљењу Зорана Стојиљковића, најмање је пожељан новац из анонимних извора, од страних држава или јавних предузећа и приватних фирми које су у уговорним односима са државом.¹⁹⁷ Да би се предупредила злоупотреба новца у политичке сврхе, важно је успостављање нормативног дизајна и институционалних механизма контроле финансирања политичких партија, активности и изборних кампања. *Ratio legis* ових прописа је сузбијање корупције, подстицање кредибилних политичких партија, осигуравање једнаког приступа изборном процесу и враћање поверења грађана у политичке институције. Важна карика у овом ланцу је успостављање независног контролног тела које има надлежност да истражује порекло партијског новца и да контролише висину и целисходност финансијских износа. У ранијим радовима сам изнела запажање на ову тему, истакнувши уверење да: „демократски политички системи треба да пронађу адекватну формулу за финансирање политичких кампања а да се притом политичари као поклонопримци не продају својим поклонодавцима који ће за дат новац очекивати подршку у законодавном процесу, брже издавање

¹⁹⁵ Ibid., стр. 85.

¹⁹⁶ Види: Jurij Toplak, “Party Funding in Slovenia“, in Daniel Smilov and Jurij Toplak eds., *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period*, Aldershot: Ashgate, стр. 186-187.

¹⁹⁷ Зоран Стојиљковић, „Антикоруптивно законодавство“ у зборнику Политичке странке и законодавна активност Народне скупштине Републике Србије, ФПН, UNDP, Београд, 2012, стр. 215.

грађевинских дозвола, уносне приватизације или плодноносне уговоре о концесији. Правничким вокабуларом исказано, аранжмани *quid pro quo* треба да буду законити и видљиви (а не анонимни) бирачима да би они имали поверење у политичке представнике. У супротном, бирачи неће благонаклоно гледати на прикривање чињенице да је поклон дат и да за велику суму додељеног новца не постоји оправдање. Тада је вероватан сценарио да ће бирачи казнити оне представнике који се сувише вежу за посебне интересне групе (чији су интереси у раскораку са интересима опште јавности) и на тај начин се политички компромитују, чиме себе осуђују на политичку смрт¹⁹⁸.

Новац је постао неминовност у постјугословенској страначкој конкуренцији и демократска политичка борба не може да се одвија без овог ресурса. Идеал првог реда који је успостављен као интернационална категорија је да се присуство новца у политичком животу законским путем ограничи и да му се обезбеди легитимитет. Но, проблем настаје када дође до злоупотреба у финансирању политичких странака и високих партијских функционера. Финансијска злоупотреба утиче на то да политички актери раде против антикорупцијских ефеката слободних избора. Као најеклатантнији примери ове злоупотребе у литератури са наших простора наводе се: прилози који потичу из криминалног окружења а који се дају странкама и политичарима, употреба у партијске сврхе новца који води порекло од корупције, неовлашћена употреба државних ресурса за партијске сврхе, прихватање новца у току изборне кампање за противправне услуге, трошење новца у изборној кампањи за недозвољене активности, тражење „рекета“ у име политичке странке, формирање тајних фондова високих државних функционера за страначке сврхе, плаћање трошкова политичких странака и функционера на посредан начин, приказивањем као трошкова привредних субјеката и појединаца, финансирање преко политичких

¹⁹⁸ Тијана Перић, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао* бр. 3/2012, Институт за политичке студије, стр. 358.

фондација које су заступници страначких интереса и најзад, прикривени трошкови медија и реклама којима се даје подршка политичким партијама.¹⁹⁹

Домен финансирања политичких активности није уређен на униформни начин у политичко-правним системима постјугословенских република али постоји тежња да се имплементирају међународни стандарди Комитета министара Савета Европе, одређени препоруком Rec(2003)4 која дефинише општа правила против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања. Надзор над применом наведене препоруке врши GRECO у оквиру трећег круга евалуације. Према извештају GRECO, Србија је успешно испунила све препоруке које се односе на транспарентност финансирања политичких партија.²⁰⁰ У поређењу са демократски прогресивном Словенијом, Србија је „на папиру“ остварила бољи учинак у сегменту „политичког финансирања“ будући да је Словенија делимично испунила 12 препорука.²⁰¹ Позитиван учинак Србије интерпретирам евроинтеграцијским нормативним оптимизмом и манифестованом политичком вољом да политичке институције добију међународне обресе. Као додатни експланаторни мотив наводим и подизање прага и критеријума за успостављање чистих политика у државама које претендују на чланство у Европској унији. Македонија је у овом сегменту остварила знатно слабије резултате у односу на Србију и Словенију (две препоруке уопште није испунила, 3 је делимично испунила).²⁰² Хрватска је успешно имплементирала све задате стандарде,²⁰³ Црна Гора је остварила солидан резултат (две препоруке су исуњене на задовољавајући начин а још две су делимично исуњене)²⁰⁴ док Босна и

¹⁹⁹ Наведено према: Александра Дреџун, „Финансирање политичких странака - компаративно и позитивно правни аспект“ у зборнику: Корупција: основни појмови и механизми за борбу, ПФБ, Београд, 2007, стр. 46.

²⁰⁰ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)16_Serbia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)16_Serbia_EN.pdf), 26/06/2016, стр. 10.

²⁰¹ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2009\)1_Slovenia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2009)1_Slovenia_EN.pdf), 26/06/2016, стр. 10.

²⁰² [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)2_FYROMacedonia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)2_FYROMacedonia_EN.pdf), 26/06/2016, стр. 13.

²⁰³ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf), 26/06/2016, стр. 10.

²⁰⁴ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)17_Second_Montenegro_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)17_Second_Montenegro_EN.pdf), 26/06/2016, стр. 7

Херцеговина бележи најлошији резултат (са једном делимично испуњеном препоруком и 8 неиспуњених).²⁰⁵

1.1. Финансирање политичких партија и политичких активности – нормативна димензија

Закон о финансирању политичких странака²⁰⁶ који се примењује од 2004. године је пионирски подухват у постсоцијалистичком нормирању политичког финансирања у **Србији**. Наведени законски текст је у складу са народном сентенцом „први мачићи се у воду бацају“ имао бројне мањкавости²⁰⁷ које су делимично отклоњене новим законским текстом који је донет након осам година. Реч је о Закону о финансирању политичких активности²⁰⁸ чијем конципирању је претходио консултативни процес у ком су значајну улогу имали домаћи и инострани актери. Нови нормативни оквир је у методолошком смислу квалитетнији и свеобухватнији у односу на своју претечу јер је поред политичких странака, регулисао финансирање коалиција и листа група грађана и дерогирао је одредбу о укупној висини средстава из приватних извора. Да би предупредио зависност политичких партија од интереса приватног капитала, законодавац је осмислио решење по ком се максимална вредност давања физичког лица на годишњем нивоу ограничава на највише 20 просечних месечних зарада а кад су дародавци правна лица онда тај износ не сме да прелази 200 просечних месечних зарада.²⁰⁹ Законом је регулисано и финансирање редовног рада оних политичких субјеката чији су кандидати изабрани за народне посланике и одборнике путем средствима из јавних извора, који се одређују у нивоу од 0, 105% прихода буџета Републике Србије, пореских прихода буџета аутономне покрајине, као и пореских прихода буџета јединице локалне самоуправе.²¹⁰ Законодавац је определио средства из јавних извора за трошкове редовне изборне кампање у износу од 0,07% пореских

²⁰⁵ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)16_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)16_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf), 26/06/2016, стр. 15.

²⁰⁶ Закон о финансирању политичких странака, Сл. гласник РС, бр. 72/2003 и 75/2003

²⁰⁷ О недостацима законских решења види: Тијана Перић, *supra note* 198, стр. 359-360.

²⁰⁸ Закон о финансирању политичких активности, Службени гласник РС, бр. 43/2011 и 123/2014.

²⁰⁹ *Ibid.*, члан 10.

²¹⁰ *Ibid.*, члан 16.

прихода буџета Србије, пореских прихода буџета аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Законодавац је предвидео посебну аритметику за расподелу средстава из јавних извора, тако што се 20% распоређује у једнаким износима подносиоцима проглашених изборних листа, а 80% додељује се подносиоцима изборних листа које су освојиле мандате, сразмерно броју освојених мандата, у року од пет дана од дана проглашења изборних резултата.²¹¹

Законом је стављен вето на прихватање финансијских услуга од страних држава, страних физичких и правних лица (са изузетком међународних политичких удружења која могу да дају неновчане прилоге), анонимних дародаваца, јавних установа, јавних предузећа, привредних друштава и предузетника који обављају услуге од општег интереса; установа и предузећа са учешћем државног капитала, других организација које врше јавна овлашћења, синдиката, удружења и других недобитних организација, црква и верских заједница, приређивача игара на срећу, увозника, извозника и произвођача акцизних производа, правних лица и предузетника који имају доспеле, а неизмирене обавезе по основу јавних прихода, као и од задужбина и фондација.²¹² Законодавац је предвидео да политичка странка не сме да стиче удео или акције у правном лицу као ни приход од комерцијалне делатности. С друге стране, политичкој странци је омогућено да стекне непокретну имовину средствима из јавних извора уз услов да је користе искључиво у сврху спровођења политичких активности.²¹³ Закон уводи категорију изборног јемства и повраћај средстава политичком субјекту који освоји 1% важећих гласова, односно 0,2 % за странке мањина²¹⁴, што по нашем уверењу утиче на побољшање квалитета и

²¹¹ Ibid. , члан 21. У истом члану законодавац је антиципирао решење у случају одржавања избора по већинском изборном систему, тако што се 50% у једнаким износима распоређује предлагачима кандидата који су приликом подношења кандидатуре дали изјаву да ће користити средства из јавних извора за трошкове покрића изборне кампање, док се преосталих 50% додељује предлагачу кандидата који је освојио мандат у року од пет дана од проглашења изборних резултата.

²¹² Ibid. , члан 12. Уз наведене забране законописац је предвидео још једну забрану у виду финансирања политичког субјекта од стране правног или физичког лица које врши делатност од општег интереса по основу уговора са органима Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и јавним службама чији су они оснивачи, за време док постоји такав уговор и две године након престанка уговорног односа.

²¹³ Ibid. , члан 11. став 4

²¹⁴ Ibid. , члан 26.

озбиљности изборне понуде. Агенцији за борбу против корупције је овим законом поверено вршење контроле и надзора над финансијама политичких субјеката.²¹⁵ Политички субјекти којима узимају учешће у изборној кампањи подлежу обавези да поднесу Агенцији извештај о трошковима изборне кампање (који садржи податке о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава из јавних и приватних извора) у року од 30 дана од дана објављивања финалних резултата избора.²¹⁶ Поред Агенције, закон предвиђа и контролу од стране Државне ревизорске институције у ситуацији када Агенција након обављање контроле финансијских извештаја упути ДРИ захтев за обављања ревизије тих извештаја.²¹⁷ Венецијанска комисија и OSCE (ODIHR) су дали заједничко мишљење поводом амандмана на Закон о финансирању политичких активности,²¹⁸ које је фокусирано на проширење надлежности Агенције за борбу против корупције, преиспитивање нивоа јавног финансирања, разматрање одређивања лимита за трошкове кампања и финансирања политичких странака, ограничавање износа приватних донација које дају појединци и приватне компаније. У наведеном мишљењу посебно место заузима регулисање кредитне гаранције и плаћања на рате као и регулисање неновчаних доприноса, третирање чланарина као донација, увођење строжих санкција у случају непријављивања имовине и низ других мера.²¹⁹

Хрватски законодавац је финансирање политичких странака први пут нормирао Законом о финансирању политичких странака, независних листа и кандидата²²⁰ из 2007. године. Након неколико година примене овог законског текста, у пракси су уочене бројне мањкавости²²¹, што је резултирало доношењем Закона који је на

²¹⁵ О овлашћењима Агенције детаљније види: Ibid. , члан 32.

²¹⁶ Ibid. , члан 29.

²¹⁷ Ibid. , члан 34.

²¹⁸ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)034-e), 3/2/2015

²¹⁹ Детаљније види: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)034-e), стр. 3.

²²⁰ Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, Narodne novine 19/07

²²¹ *Exempli causa*, Јосип Крегар критикује високо постављене лимите износа добровољних прилога физичких и правних лица (90 000, односно 1 000 000 куна) који омогућавају политичким партијама да располажу „све већим и неумереним средствима“, слабе надзорне капацитете Државног изборног повјеренства, комплексност система санкција (који би својом строгошћу требало да делује превентивно и одвраћујуће или како овај аутор елаборира „попут друштвено-прихватљивог

интегралан начин обухватио финансирање политичких странака и изборних кампања.²²² Закон лимитира износ донација једног физичког лица политичкој странци у календарској години на 30. 000 куна, односно до 200.000 куна за правна лица, уз напомену да правна лица као дародавци независних заступника или независних листа националних мањина могу да донирају 100.000 куна.²²³ Када се вредност лимита из приватних извора у хрватском моделу политичког финансирања упореди са српским законским решењима, примећује се незнатно либералније решење потоњег модела у погледу донација које потичу од физичких лица а знатно либералније решење кад су у питању донације правних лица. Животни стандард и просечна плата у Хрватској су виши у односу на Србију која је великодушнија у давању донација политичким субјектима. Укрштање наведених износа нас мотивише на извођење конклузије да су интереси приватног капитала у Србији обезбедили преференцијални третман у креирању нормативног утицаја или још тачније да су купили законодавни утицај којим ће себи у будућности обезбедити преференцијални третман. Ми не располажемо веродостојним доказима којима бисмо поткрепили наше научне инсинуације тако да наш суд остаје у равни основа сумње. Изнето „радикално“ објашњење ове појаве могло би да се ублажи „каучук“ и дескриптивним категоријама попут мањка политичке културе у Србији, присуству бакшиш културе као реликта отоманског наслеђа, укоренености партократске свести у српском менталитету, чланством Хрватске у ЕУ, одлучнијом вољом хрватске политичке елите да промовише чисте политике окренуте грађанству...

Хрватски законодавац је оптирао за решење по ком је финансирање из јавних средстава ексклузивно право политичких странака и независних изборних листа које добију минимум 5% важећих гласова бирача изборне јединице.²²⁴ Висину накнаде уређује Влада одлуком најкасније у року од 7 дана од дана објаве одлуке о

остракизма, кад већ понекад морал не налази своје примене у политичкој арени“). О критици законских решења види: Kregar, *op. cit.*, 44-47.

²²² Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (prečišćen tekst zakona), Narodne novine 24/11, 61/11, 27/13, 02/14

²²³ Ibid., члан 11.

²²⁴ Ibid., члан 18. став 3

расписивању избора.²²⁵ Средства се распоређују сразмерно освојеним местима у Сабору. Законом је забрањено финансирање средствима која потичу од страних држава, страних партија и страних правних лица, државних тела и јавних предузећа као и друштава и правних лица где држава има удео у власништву, удружења радника и послодаваца, удружења и фондација на чијем челу су државни службеници, верских заједница, хуманитарних и непрофитних организација, физичких и правних лица против којих се води поступак јер нису подмирили доспеле обавезе према запосленима и државном буџету, јединица локалне и регионалне самоуправе осим у законом дефинисаном облику, неименованих (анонимних) извора као и давање донација преко посредника.²²⁶ Законом је предвиђено ограничење укупног избора трошкова изборног промовисања по кандидату, односно кандидатској листи и овај износ не сме да буде већи од 1 500 000 куна у једној изборној јединици на изборима за заступнике у Хрватски сабор.²²⁷ Надзор над финансијским пословањем политичких странака, за разлику од Србије, није поверен посебној независној институцији већ ту надлежност обавља Државно изборно повјеренства док је за ревизију политичких странака надлежан Државни уред за ревизију. Политичке странке подлежу обавези да отворе посебан рачун за финансирање изборне кампање и да у року од 30 дана од дана одржавања избора доставе Државном изборном повјеренству финансијски извештај о финансирању изборне кампање који садржи податке о изворима финансирања, приходима и расходима.²²⁸ Политичке странке су дужне да објављују финансијске годишње извештаје на својим интернет страницама а Државно изборно повјеренство објављује на својој интернет страници извештај о надзору у року од 60 дана од дана објављивања коначних резултата избора.²²⁹

²²⁵ Ibid. , члан 19.

²²⁶ Ibid. , члан 22.

²²⁷ Ibid. , члан 17. став 2

²²⁸ Ibid. , члан 34. став 1

²²⁹ Ibid. , члан 38.

Црногорски модел финансирања политичких активности по својим идејним решењима умногоме подсећа на српски модел. Црногорски законодавац је усвојио стандардну методологију у погледу лимитирања новчаних износа по пореклу и висини, тако да укупна вредност уплата и прилога за финансирање изборне кампање не може да пређе износ од 2.000 евра за физичка лица и 10.000 евра за правна лица.²³⁰ Поред уплива приватног капитала у финансирање трошкова изборне кампање, законописац је нормирао и финансирање редовног рада политичких субјеката из приватних извора, које не може да износи до 100% средстава која им припадају из буџетских средстава.²³¹ Закон предвиђа и државну апанажу за редован рад политичких странака и за трошкове изборне кампање. У првом случају, буџетска средства износе 0.6% планираних укупних буџетских средстава, умањених за средства капиталног буџета и буџета државних фондова за буџетску годину.²³² За финансирање трошкова изборне кампање у години у којој се одржавају избори предвиђен је износ од 0.25% планираних укупних буџетских средстава, умањених за средства капиталног буџета и буџета државних фондова за буџетску годину. Аритметичка логика законодавца је истоветна као у српском моделу и подразумева да се наведена средства у висини од 20% расподељују у једнаким износима политичким субјектима у року од осам дана од истека рока за достављање изборних листа а преосталих 80% расподељује се оним политичким субјектима који су освојили мандате, сразмерно броју освојених мандата.²³³ Закон прописује забрану прикупљања материјалне финансијске помоћи и неновчаних прилога од широког круга субјеката: страних држава, страних привредних друштава и правних лица, физичких лица и предузетника који немају бирачко право у Црној Гори, анонимних дародаваца, јавних установа, правних лица и привредних друштава са учешћем државног капитала, синдиката, верских заједница, невладиних организација, казина, кладионица и других приређивача игара на срећу, физичких и

²³⁰ Члан 21. Закона о finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja , Službeni list CG, br. 52/2014 (од 16.12.2014.)

²³¹ Ibid. , члан 12. став 1.

²³² Ibid. , члан 11. став 1.

²³³ Ibid. , члан 14.

правних лица против којих је покренут поступак принудне наплате. Законодавац је имао развијену антикорупцијску и нормативну свест када је експлицитно забранио лицу правноснажно осуђеном за кривично дело са елементима корупције и организованог криминала да буде финансијер политичког субјекта. Обриси социјалне правде дошли су до изражаја у забрани правним лицима која у трајању од три месеца нису измирила доспеле обавезе према запосленима да финансирају политичке субјекте. Законом је забрањено задуживање политичких субјеката код физичких лица, чиме се минимализује везаност политичких актера за приватни капитал.²³⁴

Надзор над спровођењем Закона о финансирању политичких субјеката и изборних кампања, по узору на српски модел поверен је Агенцији за спречавање корупције, као независној институцији. Политичке странке имају обавезу да сачине извештај о пореклу, висини и структури прикупљених и утрошених средстава из јавних и приватних извора за покривање трошкова изборне кампање и да га поднесу Агенцији у року од 30 дана од дана одржавања избора.²³⁵ Наведени извештај Агенција је дужна да објави у року од седам дана од дана пријема на својој интернет страници.²³⁶ У случају да укупан приход политичких странака прелази износ од 10. 000 евра, Државна ревизорска институција је власна да изврши ревизију консолидованих финансијских извештаја.²³⁷

Законодавни оквир **Босне и Херцеговине** полази од рестриктивног поимања политичког финансирања јер се фокусира на финансирање политичких странака као јединог политичког ентитета и не прави дистинкцију између редовног финансирања политичких странака и финансирања изборних кампања. Закон о финансирању политичких странака²³⁸ предвиђа ограничено финансирање из приватних и јавних извора. Кад је посреди финансирање из приватних извора, закон прави дистинкцију

²³⁴ Забране наведене према: Ibid. , члан 24.

²³⁵ Ibid. , члан 39.

²³⁶ Ibid. , члан 40.

²³⁷ Ibid. , члан 43.

²³⁸ Закон о finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 95/2012 od 27. 11. 2012. , доступно на:

http://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet.jsessionid=86fb3aaeb09524d1f374b7c39d49b118a5baebcc678ebbe8d4a4848c8c0d1fc0.e34TbxyRbNiRb40Lb38TbheOaxmTe0?p_id_doc=20551, 4/07/2016.

између две категорије физичких лица која могу да буду дародавци политичких странака - страначки активисти (законска терминологија је члан странке) и страначки апсиненти (законска формулација - лица која нису чланови странке). Физичка лица која су чланови политичке странке могу да дају добровољне прилоге у износу до 15. 000 конвертибилних марака годишње у календарској години а лица која нису чланови странке могу да дају прилоге чија вредност не сме да прелази износ од 10. 000 конвертибилних марака. Правна лица као дародавци имају право да дају добровољне прилоге чија укупна вредност не сме да прелази износ од 50. 000 конвертибилних марака.²³⁹ Важно је да се истакне да су законски лимити изузетно либерални у поређењу са гореописаним моделима политичког финансирања. Законодавац је политичким странкама омогућио да буду буџетски абоненти тако што је предвидео да је 0.2% буџета БиХ предвиђено за финансирање рада политичких партија заступљених у парламенту по следећој логици: 30% средстава од наведеног износа се усмерава равноправно странкама, коалицијама и независним кандидатима, 60% сразмерно њиховој заступљености у домовима Парламентарне скупштине БиХ, 10% сразмерно броју посланичких односно делегатских места која припадају мање заступљеном полу.²⁴⁰ Поред уобичајене праксе да се финансирају из чланарина, издавачке делатности, организовања страначких манифестација, политичке странке у БиХ имају право да се финансирају из прихода страначке имовине и добити предузећа која су у власништву политичких странака, уз услов да тај приход не сме да прелази 20% износа укупног годишњег прихода странке.²⁴¹ Законодавац је забранио финансирање политичких странака одређеном кругу субјеката: органима управе на централном, ентитетском, кантоналном и на нивоу Брчко дистрикта као и градским и општинским органима, јавним институцијама, јавним предузећима, хуманитарних организацијама, анонимним донаторима, верским заједницама, синдикатима, удружењима и другим непрофитним организацијама које се финансирају јавним средствима (без обзира на њихов износ), правним лицима у којима уложени јавни капитал износи најмање 25%, страним државама, страним

²³⁹ Ibid. , члан 6.

²⁴⁰ Ibid. , члан 7.

²⁴¹ Ibid. , члан 3. став 3

политичким странкама и страним правним лицима, приватним предузећима која су са органима егзекутиве на свим нивоима власти закључила одређене уговоре о јавној набавци чија вредност на годишњем нивоу прелази износ од 10. 000 конвертибилних марака. Изузетак од наведене норме представља финансирање едукативних програма које су оријентисани на промовисање и развој демократских принципа (по нашем суду ова формулација је растегљива и склона произвољном тумачењу и под њу би странке могле много тога да подведу) и на коришћење пословних просторија на основу одлуке надлежног органа.²⁴²

Финансијска контрола политичких странака није поверена независном телу (што према мом уверењу умањује ефикасност) већ је у надлежности Централне изборне комисије БиХ, која успоставља Службу за ревизију финансирања политичких странака.²⁴³ Политичка странка подлеже обавези да води пословне књиге и да Централној изборној комисији поднесе годишњи финансијски извештај као и посебан финансијски извештај за период изборне пропаганде.²⁴⁴

У законодавству **Македоније** не постоји посебан закон који регулише материју политичког финансирања јер је воља законодавца била таква да се овој области посвети неколико чланова у оквиру Изборног закона.²⁴⁵ По слову закона, изборна кампања може да се финансира из чланарина и донација физичких и правних лица. Укупна висина прилога за физичка лица ограничена је на 3.000 евра у противвредности а за правна лица износ је лимитиран на 30. 000 евра у денарској противвредности.²⁴⁶ Законом је предвиђено и финансирање трошкова изборне кампање из буџетских средстава у износу од 15 денара по добијеном гласу ако изборна листа добије 1.5% гласова у изборној јединици.²⁴⁷ Законом је забрањено да

²⁴² Ibid. , члан 8.

²⁴³ Ibid. , члан 10.

²⁴⁴ Ibid. , члан 12. ставови 1 и 2

²⁴⁵ Изборен законик, пречистен текст, Службен весник на Република Македонија, број 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16 и 99/16, доступно на: <https://drive.google.com/file/d/0B8ZpCwro9h-zM2lkMkZ-ERFo0NXc/view?pli=1>, 5/6/2016

²⁴⁶ Ibid. , члан 83. став 2

²⁴⁷ Ibid. , члан 86.

јавна предузећа и јавне установе, удружења грађана, верске заједнице, религијске групе, фондације, предузећа са уделима страног капитала, стране владе, међународне организације, стране компаније и страна лица и неидентификовани извори финансирају изборну кампању.²⁴⁸ Законом је предвиђено да учесник изборне кампање може да потроши 110 денара по бирачу у изборној јединици.²⁴⁹ Политичке странке подлежу обавези да отворе посебан рачун за изборе и да поднесу финансијски извештај о трошковима изборне кампање Државној изборној комисији, Државом заводу за ревизију и Државној комисији за спречавање корупције, у року од 30 дана од дана затварања финансијских трансакција. Наведени органи објављују финансијске извештаје на својим интернет страницама.²⁵⁰

Мањак ефикасне контроле у домену финансирања политичких странака је годинама била Ахилова пета словеначке антикорупцијске јавне политике. Иако је **Словенија** предњачила у ефектима сузбијања корупције на постјугословенском простору, Србија и Хрватска су односиле превагу у сегменту политичког финансирања будући да су нормативни оквир у овој материји знатно раније хармонизовале са међународним препорукама. Словенија, иако узорна чланица ЕУ у овом сегменту је иступала као „слободан стрелац“ и пуних пет година (прецизније 7 година уколико се рачуна време од почетка трећег круга евалуације) није хармонизовала домаће законодавство са ГРЕКО стандардима (о чему сведочи и статистика о имплементацији ГРЕКО препорука из 2009. године коју смо изнели у претходном излагању). Корак напред је направљен 2014. године када је Словенија добила признање да је на успешан, односно задовољавајући начин имплементирала ГРЕКО препоруке о транспарентности финансирања политичких странака²⁵¹, чему је претходила супстантивна интервенција у нормативни дизајн политичког

²⁴⁸ Ibid. , члан 83. став 1.

²⁴⁹ Ibid. , члан 84.

²⁵⁰ Ibid. , члан 85.

²⁵¹ Види: *Addendum to the Second Compliance Report on Slovenia “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), “Transparency of Party Funding”*, GRECO 2014, доступно на: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)5_Second_ADD_Slovenia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)5_Second_ADD_Slovenia_EN.pdf), стр. 5. , 5/6/2016.

финансирања. Измене и допуне словеначког Закона о политичким странкама²⁵² као изворе финансирања предвиђају чланарине, прилоге физичких лица, приходе од имовине и буџетска средства. Из наведене формулације јасно се види да законодавац није омогућио правним лицима да финансирају политичке странке или да не користимо еуфемизам, законодавац је забранио финансирање које потиче из средстава правних лица.²⁵³ Политичке странке у Словенији подлежу обавези да обелодане податке о доприносима физичких лица који на годишњем нивоу прелазе износ од просечне месечне бруто зараде (око 1.600 евра), уз напомену да прилози који су мањи од 50 евра могу да се дају у готовини док се новчани прилози изнад тог износа дају преко банака, штедионица и других правних лица која у складу са законом пружају услуге плаћања.²⁵⁴ Законом су предвиђене и дотације за политичке странке које су парламентарним изборима освојиле најмање 1% гласова. Коалиционе листе сачињене од две политичке странке имају право на дотације уколико освоје најмање 1,2% гласова а коалиције које чине три или више политички странака имају право на буџетска средства уколико освоје 1,5% гласова. Политичке странке и коалиције имају право на 25% буџетских средстава у једнаким деловима а преосталих 75% се расподељују сразмерно броју освојених гласова у изборним јединицама. Средства намењена за финансирање политичких странака утврђују се буџетом Републике Словеније и не смеју да пређу износ од 0.017% бруто домаћег производа оствареног у години пре усвајања буџета. Износ средстава која припадају свакој странци одређује се парламентарним буџетом.²⁵⁵

Поред финансирања редовног рада политичких странака, постоји нормативни оквир који *inter alia* регулише и покривање трошкова изборне кампање. Законом о

²⁵² Zakon o političnih strankah (Uradni list RS, št. 100/05 –uradno prečišćeno besedilo, 103/07, 99/13 in 46/14, доступно на: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO359>, 5/6/2016.

²⁵³ Ibid. , члан 21. У питању је решење које датира из 2014. године, док је ранији закон омогућавао правним лицима да буду партијски финансијери.

²⁵⁴ Ibid. , члан 22. , *Addendum to the Second Compliance Report on Slovenia “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), “Transparency of Party Funding”* GRECO 2014, доступно на: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)5_Second_ADD_Slovenia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)5_Second_ADD_Slovenia_EN.pdf),

²⁵⁵ Ibid. , члан 23.

изборима и референдумској кампањи²⁵⁶ предвиђено је да максималан трошак по бирачу у изборној јединици износи 0,40 евра и да трошкови индивидуалне изборне кампање могу да достигну вредност минималне зараде у Словенији (789.15 евра) која се утврђује 30 дана пре гласања.²⁵⁷ Политичке странке подлежу обавези да Агенцији за правне евиденције и пратеће услуге подносе исцрпне годишње финансијске извештаје у складу са рачуноводственим прописима и стандардима. Ревизија финансијског пословања политичких странака поверена је Суду за ревизију.²⁵⁸

1.2.Куповина гласова и трговина посланичким мандатима

Размена привилегија за гласове као облик покровитељске политике је феномен присутан кроз историју и актуелан у савременом политичком животу. Персонализована размена ситних привилегија за гласове је горућа тема на постјугословенском простору у време предизборних кампања и изборног дана и обично се не окончава санкционисањем учесника овог коруптивног односа. Давање и примање мита у контексту гласања је инкриминисано у свим државама обухваћеним истраживањем. Упркос интенцијама законодаваца, казнена политика је у овом сегменту неучинковита, будући да се наведени феномен, уз постојање основа сумње о крађи избора константно понавља у појединим постјугословенским контекстима (превасходно у Србији и БиХ).

Значајан облик корупције у овом контексту представља *logrolling* (ваљање клада, котрљање балвана- термин који су користиле дрвосече за заједничко покретање тешких дебала) као феномен трговине услугама односно куповине или продаје гласова за подршку властитом предлогу закона или неке мере у замену за сличну услугу. Иако не перципира *logrolling* као коруптивну праксу и прилази овом феномену опортунистички, Сјузан Роуз-Ејкерман подвлачи да у америчком Конгресу нико сам не би успео да прогура своју агенду и интересе (прогура балван), но,

²⁵⁶ Zakon o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoIS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13), доступно на: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749>, 6/6/2016.

²⁵⁷ Ibid. , члан 23. ставови 1. и 3

²⁵⁸ Детаљније види: Ibid. , члан 24. и члан 24 а.

трговином гласовима постиже се консензус, односно ситуација да „сви гласају за све“ јер се низ приватних погодности сублимира у један закон што му омогућава већу подршку.²⁵⁹

Са дугогодишњом праксом доминације партијског одлучивања о додели мандата (што је детаљније обрађено у делу рада који се односи на дизајн изборног система у Србији) у политичко-правном систему Србије коегзистирала је мумифицирана варијанта императивног мандата који је фаворизовао лојалност посланика страначком руководству. Доминација над мандатима је партијама омогућавала лаку смењивост кандидата све до одлуке Уставног суда из 2003. године која постулира да у случају разлаза са политичком странком, односно коалицијом која га је кандидовала народни посланик нема уставну обавезу да врати мандат странци, већ је реч о евентуалној облигацији која спада у сферу етике или политичке одговорности.²⁶⁰ Држећи се *stricto sensu* ове аргументације и принципа да гласају по сопственој савести, посланици се нису идеалтипски опходили према мандатима већ су их третирали као ствар којом у својинскоправном смислу могу апсолутно да располажу. Идеја слободног мандата као европског стандарда правичног опхођења посланика према својим бирачима је до крајњих мера злоупотребљена у политичком животу Србије услед трговине и отуђивања мандата у лукративне сврхе. Политички трансфери и политичко конвертитство су постали учестали до те мере да политичке партије које нису ни учествовале у изборној кометицији добијале су статус парламентарних. Услед бујања корупције у политичком животу, политички актери су постигли политички консензус о увођењу императивног мандата који је конституционализован чланом 102. ставом 2. Митровданског Устава, по ком „народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика“. Дерогирање слободног мандата и његово свођење на императивни је ојачало иначе јаку партократску компоненту политичког живота и

²⁵⁹ Сјузан Роуз Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 157.

²⁶⁰ Види: Одлука Уставног суда РС, Сл.гласник бр. 57/2003

довело је до тога да посланици постану партијски аутомати који су окренули леђа својим бирачима. На концепцију уставотворца надовезао се и креатор Закона о локалним изборима из 2007. године који чланом 47. уводи институт бланко оставке путем закључивања уговора у ком су стране уговорнице подносилац изборне листе и кандидат за одборника/одборник. Интенција законодавца је била да наведени уговор (одступајући од начела аутономије воље прим. аутор) регулише међусобне односи уговорних страна уз модалитет да подносилац изборне листе има право да у име одборника поднесе оставку на функцију у скупштини јединице локалне самоуправе. Ово парадоксално решење је дерогирао Уставни суд апострофирајући да свака јавна функција може да престане вољом њеног носиоца, која мора да буде стварна и слободно изражена (потребно је одсуство мана воље прим. аутор) а она то дефинитивно није у ситуацији када подносилац изборне листе самоиницијативно одлучи када ће унапред потписана бланко оставка почети да производи правно дејство.²⁶¹ Ова (не) правна драма имала је свој епилог у редефинисању спорне одредбе на начин да „одборник лично подноси оставку, оверену код органа надлежног за оверу потписа, председнику скупштине јединице локалне самоуправе, у року од три дана од дана овере“.²⁶² Тиме је стављена тачка на дотадашње пропусте законописца, док спорна одредба Устава о императивном мандату која је постала предмет интернационалне критике (Венецијанске комисије и Европске комисије) остаје на снази до доношења новог Устава, који би требало да редефинише карактер мандата посланика на политички и нормативно целисходнији начин.

2. Политичко законодавство

Римљани су феномен политичког законодавства формулисали у две сентенце које ни данас не губе на значају. По првој „сенатори су добри мужеви али је Сенат звер“ (Senatori boni viri: senatus mala bestia) а по другој „што је више закона, држава је

²⁶¹ Одлука Уставног суда доступна на: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/90-101274/blanko-ostavke-neustavne>

²⁶² Члан 47. Закона о локалним изборима, Сл. гласник 129/2007, 34/2010 – одлука УС и 54/2011

корумпиранија“ (*Corruptissima re publica plurimae leges*). Смисао ових максима у данашње време тумачимо као дизање руку или притисак на тастер у представничким телима као симбол давања гласа за предлоге закона који су неретко несврхисходни, неморални, номотехнички и садржински празни, који су у раскораку са општим интересом али који су партијски или ужегрупно целисходни.

Корумпирано, контролисано или политичко законодавство је у уобичајеном научном појмовном апарату индикатор немоћи парламента и произилази из његовог партијског састава, једнодомне или дводомне структуре, карактера партијског система и укупне друштвене збиље.²⁶³ Злоупотреба законодавних овлашћења као форма корупције постоји „када представничка тела фигурирају као машине за штанцовање закона по вољи и диктату политичких врхушки“²⁶⁴ што се манифестује у продаји закона које наручују пословни, криминални или страначки миљеи. Активности политичког законодавства Зоран Стојиљковић види у тенденциозном припремању и изгласавању дефектних „правних празнина“ у нормативним актима, у пројекцији неприменљивих или тешко применљивих законских решења са бројним „изненађењима“ у прелазним решењима.²⁶⁵

Према нашем уверењу, обилато коришћење правних празнина у политички посебно осетљивој материји даје крила произвољним интерпретацијама у корист политичких актера, који су неретко правно и морално необразовани али са истакнутом вољом за моћ (и свим њеним атрибутима). Анализа психолошке конституције политичких актера и одсуство моралних судова у њих није предмет институционалних аранжмана који тангирају наше истраживање. Но, оно што видим као целисходно у сврху елиминисања правног нихилизма је обавезно формулисање прескриптивних судова и њихово доследно примењивање (и санкционисање) кад су њихови адресати

²⁶³ О немоћи парламента види: Зоран Стојиљковић, *Држава и корупција*, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 127-143.

²⁶⁴ Тијана Перић, *supra note* 198, стр. 351.

²⁶⁵ Зоран Стојиљковић, „Карактер и логика корупције“, стр. 202. Наведени аутор је свестан опасности корупције на легислативном пољу, те концепт политичке корупције операционализује као „свесно припремање изгласавања мањкавих законских аката или подзаконских одлука“ а заправо се ради о „нетранспарентном вођењу евиденција финансијских трансакција, посебно у области јавних финансија.“ (*Ibid.*, стр. 5.)

титулари јавних овлашћења. Хетерономна правила би требало да обавезују заступнике јавног интереса без обзира да њихове личне аспирације, што би се конзистентно и спроводило када парламентарну тријажу не би пролазили интересно обојени прописи који са собом носи коруптивни ризик и када правосудне instance не би по аутоматизму примењивале дефектне прописе. Идеал је да трећа грана власти укаже законодавцу на неконзистентност законског нормирања и да он отклони пропусте који представљају камен спотицања у примени права.

По мом уверењу, законодавац ступа у коруптивне аранжмане из два разлога: прво, да би предузео неку службену радњу која можда и није нелегална али није ни у најбољем интересу грађана који су законодавчеви принципали и друго, да би пропустио да предузме дужно чињење и тиме занемарио своје дужности. Овај други сценарио се илуструје у неиспуњењу уставних обавеза представничких или независних тела посткомунистичких држава који су свесно пропустили да усвоје антикоруптивно законодавство.²⁶⁶ О учесталости овог манира Андрас Сајо трезвено и научно хладнокрвно констатује да „посткомунистички режими свесно користе дубиозне законе и правне стандарде да би власт снабдели ауrom демократског легитимитета што је лошије него да ништа не предузимају.“²⁶⁷

Злоупотреба законодавних овлашћења као подформа куповине политичког утицаја манифестује се у „хексагону који чине: 1. продаја закона (креирање интересно обојених закона); 2. свесно доношење лоших закона; 3. пропуштање законског регулисања појединих социјално релевантних питања; 4. блокирање антикорупцијских прописа; 5. невршење надзора над извршном влашћу; 6. неделотворне парламентарне истраге“.²⁶⁸ Све наведене форме су у неком тренутку биле заступљене у постјугословенским републикама које су заробиле државу кроз куповину законодавног и утицаја на креирање политичког одлучивања. „Мала али

²⁶⁶ Детаљније види: Расма Караклинс, *Систем ме је натерао: Корупција у посткомунистичким друштвима*, стр. 35-36.

²⁶⁷ Andras Sajó, “Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe“, *East European Constitutional Review* 7, no. 2, 1998, стр. 44.

²⁶⁸ Тијана Перић, *supra note* 198, стр. 352.

одабрана дружина“ трагача за рентом неретко је преузимала контролу над легислативом јер је креирала законе или се уздржавала од нормирања поједине материје по диктату коруптора махом из пословног миљеа, обесмишљавајући притом концепт представничке демократије и партиципацију шире јавности. Корумпирано законодавство као генусни појам у себи инкорпорише три појавне форме: корупцију у процесу израде прописа, корупцију у самим прописима и корупцију приликом њиховог усвајања. У првој ситуацији, чланови радних група за израду нацрта закона које образују формални предлагачи (најчешће су то министарства, прим. аутор) свесно а често из незнања или страха од политичко-партијске одмазде учествују у номотехничком осмишљавању решења која обилују коруптивним ризицима и подстицајима. Као резултат њиховог тенденциозног или ненамераваног делања јављају се материјални и формални недостаци у прописима који се огледају у нејасним формулацијама које омогућавају произвољну примену, широку дискрецију или у фаворизовању подзаконског нормирања материје која би требало да буде законски нормирана. Финалну инстанцу законодавне драме са елементима корупције представља чин усвајања прописа, који се у политичкој култури постјугословенских транзиционих држава обавља по аутоматизму, без или са врло мало конструктивне јавне расправе о предлозима закона.

Да би се предупредила раширена пракса куповине законодавног утицаја, моја *de lege ferenda* препорука је да се у нормативну делатност постјугословенских република уврсти процена коруптивних ризика у предложеним или усвојеним нормативним актима, као незаобилазна методолошка алатка. На овај начин би се предупредиле материјалне и формалне мањкавости које фигурирају у прописима и сузило би се потенцијално коруптивно поље. Институционално би било најцелисходније да се *ex ante* процена ризика стави у мандат независних институција које би биле власне да оформе властити методолошки инструментаријум помоћу ког би детектовале потенцијалне коруптивне ризике. У Јужној Кореји и Летонији процену ризика у

прописима врше антикорупцијска тела и дају препоруке за њихово отклањање,²⁶⁹ што би по мом уверењу био најадекватнији правни трансплант, кад би било политичке „памети“ (*alias* политичке воље), која је покретачки дух или кочничар антикорупције као јавне политике. Ова опсервација долази до изражаја на примеру Републике Србије у којој мањка политичка воља да се изменама кључних прописа (Закона о Агенцији за борбу против корупције, Пословника Владе и Пословника Народне скупштине) као обавезан елемент образложеног предлога закона уведе анализа ризика на корупцију. Методологија за процену ризика корупције у прописима као интерни акт Агенције за борбу против корупције би имао већи кредибилитет јер би се предлагачи закона обавезали да је примењују приликом припреме прописа. С друге стране, Влада би имала обавезу да предлоге закона доставља Агенцији на мишљење и по аутоматизму би се та мишљења уз предлоге закона достављали Народној скупштини.²⁷⁰

3. Корупција у трећој грани власти

Истраживање корупције у трећој грани власти у овој дисертацији биће сажето приказано из неколико разлога. Прво, истраживачки фокус ове студије усмерен је на корупцију у политичком хабитусу а судство припада домену јуридикског. Факат, носиоци правосудних функција потпадају под категорију јавних функционера с обзиром на начин њиховог избора. Друго, у државама обухваћеним нашим узорком постоји *camera obscura* оличена у непостојању евиденције о броју осумњичених, оптужених или осуђених носилаца правосудних функција за коруптивна кривична дела као ни статистика о њиховом инкомпатибилном политичком ангажману и подаци о случајевима сукоба интереса. Ако и постоје подаци, они су штур и упитна

²⁶⁹ Види: Јован Ницић, Процена ризика корупције у прописима, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/10/Rizik-korupcije-u-propisima.pdf?pismo=lat>, стр. 4. , 8/6/2016.

²⁷⁰ Ова идеја је изнета у Националној стратегији за борбу против корупције за период 2013-2018, Сл. гласник РС, бр. 57/2013 (поглавље 4. које је конкретизовано Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције мерама 4.1.1. - 4.1.6. и активностима у оквиру наведених мера).

је њихова тачност а формално стечено правничко образовање о претпоставци невиности ме опомиње да не доносим произвољне и неутемељене судове док се не докаже нечија кривица. С друге стране, не може ни да се тврди да корупција није заробила правосудну мрежу, на темељу недостатка доказа. Отуда, због ограниченог истраживачког маневарског простора, истраживачку пажњу усмеравам на институционална решења која су увећавају подстицаје за корупцију у трећој грани власти. Фокусираћу се на елаборацију стања у Србији, која у досадашњим напорима није успела да сачува дигнитет судске власти и која је прошла кроз Сциле и Харибде на путу њеног реформисања.²⁷¹ Претходно ћу теоријски размотрити концепт (не)зависности треће гране власти.

Уређење власти почива на трипартитној подели власти на законодавну, извршну и судску, уз напомену да се у уставним оквирима европских континенталних правних система судство доживљава као независно. Независност судства је утопија у државама насталим на подручју бивше Југославије јер изузев Словеније, све остале државе су заковане за систем субординације а не координације у правосуђу. Словенија прати европске трендове у области управљања судским системом који подразумевају буџетску независност судства, информатичку логистику, једнако оптерећење свих судова предметима, преношење надлежности на ниже нивое компетенције, чиме судије имају више времена да уђу у саму бит предмета. Словенија је успела да очува поверење у правосудне инстанце тако што је реципирала оне правне праксе и стране стандарде које је прихватила властита правничка традиција а за реформу правосуђа добила је позамашна средства из европских фондова која су била адекватно алоцирана.

У студијама о положају правосуђа у Србији не истиче се довољно проблем корупције носилаца правосудних функција већ се инсистира на потреби побољшања приступа правди, финансијској независности, смањењу броја старих и нерешених предмета, подједнаком оптерећењу судија и тужилаца бројем предмета, увођењем

²⁷¹ О српској варијанти реформе правосуђа види: Тијана Перић Дилигенски, Слајана Младеновић, „Реформа правосуђа у процесу приступања Србије ЕУ“, *Политичка ревија* бр. 4/2012, Институт за политичке студије, стр. 49-72.

информационо комуникационих технологија у рад правосудних инстанци уз понављање класичних тема о потреби да судска власт буде независна, објективна, ефикасна, стручна и да сталност и непреместивост буду гаранције судијске функције.²⁷² Сматрам да корупција у правосуђу махом није системског карактера, већ је персонализован инцидент који повећава осетљивост код грађана који верују у ону Аристотелову да „ићи судији значи ићи правди“.

Идеја о независности треће гране власти је европска творевина базирана на концепту „*autopoiesis* по ком се право и правни систем развијају по сопственој логици и интерним правилима која га штите од политичких захвата“.²⁷³ У европској призми судијска моћ није продукт политичког ангажмана и партијске легитимације него проистиче из технократске компоненте базиране на ванредном правничком знању и овладавању професионалним вештинама примене права. Европске судије се перципирају као релевантни епистемолошко-технократски стручњаци. Квантум судијске моћи се увећава уколико је он способан да политичка питања конвертује у „техничка питања“ која спадају у домен примене права.²⁷⁴ У европској (континенталној) литератури која разматра однос судства и политике, политичка и судска активност су два засебна ентитета заснована на применама супротних методологија и инструментаријума. Судска активност се заснива на строго формалној примени правних правила док је политичка активност руковођена

²⁷² Види студију: *Функционална анализа правосуђа у Србији*, Мултидонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа у Србији, Светска банка, 2014. Поред ове анализе, напомињемо и да је Савет за борбу против корупције изнедрио два извештаја о стању у правосуђу (2012. и 2014. године) у којима се ослањао на процедуралну компоненту треће гране власти, односно на независност правосуђа, материјални положај и стручност, одговорност, ефикасност и доступност правде, јавност рада правосудних институција и министарства, увођењу система јавног бележничтва и система извршитеља. У првом извештају о реформи правосуђа Савет се само лапидарно осврће на промену перцепције корупције у правосуђу, ослањајући се на резултате истраживања Медиум Галупа за УНДП, по којима је судство трећепласирано по степену корупције (иза политичких партија и здравства). Интерпретирајући статистичке податке, Савет закључује да перцепција корупције у правосудним органима погоршана у периоду од 2009. до 2011. године, што коинцидира са повећањем броја притужби на рад правосуђа које су упућене Агенцији за борбу против корупције. Детаљније види: *Корупција, власт, држава IV* део, приредио Савет за борбу против корупције, Београд, 2015, стр. 15.

²⁷³ Тијана Перић, „Политика и судство“, *Политичка ревија* бр. 1/2012, Институт за политичке студије, Београд, стр. 75.

²⁷⁴ Види: Britta Rehder, „What is Political about jurisprudence?“, *MPIfG Discussion Paper 07/5*, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 2007, стр. 18.

интересима и преференцијама политичких актера. Овај однос сам дефинисала као парадигму о доминацији јуридикског наспрам политичког будући да правна аргументација и резоновање улазе у процес креирања политике.²⁷⁵ Англосаксонски концепт судства полази од политичких основа примена права а судски актери се доживљавају као креатори политике који на темељу партијских или политичких калкулација и преференција оптирају за јуридикчке или политичке логике.²⁷⁶

Корупцију у трећој грани власти концептуализујем као посебну форму политичке корупције у којој носиоци правосудних функција злоупотребљавају службени положај у приватне сврхе. Реч је о облику политичке и технократске патологије, који је друштвено опасан јер подрива владавину права и нарушава принцип једнакости пред законом. Корумпирано правосуђе је антипод политички независном, стручном и непристрасном правосуђу и у њему је дошло до коруптивне матрице по којој је *политичко и партикуларно изманипулисало јуридикчко*. Коруптивно понашање делиоца правде има неколико појавних облика: *de facto* купопродаја судских одлука, селективне и лажне истраге (лажно утуживање, гоњење невиних) и неделовање тужиоца.²⁷⁷ Раније сам подвукла да је „стручно и политички независно правосуђе у свим земљама које покушавају да успоставе демократију и владавину права тешко остварив идеал јер се неретко дешава да се трећа грана власти извргне у своју супротност и постане део корумпираног система, подрива реформе и законске норме чини беспредметним и неприменљивим“.²⁷⁸ Расма Караклинс као политички разорне мапира и злоупотребе закона у корупционашке сврхе, постојање малог броја оптужби за коруптива дела што говори о свој илузорности судског гоњења корупције као и било који облик тужилачког саучесништва у корупцији.²⁷⁹

²⁷⁵ Тијана Перић, *supra note* 273, стр. 74.

²⁷⁶ Детаљније види: *Ibid.*, стр. 70, 75.

²⁷⁷ Опширније види: Расма Караклинс, *Систем ме је натерао: Корупција у посткомунистичким друштвима*, ОЕБС, Београд, стр. 37.

²⁷⁸ Тијана Перић, *supra note* 198, стр. 352-353.

²⁷⁹ Расма Караклинс, *Систем ме је натерао: Корупција у посткомунистичким друштвима*, ОЕБС, Београд, стр. 37-38.

Емпиријско искуство показује да правосуђе у државама посткомунистичке транзиције, између осталог, лоше функционише и због корупције. Корупција као главни кочничар у администрирању и спровођењу правде онемогућава правосудне системе да функционишу као брана другим гранама власти. Коруптивне подстицаје у трећој грани власти детерминише како усвајање тако и непостојање закона који регулишу управљање приватним тржиштем а за чију примену судијама недостају искуство и обуке, што додатно компликује судску акцију (примену права) код континенталних правника свикнутих на механичку јуриспруденцију. Ако се пође од премисе да су закони релативно јасни, подмићивањем се ипак може стићи до пречице, тј. могу се избећи трошкови и предупредити непријатности судске процедуре, поготово што „олимпијско начело“ брзог, јефтиног и ефикасног решавања спорова узима примат, те су грађани спремни да дају а судије да приме мито како би избегли „судске одисеје.“²⁸⁰

Правосуђе које је окарактерисано као корумпирано не може да буде чувар конституционалних начела, поготово начела легалитета и независности. Ако и постоји сумња у корупцију у трећој грани власти, аутоматски се сумња у стручност, независност, ефикасност, непристрасност носилаца правосудних функција, те се нужно намеће реформисање треће гране власти. Важно је да се напомене да је правосудна реформа комплексна са стручног али и са политичког аспекта јер пред реформаторе ставља дилему између кооптирања постојећих носилаца правосудних функција и административног особља или избора нових гонилаца и делилаца правде (нова персонална решења). У државама посткомунистичког блока наведена дилема је на агенду ставила и проблем лустрације, што је додатно закомпликовало реформаторске подухвате.

Феномен сродан правосудној корупцији је злоупотреба контролних, истражних и надзорних овлашћења у приватне сврхе, чиме се мумифицира и подстиче корупција, уместо да се елиминише. Посебан облик ове корупције је корупција самих антикорупцијских органа (*medice, cura te ipsum!*) за чије сузбијање је неопходан јавни

²⁸⁰ Тијана Перић, *supra note* 198, стр. 353.

надзор и одговорност. Расма Караклинс у ову типологију подводи и злоупотребу истражних и судских овлашћења ради политичких уцена и присиле, као комунистички реликт који се одвија по матрици коришћења претње кривичним гоњењем ради политичке контроле на основу компромитујућег материјала (тзв. компромат) као институционалног механизма за уцењивање.²⁸¹ Компромићујући материјал или компромат је вид политичке вулгарности, утемељен као постсовјетски изум у циљу дискредитовања политичких или економских противника. Компромат се користи као доказ за коруптивне наводе и увек је усмерен против стабилности режима, ка подвргавању и потискивању, бескомпромисној победи која се не темељи на одмеравању политичких снага и политичкој аргументацији. Не може да се посматра као антикоруптивна алатка, јер он то није, већ је реч о злоупотреби антикоруптивних идеја зарад постизања приватних циљева који се постижу дискредитовањем опонената. Овај материјал никад није усмерен на откривању истине и санкционисању оних који ступају у коруптивне аранжмане. Компромат као поверљив садржај (информација, уговор, телефонски разговор...) обелодањује се путем масовних медија и има улогу да морално или политички уништи, држи под контролом или оптужи за криминалне активности одређено лице. Историјске форме које су пандан компромату, у контексту оптуживања за корупцију, биле су присутне у старом Риму, у средњовековној Европи, Русији у време Петра Великог, *ancien regime* и јакобинској Француској.²⁸²

Политичку зависност и коруптивни потенцијал треће гране власти у Србији генеришу уставотворчеве одредбе о избору носилаца правосудних функција. Уставотворац је надлежност за избор судија који се први пут бирају на судијску функцију поверио Народној скупштини а не Високом савету судства.²⁸³ Уставотворац се евидентно водио политичким мотивима и имао је интенцију да камуфлира политички утицај на избор судија тако што је за први избор предвидео обавезан

²⁸¹ Детаљније код: Rasma Karaklins, "Typology of Post-Communist Corruption", *Problems of Post-Communism*, vol. 49, no. 4, July/August, 2002, стр. 30.

²⁸² О природи, историји и манифестацијама компромата види опширније код: Akos Szilagy, "Kompromat and Corruption in Russia" in *Political Corruption in Transition*, стр. 207-230.

²⁸³ Види: члан 147. Устава

пролазак кроз скуштинску клупу (парламентарну инстанцу) чиме је судије учинио зависним од политичке импресије парламентарне већине.²⁸⁴ Конституционално решење је парламенту дало примат у избору судија док је Високи савет судства, као орган који је гарант независности и самосталности судија сведен на „климоглавца“ који по аутоматизму преводи судије из привремених у трајне вршиоце судијске функције. Венецијанска комисија је дала мишљење да именовања судија редовних судова нису питања која су адекватна за гласање у парламенту, јер постоји опасност да политички интереси однесу превагу над објективним заслугама кандидата.²⁸⁵ Моја *de lege ferenda* препорука је Високи савет судства бира све судије, без обзира да ли се бирају на орочени мандат или на сталну судијску функцију. Избор јавних тужилаца је исполитизован у још већем квантуму јер њих бира Народна скупштина, на предлог Владе²⁸⁶, што их чини апсолутно зависним од политичке воље.

Други потенцијални коруптивни ризик произилази из недовољно прецизног конституционалног поимања института неспојивости судијске функције. Иако уставотворац забрањује политичко деловање судија,²⁸⁷ (што је ван сваке сумње гаранција институционалне и персоналне независности судства), препустио је законодавцу да уреди које су функције, послови или приватни интереси инкомпатибилни са судијском функцијом. Сматрам да је уставотворац требало да нормира каталог политичких функција, односно да таксативно наведе јавне функције које су неспојиве са обављањем судијске функције, чиме би се попунила правна празнина која подстиче произвољна тумачења и праксе које су науштрб јавног интереса.

Уставотворац је судије учинио политичким актерима али им је загарантовао слабију имунитетску заштиту у односу на ону коју уживају носиоци законодавне, извршне

²⁸⁴ Ратко Марковић је упутио оштру критику овом решењу, наводећи да је „одлука о избору дискрециони акт парламента у чијем доношењу претежну улогу имају политички (страначки) разлози уместо оних објективних и суштинских“. Види: Р. Марковић, *Уставно право*, Правни факултет, Београд 2012, стр. 523.

²⁸⁵ Види мишљење: CDL-JD(2007)001rev-srb, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2007\)001rev-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2007)001rev-srb), 1/09/2016

²⁸⁶ Члан 159. став 2 Устава

²⁸⁷ Члан 152. Устава

власти и судије Уставног суда. Судијама се гарантује имунитетска заштита у професионалном капацитету оличена у материјалном и процесном имунитету. Прва категорија подразумева заштиту од одговорности за изражено мишљење или гласање приликом доношења судске одлуке али остаје спорна одговорност судија у претходној деоници поступка расуђивања. Процесни имунитет штити судију од лишења слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у обављању судијске функције.²⁸⁸

4. Конфликт интереса јавних функционера

Конфликт (сукоб) интереса јавних функционера је *par excellence* форма корупције у постјугословенским транзиционим контекстима свикнутим на преплитање јавног и приватног интереса у обављању дужности или посла. Ретки су политички егземплари честитости у вршењу јавних функција у политичким традицијама на нашим просторима. Као куриозитет често се наводи Јован Илић, прослављени српски песник романтизма који је био секретар Светоандрејске скупштине а доцније и министар правде, који је, према предању на свом столу држао две бочице мастила, десну намењену за државни посао а леву за његове личне писаније.²⁸⁹ Илићеве политичке колеге, што претече што следбеници, обилато су користили све чари политике које су им биле зајемчене законима. Јован Скерлић је у своје време скренуо пажњу на аномалије политичког система које су подстицале сукоб интереса јавних функционера, попут оних које омогућавају министрима да буду чланови управе банака које закључују уговоре о зајму са државом а истовремено онемогућавале чиновнике финансијске струке да буду чланови истих.²⁹⁰

Политички непотизам, као форма сукоба интереса носилаца највиших политичких овлашћења практикован је у социјалистичкој Југославији, о чему сведоче бројни

²⁸⁸ Члан 151. Устава

²⁸⁹ Види: Zvonimir Kulundžić, *Op. cit.*, стр. 12.

²⁹⁰ Види: Јован Скерлић, *Сабрана дела, књига седма*, Просвета, Београд, 1964, стр. 392.

примери.²⁹¹ Крила неформалним непотистичким праксама давало је одсуство регулисања ове материје, која је постала значајна тема на политичкој и правној агенди приступањем постјугословенских република Европској унији. Ступањем на јавну функцију, функционери постају чувари јавног интереса који не смеју да подреде приватним жељама, амбицијама или интересима блиских лица попут чланова фамилије, пријатеља итд. Ова опасност има појачан интензитет у постјугословенском окружењу које има културолошке корене у менталитету клана, те се сматра нормалном појавом да се функционер кад ступи на дужност прво побрине за својту а у секундарном плану остаје опште добро и меритократија. Носиоци јавних овлашћења у државама обухваћеним нашим истраживањем практикују непотизам и кронизам, кроз запошљавање или погодновање при запошљавању чланова породице, пријатеља или припадника неке уже неформалне групе, који често немају квалификације за одређене послове. Аморални фамилијаризам на постјугословенском простору је одраз партикуларизма као персоналне облигације засноване на лојалности члановима породице, који вуче корене из предкапиталистичког феудалног друштва. Још је Макс Вебер истицао да су лојалност и тржиште у међусобном несагласју и да је партикуларизам супротност универсализму који рефлектује тржишне норме.²⁹² Листа непотистичких пракси на постјугословенском поднебљу је неисцрпна и у штампаним медијима готово на дневном нивоу обелодањују се примери који узбуркају јавност али не буду санкционисани и све се заврши у складу са оном народном „сваког чуда за три дана доста“.²⁹³ Ове праксе су поражавајуће јер су индикатори одсуства владавине права и

²⁹¹ Примери Петра и Ивана Стамболића, браће Поздерац, Густава и Димитра Влахова, Слободана и Борислава Милошевића. Често се као својеврстан изузетак наводи пример министарке Раде Трајковић која је поднела оставку на иницијативу партије чији је била члан због погодновања при запошљавању свог брата. Примери наведени према: Дејан А. Милић, Непотизам – посебан облик сукоба интереса јавних функционера, *Свеске за јавно право* бр. 21/2015, Фондација центар за јавно право, стр. 11., доступно на: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dejan_A_Milic.pdf, 14/07/2016

²⁹² Seymour Martin Lipset and Gabriel Salman Lenz, „Corruption, Culture and Markets“ in Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington, eds., *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books, 2000, стр. 119.

²⁹³ Еклатантан пример непотизма у Хрватској је случај брата премијера Милановића који је добио кредит од Хрватске банке за обнову и развој тек кад му је брат постао први човек владе. У Црној Гори издвајамо примере генералног директора црногорског јавног сервиса и гувернера Централне банке који су запошљавали чланове својих породица. Интересантан је и случај словеначког представника у

флагрантног кршења позитивног антикорупцијског законодавства које је евидентно само пука декларација и форма која мора да се испоштује због евроинтеграцијског процеса. Посебан проблем видим у бујању толеранције на корупцију код грађанства, које је свесно да ниједно егзистенцијално питање не може да реши без коруптивних аранжмана. Грађани гледају у очи негативној селекцији, напредовању по подобности а не по способности и селективној правди у чије мреже се ухвате најситније рибе у коруптивном ланцу а велике се махом извуку.

Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) је препознала опасност од сукоба интереса носилаца јавних овлашћења као универзалног феномена очишћеног од просторне и временске одреднице и понудила је дефиницију овог концепта као „сукоба између јавне дужности и приватног интереса јавног функционера тако да интерес функционера у приватном својству може непримерено да утиче на обављање његове/њене службене дужности и обавеза“.²⁹⁴

Да би се превенирале ове праксе које су неправичне и штетне, у постјугословенским републикама постепено је дошло до споља изнуђеног буђења нормативне свести да се уреди област сукоба интереса. Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција из 2004. године **српски** законодавац је први пут концептуализовао ову материју. По инерцији, законска решења нису одговарала стварности па је уследило ново конституционално и законско нормирање које је у границама могућег исправило недостатке уочене у правној пракси. Од 2006. године, забрана сукоба интереса је постала конституционална категорија која има снагу уставног начела, према коме „нико не може да врши државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословним и приватним интересима, а постојање сукоба интереса и одговорности при његовом решавању одређује се Уставом и

Европском парламенту који је као своје асистенте запослио своју кћерку и бившу свастику свог сина. У БиХ непотизам постоји на централном и ентитетским нивоима. Син председнице владе Републике Српске запослен је у јавном предузећу које је јединствено за оба ентитета. Македонија обилује примерима ситног непотизма (погодовање при запошљавању у позориштима) а непотизам у Србији је „вулгарни“ према оцени Дејана Милића. О примерима непотизма детаљније види: Ibid. , стр. 39-40.

²⁹⁴ Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>, 13/07/2016.

законом.²⁹⁵ Ова уставна норма је била исходна тачка за доношење Закона о Агенцији за борбу против корупције који је дерогирао претходни законски текст и поверио новооснованој независној институцији мандат у погледу сукоба интереса.

Закон о Агенцији за борбу против корупције операционализује сукоб интереса као „ситуацију у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес“.²⁹⁶ Поред основног концепта, законодавац дефинише појмове који су незобилазни за разумевање сукоба интереса – функционер, јавна функција, приватни интерес и повезано лице. Појам функционера обухвата релативно широк круг лица (изабрана, постављена или лица која су именована у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава које је основала или чији је члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и сва лица које бира Народна скупштина).²⁹⁷ Јавна функција је она функција која се обавља у горенаведеним органима и она подразумева овлашћења руковођења и одлучивања (доношење општинских и појединачних аката).²⁹⁸ Круг повезаних лица обухвата таксативно наведена лица (супружнике или ванбрачне партнере функционера, крвне сроднике у правој и побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитеље или усвојенике функционера) као и „свака друга правна или физичка лица која се према другим основама и околностима могу оправдано сматрати интересно повезаним са функционером“.²⁹⁹ Под приватним интересом законодавац подразумева било какву корист или погодност за функционера или повезано лице. Законодавац је имао интенцију да нормирањем сукоба интереса функционерима забрани вршење друге јавне функције. Но, како *nula regula sine exceptione*, непосредно изабрани функционери могу да врше више јавних

²⁹⁵ Члан 6. Устава Републике Србије

²⁹⁶ Члан 2. став 6 Закона о Агенцији за борбу против корупције, Сл. гласник РС, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС

²⁹⁷ Ibid. , члан 2. став 1

²⁹⁸ Ibid. , члан 2. став 3

²⁹⁹ Ibid. , члан 2. став 4

функција у конституционално дефинисаним границама.³⁰⁰ Агенција је овлашћена да на начин и у роковима одређеним законом даје одобрења изабраним, постављеним или именованим функционерима за обављање друге јавне функције, на основу њихових захтева будући да функционери подлежу обавези пријављивања сукоба интереса.

Функционерима је омогућено да врше функцију у политичкој странци и политичком субјекту али су обавезни да повуку демаркциону линију између ових делатности (забрана коришћења јавних ресурса и скупова за промоцију политичког ентитета ком припада, предочавање саговорницима и јавности да ли иступа као функционер или члан партије).³⁰¹ Законом је регулисано обављање другог посла или делатности у време ступања на јавну функцију кроз дефинисање процедуралних корака које треба да предузму функционери и Агенција у законом одређеним роковима.³⁰² Функционерима је забрањено да оснивају привредна друштва или јавне службе за време вршења јавне функције уз могућност чланства у струковним удружењима и органима удружења.³⁰³ Функционери који имају управљачка права у привредним друштвима подлежу обавези да их пренесу на правна или физичка лица која нису повезана лица и која ће у своје име а за рачун функционера да их врше до престанка јавне функције. Чином преноса управљачких права, ова лица потпадају под категорију повезаних лица.³⁰⁴ Превентивна димензија сукоба интереса манифестује се у забрани пантофлаже, односно заснивања радног односа или пословне сарадње са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју је вршио функционер, две године по престанку функције.³⁰⁵ Законодавац није био радикалан у својим ставовима те је предвидео

³⁰⁰ Ibid. , члан 28. став 3

³⁰¹ Ibid. , члан 29.

³⁰² Види: Ibid. , члан 31.

³⁰³ Види: Ibid. , чланови 33. и 34.

³⁰⁴ Ibid. , члан 35.

³⁰⁵ Ibid. , члан 38.

могућност ангажовања функционера у приватном или међународном сектору на основу добијене сагласности Агенције.³⁰⁶

За разлику од српског, **хрватски** уставотворац није се определио за уставно нормирање материје сукоба интереса, већ је нормирање ове области препустио законодавцу. Прво је донет Закон о спречавању сукоба интереса у обављању јавних дужности из 2003. године који је носио са собом многе мањкавости,³⁰⁷ које су елиминисане доношењем Закона о спречавању сукоба интереса из 2011. године.³⁰⁸ Сукоб интереса према слову Закона постоји када је приватни интерес функционера у супротности са јавним интересом у три ситуације: 1. када приватни интерес функционера утиче на његову непристрасност у обављању јавне дужности (стварни сукоб интереса као квалификовани облик); 2. када се основано може сматрати да приватни интерес функционера утиче на његову непристрасност у обављању јавне дужности и 3. када приватни интерес функционера може да утиче на његову непристрасност у обављању јавне дужности (потенцијални сукоб интереса као најблажа форма).³⁰⁹ У закону је *numerus clausus* системом наведен круг јавних функционера а за чланове њихових породица одређује се ужи круг лица у односу на српски модел: брачни и ванбрачни партнери, сродници по крви у правој линији, браћа и сестре, усвојитељи и усвојеници, који се сматрају повезаним лицима.³¹⁰

Законски текст у целини узев стоји на бранику јавног интереса ког сматра супериорним у односу на приватне интересе и аспирације функционера и лица повезаних са њим. У случају сумње о постојању сукоба интереса, функционери су обавезни да затраже мишљење Повјеренства за спречавање сукоба интереса у обављању јавних дужности,³¹¹ као сталног, независног и самосталног државног органа које поред контроле имовине и прихода функционера примарно решава о

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Критику законских решења види код: Kregar, op. cit. , стр. 39-42.

³⁰⁸ Zakon о sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine RH 26/11, 12/12, 124/12, 126/12 – odluka US, 48/13, 57/15

³⁰⁹ Ibid. , члан 2.

³¹⁰ Ibid. , члан 4. ставови 2 и 5

³¹¹ Ibid. , члан 6.

сукобу интереса са различитих аспеката (покреће поступак сукоба интереса и доноси одлуке о томе, израђује смернице и упутства функционерима у сврху превенирања сукоба интереса, спроводи едукацију функционера о овој материји, сарађује са надлежним органима овлашћеним за измене прописа у овој области и иницирање потребних измена као и остваривање сарадње са невладиним и међународном организацијама у домену спречавања сукоба интереса.³¹² Повјеренство је овлашћено да у случају повреде законских одредаба изриче три врсте санкција: опомену, обуставу исплате дела нето месечне зараде и јавно објављивање одлуке Повјеренства.³¹³

Закон је јавним функционерима онемогућио чланство у управним телима и надзорним одборима привредних друштава, управним већима установа, надзорним одборима фондова као и забрану обављања послова управљања у привредним субјектима. Законодавац је предвидео изузетак од овог општег правила лимитирајући чланство функционера у највише два управна већа или надзорна одбора који су од посебног значаја за државу, јединицу локалне или регионалне самоуправе.³¹⁴ Законодавац је био начелног става да функционери не смеју да интересно погодују себи или другој особи, што је конкретизовано у обавези функционера који има 0,5% деоница или удела у капиталу привредног друштва да пренесе своја управљачка права на другу особу са којом није непотистички повезан или на посебно тело.³¹⁵ Постоји и повратна забрана за привредни субјект у ком функционер или члан његове породице поседује наведени удео да не може да ступи у пословни однос са органом јавне власти у којем функционер врши своју дужност нити сме да буде члан заједнице понуђача или подиспоручилаца у том пословном односу. Правни акти који су донети супротно овим забранама не производе правна дејста, односно ништави су.³¹⁶ Забрана непотистичких пракси појачана је одредбом по којој је функционер обавезан да благовремено обавести Повјеренство о случају када орган у ком

³¹² Ibid. , члан 30.

³¹³ Ibid. , члан 42.

³¹⁴ Ibid. , члан 14.

³¹⁵ Ibid. , члан 16. став 1

³¹⁶ Ibid. , члан 17.

функционер обавља јавну функцију ступа у пословни однос са субјектом у којем члан породице функционера поседује најмање 0,5% удела у власништву.³¹⁷ Законодавац је предвидео и забрану пантофлаже, спречавајући функционера да у року од једне године након престанка функције не пређе у приватни сектор, односно не прихвати именоване, избор или закључење уговора којим ступа у радни однос код правног лица које је за време вршења дужности функционера било у пословном односу или је у тренутку именовања, избора или закључења уговора из свих околности конкретног случаја јасно произлази да намерава ступити у пословни однос са органом у којем је обављао дужност.³¹⁸

Законско нормирање сукоба интереса има најдужи историјат у **Словенији**, који је почео 1992. године када је донет Закон о неспојивости вршења јавне функције са плаћеном делатношћу. Законски текст је био редефинисан и дерогиран у годинама које су уследиле, због евроинтеграцијских критеријума. У предвечерје придруживања Европској унији (два дана након формалног добијања чланства), Словенија је донела закон који је на интегралан начин приступио антикорупцијском феномену. Финални облик сукоба интереса као потенцијалног коруптивног ризика дефинисан је Законом о интегритету и спречавању корупције³¹⁹ као „околности у којима приватни интерес службеног лица утиче или ствара привид да утиче на непристрасно и објективно извршавање његових јавних задатака“.³²⁰ Закон је регулисао појам приватног интереса службеног лица као имовинску или неимовинску корист за њега, чланове његове породице (супружници, деца, усвојеници, родитељи, усвојитељи, браћа, сестре као и лица која са службеним лицем живе у заједничком домаћинству и ванбрачној заједници) и за друга физичка лица или правна лица са којима има или је имало личне, пословне или политичке контакте.³²¹ Идеја водила законодавца била је позиционирање јавног интереса у први

³¹⁷ Ibid. , члан 18.

³¹⁸ Ibid. , члан 20.

³¹⁹ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – uradno prečiščeno besedilo – ZIntPK-UPB2 од 2. 9. 2011., доступно на: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>, 20/4/2016

³²⁰ Ibid. , члан 4. став 12

³²¹ Ibid. , члан 4. ставови 4 и 13

план на начин да се функционерима онемогући остваривање било каквог недозвољеног приватног интереса. Словеначки законодавац је имао интенцију да превенира сукоб интереса јавних функционера, фаворизујући њихову примарну правну ефикасност и апелујући на функционере да буду опрезни у погледу сваког стварног или потенцијалног сукоба интереса и да учине све да га предупреду.³²² У случају сумње о постојању сукоба интереса, функционери подлежу обавези да о томе писмено обавесте свог старешину или Комисију за спречавање корупције, који одлучују о предметној ствари у року од 15 дана.³²³ Комисија за спречавање корупције је овлашћена да покрене поступак утврђивања стварног постојања сукоба интереса и у случају да утврди постојање намере о прикривању сукоба интереса, Комисија обавештава друге надлежне органе. Комисија има право да покрене наведени поступак у року од две године од дана обављања службених радњи.³²⁴ Важна помена је одредба о забрани пословања органа или организације јавног сектора који спроводе јавну набавку или спроводе поступак доделе концесија и других форми јавно-приватних партнерстава да остварују сарадњу са субјектима у којима функционер или члан његове породице учествују као носиоци пословодних функције, чланови пословодства, законски заступници или непосредно или преко других правних лица учествује са више од 5% удела у оснивачким правима, управљању или капиталу.³²⁵ На послетку, законодавац је превенирао потенцијалну пантофлажу, уводећи одредбу по којој у року од две године по престанку функције функционер не сме у односу са органом у ком је обављао своју функцију да наступа као представник пословног субјекта који с тим органом већ има или успоставља пословне контакте. Законодавац је додатно минимализовао *ex post* преплитање приватног и јавног интереса, забрањујући органу у коме је функционер обављао функцију да у року од годину дана од престанка функције послује са субјектом у

³²² Ibid. , члан 37.

³²³ Ibid. , члан 38.

³²⁴ Ibid. , члан 39.

³²⁵ Ibid. , члан 35.

коме бивши функционер непосредно или преко других правних лица учествује са више од 5% удела у оснивачким правима, управљању односно капиталу.³²⁶

Сукобу интереса као коруптивном ризику у политичкој сфери посвећена је пажња и у **Македонији**, где је ова материја нормирана Законом о спречавању сукоба интереса.³²⁷ *Ratio legis* нормирања било је спречавање злоупотребе јавних овлашћења службених лица и предупредивање ситуација у којима би приватни интереси однели превагу над јавним, о чему сведочи формулација законодавца да функционер при вршењу јавних овлашћења и дужности не сме да се руководи личним, породичним, верским, политичким нити етничким интересима и притисцима и обећањима надређених. Поред ове начелне забране, законодавац ставља вето и на следећа понашања службених лица:³²⁸ прибављање користи од вршења јавне функције, остваривање или стицање права од повреде принципа једнакости свих пред законом, злоупотребљавање права која произилазе из обављања јавних овлашћења, примање награда или друге користи за обављање послова који су у вези са јавним овлашћењима и дужностима, класичне форме активног и пасивног подмићивања (тражење или примање награде или друге користи за обављање послова који су у вези са јавним овлашћењима и дужностима, тражење или примање награде за гласање или негласање или утицање на доношење одлуке неког тела или лица у циљу остваривања личне користи или користи за лица повезана са њим, обећавање запослења, утицање на доношење одлука с циљем постизања приватног интереса или користи за њега или са њим повезана лица).³²⁹ Круг потенцијалних бенефицијара сукоба интереса („блиска лица“) је широко конципиран и обухвата лица која са службеним лицем живе у брачној и ванбрачној заједници, сродници по крви у правој

³²⁶ Ibid. , члан 36. ставови 1 и 2

³²⁷ Законот на спречување судир на интереси, Службен весник на Република Македонија 70/2007 , 128/2009 и 6/2012

³²⁸ Круг службених лица према интенцији законодавца изнетој у члану 3. ставу 2 обухвата: шефа државе, народне посланике, градоначелнике, амбасадоре и друга именована лица у иностранству, лица постављена и именована од стране Скупштине Републике Македоније, Владе Републике Македоније, постављена и именована лица у државној управи и другим државним органима, правосуђу, јавним предузећима, установама, другим правним лицима државне управе и локалне самоуправе, одборници општинских већа, одборници Већа града Скопља, као и лица запослена преко агенције за привремено запошљавање са овлашћењима утврђеним законом.

³²⁹ Члан 5. Закона, *supra* note 327.

линији као и побочни сродници закључно са четвртим степеном сродства, усвојитељи и усвојеници, тазбински сродници до другог степена као и свако друго лице које са службеним лицем има какав приватни интерес.³³⁰ Да би се елиминсао продор приватног у јавно, македонски законодавац је забранио функционерима да буду чланови управног или надзорног одбора привредног друштва, јавног предузећа, агенције, фонда и свих других организационих облика у којима доминира државни капитал.³³¹ Изузетно, функционери имају право да буду нелукративни чланови управног или надзорног органа непрофитне организације, удружења грађана и фондације која обавља научне, спортске, хуманитарне и сродне активности (остварујући права на накнаду путних трошкова), о чему морају да обавесте Државну комисију за спречавање корупције.³³² Законом је предвиђена обавеза функционера који имају власничка права у привредним друштвима или установама да их пренесу на друго тело или лица које сами овласти (осим на блиска лица дефинисана законом).³³³ Македонски законодавац је био врло ригорозан кад је заузимао суд о потенцијалној пантофлажи, у погледу рокова и сфера деловања бивших функционера, што је резултирало решењем да функционер у року од три године по престанку функције или запослења не може да буде запослен у предузећу у ком је вршио контролу нити може да успостави било какав уговорни однос за вршење јавних овлашћења и дужности. Законом је изричито забрањено да у року од три године функционер стиче акције по било ком основу у правном лицу у ком је радио или вршио надзор. Функционеру је онемогућено да у року од две године након престанка вршења јавних овлашћења да заступа физичка или правна лица у органу у ком је претходно радио, ако узима учешће у доношењу одлука у неком предмету.³³⁴ Закон предвиђа обавезу пријављивања о постојању или непостојању сукоба интереса (изјава о сукобу интереса) Државној комисији за спречавање корупције у року од 30 дана од преузимања вршења јавних овлашћења. У случају постојања сумње да је

³³⁰ Члан 3. став 1 Закона

³³¹ Члан 18. Закона

³³² Члан 20. Закона

³³³ Члан 9. Закона

³³⁴ Члан 17. Закона

посреди ситуација која представља сукоб интереса, функционер подлеже законској обавези да о томе обавести Државну комисију за спречавање корупције. Надлежности овог антикорупцијског органа кад је посреди сукоб интереса своде се на класичне нормативне активности (доношење Националног програма и акционог плана за превенцију сукоба интереса, давање мишљења о предлозима закона који се односе на спречавање сукоба интереса), процедуралне (проверавање изјава о постојању или непостојању сукоба интереса, разматрање случајева сукоба јавног и приватног интереса који произилазе из овог и других закона, спровођење мера предвиђених овим законом), координишуће (сарадња са другим државним органима у спречавању појаве сукоба интереса), едукативне (информише јавност о случајевима сукоба интереса, спроводи едукативне активности).³³⁵ У случају да утврди постојање сукоба интереса у поступку и роковима предвиђеним законом, Државна комисија има на располагању три врсте мера: јавну опомену, иницијативу за покретање дисциплинског поступка за утврђивања дисциплинског прекршаја и иницијативу за разрешење вршења јавних овлашћења или дужности.³³⁶

Нормирање сукоба интереса има интересантну генезу и у **Црној Гори**. Пионирски кораци црногорског законодавца из 2004. године, када је донет Закон о конфликту интереса нису уродили плодом јер је законски текст оскудовао контролним механизмима који би ефикасно превенирали овај коруптивни ризик. Након четири године примене мањкавог закона, уследило је друго нормирање у виду Закона о спречавању сукоба интереса,³³⁷ који је изменио физиономију Комисије за спречавање сукоба интереса, органа који има превентивну улогу јачања свести јавних функционера о предупредивању уплива приватног у јавни интерес. Надлежности Комисије биле су оријентисане на: вођење поступка и доношење одлука о повреди овог закона, давање мишљења о постојању сукоба интереса, утврђивање вредности поклоне, давање мишљења на нацрте закона и других прописа који се односе на материју сукоба интереса, иницирање измена и допуна закона ради њиховог

³³⁵ Члан 21.

³³⁶ Члан 25.

³³⁷ Сл. лист Црне Горе, бр. 01/09, 41/11, 47/11

хармонизовања са европским тековинама и другим међународним стандардима у домену антикорупцијске иницијативе и транспарентности пословних трансакција, подношење захтева за покретање прекршајног поступка.³³⁸ Због евроинтеграцијског процеса присутна је идеја да надлежности Комисије за спречавање сукоба интереса од 1.1.2016. године преузме Агенција за антикорупцију као ново, независно и самостално антикорупцијско тело, које ће инкорпорисати у себе и постојеће надлежности Управе за антикорупцијску иницијативу и Државне изборне комисије у домену контроле финансирања политичких субјеката и изборних кампања.³³⁹ Из наведених побуда, деценију након првог нормирања сукоба интереса, донет је Закон о спречавању корупције³⁴⁰ који је усавршио концепт сукоба интереса у вршењу јавних функција, као ситуације у којој приватни интерес функционера утиче или може да утиче на његову непристрасност у вршењу јавне функције.

По узору на македонског, црногорски законодавац предвиђа обавезу за јавне функционере да дају изјаву о постојању сукоба интереса органу у ком врше јавну функцију, у случају да учествује у расправи и одлучивању у ствари у којој они или са њима повезана лица имају приватни интерес. Изјава се прослеђује Агенцији за антикорупцију која доноси мишљење о постојању сукоба интереса, које даље прослеђује функционеру и органу који доноси одлуку о изузећу функционера, уколико је утврђено да постоји сукоб интереса.³⁴¹ Као потенцијалне кориснике сукоба интереса („повезана лица“) законодавац је одредио сроднике функционера у правој линији и побочној линији до другог степена сродства, тазбинске сроднике до првог степена сродства, брачне и ванбрачне партнере, усвојиоце и усвојенике, чланове заједничког домаћинства и друга физичка и правна лица са којима је јавни функционер у пословном односу.³⁴² Закон је забранио функционерима низ руководећих активности у привредним друштвима (да буду председници, овлашћени

³³⁸ Ibid. , члан 40.

³³⁹ Ова идеја је антиципирана у верзији Акционог плана Црне Горе за поглавље 23 из 2013. године, стр. 67.

³⁴⁰ Закон о спречавању корупције, Сл. лист Црне Горе, бр 53/2014

³⁴¹ Ibid. , члан 8.

³⁴² Ibid. члан 6. став 4

заступници или чланови органа управљања, извршни директори, менаџери) и обавезу да пренесу управљачка права на друга физичка или правна лица, уз напомену да законодавац не износи изричиту забрану да то буду лица која спадају у законску категорију повезаних лица (*post festum* ће ова лица постати повезана).³⁴³ Поред тога, јавни функционери не могу да врше јавне функције у јавним предузећима и јавним установама нити могу да закључују уговоре о пружању услуга и пословној сарадњи.³⁴⁴ Законодавац је стао у заштиту јавног интереса при осмишљавању ограничења по престанку јавне функције, забранивши функционерима да у периоду од две године по престанку функције пред органом јавне власти у ком је вршио функцију: а) буду пуномоћници или представници приватних ентитета или међународне организације које су у пословном односу са тим органом власти; б) заснују радни однос или успоставе пословну сарадњу са наведеним субјектима који остварују корист на основу одлука органа власти у којем је функционер обављао функцију; в) заступају правна или физичка лица у предмету у ком су у својству јавног функционера учествовали у одучивању; г) обављају послове управљања или ревизије у правном лицу у ком су најмање једну годину пре престанка јавне функције његове дужности биле сродне; д) ступе у уговорни однос или другу форму пословне сарадње; е) употребе поверљиве информације до којих су дошли у вршењу јавне функције у лукративне сврхе за себе или другог или доношењу штете другом (изузетак су информација које су иначе доступне јавности).³⁴⁵ Законодавац је за повреду законских одредаба које се односе на сукоб интереса, предвидео новчане казне за прекршаје правног лица и одговорног лица у правном лицу или државном органу, органу државне управе, органу локалне управе или локалне самоуправе, за прекршаје функционера и лица којима је престала функција.³⁴⁶

Комплексно државно уређење **Босне и Херцеговине** осликава се у плурализму законодавства о сукобу интереса, те постоји кровни закон на државном нивоу и низ

³⁴³ Ibid. чланови 11. и 10.

³⁴⁴ Детаљније види: Ibid. чланови 12. и 14.

³⁴⁵ Ibid., члан 15.

³⁴⁶ Види: Ibid., чланови 102-104.

законa на ентитетским нивоима (Закон о сукобу интереса у институцијама Босне и Херцеговине, Закон о спречавању сукоба интереса у органима власти Федерације БиХ и Закон о спречавању сукоба интереса у институцијама Брчко Дистрикта БиХ). До 2014. године, када су ступиле на снагу најновије законске измене на централном нивоу власти, Централна изборна комисија БиХ је била надлежна за примену прописа о сукобу интереса на државном нивоу, федералном и на нивоу Брчко дистрикта. Надлежности Централне изборне комисије пренете су на новоформирану Комисију за одлучивање о сукобу интереса, састављену од девет чланова (по три члана представничког дома и Дома народа Парламентарне скупштине БиХ, и директора и два заменика директора Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ, као чланови према положају).³⁴⁷ На нивоу ентитета Републике Српске фигурирале су две регулаторне инстанце – Комисија за спречавање сукоба интереса у органима власти Републике Српске као првостепена и Комисија за жалбе као другостепена.

Законодавци на различитим нивоима власти у БиХ имали су намеру да на што јединственији начин нормирају сукоб интереса и у том науму су донекле успели. Закон о сукобу интереса у институцијама власти Федерације БиХ³⁴⁸ је по својим решењима сродан закону на државном нивоу, за разлику од Закона о спречавању сукоба интереса у органима власти Републике Српске,³⁴⁹ који је мање рестриктиван. Варијетети у нормирању нису непремостиви али у држави „трајне привремености“ међународног протектората и велике правне несигурности, чак и минималне разлике у нормативном нијансирању дају крила арбитражности. Креатори закона о сукобу интереса размимолазе се у концептуализацији категорије изабраних представника. Кровни закон као изабране представнике наводи непосредно изабране чланове Председништва БиХ. Закон на федералном нивоу председника и потпредседника Федерације (које бира Парламент) наводи као носиоце извршних функција, док су у

³⁴⁷ Види: Члан 17. Закона о измјенама и допунама закона о сукобу интереса у институцијама власти Босне и Херцеговине, *Službeni glasnik BiH*, br. 87/13, доступно на: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Zakoni/drugi-vazniji-zakoni/Zak_o_iz_i_dop_zak_o_suk_in_u_in_vl_BiH_87-13_bs.pdf, 25/08/2016.

³⁴⁸ Закон о сукобу интереса у институцијама власти БиХ, *Službene novine FBiH*, br. 70/08.

³⁴⁹ Закон о спречавању сукоба интереса у институцијама власти Републике Српске, *Službeni glasnik RS*, 73/08

Републици Српској непосредно изабрани шеф државе и потпредседници носиоци извршних функција. Круг бенефицијара сукоба интереса је екстензивно постављен у крвном закону и обухвата сроднике (сроднике у правој линији, сроднике у побочној линији до трећег степена, тазбинске сроднике до другог степена и дете брачног друга) и блиске сроднике (брачни и ванбрачни партнер, дете, мајка, отац, усвојитељ и усвојеник изабраног функционера, носиоца извршне функције или саветника).³⁵⁰ Нормативни креатор Републике Српске је био либералнији у осмишљавању круга потенцијалних корисника сукоба интереса, подразумевајући под тим само чланове породице³⁵¹ (брачни или ванбрачни партнер, дете, усвојеник, усвојилац, дете брачног друга изабраног представника, носиоца извршне функције или саветника), чиме је манифестован слаб интензитет политичке воље да се превенирају потенцијални сценарији инвазије приватног у јавно. Либерализам поменутог законописца рефлектује се и у одсуству забране јавним функционерима да буду чланови надзорних одбора управних организација, за разлику од централног државног законописца који је апострофирао инкомпатибилитет јавне функције са чланством у пословодном одбору или дирекцији као и обављање дужности директора агенције за приватизацију.³⁵²

Нормативни оквири о сукобу интереса у БиХ начелно забрањују функционерима да пружају личне услуге јавним и приватним предузећима која послују са владама на било ком нивоу. Најрадикалнију забрану у том погледу садржи Закон о сукобу интереса у институцијама Брчко дистрикта БиХ који спречава јавне функционере да закључују уговоре о пружању јавних услуга са било којим јавним предузећем и само са оним приватним предузећем која су закључила уговор или послују са Дистриктом уз два кумулативна услова од којих је један временски (у периоду док јавни функционери обављају своју дужност) други се односи на вредност уговора или

³⁵⁰ Члан 3, ставови б и с, *Zakon o sukobu interesa u insitucijama Bosne i Hercegovine*, *Službeni glasnik BiH* 16/02, 14/03, 12/04, 63/08

³⁵¹ Члан 4. став 1, тачка г, *Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Republike Srpske*, *Službeni glasnik Republike Srpske*, 73/08.

³⁵² Види: *Sukob interesa: Vodič kroz pojmove i zakone u BiH*, ТИ ВИН, стр. 39. , доступно на: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/05/Sukob-interesa-vodic-kroz-pojmove-i-zakone-u-BiH.pdf>, 29/08/2016

посла који прелази вредност од 5.000 конвертибилних марака на годишњем нивоу.³⁵³ Законодавство Републике Српске у свом заштитнички настројеном маниру према јавним функционерима није их недвосмислено нити изричито спречило да закључују личне (консултантске) уговоре са владом и са јединицима локалне самоуправе иако им је забранило да закључују уговоре у пружању личних услуга са јавним предузећима и привредним друштвима који закључују уговоре са владом у износу до 30. 000 конвертибилних марака на годишњем нивоу.³⁵⁴ Овде се не ицрпљује списак свих варијетета у законској материји сукоба интереса у БиХ. Не желећи да наводим разлике у роковима код појединих одредаба, осврнула сам се на супстантивне разлике које по мом уверењу са собом носе коруптивни потенцијал.

5. Концепт трговине утицајем

Најопштије одређено, трговина утицајем је нелегална пракса употребе утицаја у извршној власти или веза са особама које су припадници владајуће структуре да би се добиле услуге или повлашћен третман. Трговина утицајем у позитивним кривичноправним законодавствима држава насталим на подручју бивше Југославије представља кривично дело са коруптивним елементом и има сличну физиономију која је последица ратификовања Кривичноправне конвенције о корупцији. Отуда, нећу засебно анализирати ово кривично дело у кривичном законодавству сваке од држава која је обухваћена овим узорком, већ ћу се фокусирати на интенције српског кривичноправног законописца.

Као и остала коруптивна кривична дела и трговина утицајем такође потпада под категорију консензуалних кривичних дела, односно кривичних дела без жртве која карактерише одсуство пасивног субјекта.³⁵⁵ Биће овог кривичног дела је у пракси

³⁵³ Члан 8. став 2, *Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*, *Službeni glasnik Brčko distrikta BiH* 43/08 i 47/08

³⁵⁴ Члан 7. , *Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Republike Srpske*

³⁵⁵ Види: *Анализа ризика у циљу процене регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима у кривичним делима корупције*, технички документ, настао у оквиру заједничког пројекта Европске уније и Савета Европе „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“ (PACS), март 2014, стр. 71.

тешко доказиво, па је у случајевима трговине утицајем у којима су главни актери лица која су носиоци јавних овлашћења потребно применити посебне доказне радње и специјалне истраживачке технике.

До 2009. године, трговина утицајем је у кривичном законодавству Србије фигурирала као кривично дело противзаконитог посредовања. Због потребе хармонизовања домаћег законодавства са европским правним стандардима (превасходно са чланом 12. Кривичноправне конвенције о корупцији) редефинисано је биће и назив дотадашњег кривичног дела и поопштрене су санкције за радњу извршења. Трговина утицајем се појављује у неколико форми које се односе на посредовање да се изврши или не изврши нека службена радња, за награду или без ње, непосредно или посредно. Прва форма огледа се у пасивном посредовању, односно у захтевању или примању награде или неке друге користи, непосредно или преко треће особе у циљу посредовања да се изврши или не изврши нека службена радња. Да би овај вид кривичног дела био извршен, неопходно је да је примљена награда или корист, односно законодавац не инсистира на томе да се посредовање заиста и збило. Друга форма трговине утицајем огледа се у активном посредовању, односно у обећању, нуђењу и давању награде за противзаконито посредовање. Трећи облик трговине утицајем подразумева да се извршило посредовање за недозвољену службену радњу или неизвршење службене радње. Четврта форма инкриминише активно посредовање а пета пасивно посредовање за недозвољену службену радњу или неизвршење службене радње.³⁵⁶

³⁵⁶ Види члан 366. Кривичног законика, Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014

(IV) УЛОГА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У РЕДУКЦИЈИ КОРУПЦИЈЕ НА ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ

1. Евроинтеграцијски замах у постјугословенским транзиционим контекстима

У уводним разматрањима истакнуто је да Европска унија као наднационална творевина пати од негативних ефеката корупције. Случајеви Бугарске и Румуније најбоље илуструју чињеницу да Европска унија није простор без корупције. Статистика показује да Бугарска и Румунија од свих чланица ове супранационалне организације остварују најлошије резултате у контроли корупције. Током 2008. године Европска унија је замрзла финансијска средства из предприсупних фондова који су били опредељени за транзициону Бугарску у процесу евроинтеграција, због њихове злоупотребе. Овај догађај је уједно био и преломна тачка у релацији Бугарске и Европске уније.³⁵⁷ Интересантно је да се напомене да злоупотреба транзиционих фондова представља највећи финансијски напор и најзначајнији облик корупције у Европској унији и њеним чланицама. Бугарска и дан данас, упркос што је постала део европске правно-политичке породице поседује слаб институционални капацитет и мањак политичке воље за предузимање озбиљних реформи, што за последицу има појаву синдрома „слободног јахача“ (*free-rider*) јер држава троши много више јавних ресурса, него што их производи.³⁵⁸

Налет евроентузијазма у постјугословенском окружењу (са изузетком Словеније) почео је 1999. године када је Европска комисија предложила стварање Процеса стабилизације и придруживања за Савезну Републику Југославију, Хрватску, Босну и Херцеговину, Македонију и Албанију. Политички акт у ком је сублимирана ова идеја

³⁵⁷ Види: Steven Gawthorpe, “Unstable Membership: Bulgaria, Corruption and Policy of the European Union“, *New Voices In Public Policy*, Volume IV, George Mason University, 2010, стр. 2.

³⁵⁸ Ibid. , стр. 7.

био је Пакт о стабилности за југоисточну Европу (10. јун 1999.) који је државама региона понудио перспективу евроатлантских интеграција и јачање међудржавне сарадње, која није била на завидном нивоу због минулих ратова и константних етничких тензија. Након колапса комунистичких режима и започињања транзиције ка демократији и тржишној економији, политичке елите постјугословенских република као и цивилно друштво декларисали су евроинтеграцијску вољу и жељу да прате *mainstream* матрицу европске правно-политичке породице. Жеља да прихвате правне тековине Европске уније била је изражена и због чињенице да постјугословенске републике историјски, географски и културолошки припадају тој Европи.

Процес придруживања посткомунистичких држава у Европској унији је повезан са обавезом увођења и имплементирања значајних промена и новина које промовише и захтева Европска унија. Татијана Костадинова је приметила да међународне интеграције могу да имају ограничавајући ефекат на корупцију, који се рефлектује кроз економске и нормативне канале. Економски притисци се ослањају на рационалне мотиве и очекивања политичких актера који су одабрали да спрече коруптивне активности у замену за користи. Према елаборацији Костадинове, нормативни притисци се рефлектују у придруживању међународним организацијама, што има позитиван ефекат на дифузију антикоруптивних идеја и норми.³⁵⁹

Калкулације кључних државних и недржавних актера оријентисане ка промовисању антикорупцијских политика зарад удовољавању захтевима Европске уније склона сам да појмим као политичку вољу. Политичку вољу у овом случају дефинишем као категорију која укључује постизање политичког консензуса о кључним реформама усмереним ка борби против корупције. Поједини теоретичари сматрају да је аргумент политичке воље главни елемент у обрачунавању са корупцијом. Кроз спољашње притиске Европске уније у претприступним аранжманима, политика условљавања с једне стране уговорнице и политичка воља с друге стране је на завидном нивоу. Но, након приступања Европској унији, механизми условљавања („бриселски штап и

³⁵⁹ Види: Tatiana Kostadinova, *Political Corruption in Eastern Europe, Politics After Communism*, Lynne Rienner Publishers, London, 2012, стр. 36.

шаргарепа“) губе на интензитету и значају и следствено томе и политичка воља бледи.³⁶⁰ Ова теза нема апсолутну потврду на постјугословенском простору, будући да подаци до којих се долази компарацијом статистичких показатеља перцепције корупције сведоче о томе да државе које су приступиле ЕУ остварују бољи учинак у сузбијању корупције иако су механизми условљавања спласнули.

У литератури се налазе и ставови да не постоји униформност политике условљавања. По једној струји мишљења, ефикасност политике условљавања на националне антикоруптивне напоре опада након што почну приступни преговори а нарочито након њиховог закључивања. Друга струја мишљења сматра да је политика условљавања већа у фазама одлучивања, а то су раније фазе у евроинтеграцијској генези. Секундарни извори литературе нуде више објашњења - да је политика условљавања најинтензивнија у ранијим фазама придруживања (што коинцидира са потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању), преко фазе одлучивања (што коинцидира са отварањем преговарачких поглавља) до става да су у финалним фазама преговора механизми условљавања најинтензивнији јер тада државе у потпуности прихватају европску антикоруптивну агенду.³⁶¹ Државе које имају амбиције да постану пуноправне чланице Европске уније подлежу обавези да ускладе (а неретко и напусте) националну политику са европском политичком агендом. Чланство у ЕУ обилује прегрштом бенефиција које са собом носи процес придруживања као и трошкови непродруживања, док се политика повинује циљевима европске политике. Многи аутори наводе негативне ефекте процеса придруживања, попут делимичног одрицања од суверенитета, померања политичких приоритета, излагања културној хомогености и повиновање супранационалном ентитету.³⁶²

³⁶⁰ Види: Dan Dionise, Francesco Checchi, "Corruption and Anti-Corruption Agencies in Eastern Europe and the CIS: a Practitioner Experience, http://www.pogar.org/publications/a_gfd/GfDII/corruptio_n/AmmanConference_08/francesco%20checchi-en.pdf, 15/01/2016

³⁶¹ Детаљније код: Kostadinova, *supra* note 186, стр. 160.

³⁶² Види: Jesus Crespo-Cuaresma, Jarko Fidrmuc, and Maria Antoinette Silgoner, "On the Road: The Path of Bulgaria, Croatia, and Romania to the EU and the Euro", *Taylor & Francis LTD*. Vol. 57. Europe-Asia Studies, 2005, стр. 843-858.

2. Утицај механизма условљавања Европске уније на борбу против корупције: промоција законодавних антикорупцијских реформи

Политички притисци Европске уније усмерени су на изградњу стабилних политичких институција и поштовање владавине права, што су уједно захтеви који су повезани са способношћу државе да спречи и санкционише злоупотребу етике у јавној служби. Политички притисци су усмерени на професионализацију бирократије и деполитизацију судства што је *sine qua non* за борбу против корупције. Економски канали утицаја ЕУ огледају се у давању финансијске помоћи државама кандидатима у зависности од успеха који оне остварују у испуњавању услова за чланство. Запамтам да је ово најзначајнији механизам **политике условљавања** будући да политичке елите и грађанство у постјугословенском транзиционом окружењу на дуги рок очекују да ће им чланство у ЕУ обезбедити економски бољитак. Нормативни притисци огледају се у јачању антикоруптивног законодавства тј. у усвајању прописа о транспарентном финансирању политичких странака и политичких активности, сукобу интереса државних функционера, прању новца, *off-shore* власништву, контроли извештаја о приходима и имовини јавних функционера, заштити сведока и специјалним истражним техникама које су неопходна карика у ланцу антикоруптивних мера.

У овом делу рада ослањам се на **парадигму институционализма рационалног избора**. Износимо научни суд да је политика условљавања ЕУ на постјугословенском простору ефикасна уколико је понуда за чланством извесна и ако трошкови усаглашавања са захтевима ЕУ нису превисоки за владајућу политичку елиту. Због тога антикоруптивни успех на постјугословенском простору објашњавам калкулацијом политичких елита да добију бенефите који произлазе из процеса придруживања. Постјугословенски политички актери имају подстицаје да искористе могућности које произилазе из чланства у ЕУ као и да предупреду високе трошкове непридруживања (који се огледају у негативним оценама у извештајима европских органа, одлагању процеса приступања ЕУ, немогућности коришћења фондова итд.).

Кључни политички актери ће настојати да спрече коруптивне активности у замену за увећање привилегија чиме се повећавају трошкови корупције у евроинтеграцијама и смањује се број актера који су спремни на коруптивно делање у политичкој сфери. У литератури су присутна становишта која улогом социјализације објашњавају напоре Европске уније усмерене ка изградњи чисте, политике поштења у државама које су потенцијални кандидати. Социјализаторска хипотеза истиче да су убеђење и процес социјалног учења (изградње) кључни за промовисање европске антикоруптивне платформе. Костадинова на ту тему запажа: „ако је исправан аргумент социјализације, интензитет борбе против корупције требало би да буде очуван након приступања Европској унији.“³⁶³

Да бих доказала утицај ЕУ на смањење нивоа перципиране корупције у постјугословенским републикама, у страницама које следе укрстићемо вредности композитног индекса (CPI) са кључним евроинтеграцијским фазама.

Табела 1. Индекси перцепције корупције за СРЈ (ДЗ СЦГ)

2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
1.3	нема података	нема података	2.3	2.7	2.8

У истраживањима перцепције корупције Transparency International, Србија је од 2000. до 2005. године заједно са Црном Гором била представљена као један ентитет те не постоје подаци о стварној раширености корупције на нивоима држава јединица. Подаци који су приказани у табели су алармантни јер сведоче о системској корупцији великог интензитета и сврставају некадашњу СРЈ у ред најкорумпиранијих држава света. Најмања вредност индекса била је 2000. године, када је од СРЈ само Нигерија била лошије рангирана. Од 2003. године ситуација се поправља, што би могло да коинцидира са почецима ратификације међународних инструмената који уводе обавезу сузбијања корупције.

³⁶³ Kostadinova, supra note 186, стр. 162.

Табела 2. Индекси перцепције корупције Србије (2006 – 2014)

2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
3.0	3.4	3.4	3.5	3.5	3.3	80 (39)	72 (42)	78 (41)

Србија је као независна држава формално започела процес придруживања Европској унији 29. априла 2008. године, када је потписан Споразум о стабилизацији и придруживању³⁶⁴ (ССП - уз напомену да је ЕУ донела одлуку да не примењује Прелазни трговински споразум ССП). Те године степен перцепције корупције Србије је на индексу перцепције корупције Transparency International (CPI) износио 3.4. Годину дана након потписивања ССП, Србија бележи мали напредак и боље рангирање на скали, са степеном перцепције корупције од 3.5. У току те године Србија је поднела захтев за пријем у чланство ЕУ. Други релевантан датум за анализу и потврду изнете опште хипотезе (X 4) је 1. март 2012. године када је Европски савет донео одлуку да се Србији додели статус кандидат за чланство у Европској унији. Те године, Србија је на CPI заузимала 80. позицију у односу на 174 државе које су чиниле репрезентативан узорак. Уследио је експанаторни скрининг (у ком је Европска комисија Србији, као држави кандидату представила правне тековине Европске уније у преговарачким поглављима) као и билатерални скрининг (Србија је Европској комисији презентовала своје законодавство и утврдила је разлике и тачке размимоилажења између националног и европског система). Крајем јануара 2014. године у Бриселу је одржана прва међувладина конференција између Србије и ЕУ, чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу. У тој години Србија је остварила најбољи резултат од када је укључена у репрезентативни узорак

³⁶⁴ Важно је да се направи дистинкција између различитих врста уговорних односа које је Европска унија дефинисала за посткомунистичке државе. Споразуми о стабилизацији и придруживању спадају у новију форму споразума које је Европска унија наменила државама обухваћеним Процесом стабилизације и придруживања (Србија, Црна Гора, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија, Албанија). Претеча ових споразума били су тзв. европских споразума о придруживању, који представљају темељ уговорних односа са државама некадашњег источног блока: Мађарском и Пољском (1991), Румунијом и Бугарском (1993), Чешком и Словачком (1993), Естонијом, Летонијом и Литванијом (1995) и Словенијом (1996).

истраживања перцепције корупције, котирајући се на 78. позицији од укупно 175 држава.³⁶⁵

Промовисање чланства у ЕУ је за Србију важна покретачка сила за дизајнирање институционалног оквира борбе против корупције као и за успостављање релевантног антикоруптивног законодавства. Егзогене политичке силе које се рефлектују кроз ЕУ детерминисале су дизајнирање амбијента за борбу против корупције у политичком систему Републике Србије. Анатомија борбе против корупције у Србији добила је свој финални облик у Акционом плану за поглавље 23 (Правосуђе и основна права)³⁶⁶, потпоглавље борба против корупције. Акциони план препознаје две области које су релевантне за борбу против корупције а то су превенција и репресија корупције. Институције надлежне да превентивно делују на појаву корупције су: Савет за борбу против корупције, Агенција за борбу против корупције, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (подвлачимо да *ex jure* није антикорупцијско тело али се сврстава у ову категорију јер његово деловање има антикорупцијске ефекте), Државна ревизорска институција. Превенција корупције је усмерена на спречавање сукоба интереса јавних функционера и државних службеника, финансирање политичких активности, приступ информацијама од јавног значаја, транспарентност поступка јавних набавки, заштита узбуњивача (лица која пријаве сумњу на корупцију), промовисање професионализација и интегритета јавне управе. Институционални апарат репресије корупције чине полиција која детектује кривична дела, јавна тужилаштва која процесуирају (гоне) корупцију и судови који су надлежни за њено санкционисање. Препоруке Европске комисије упућене Србији у извештају о скринингу а које су постале интегрални део Акционог плана за поглавље 23 фокусиране су на усклађивање антикоруптивног законодавства са правним тековинама ЕУ, на јасно дефинисање, координацију и сарадњу између различитих актера задужених за спровођење и праћење спровођења Акционог плана као и на јачање капацитета тела

³⁶⁵ Резултати доступни на: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>, 17/12/2015.

³⁶⁶ Текст Акционог плана за поглавље 23 доступан на: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023%20Third%20draft%20-%20final1.pdf>

надлежних за превенцију и санкционисање корупције како би боље координирала са другим државним органима и организацијама преко база података као и на обезбеђивање делотворних и оперативних надзорних механизма. Европска комисија потенцира делотворно спровођење прописа о контроли финансирања политичких субјеката и прописа о финансирању предизборних кампања, посебно кроз делотворне санкције у случајевима када субјекти не поднесу извештаје и када постоје доказане неправилности. Препорукама је обухваћено и унапређење законског и административног оквира за спречавање сукоба интереса и поступање у случају када сукоб постоји. Европска комисија инсистира и на креирању прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја и њиховом спровођењу у пракси, *inter alia*, у погледу информација о приватизацијама, јавним набавкама, јавним расходима или донацијама из иностранства за политичке субјекте, укључујући и информације које се сматрају „осетљивим“. Препоруке су усмерене и на предузимање мера за деполитизацију јавне управе, јачање њене транспарентности и интегритета, као и на јачање тела интерне контроле и ревизије. Европска комисија велики значај даје креирању прописа о заштити узбуњивача и спровођењу мере за јачање система контроле у јавним набавкама. Акцентат је стављен и на предузимање конкретних мера за спречавање и санкционисање корупције у уговорима о приватизацији и у целини узев, на корупцију у приватном сектору, на унапређење транспарентности и одговорност предузећа у државном власништву и под државном контролом. Од изузетног значаја су препоруке које се односе на борбу против корупције у посебно осетљивим областима попут здравства, опорезивања, образовања, полиције, царина и локалне самоуправе. Европска комисија настоји и на ревидирању главе кривичних дела против привреде у Кривичном законнику у светлу проналажења алтернатива за дело злоупотребе службеног положаја (са посебним освртом на члан 234 КЗ-а) као и на изградњи независних, делотворних и специјализованих тела надлежних за истраге/кривично гоњење корупције. Овај захтев се остварује кроз елиминисање политичког притиска у раду истражних и правосудних органа који се баве истрагама корупције и кроз унапређење сарадње и размену информација између органа укључених у борбу против корупције, укључујући и пореске и друге посредно

укључене органе, кроз бољу међусобну повезаност база података, поштујући правила о заштити података о личности. Европска комисија инсистира и на повећању капацитета за спровођење комплексних финансијских истрага упоредо са криминалистичким истрагама и на спровођењу делотворних истрага свих навода о корупцији у предметима 24 спорне приватизације (које се темеље на открићима и извештајима Савета за борбу против корупције. Циљ препорука је да се прикупе једнообразни статистички подаци о корупцији, уз повлачење јасне разлике између различитих кривичних радњи извршења и уз могућност детаљне процене дужине трајања предмета и остварених резултата. Препоруке су усмерене и на формирање законодавног и институционалног оквира за делотворно, привремено и трајно одузимање и управљање имовином која проистиче из кривичног дела. Посебна препорука Европске комисије односи се на ревидирање система имунитета, тако што ће се осигурати да постоје делотворне процедуре за скидање имунитета како исте не би ометале кривичне истраге за наводе о корупцији и криминалу. Поред наведеног, Европска комисија препоручује да се дефинишу мере за полицију и правосуђе које би спречиле „цурење“ поверљивих података о истрагама ка медијима.

Акциони план за поглавље 23 је најважнији стратешки документ у Републици Србији који дефинише активности, одговорне субјекте, рокове, финансијске ресурсе који су неопходни за спровођење дефинисаних активности, као и показатеље резултата. Наведени Акциони план има већу правну обавезност од Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције (2013-2018), будући да ће његово спровођење *de facto* надгледати Европска унија, тачније Европска комисија, политичко и извршно тело Европске уније (иако је предвиђен национални механизам раног упозорења, тј. застоја у спровођењу активности) која ће награђивати сваки постигнути успех и упозоравати на санкције у случају нереализације активности. Речју, будно око европских бирократа и њихова процена о статусу спровођења активности из преговарачког поглавља 23, биће алфа и омега за мерење антикорупцијских учинака у Републици Србији. Само отварање овог поглавља

условљено је политичким критеријумима, односно напретком који ће бити постигнут у нормализацији односа на релацији Београд Приштина.

Под политичким притиском Европске уније, Србија је ратификовала најзначајније међународне конвенције које третирају борбу против корупције. У целини узев, антикоруптивно законодавство Србије је у значајној мери усаглашено са прописима Европске уније. План потпуног усаглашавања националног правног система са европским тековинама утврђен је Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније (2014-2018), који, између осталог покрива и област борбе против корупције.³⁶⁷ Република Србија је ратификовала Конвенцију Уједињених нација против корупције³⁶⁸ (UNCAC, Мерида, 2003), која представља најзначајнији међународни инструмент у овој материји. Члан 20. UNCAC препоручује државама чланицама да размотре увођење кривичног дела „незаконито богаћење“ (*Illicit enrichment*) уколико је то у складу са Уставом и фундаменталним принципима националног правног система. Кривично законодавство Србије не предвиђа наведено кривично дело јер је то у супротности са основним начелима кривичног права и принципом индивидуалне одговорности учиниоца кривичног дела. Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала са додатним протоколима (Палермо, 2010) је имплементирана у домаће законодавство кроз низ одредаба Кривичног законика и кроз друге документе и секторске акционе планове (нпр. кроз акциони план за јавне набавке). Република Србија је ратификовала антикоруптивне прописе Савета Европе: Конвенцију о кривичноправној корупцији (Стразбур, 1999) која је ратификована Законом о потврђивању Кривичноправне конвенције о корупцији³⁶⁹ и Конвенцију о грађанскоправној корупцији (Стразбур, 1999) која је ратификована Законом о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији.³⁷⁰ Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискации прихода стечених

³⁶⁷ Текст НПАА доступан на:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/nraa_2014_2018.pdf

³⁶⁸ Службени лист Србије и Црне Горе- Међународни уговори, бр. 15/2005

³⁶⁹ Службени лист СРЈ-међународни уговори, бр. 2/2002 и Службени лист СЦГ-међународни уговори, бр. 18/2005

³⁷⁰ Службени гласник РС-међународни уговори, бр.102/2007

криминалом (Стразбур, 1990) је једна од ретких која је ратификована за време постојања СРЈ, Законом о потврђивању ове Конвенције.³⁷¹

Правна основа за заштиту финансијских интереса Европске уније предвиђена је Конвенцијом о заштити интереса Европске заједнице (ЈО С 316, 1995) која је заједно са првим и другим протоколом инкорпорисана у правни поредак Србије. Кроз категорију јавних прихода која утврђена члановима 14. и 23. Закона о буџетском систему³⁷² уводи се заштита финансијских средстава ЕУ (донација, трансфера и финансијске помоћи). Сви прописи који санкционишу злоупотребу буџетских средстава Србији, сходно се примењују и на финансијске интересе Европске уније, како би се обезбедила њихова минимална заштита. Законодавство Србије је усаглашено са Конвенцијом ОЕСД против подмићивања страних јавних службеника у међународним пословним трансакцијама (1997), кроз сет закона.³⁷³

Закључујем да су приступни инструменти Европске уније („европски штап и шаргарепа“) од велике важности за креирање политичке воље за спречавање корупције у транзиционом политичком систему Републике Србије. Желећи да изађе у сусрет европским захтевима, политичка елита у Србији је склона аматерском режирању представе о успешној борби против корупције намењену Европској комисији као гледалачкој публици, што се осликава у интегрисаним извештајима које државни органи шаљу у престоницу европске бирократије. У наведеним извештајима статистика се неретко „фризира“ и лаик би помислио да у нас тече мед и млеко иако је то далеко од истине. Рајетински менталитет српске политичке елите окренут ка наднационалном центру одлучивања у Бриселу је пекунијаран и ситносопственички

³⁷¹ Службени лист СРЈ-међународни уговори, бр. 7/2002 и 18/2005

³⁷² Службени гласник РС, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр. , 108/2013, 142/2014, 68/2015-др. Закон и 103/2015

³⁷³ Кроз Кривични законик (чланови 103-108); Закон о порезу на добит правних лица (Службени гласник РС бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002 , 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014-други закон и 142/2014), Закон о пореском поступку и пореској администрацији (Службени гласник РС бр. 80/02, 84/02-исправка, 23/03-исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06-други закон 61/07, 20/09, 72/09-други закон, 53/10, 101/11, 2/12-исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14), Закон о рачуноводству и ревизији (Службени гласник РС, бр. 46/2006, 111/2009, 99/2011-други закон и 62/2013-други закон), Закон о банкама (Службени гласник РС, бр. 107/2005, 91/2010 и 14/2015). Чланови 9. и 10. Конвенције имплементирани су кроз чланове 18- 37. Закона о међународној правној помоћи у кривичним стварима (Службени гласник РС, бр. 20/2009).

јер удворништво не резултира стварном модернизацијом. Погодно је да на овом месту направимо аналогију са извештајима које су римски војници огрезли у корупцији на балканској ветрометини (чувајући границе Римског царства) слали у Рим. И ти извештаји нису приказивали стварно стање ствари о корупцији а историјски епилог је свима познат. Ако је историја учитељица живота, онда не било згорег да се усвоје њена искуства.

Захтеви Европске уније да се испуне обавезе и санкционише лоше поступање у јавној служби дизајнирани су тако да превагну калкулације домаћих актера који су заинтересовани за аранжмане тражења ренте. Политички, нормативни и економски притисци Европске уније стварају подстицаје за политичку елиту да предузме антикоруптивне реформе и ојача институционалне, административне и нормативне капацитете неопходне за борбу против корупције. Антикоруптивни капацитети Србије на овом стадијуму приступања ЕУ као супранационалној организацији су још увек слаби а антикорупција је декларативна и краткорочна, без озбиљнијих постигнутих резултата. У складу са логиком изнете аргументације, сматрам да ће антикоруптивни успех у великој мери зависити од имплементације активности предвиђених Акционим планом за поглавље 23. Овај стратешки документ ставио је борбу против корупције у шири контекст системских реформи. Отварање овог кључног поглавља биће под будним оком Европске комисије, која ће континуирано да оцењује статус спровођења мера предвиђених планом и предлагаће могуће начине повећања учинака борбе против корупције.

Износим констатацију да се на корупцију у постјугословенском окружењу, без уплива Европске уније гледало као на пуки кривичноправни а не и политичкоправни феномен. У **Хрватској** се корупција не доживљава као локални феномен јер је на њено редуковање и санирање од великог значаја био притисак међународних фактора и међународних обавеза које произилазе из ратификације и објављивања конвенција.³⁷⁴ Кроз притиске ЕУ, Сабор Републике Хрватске је донео стратегију сузбијања корупције под називом Национални програм сузбијања корупције (2006-

³⁷⁴ Види: Kregar, op. cit. , стр. 7.

2008) и пратећи акциони план, који као приоритете постављају јачање правног и институционалног оквира за сузбијање корупције, јачање свих облика превенције, унапређење сарадње са цивилним друштвом и међународним институцијама. Формирана су тела надлежна за спровођење стратегије: Повјеренство за праћење provedбе мјера за сузбијање корупције и Национално вијеће. Повјеренство који чине високопозиционирани представници надлежних тела, укључујући и Врховни суд, УСКОК и владина тела. Радом Повјеренства координира министар надлежан за послове правосуђа и ово тело, попут Координационог тела у Србији представља координацију антикоруптивних активности на највишем политичком нивоу. Паралелно са политичким нивоом, постоји координација на стручном, односно, оперативно-техничком нивоу. Наиме, Влада је обавезала сва тела да унутар своје структуре оформе организациону јединицу за обављање послова сузбијања корупције. У Министарству правосуђа основан је Сектор за спречавање корупције који пружа подршку функционисању политичког и оперативног нивоа координације. Праћење спровођења стратегије је у надлежности Националног већа, које је основано као посебно тело Хрватског сабора.³⁷⁵ У спровођењу политике сузбијања корупције поред наведених тела, постоје и специјализоване институције попут Уреда за спречавање прања новца, Државна комисија за контролу поступака јавне набаве, Повјеренство за спречавање сукоба интереса у обнашању јавних дужности и Државна ревизија.³⁷⁶

Акциони план за спровођење наведене стратегије је ревидиран 2010. и 2012. године, на темељу импулса који су дошли из Брисела. Ревизија је узела у обзир и препоруке из Извештаја о скринингу за преговарачко поглавље 23, препоруке из годишњег извештаја Европске комисије о напретку Хрватске, као и саветодавна мишљења приступног партнерства и другог круга GRECO евалуације Савета Европе. Ревидирани акциони план је поставио као приоритете бољи надзор над спровођењем антикорупцијских мера, већу транспарентност у финансирању странака, спречавању

³⁷⁵ Види: Ibid, стр. 10-11.

³⁷⁶ О институционалном оквиру детаљније код: Lana Korunić Križarić, Marijana Kolednjak, A. Petričević, „Корупција и сузбијање корупције у РН“, *Technical Journal*, Vol. 5, No. 1, July 2011, стр. 149-150.

сукоба интереса, унапређењу квалитета у приступу информацијама од јавног значаја и едукацији државних службеника.³⁷⁷

Табела 3. Индекси перцепције корупције Хрватске (2000-2014)

2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
2.7	3.9	3.7	3.7	3.5	3.4	3.4	4.1	4.4	4.1	4.1	4.0	62(46)	57(48)	61(48)

Хрватска је остваривала брже и боље резултате у процесу придруживања Европској унији и у спровођењу европске антикоруптивне платформе у односу на Србију а лошије у поређењу са Словенијом. Вредности индекса СРП у Хрватској мењали су се током различитих фаза приступања Европској унији. Хрватска је 2001. године у Бриселу потписала Споразум о стабилизацији и придруживању, чиме је добила статус придруженог члана и потенцијалног кандидата за пријем у чланство Европске уније. Те године Хрватска је имала еволутивни скок на СРП листи – композитни индекс је износио 3.9 што је рекордни скок за Хрватску, у периоду од 2000. године када је индекс износио 2.7 што је уједно био и најлошији резултат. ССП је ступио на снагу 2005. године а у интеррегнуму од 2001. до 2005. бележи се благи пад индекса перцепције корупције, који варира од 3.7 (2002) до 3.4 (2005).

Наведени статистички подаци сведоче о томе да је налет евроентузијазма у Хрватској био интензиван у ранијим фазама одлучивања. Иако се бележи благи пад вредности композитног индекса, Хрватска је за те четири године остварила одређени бољитак у борби против политичке корупције. Половином 2004. године Хрватска је добила статус кандидата а годину дана након тога отпочели су приступни реговори. Хрватска је 2005. године ратификовала Конвенцију УН против корупције као и Кривичноправну конвенцију о корупцији Савета Европе. Кривични законик Хрватске је у значајној мери био хармонизован са међународним кривичноправним

³⁷⁷ Види: Kregar, op. cit. , стр. 11. и Lana Kogunić et al. , op. cit. , стр. 148.

инструментима. Иако је била ГРЕКО чланица од 2000. године, Хрватска је мало остварила у домену усвајања прописа који регулишу финансирање политичких активности и изборних кампања, што је била замерка коју јој је упутила Европска комисија у Годишњем извештају о напретку из 2005. године.³⁷⁸ Након овог извештаја, уследили су радикални институционални и нормативни дизајнерски захвати који су резултирали доношењем националне антикоруптивне стратегије, која је анализирана у претходним страницама. Политика условљавања ЕУ у односу на Хрватску темељила се на обавези Хрватске да успостави сарадњу са Хашким трибуналом и у зависности од остваривања овог политичког критеријума, бележен је успех у преговорима. Преговори између Републике Хрватске и ЕУ трајали су пуних шест година, са дисконтинуитетом и малим застојем између 2008. и 2009. године због нерешених граничних питања са Словенијом, која је увелико била чланица ЕУ.

Политичка воља за сузбијање корупције у Хрватској, према мишљењу појединих аутора достигла је кулминацију 2009. године, када је председник Владе, Иво Санадер абдицирао и повукао се из политичког живота. Јадранка Косор, која је заменила Санадера, испољила је делатну политичку вољу за сузбијање корупције и апострофирала је антикорупцију као један од кључних политичких приоритета нове владе.³⁷⁹ Борба против корупције је постала беспощедна и нико није био заштићен, чак ни некадашњи први човек хрватске владе. Без уплитања у личне мотиве Косорове и евентуални анимозитет према њеном политичком претходнику, концентришем се на остварене резултате у овом сегменту, који су неспорни, те излажем случај Санадера као екскурс.

У случају Санадера кључну улогу није одиграо компромат, већ доказни материјал и судски епилог. Око политичког лика и дела Иве Санадера обмотали су се краци хоботнице корупције која се манифестовала у случајевима системске политичке корупције у којима је он био централна фигура. Санадер је постао рекордер међу

³⁷⁸ Подаци доступни на :http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_142_4_final_progress_report_hr_en.pdf, приступљено 21/3/2016

³⁷⁹ Види: Zoran Malenica i Ranka Jeknić, "Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 4/2010, стр. 837.

политичким актерима на постјугословенском простору по броју корупционашких афера, подигнутих оптужница и донетих пресуда.³⁸⁰ Санадер је кренуо у судску Одисеју, дугу и неизвесну, праћену бројним обртима. Против њега је подигнуто пет оптужница (афере Фими медија, Ина-Мол, Хипо, Планинска и ХЕП-ТЛМ и ХЕП-Диоки). Санадер је кроз све ове афере у којима је прибавио имовинску корист за себе и за повезана лица, проузроковао штету у вредности од 850 милиона куна. За аферу Фими медија осуђен је на јединствену казну у трајању од девет година затвора (у казну му је урачунато и време проведено у притвору у трајању од 3 године и 8 месеци) и њему и члановима његове породице одузета је противправно стечена имовинска корист у износу од 15, 2 милиона куна. Доказано је да је преко Фими медије извучено више од 70 милиона куна из јавних предузећа и да је корист од ових финансијских трансакција имао и ХДЗ, који је на основу пресуде обавезан да врати око 24 милиона куна. Због афере у обједињеном случају Хипо и Ина-Мол осуђен је на 10 година затвора, па је Врховни суд РХ смањио казну на 8, 5 година. У међувремену је дошло до коперниканских заокрета у поступцима коју су окончани. Наиме, Врховни суд РХ је 2015. године укинуо пресуду у предмету Фими медија и вратио је на поновно суђење у првостепеном поступку због битних повреда одредаба кривичног поступка, пре свега због повреде права на правично суђење које је зајемчено Законом о кривичном поступку РХ (члан 468. став 2) и Европском

³⁸⁰ Санадер је био инволвиран у десетак корупционашких афера: ХЕП (продаја струје по нижој цени), Плива (незаконита и јефтина продаја националне фармацеутске индустрије израелском Варгу), Подравка (афера која је оштетила државни буџет за 400 милиона куна, УСКОК је подигао оптужницу за ову аферу), Тунели (склапање аранжмана за фарбање тунела Мала Капела и Свети Рок без спроведеног поступка јавних набавки, чиме је држава оштећена за 22 милиона куна), ИНА-Мол (продаја нафтне компаније мађарском Мол-у, који није имао више од 50 процената деоница), Кућа (Санадер и чланови његове породице постали су власници свих станова у згради која се налази на престижној локацији у Загребу, из које су истерани корисници станарског права), афера Фими медија (посреди је класичан фаворитизам - по директној наредби Санадера, сви послови су додељивали овој анинимној и неафирмисаној фирми за оглашавање), Нуро Alpa Adria (оптужен је да је примио мито у износу од 3 600 000 куна), Сатови и уметничка дела (поседује колекцију скупоцених сатова у вредности од 150 000 евра, које није пријавио у својој имовинској карти и поседује колекцију слика, међу којима има и оних са потписом Пикаса), Бродосплит (фабрика је злоупотребом службеног положаја одговорних лица и кроз механизме праће новца оштећена за 4, 7 милиона долара), афера Планинска (продаја зграде фабрике по знатно вишој цени од тржишне). Подаци о аферама Санадера доступни на: <http://www.24sata.hr/news/deset-najvecih-afera-bivseg-premijera-ive-sanadera-197158> и на <http://www.politikaplus.com/novost/63227/SVE-SANADEROVE-AFERE-Tereti-ga-se-da-je-drzavu-ostetio-za-vise-od-200-milijuna-kuna>, 24/03/2016

конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (члан 6.).³⁸¹ Уставни суд РХ је у јулу 2015. године усвојио уставну тужбу коју је поднео Санадер и одлучио да се предмет враћа на поновни поступак Жупанијском суду у Загребу. Аргументација овог суда заснива се на „повреди правила блажег закона у вези са уставном гаранцијом блаже казне“ као и повредом права на образложену пресуду, будући да судске инстанце (првостепена-Жупанијски суд и другостепена- Врховни суд) нису узеле у разматрање да ли је кривично дело злоупотреба службеног положаја застарело на дан када је ступила на снагу промена Устава из 2010. године. Незахвално је да се дају прогнозе у ком правцу ће се одвијати даље Санадерово кретање у правном саобраћају јер се поред описаног Гордијевог чвора чека судски епилог по преосталим оптужницама. Због хуманости и сразмерности које карактеришу кривичноправну логику и принципа да се иде *in favorem* учиниоца кривичног дела, Санадер као оптужени има право да бира примену оног кривичног закона Републике Хрватске која је најповољнија за њега, што би значило да би могао за све корупционашке афере да буде осуђен на 15 година (урачунајући и време које је проведено у притвору) затворске казне.

Да би се утврдио стваран учинак антикоруптивних реформи у Хрватској, ваљано је да се индекси перцепције корупције ове државе упореде са другим државама нове демократије. Јосип Крегар је спровео компаративну анализу (са подацима закључно до 2009. године) и дошао је до конклузије да Хрватска показује напредак уз осцилације које су мање него у другим државама и да је посредни постепени друштвени напредак а не позитивне последице свесних и планираних политика (*sic!*). Крегар даље елаборира да Хрватска каска и у темпу и у напретку у односу на државе које су спровеле структуралне економске реформе и изградиле снажне институције кадре да се изборе са овом друштвеном патологијом, као и да чланство у ЕУ није гарант да ће промене у овом домену бити брже и квалитетније.³⁸² Индекси перцепције корупције за Хрватску током вођења преговора бележе константне минималне осцилације, које

³⁸¹ Текст одлуке доступан на: <http://www.scribd.com/doc/291680275/VSRH-I-Kz-Us-130-14-10-an>, 24/03/2016

³⁸² Детаљније види: Крегар, *op. cit.*, стр. 22.

немају реверзибилан смер, што говори о антикорупцијском успеху који се остварује током средњорочног периода а које је наишао и на квалитативно-дескриптивну потврду у извештајима Европске комисије. Хрватска је постала пуноправна 28. чланица Европске уније 1. јула 2013. године, када је на СРІ листи заузимала 57. позицију. Тренд опадања перцепције корупције у Хрватској даје позитивне резултате и две године након што је постала чланица Европске уније. Пример Хрватске сведочи о томе да политичка воља за сузбијање корупције не мора нужно да спласне ако држава постане чланица ЕУ и престану механизми условљавања. Сматрамо да политичка воља овде више није ни круцијална категорија јер је постало евидентно да су институције у Хрватској уигране, да се поштују правила игре и да се примењује антикоруптивно законодавство. Хрватској се као чланици ЕУ могу ставити многе замерке на рачун непоштовања људских и мањинских права али и похвале на рачун успостављања владавине права у политичкој арили и домену антикорупције.

Упркос постигнутим резултатима у домену борбе против корупције, подвлачимо да Хрватска не спада у категорију оних европских држава које су очишћене од бивствовања системске корупције. У поређењу са Румунијом и Бугарском које су чланице ЕУ, показује боље резултате али у компарацији са Словенијом остварује знатно лошије резултате у овом сегменту. Словенија и Хрватска имају исти облик политичке културе, сличну историјску позадину, институционални апарат и законодавни оквир. Обе државе су се суочавале са корупционашким политичким аферама (Словенија: Казино афера, Патриа, Оман, Лашка пивара а Хрватска: афера Кутле, Групо, Бродосплит, Подравка, ИНА и низ других), имају сличне проблеме у деловању слободних медија и функционисању цивилног друштва, приватизација највећма није спроведена адекватно, односно на начин који би био у најбољем интересу грађана. Упркос наведеним потешкоћама и изазовима, Словенија ипак односи превагу у истраживањима перцепције корупције (иако је огранак Transparency International основан у Словенији 2009) и што је још важније, остварује боље резултате у спречавању и санкционисању злоупотребе етике јавне службе.

Јосип Крегар узроке ове тенденције проналази у ефикаснијем функционисању истражних институција Републике Словеније, постојању политичке одговорности и демократске политичке културе или сажетије формулисано: „ризичи корупције у Словенији су минимизирани, а ризичи корупције у Хрватској су прерасли у нерјешиве проблеме“.³⁸³ Крегаровом мишљењу придружио се Томислав Сунџић запазивши да је „корумпирана мимикрија либералне демократије у Хрватској вешто умотана у лов на корумпиране појединце како би се попунила кривично-правна квота осумњичених и подвукао учинак тзв. правне државе“.³⁸⁴

Напомињем да су Крегарове и Сунџићеве опсервације формулисане неколико година пре него што је Хрватска постала чланица Европске уније и да је у овом тренутку слика мало измењена. Словенија је постала чланица ЕУ скоро деценију пре Хрватске и то је важан податак који Крегар не разматра. Словенија је прва покренула процес напуштања заједничке државе и комунистичке идеологије и прва је ушла у процес евроатлантских интеграција на постјугословенском простору. После повлачења ЈНА, Словенија није била умешана у ратне догађаје ни војно ни политички, што јој је давало компаративну предност на свим пољима. Није претрпела ратне губитке, није била инволвирана у етничке тензије и отворене сукобе. Тако „неокрњена“ запутила се ка Европској унији деценију пре осталих постјугословенских република, чиме је била у предности да брже и квалитетније имплементира европске тековине. Успех словеначке елите у процесу придруживања ЕУ био је препознат у међународној заједници и пословном окружењу и следствено томе, рефлектовао се на перцепцију корупције у свим релевантним истраживањима.

Даље, Словенија је промишљеније спровела својинскоправну трансформацију над макроекономским субјектима и самостално је трговала својим финансијским капиталом, што је у значајној мери смањило коруптивне подстицаје. Међу државама источноевропске транзиције које су постале пуноправне чланице ЕУ у тренутку кад и Словенија, она се котира као држава која је најуспешније завршила процес

³⁸³ Ibid. , стр. 24.

³⁸⁴ Tomislav Sunić, op. cit. , стр. 15.

транзиције. Неколико разлога је погодовало оваквом развоју ствари: њена површина која је сврстава у категорију малих држава којима је лакше управљати у односу на веће државе као и чињеница да је започела транзицију као држава са релативно развијеном економијом. Док је била у саставу СФРЈ, Словенија је тржишно била оријентисана на извозну политику ка западу, што је имало велики значај за даље реформске кораке и усаглашавање економске политике са Европском унијом. Даворин Крачун примећује да је однос према реформама у Словенији био прилично конзервативан, са елементима градуалности а не шок терапије, уз толерисање инфлације у знатно већој мери у односу на друге државе које су у истом таласу приступиле ЕУ.³⁸⁵

Трећа грана власти ове државе доносила је пресуде на објективан, независан, ефикасан и одговоран начин, не дозвољавајући уплив политичких елемената на вршење судијске функције. Словеначке судске инстанце су санкционисале коруптивне аранжмане у којима су учешће узимале водеће политичке фигуре. Јанеш Јанша, словеначки премијер у два мандата и председник Словенске демократске странке је осуђен на затворску казну у трајању од две године и обавези да врати 37 000 евра, због кривичног дела примања мита у корупционашкој афери Патриа. Суд је доказао да је Јанша примио мито од финске компаније Патриа, коју је фаворизовао и омогућио јој продају 135 борбених возила за војску Словеније у вредности од 278 милиона евра.³⁸⁶ Афера Патриа илуструје својеврстан парадокс: компанија у држави која је призната као лидер међу најмање корумпираним државама света, била је инволвирана у механизме политичке корупције у држави која слови за најуспешнију државу посткомунистичке транзиције! Ово је круцијални емпиријски доказ за изнету

³⁸⁵ Davorin Kračun, „Tranzicija, stabilizacija i ekonomski rast: Iskustvo Slovenije“, Ekonomski pregled, vol. 56, No. 3-4 travanj 2005, стр. 145-146.

³⁸⁶ Подаци о афери доступни на: [https://sl.wikipedia.org/wiki/Afera_Patria_\(Slovenija\)](https://sl.wikipedia.org/wiki/Afera_Patria_(Slovenija)), 22/3/2016.

тврдњу да је политичка корупција кроз спрегу политике и бизниса присутна и у етички најчистијим политичким системима.

Пример Словеније потврђује евроинтеграцијску закономерност - паралелно са процесом придруживања Европској унији, редукована је корупција у Словенији, што је бележило позитивну корелацију са вредностима индекса перцепције корупције.

Табела 4. Индекси перцепције корупције Словеније (2000 – 2014)

2000	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012	2013	2014
5.5	5.2	6.0	5.9	6.0	6.1	6.4	6.6	6.7	6.6	6.4	5.9	37(61)	43(57)	39(58)

Словенија је започела процес придруживања Европској унији 1993. године када је потписан Споразум о сарадњи а три године касније формално је поднела молбу за придруживању овој наднационалној унији. Током 1997. године отворени су преговори са Словенијом, који су вођени у наредне четири године. У истраживање перцепције корупције Словенија је укључена од 1999. године, када је остварила запажен резултат (6.0), који је био бољи у односу на остале државе тзв. петог проширења. Словенија је од 10 држава које су претендовале на чланству у ЕУ имала најбоље учинке у погледу политичких и економских критеријума. Вредности композитног индекса за Словенију су се кретали око 6.0 уз осцилације и каткад благи пад, да би од 2004. године, када је Словенија постала чланица ЕУ, индекси перцепције корупције бележили константан прогрес, који је кулминирао 2008. године.

У свакој фази придруживања ЕУ, Словенија је била перципирана као најмање корумпирана држава на постјугословенском простору. У Словенији су евроинтеграције биле дефинисане као питање од националног значаја око ког је био постигнут консензус, те механизми условљавања (као заштитни знак ЕУ) нису били

интензивни. Жеља грађанства и политичке елите да имплементирају европске тековине није била изнуђена од споља о чему сведочи и евроентузијастички резултат референдума - 86% грађана Словеније се изјаснило за чланство у ЕУ. Због социјализаторског момента, политика сузбијања корупције у Словенији имала је добру базу и пре него што је Словенија формалноправно постала чланица ЕУ. Идеја да се постане уређено европско друштво и да се негује етичко поступање у вршењу јавних овлашћења није спласнула ни моментом уласка у ЕУ, за разлику од неких других држава. Време је показало да примамљиви приступни фондови и уносни пројекти нису били одлучујућа побуда за имплементирање европске политичкоправне агенде у систем Словеније.

Од 2001. године у Словенији постоји Координациона група надлежна за спречавање корупције, устројена као ресорно тело састављено од представника органа репресије (министарства унутрашњих послова, криминалистичке полиције, судских инстанци - Врховног суда и јавног тужилаштва) и превенције (царинска и пореска управа, ревизорске комисије, суда ревизора, министарства финансија и интитуције за спречавање прања новца). Влада је оформила и Кацеларију за превенцију корупције која даје предлоге антикорупцијских мера одређеним институцијама. У последњем извештају о напретку пре него што је Словенија постала чланица ЕУ, Европска комисија је констатовала да постоји солидан законодавни оквир који третира антикорупцију. Специјалне јединице у полицији су специјализоване за откривање коруптивних кривичних дела и остварују резултате у свом раду. У домену превенције корупције најслабија карика је отклањања ситуација конфликта интереса на подручју јавних набавки. Словенија је успешно имплементирала девет од дванаест GRECO препорука. Делимично су имплементиране препоруке које се односе на регулисање сукоба интереса државних службеника, увођење обавезе да јавни тужиоци пријављују своју имовину као и да Парламент размотри укидање имунитета носиоцима правосудних функција. Словенија је ратификовала све међународне нормативне инструменте који су донети пре њеног придруживања а који се *ratione materiae* односе на сузбијање корупције: Конвенцију о прању, тражењу, заплени и

конфискцији прихода стечених криминалом, Кривичноправну и Грађанскоправну конвенцију о корупцији и Конвенцијом ОЕCD против подмићивања страних јавних службеника у међународним пословним трансакцијама³⁸⁷

Црна Гора је 2006. године после спроведеног референдума напустила заједницу СЦГи као независна држава за приоритет је одредила евроатлантске интеграције. Годину дана након стицања независности, Црна Гора је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању у Луксембургу, који је ступио на снагу 2010. године. Током 2008. Црна Гора је поднела апликацију за чланство у ЕУ, да би јој 2010. године био додељен статус кандидата. У јуну 2012. званично су почели приступни преговори између Црне Горе и Европске комисије. У току 2013. године отворено је преговарачко поглавље 23, које је најрелевантније за ово истраживање.³⁸⁸

Табела 5. Индекси перцепције корупције Црне Горе (2007 – 2014)

2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
3.3	3.4	3.9	3.7	4.0	75 (41)	67 (44)	76 (42)

Као независна држава Црна Гора се појављује у истраживањима перцепције корупције *Transparency International* - а од 2007. године, што временски коинцидира почетком уговорних односа са Европском унијом. Од ове прекретнице, Црна Гора бележи позитиван тренд смањења нивоа перцепције корупције, по истој матрици као и остале државе које су обухваћене нашим узорком. Највећи скок забележен је 2009. године, која је у евроинтеграцијском календару Црне Горе интеррегнум између подношења захтева за чланство и добијања статуса кандидата. Вредност композитног индекса мало је осцилирала у години када је добијен статус кандидата, да би се при

³⁸⁷ Извештај доступан на: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmrsi_final_en.pdf, 5/2/2016

³⁸⁸ Подаци о хронологији односа Црне Горе и Европске уније доступни на: [http://www.mvpei.gov.me/gubrik e/GD- za-evropske-poslove/Crna-Gora-i-evropske-integracije/Hronologija-odnosa-Crne-Gore-EU/](http://www.mvpei.gov.me/gubrik%20e/GD-za-evropske-poslove/Crna-Gora-i-evropske-integracije/Hronologija-odnosa-Crne-Gore-EU/), 29/03/2016

наредном мерењу резултат поново побољшао. У години када су званично отворени преговори, Црна Гора је остварила најбољи резултат откад је обухваћена овим истраживањем. Преговори са Европском комисијом су у јеку, имплементирају се антикорупцијске мере, што има статистичку потврду и позитивну корелацију у вредностима композитног индекса, чије вредности не бележе реверзибилне тенденције.

Европска комисија је увела преседан у погледу начина вођења преговора са Црном Гором, који се методолошки разликује у односу вођење преговора са Хрватском и који ће следствено томе имати своју примену и на случај Србије. Европска комисија је апострофирала значај преговарачких поглавља 23 и 24, и заузела став да ће аналитички преглед законодавства прво бити урађен за ова два поглавља и да ће она бити отворена у континуитету. Постигнути успех у овим поглављима детерминисаће отварање, застој или затварање других поглавља. Напредак у спровођењу ових преговарачких поглавља пратиће се преко пролазних мерила (*interim benchmarks*).

Црна Гора и Србија, две државе чланице некадашње Савезне Републике Југославије имају заједничко наслеђе али Црна Гора остварује бржи напредак у процесу евроинтеграција у односу на Србију и боље резултате у домену антикорупције. Институционални и законодавни оквир Црне Горе је знатно скромнији у поређењу са Србијом, која ће се у процесу придруживања ЕУ равнати са својом претходницом. Акциони план за Поглавље 23 Србија је писала по угледу на црногорски модел али знатно систематичније, богатије и методолошки кохерентније. Примера ради, Црна Гора у тренутку отварања преговарачког поглавља 23 није имала основану Агенцију за антикорупцију као независно и самостално антикорупцијско тело које би имало превентивну улогу (у складу са чланом 6. UNCAC), па је одлучено да ће послове из надлежности Агенције до њеног оснивања обављати постојеће институције. Црна Гора је ратификовала најзначајније међународне нормативне алатке које третирају питање антикорупције, почев од конвенција које је ратификовала СРЈ, а потом Државна заједница СЦГ. Сукцесорском изјавом депонованом код генералног секретара УН, Црна Гора је имплементирала нормативне стандарде УН у борби

против корупције - UNCAC и Конвенцију за борбу против транснационалног организованог криминала. Услед сукцесије Кривичноправне конвенције о корупцији, *ipso facto* је постала члан Проширеног парцијалног споразума о успостављању Групе држава против корупције – GRECO.

Босна и Херцеговина је од 2003. године, када је одржан самит Европског савета у Солуну, у очима Европске уније била препозната као држава која би могла да буде потенцијални кандидат. Од тога тренутка, прецизније од 2007. године почињу уговорни односи између БиХ и ЕУ који су установљени низом споразума (о визној либерализацији и реадмисији, Привремени споразум о трговини и трговинским питањима). Најзначајнији инструмент, Споразум о стабилизацији и придруживању је БиХ потписала 2008. године, да би четири године касније био одржан дијалог на високом рангу о процесу придруживања Европској унији. До 2014. године, која је крајња временска граница дефинисана овим истраживањем, БиХ није поднела молбу за кандидатуру за чланство у ЕУ, нити је добила статус кандидата.³⁸⁹

Табела 6. Индекси перцепције корупције за Босну и Херцеговину (2003 – 2014)

2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
3.3	3.1	2.9	2.9	3.3	3.2	3.0	3.2	3.2	72(42)	72(42)	80(39)

Комплементарно са пионирским евроинтеграцијским корацима, БиХ је била интегрисана у међународна истраживања перцепције корупције. Анализом вредности композитног индекса CPI, и на примеру ове државе емпиријски је потврђена претпоставка да је процес придруживања ЕУ снажан антикоруптивни агенс усмерен на редукцију раширености корупције. БиХ је на самом почетку евроинтеграцијске пруге остварила најбољи ранг на CPI листи (2003) који се поновио и у години када је иницирано потписивање првих кључних споразума. Вредности композитног индекса

³⁸⁹ Подаци о хронологији догађаја релевантих за приступање БиХ Европској унији доступни на: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina/index_en.htm, 1/04/2016

у временском континууму бележе благе осцилације али се константно котирају око 3.0, што БиХ и даље сврстава у државу са високим нивоима корупције. Позитивне тенденције присутне су од 2012. а најбољи резултат остварен је 2014. године, када је БиХ била боље позиционирана и од Србије, која је остварила бржи напредак у евроинтеграцијама и формално отпочела претприступне преговоре. Када је реч о перцепцији корупције у БиХ, требало би да ставим исту напомену која важи и за Србију и Црну Гору док су биле у саставу једне државе - не постоје подаци о раширености корупције на нивоу сваког ентитета понаособ (што је посебно интересантно за БиХ која има артифицијелни облик државног уређења: једна република, једна федерација и дистрикт са посебним статусом), већ на нивоу једне државе, која је као таква међународно призната.

Упркос прогресу оствареном у домену истраживања корупције, БиХ се од свих постјугословенских република најспорије креће ка Европској унији. Главни узрок ове тенденције је чињеница да је БиХ дубоко етнички подељено друштво, што се осликава и на политички контекст, *a priori* на доношење политичких одлука. Процес политичког одлучивања је условљен постојањем већег броја вето играча, који неретко немају заједничку визију услед слабе сарадње између различитих нивоа власти. Непостајање униформне политике на нивоу ентитета онемогућило је заузимање јединственог става у погледу имплементирања европских тековина и спровођењу структуралних реформи, што је довело до застоја у евроинтеграцијама БиХ. Штавише, недостатак консензуса је креирао лош имиџ ове државе у очима ЕУ и довео у питање категорију њених државних и политичких капацитета. БиХ је држава у којој је међународни протекторат уведен привремено али та привременост има готово трајни карактер (трајна привременост). Политички, економски и нормативни критеријуми Европске уније усмерени ка БиХ, методолошки и идејно су исти као и према осталим државама у постјугословенском транзиционом окружењу. У годишњим извештајима Европске комисије о напретку БиХ, константно се подвлачи да је остварен слаб учинак у редуцији корупције и да су мреже патроната у политичком животу изузетно распрострањене и утицајне. Недовољно је урађено у

репресивној политици сузбијања корупције јер се случајеви високе корупције не истражују и не процесуирају. Европска комисија је детектовала да у БиХ постоји одсуство политичке воље да се из реторичког и декларативног пређе у оперативно, односно у институционалну борбу против корупције и организованог криминала. На ентитетском нивоу, препоруке ЕК за доношење стратегије која интегралистички приступа борби против корупције усвојила је Република Српска (за период 2013-2017) док је Федерација БиХ израдила акционе планове за обвезнике (односно одговорне субјекте - институције). Брчко дистрикт, упркос постојању законске обавезе није оформио тела надлежна за спровођење антикорупцијске политике. У домену политичке корупције, усвојен је Закон о сукобу интереса на државном нивоу, чије су најновије измене и допуне ишле у правцу укидања надлежности Централне изборне комисија за праћење спровођења овог закона на територији Федерације БиХ и Брчко дистрикта. Прописи о пријави имовинске користи нису унификовани а прописи који регулишу финансирање политичких странака активности нису усклађени са GRECO препорукама. У погледу заштите лица која пријаве сумњу на корупцију (узбуњивачи) на државном нивоу је донет закон којим Агенција за борбу против корупције пружа заштиту овом кругу лица. Европска комисија подвлачи да репресивна димензија борбе против корупције у БиХ не даје озбиљније резултате јер се не процесуирају на адекватан начин случајеви високе корупције. Речју, недостаје мерљивост резултата осликана у броју осуђујућих пресуда за коруптивна кривична дела против носилаца јавних функција.³⁹⁰

Македонија је евроинтеграцијски курс одредила 2001. године, након НАТО интервенције у сукоу између македонске војске и албанске мањине. Прве уговорне односе са Европском унијом Македонија је успоставила 2001. године, потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, који је ступио на снагу 2004. године, када је поднела званичну молбу за кандидатуру за чланство у ЕУ. Статус кандидата Македонија је добила 2005. године а седам година касније, одржан је дијалог на

³⁹⁰ Оцена Европске комисије за 2014. годину, изнета у Годишњем извештају о напретку БиХ доступна на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf, 1/04/2016.

високом нивоу између Македоније и Европске комисије о придруживању Европској унији.³⁹¹

Упркос налету евроентузијазма и брзом стицању статуса кандидата, Македонија још увек није отпочела приступне преговоре нити је отворила преговарачка поглавља. До стицања статуса кандидата, била је такмац Хрватској а иза себе је по евроинтеграцијском учинку оставила Србију, која није имала потписан ни Споразум о стабилизацији и придруживању. Грчка „гура клипове у точкове“ аспирацији Македоније на путу у ЕУ због спора око њеног имена, које се подудара са називом северног дела Грчке, која сматра да употреба тог имена представља безбедносну претњу по њу. ЕУ и Грчка, Македонију признају само као Бившу Југословенску Републику Македонију. Успостављање консензуса око званичног назива Македоније фигурира као питање над питањима на плану унутрашње и спољне политике.

Табела 7. Индекси перцепције корупције за Македонију

2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
2.3	2.7	2.7	2.7	3.3	3.6	3.8	4.1	3.9	69(43)	67(44)	64(45)

Македонија је укључена у истраживање перцепције корупције од 2003. године и први остварени резултат је индикувао присуство корупције високог интензитета. Стицањем статуса кандидата дошло је до малог побољшања а највећи скок остварен је између 2006. и 2007. године, које у евроинтеграцијском календару нису епохалне али сведоче о константном раду на имплементирању антикорупцијских мера. Када се СРП индекси Македоније упореде са вредностима композитних индекса Хрватске у истим фазама придруживања ЕУ, изводи се конклузија о већој присутности корупције у Македонији. Тек од 2007. године примећује се побољшање а најбољи учинак се остварује 2010. , када Македонија по статистици достиже и Хрватску која

³⁹¹ Хронологија односа Македоније и Европске уније доступна на:
http://eeas.europa.eu/theformer_yugoslav_republic_of_macedonia/index_en.htm, 4/4/2016.

је далеко одмакла у процесу придруживања Европској унији. У периоду од 2012. до 2014. године, Македонија остварује боље резултате од Србије, која је отпочела приступне преговоре, као и припреме на отварању првих приступних поглавља. Овај резултат објашњавам сигналом који је Македонији стигао из Брисела 2012. године да постоје озбиљни изгледи да ће отпочети приступни преговори, те да је неопходно да се максимизирају резултати у домену сузбијања корупције. *Vice versa*, евроинтеграцијски успех Србије упркос релативно високим нивоима корупције могао би да се објасни политичким разлозима којима се руководи Европска комисија а који се још увек не примењују на случај Македоније.

У годишњим извештајима Европске комисије за Македонију препознаје се напредак у креирању законодавне политике и институционалних механизма за сузбијање корупције. Институционални оквир је солидан и чине га тела надлежна за превенцију и репресију корупције (Државна ревизорска институција, Управа за јавне набавке, Управа за приходе, Јавно тужилаштво, Управа царина, финансијска управа полиције, Државна комисија за спречавање корупције). Као главни проблем на овом плану издваја се слаба координација између институција надлежних за санкционисање корупције и недовољно имплементирање GRECO препорука из трећег круга евалуације (које се односе на превенцију корупције за посланике, судије и тужиоце) у национално законодавство. На пољу политичке корупције постепено се мења легислативна физиономија, кроз усаглашавање одредаба закона о изборном поступка са OSCE/ODIHR препорукама и увођењем нових инкриминација које третирају нелегално трошење новчаних средстава у изборним кампањама. Европска комисија је у неколико наврата апострофирала да Македонија није ратификовала Конвенцију OECD против подмићивања страних јавних службеника у међународним пословним трансакцијама из 1997. године.³⁹² Све остале међународне инструменте који прописују антикорупцијске стандарде Македонија је транспоновала у свој национални законодавни оквир. Као и у случају Босне и Херцеговине, Европска

³⁹² Упореди Progress Report из 2011. и 2014 (у делу који се односи на anti-corruption policy) који су доступни на: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf и на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf

комисија указује на дефицитарност осуђујућих пресуда за случајеве високе корупције уз слабашне капацитете македонских судова да санкционишу коруптивна кривична дела. Статистика приказана у годишњим извештајима показује да у Македонији постоји негативан тренд поводом санкционисања коруптивних аранжмана - 2013. године је преполовљен број правноснажно осуђујућих пресуда за кривична дела са елементом корупције у односу на 2012. годину.³⁹³

³⁹³ Види: Progress Report из 2014. године, стр. 43.

(V) АНТИКОРУПЦИЈСКИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ИНЖЕЊЕРИНГ НА ПРОСТОРУ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

1. Формирање тела за борбу против корупције

Међународне интеграције посткомунистичких држава скопчане су са транспонованом међународних нормативних инструмената у националне правне системе уз паралелну измену институционалног инжењеринга који подупире нормативну димензију. Стандарди за борбу против корупције Уједињених нација, Савета Европе и Организације за економску сарадњу и развој (ОЕСД) су звезде водиле за државе изашле из комунистичког шињела. Конвенција Уједињених нација против корупције (UNCAC) прописује политику и праксу сузбијања корупције, на тај начин што предвиђа обавезу за сваку државу уговорницу да у складу са основним принципима сопственог правног система развија, примењује или одржава координисану политику сузбијања корупције којом се унапређује учешће друштва и промовише владавина права, квалитетно управљање јавним пословима и јавном имовином, интегритет, транспарентност и одговорност. Према члану 6. UNCAC свака држава уговорница основаће према потреби тело или више тела за сузбијање корупције на темељу: политике предвиђене чланом 5. и, по потреби, вршењем надзора и координације у примени те политике; унапређења и ширење знања о спречавању корупције. UNCAC иде и корак даље у квалитативном смислу обавезујући државе уговорнице да тела надлежна за сузбијање корупције уживају независност, како би могла да врше своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја. Уз неопходну независност, овим телима треба да се обезбеде административни, технички и просторни капацитети како би ваљано могла да врше послове из своје надлежности.

У претходном поглављу истакнута је улога и значај Европске уније у промовисању борбе против корупције као *sine qua non* димензије у циљу испуњавања захтева за чланство у овој наднационалној творевини. Посткомунистичке државе Источне Европе као и државе које су биле некадашње федералне јединице СФРЈ носиле су

бреме претходних режима са хијерархијски устројеним административним структурама које су биле политички контролисане, утемељене на партократској бази, неефикасне и што је најзначајније, није постојала координација међу њима. Европским бирократама као главним промотерима и чуварима меритократских вредности заснованих на професионализацији, транспарентности и координацији јавне управе, устројство потенцијалних држава чланица ЕУ је „боло очи“ те је било нужно да се демонтира или редефинише постојећи институционални дизајн.

Институционални инжењеринг у домену борбе против корупције поједине државе су артифицијално измениле само због политике условљавања Европске уније, чиме је функција њихових институција остала пуки наратив. Парадигма ове логике илуструје се примером Румуније која је на прагу присупања ЕУ усвојила прописе о пријављивању прихода и њиховом обелодањивању и обавезала се Европској комисији да ће одељење за сузбијање корупције иницирати процесуирање случајева против високо ранжираних политичких актера. Румунија је направила овај аранжман како би убрзала добијање чланства 2007. године, уместо пролонгирања за још годину дана. Епилог је поражавајући како за ЕУ, тако и за демократију по себи а највише за грађане Румуније – ниједан од ових случаја није финализован доношењем осуђујуће пресуде (процесуирање појединих случајева је било у застоју док се код појединих одустало од кривичног гоњења) а институција која је дизајнирана у сврху праћења примене прописа о пријављивању прихода и даље је нефункционална.³⁹⁴ Због неозбиљне антикорупцијске политике и одсуства жеље за истинским реформама, Румунију, упркос чињеници да је чланица ЕУ доживљава се у очима те исте Уније као „банана република“.

Државе које су као и Румунија биле обухваћене петим кругом проширења Европске уније показују већи успех у испуњавању међународних обавеза повезаних са конципирањем превентивног и репресивног институционалног оквира за борбу

³⁹⁴ Види: Dan Dionise, Francesco Checchi, "Corruption and Anti-Corruption Agencies in Eastern Europe and the CIS: a Practitioner Experience, доступно на: http://www.pogar.org/publications/a_gfd/GfDII/corruption/AmmanConference08/francesco%20checchi-en.pdf, 15/01/2016, стр. 5.

против корупције, едукацију и спровођење кампања у сврху подизања свести о штетности коруптивног деловања и на послетку, вршењу надзора над спровођењем антикорупцијских политика. Летонија и Литванија су 2000. и 2002. године самоиницијативно али уз „ветар у леђа“ међународне заједнице прве основале мултифункционалне, специјализоване и независне агенције надлежне за борбу против корупције, које су доцније постале референтан модел за остале државе које претендују на чланство у Европској унији. Летонски Биро за превенцију и спречавање корупције (KNAB) и литвански Специјализована истражна служба (*Specialiųjų tyrimų tarnyba–STT*) имају мешовити карактер јер спречавају (превенирају), откривају и истражују корупцију. Наведене институције уз надзор јавног тужилаштва воде предистражне поступке за коруптивне случајеве, с тим да је литвански модел репресивно доминантнији будући да располаже специјалним овлашћењима и истраживачким техникама (попут приступа финансијским подацима, ангажовања прикривених иследника...). Летонски институционални оквир, поред истражних овлашћења, по својој правној природи усмерен је и на контролу финансирања политичких активности. Поред овог прерогатива, KNAB има право да подношење оптужница против државних службеника због повреде административне одговорности и да изриче санкције у том случају. Позитивно искуство у функционисању летонског модела је потврда да су у борби против корупције најефикасније мултифункционалне независне институције које имају мешовити карактер јер су високоспецијализоване, њихови учинци су лако мерљиви, имају јавни кредибилитет и подршку цивилног друштва. Речју, већи учинак се остварује формирањем нове институције у односу на редефинисање постојећих увођењем специјализованих одељења.³⁹⁵

³⁹⁵ О летонском и литванском моделу детаљније: Ibid. , стр. 7-9.

2. Репресивни и превентивни карактер антикорупцијских тела – компаративна анализа

У Србији, по типологији постоје два облика тела надлежних за борбу против корупције: тела која су надлежна за превентивно деловање на појаву корупције и репресивни органи. Превентивни оквир примарно чине Савет за борбу против корупције и Агенција за борбу против корупције. Иако не спадају *stricto sensu* у антикоруптивна тела, следећи логику Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције (2013-2018) и АП за ПГ 23 у ову категорију убрајамо и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Управу за јавне набавке и Државну ревизорску институцију.

Савет за борбу против корупције је пионирско антикорупцијско тело у политичко-правном систему Србије. Основан је 2001. године одлуком Владе Србије као њено стручно и саветодавно тело. По слову Одлуке о образовању Савета, његов задатак је да сагледава активности у борби против корупције, да даје предлоге мера Влади у циљу ефикасне борбе против корупције и прати њихово спровођење и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у овој области.³⁹⁶

Савет има сличну структуру као јерменски модел³⁹⁷ и састављен је од тринаест чланова које именује Влада и који се именују из реда чланова Владе и функционера који руководе посебним организацијама, уз напомену да у српској варијанти чланови Савета могу да буду и представници домаће и стране академске и научне заједнице. Савету је Националном стратегијом за борбу против корупције (2013-2018) поверено праћење резултата спровођења антикорупцијских стратешких докумената. У вршењу својих перформанси, Савет је детектовао појавне облике системске корупције у Србији, пре свега у спровођењу процеса приватизација³⁹⁸, стању у медијима,

³⁹⁶ Види: Члан 2. Одлуке о образовању Савета за борбу против корупције, пречишћен текст, Службени гласник РС бр. 59/01; 3/2002; 42/2003; 64/03; 14/2006

³⁹⁷ Паралела између ова два модела повучена код: Dan Dionise, Francesco Checchi, "Corruption and Anti-Corruption Agencies in Eastern Europe and the CIS: a Practitioner Experience, стр. 13.

³⁹⁸ Савет је уочио низ неправилности у приватизацији 24 предузећа, која су позната као 24 спорне (контровезне) приватизације. На темељу налаза Савета а по инструкцијама из Брисела започело се са спровођењем истрага и процесуирањем ових спорних случајева. Према подацима Тужилаштва за

правосуђу. Налазе до којих долази Савет објављује у извештајима, који садрже и препоруке за унапређење у појединим сегментима. Препоруке Савета не узима у обзир Влада, штавише игнорише их. Чланови Савета се не позивају на седнице Владе, нити се састају са представницима егzekутиве. Савет годинама функционише у крњем саставу јер Влада не именује недостајуће чланове. Игнорантски став Владе према Савету тумачимо као супститут за укидање овог саветодавног органа јер би то било политички непопуларно и наишло би на критике Европске комисије, која се залаже за јачање техничких и административних капацитета Савета.³⁹⁹

Агенција за борбу против корупције је самосталан и независан државни орган, који је Народној скупштини одговоран за обављање послова из своје надлежности. Оснивање, правни положај, надлежност и овлашћења Агенције нормирана су Законом о Агенцији за борбу против корупције⁴⁰⁰ који је донет 2008. године а након две године Агенција је почела са радом. Поједини аутори доводе у питање уставност постојања Агенције као самосталног и независног државног органа (будући да Устав Републике Србије из 2006. не садржи *explicite* одредбу о оснивању државног органа овог типа), класификујући је као „посебан и специфичан државни орган“ или „посебну управну организацију“.⁴⁰¹

организовани криминал (закључно са другим кварталом 2015. године) предистражни поступак се води за случај Новости, док су истражним поступком обухваћени: Национална штедионица, Сартид, Моби 063, Мобтел, Просвета, приватизација фабрика шећера, Шин-воз, Застава електро, Срболек и АТП Војводина. У току је суђење за Кањижу (једним делом), Луку Београд, Технохемију, Азотару, Југоремедију, Нубу и Ветеринарски завод Земун. Првостепена пресуда је донета за С маркет (за стечај). Основа за гоњење нема у следећим приватизацијским аранжманима: Аутопут Хоргош-Пожега, Трудбеник градња, Телеком, Дел Реал. Путник, Србија-Турист и Галеника потпадају у категорију тешких кривичних дела (она за која вредност прибављене имовинске користи прелази вредност од 200 000 000 динара)

³⁹⁹ Под притиском Европске уније не само да су разматрани извештаји Савета о спорним приватизацијама, већ је и Акционом планом за ПГ 23 предвиђено и системско разматрање препорука Савета, његово укључивање у законодавни процес за прописе који имају ризик од корупције, јачање његових буџетских и кадровских капацитета. Детаљније о овоме види препоруку 2.1.2. и активности у оквиру _____ ње, _____ доступно _____ на: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023%20Third%20draft%20-%20final1.pdf>

⁴⁰⁰ Сл. гласник РС, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС – аутентично тумачење и 8/2015 – одлука УС

⁴⁰¹ Види: Александар Мартиновић, „Правна природа Агенције за борбу против корупције – уставно-правни, управно-правни и упоредно-правни аспект“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*, 2012, vol. 46, стр. 373. Мартиновић се фокусира на проблематику постојања уставног основа за оснивање Агенције, не позивајући се притом на органе који су појединачним законима такође дефинисани као самостални и независни (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту

Ipso iure, Агенција је надлежна да обавља низ послова који су превентивног карактера: надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције, пратећег Акционог плана и секторских планова, покретање поступка и изрицање мера због повреде овог закона; решавање о сукобу интереса; обављање послова у складу са законом којим је уређено финансирање политичких странака, односно политичких субјеката; давање мишљења и упутства за спровођење овог закона; давање иницијативе за измену и доношење прописа у области борбе против корупције; давање мишљење у вези са применом Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова; праћење и обављање послове који се односе на организовање координације рада државних органа у борби против корупције; вођење регистра функционера; вођење регистра имовине и прихода функционера; пружање стручне помоћи у области борбе против корупције; успостављање сарадње са другим државним органима у припреми прописа у области борбе против корупције; давање смерница за израду планова интегритета у јавном и приватном сектору; остваривање сарадње са научним организацијама и организацијама цивилног друштва у спровођењу активности превенције корупције; увођење и спровођење програма обуке о корупцији, у складу са овим законом; вођење посебне евиденције у складу са овим законом; поступање по представкама правних и физичких лица; поступање по пријавама овлашћених субјеката; организација истраживања, праћење и анализирање статистичких и других података о стању корупције; праћење међународне сарадње у области борбе против корупције са надлежним државним органима; обављање других послове одређених законом.⁴⁰²

На темељу анализе овлашћења Агенције који су наведени системом позитивне еnumerације уочава се постојање стручних, управноправних и послова који донекле спадају у домен судске управе (решавање о сукобу интереса, покретање поступка и изрицање мера због повреде закона). Према тумачењу појединих аутора, при вршењу

података о личности). Ако би се Агенција дефинисала као посебна управна организација, то отвара додатну конфузију и потребу разграничења са посебним организацијама, као организационим обликом државне управе, које подлежу надзору Владе, што свакако није случај са Агенцијом за борбу против корупције, која подноси годишњи извештај Народној скупштини.

⁴⁰² Члан 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције

стручних послова Агенција не фигурира као орган власти, већ као субјект који користи методологију и инструментариј према правилима струке, док при обављању управноправних послова она иступа као орган државне управе.⁴⁰³

Агенција за борбу против корупције као млада и још увек неконсолидована институција наилази на препреке које јој онемогућавају несметано вршење надлежности које су јој поверене законом. Неретко је изложена дискредитовању које долази од политичких актера као и *stand by* аранжманима са егзекутивом, прецизније са институцијом надлежном за доношење прописа из домена борбе против корупције. Агенција је министарству надлежном за послове правосуђа, као овлашћеном предлагачу за израду нацрта закона, предложила модел новог закона којим би се унапредила њена ефикасност и побољшала координација са другим државним органима и организацијама и којим би се обезбедили делотворни и оперативни надзорни механизми. Поједина решења су *verbatim* преузета из модела закона и постала су интегрални део Акционог плана за Поглавље 23, које апострофира потребу и обавезу јачања капацитета Агенције,⁴⁰⁴ док се о појединим решењима не може постићи консензус.⁴⁰⁵

Спровођење координације и надзора над спровођењем политике сузбијања корупције који произилазе из UNCAC нису конзистентно спроведени у институционалним корелатама Републике Србије. Ову материју карактерише мултипликовање тела и функционисање паралелних механизма који су међусобно неусаглашени. Координација спровођења Националне стратегије за борбу против корупције (2013-2018) поверена је Групи за координацију спровођења Националне стратегије за борбу против корупције, која је основана у оквиру Министарства правде, које је надлежно за доношење прописа из области борбе против корупције. На челу наведене Групе налази се државни секретар надлежан за питање корупције и она представља контакт

⁴⁰³ Види: Александар Мартиновић, *op. cit.*, стр. 375.

⁴⁰⁴ Види у тексту АП за ПГ 23 препоруку 2.2.1. и 2.2.3. и активности у оквиру ње, доступно на: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023%20Third%20draft%20-%20final1.pdf>

⁴⁰⁵ Након три године пролонгирања, компромисно решење је постигнуто тек крајем 2016. године доношењем нацрта новог Закона о Агенцији за борбу против корупције

тачку за сарадњу са органима власти и носиоцима јавних овлашћења у међународним организацијама. Паралелно са Групом, по угледу на хрватски модел, оформљен је и координациони механизам на највишем политичком нивоу, оличен у Координационом телу за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције. Чланови Координационог тела су председник Владе, министар надлежан за послове правосуђа, министар надлежан за послове финансија и члан Савета за борбу против корупције. Радом Координационог тела руководи председник Владе а замењује га министар надлежан за послове правосуђа. Административну и техничку подршку раду Координационог тела пружа министарство надлежно за послове правосуђа и Савет за борбу против корупције. У антикоруптивне механизме укључене су и организације цивилног друштва које достављају своје извештаје и предлоге Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом, која их даље прослеђује Координационом телу.⁴⁰⁶

У ранијим радовима истакла сам да се издизањем координације на политички ниво даје већи значај спровођењу стратешких докумената и идеалтипски посматрано, требало би да побољша поступање извршне власти по обавезама из Стратегије.⁴⁰⁷ Но, Координационо тело није испунило сврху због које је основано јер фигурира као икебана, не састаје се у роковима који су предвиђени одлуком о његовом оснивању а да би профункционало очекује се отварање преговарачког поглавља 23. Пролонгирање функционисања институција није добар антикорупцијски сигнал, поготово када паралисање долази из политичког врха. Сервилност према Европској комисији детерминисала је артифицијално креирану обавезу проширења надлежности Координационог тела на координацију спровођења Акционог плана за ПГ 23, као и на организовање редовних кварталних састанака заменика председника овог тела са члановима Савета за борбу против корупције.⁴⁰⁸ Ово је још један доказ о

⁴⁰⁶ Види текст Одлуке о основању Координационог тела: <http://www.slglasnik.info/sr/84-08-08-2014/24650-odluka-o-osnivanju-koordinacionog-telaza-primenu-akcionog-plana-za-sprovođenje-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-urepublici-srbiji-za-period-od-2013-do-2018-godine.html> 30/ 1/2016.

⁴⁰⁷ Тијана Перић, „Антикоруптивни капацитети Републике Србије у светлу међународних интеграција“, *Српска политичка мисао* бр. 1/2015, Институт за политичке студије, Београд, стр. 117.

⁴⁰⁸ Види активност 2.1.1.1. и 2.1.2.3. у Акционом плану за Поглавље 23

калкулацији политичких актера који дају превагу европским притисцима у односу на националне интересе, јер све време третирају националне стратешке документе у области антикорупције као тривијалне, секундарне и за њих правно необавезујуће. Политичка елита се притом не руководи правничким знањем о супрематији европског права над националним, односно о директном (непосредном) дејству права Европске уније, које је установљено судском праксом⁴⁰⁹ већ су јој одлучујућа побуда ужегрупни или партијски интереси.

Јавне набавке су посебно осетљиво подручје за појаву корупције, ком је посвећено читаво једно поглавље у преговорима са Европском унијом (поглавље 5). Успостављање превентивних механизма у овој области је од круцијалног значаја и због контроле употребе јавних средстава у процесу јавне набавке. Из тих побуда основана је Управа за јавне набавке као посебна организација која врши надзор над применом Закона о јавним набавкама. Као важна институционална карика у спречавању корупције у систему јавних набавки, Управа је носилац значајног броја активности у антикорупцијским стратешким документима (АП за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције и АП за Поглавље 23). Управа је у вршењу својих надлежности првенствено фокусирана на праћење спровођења поступака јавних набавки, обављање стручних послова у области јавних набавки, предлагање мера за унапређење система јавних набавки, пружање помоћи наручиоцима и понуђачима, управљање Порталом јавних набавки и др.⁴¹⁰ Управа за јавне набавке и Државна ревизорска институција прате планове јавних набавки и процењују да ли постоји основ за измене уговора о јавним набавкама. Управа за јавне набавке има овлашћење да за покретање прекршајног поступка као и поступка за утврђивање ништавости уговора у јавној набавци.

⁴⁰⁹ Суд правде Европске уније је у случајевима *Costa vs. Enel* и *Simmenthal II* стао на становиште да европска норма има примат над нормом националног права. Судска аргументација у случају *Simmenthal II* 106/77 доступна је на: www.caselawofeu.com/list/

⁴¹⁰ Надлежности Управе за јавне набавке доступне су на сајту Управе: <http://www.ujn.gov.rs/ci/about/nadleznosti>

Устав Републике Србије Државну ревизорску институцију (ДРИ) одређује као највиши државни орган јавних средстава у Републици Србији, који у свом раду ужива самосталност и подлеже надзору Народне скупштине.⁴¹¹ ДРИ обавља ревизију финансијских извештаја, ревизију правилности пословања и ревизију сврсисходности пословања. За ову тему релевантна је екстерна ревизија политичких странака, коју ДРИ није извршила до краја 2014. године јер их тадашњи законски оквир није препознавао као категорију која подлеже ревизији. Тек од наредне године, ДРИ спроводи ревизију одговарајућег броја парламентарних странака на републичком нивоу. Моја *de lege ferenda* препорука је да измене и допуне Закона о финансирању политичких активности иду у правцу увођења ревизије за све политичке субјекте, на свим нивоима власти јер је то једина ефикасна брана од злоупотребе новчаних токова у политичком животу. Према уверењу изнетом у ранијем чланку, идеал првог реда је да ревизија *pro futuro* обухвати и „оне политичке ентитете који примају средства из буџета, независно од тога да ли су прешли цензус и постали парламентарне странке или нису“.⁴¹²

Слободан приступ информацијама од јавног значаја као и заштита података о личности могу да буду важна деоница у сузбијању корупције а чувар ових права је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.⁴¹³ Остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији показује мањкавости и наилази на препреке у погледу приступа информацијама које мумифицирају корупцију. У ту категорију подводе се информације о поступку приватизација, јавним набавкама, јавним расходима и донацијама из иностранства намењеним политичким субјектима. Материја заштите података о личности медијски се злоупотребљава у ситуацијама повреде пресумпције невиности, изношења детаља о истрагама и повреди права на приватност лица која су осумњичена за коруптивне наводе.

⁴¹¹ Види члан 92. и члан 96. Устава

⁴¹² Тијана Периф, „Антикоруптивни капацитети Републике Србије у светлу међународних интеграција“, *Српска политичка мисао* бр. 1/2015, Институт за политичке студије, Београд, стр. 115.

⁴¹³ Овлашћења Повереника су установљена Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010) и Законом о заштити података о личности (Службени гласник РС, бр. 97/2008)

Поред постојања органа оријентисаних на превентивно сузбијање корупције, у Републици Србији постоје репресивне инстанце оличене у полицији, тужилаштву и судовима. Униформна методологија за праћење кривичних предмета са коруптивним елементом није успостављена, што у рад репресивних органа уноси необјективност и онемогућава планирање криминалне политике. Полиција формира статистику на основу броја пријављених кривичних дела, тужилаштво евидентира број пријављених лица а судска статистика се заснива на броју предмета (што је додатно непоуздано јер број предмета неретко не кореспондира броју случајева). Неопходно је да се успостави јединствена евиденција за коруптивна кривична дела која би омогућила размену информација и база података између свих органа релевантних за спречавање корупције. Изражавам бојазан да се оваква база података неће оформити у скорије време јер је реч о скупом, вишемилионски вредном пројекту за који не постоје средства у националном буџету а инострани донатори нису заинтересовани да улажу у информатичку структуру других држава. Компатибилни обрасци о кривичним пријавама, токовима истрага о њима и судском епилогу би олакшали борбу против корупције оличену у државном апарату принуде. То је идеал првог реда који још увек није постигнут али је у границама могућег извршено редизајнирање репресивних тела у сврху њиховог прилагођавања савременим антикорупцијским тенденцијама.

Увођење специјализованих инстанци у оквиру постојећих институција је главно обележје репресивног институционалног дизајнирања. У оквиру министарства надлежног за унутрашње послове образована је Служба за сузбијање организованог криминала, надлежна за обављање полицијских послова у вези са кривичним делима корупције, организованог криминала и тероризма.⁴¹⁴ Служба поступа по захтевима Тужиоца за организовани криминал будући да је нови концепт кривичног поступка у

⁴¹⁴ Види члан 10. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, Сл. гласник РС, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – др. закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 – др.закон, 101/2011 – др. закон и 32/2013

Србији оријентисан на тужилачку истрагу. Постојеће тужилачке инстанце су редизајниране због ефикаснијег кривичног гоњења корупције. Од 2008. године у Републичком јавном тужилаштву функционише Одељење за борбу против корупције, а специјализација у осталим јавним тужилаштвима опште надлежности спроведена је 2010. године. Одељења за борбу против корупције и прања новца успостављена су у апелационим и вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу.⁴¹⁵ Надлежности Тужилаштва за организовани криминал (као посебне тужилачке инстанце) су 2009. године измениле физиономију проширењем на гоњење кривичних дела високе корупције (*high level corruption*) - кривична дела против службене дужности (члан 359, 366, 367. и 368. Кривичног законика), када је окривљени или прималац мита службено или одговорно лице које врши јавну функцију на основу избора, именовања или постављења од стране Народне скупштине, Владе, Високог савета судства или Државног већа тужилаца,⁴¹⁶ и на гоњење случајева тешке корупције (*severe corruption*), за кривична дела злоупотребе положаја одговорног лица и злоупотребе службеног положаја, када вредност прибављене користи прелази износ од 200.000 000 динара.⁴¹⁷

Паралелно са извршеном специјализацијом у тужилаштвима, спроведена је специјализација у судовима који су стварно и месно надлежни за санкционисање коруптивних кривичних дела и организованог криминала, увођењем посебних одељења. Посебно одељење Вишег суда у Београду је првостепена инстанца за територију Републике Србије за поступање у овим кривичноправним предметима. У другом степену надлежан је Апелациони суд у Београду, у оквиру ког се формира Посебно одељење за поступање у предметима ових кривичних дела. Евентуални сукоб надлежности судова у овој материји решава Врховни касациони суд, као

⁴¹⁵ Детаљније информације доступне на: <http://www.rjt.gov.rs/ci/Организација/Одељења/Одељење-за-борбу-против-корупције>, 18/04/2016.

⁴¹⁶ Види: члан 2. став 3 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, Сл. гласник РС, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 - др. Закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 - др. закон, 101/2011 - др. закон и 32/2013

⁴¹⁷ Члан 2. став 4 Закона

највиша судска инстанца.⁴¹⁸ Институционална логика успостављена у полицији, тужилаштву и судовима пресликала се и на формирање посебне притворске јединице у Окружном затвору у Београду за издржавање притвора одређеног у кривичном поступку за наведена кривична дела.⁴¹⁹

Кривичноправна реакција за коруптивна кривична дела у периоду 2006-2014 показује закономерности које се јављају и у другим државама које су обухваћене узорком (постепеност кривичноправне реакције на коруптивне облике криминалитета, диспропорција између броја аката које доносе репресивни органи, одсуство статистичких података о броју процесуираних јавних функционера и доминација одређеног облика коруптивног кривичног дела у односу на остала кривична дела из исте групе). Овај период узимам као референтан јер је 2006. године почео да се примењује Кривични законик који је увео новитете у коруптивним инкриминацијама. У наведеном периоду динамику кривичноправне реакције карактерише поступност и одсуство униформности услед великог диспаритета између броја кривичних пријава, подигнутих оптужница и осуда за коруптивна кривична дела. Статистика показује да је број оптужби у односу на број кривичних пријава мањи за око 40% а број осуда у односу на број пријава је мањи чак 5 пута (креће се око 20%). Учешће коруптивних кривичних дела у осудама за кривична дела против службене дужности бележи тенденцију раста у посматраном периоду и креће се у распону од 59,5% (2006) до 69,5% (2010).⁴²⁰

Злоупотреба службеног положаја по бројношћу пријава, оптужби и осуда фигурира као процентуално најзаступљеније од свих коруптивних кривичних дела, иако јавна тужилаштва подносе оптужне акте у отприлике 50% случајева, од чега резултира осудама мање од половине (нпр. 2006. поднето је 2 750 пријава, 1116 оптужница што је довело до 606 осуда, 2012. поднето је 2110 пријава, 1002 оптужнице и 460 осуда,

⁴¹⁸ Види: чл. 12-14. Закона

⁴¹⁹ Види: чл. 15. Закона

⁴²⁰ Подаци преузети из: *Анализа ризика у циљу процене регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима у кривичним делима корупције*, технички документ, настао у оквиру заједничког пројекта Европске уније и Савета Европе „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“ (PACS), март 2014, стр. 47.

2014. године долази до бољитка јер је 1306 пријава резултирало доношењем 460 осуђујућих пресуда). Тужилачке инстанце показују већу ажурност у кривичном гоњењу активног и пасивног подмићивања и у овим случајевима чешће се одлучују за целисходност кривичног гоњења чиме се повећава извесност доношења осуђујућих пресуда (нпр. 2006. године за примање мита подигнуто је 97 пријава, 43 оптужна акта и донето је 38 осуђујућих пресуда, 2012. године подигнута је 91 пријава, 74 оптужнице које су резултирале са 59 осуда, 2014. године 57 пријава је резултирало доношењем 41 осуђујуће пресуде). Кривичноправна реакција остварује најлошије резултате у погледу процесуирања кривичног дела трговине утицајем, које је до доношења измена и допуна Кривичног законика из 2009. године егзистирало као противзаконито посредовање (2006. за ово кривично поднето је 28 пријава, подигнут је 1 оптужни акт и ниједна осуђујућа пресуда није донета; 2012. поднето је 11 пријава, 1 оптужница и 1 осуда, 2014. године поднето је 19 пријава које су резултирале једном осудом).⁴²¹

Ради добијања потпуног увида у ваљаност репресивне реакције на корупцију важно је да се аналитичка лупа усмери на казнену политику судова у овој материји. Условна осуда је најдоминантнија санкција која је изрицана учиниоцима кривичног дела злоупотребе службеног положаја (око 70%), следи казна затвора (око 25%) и новчана казна која се безмало своди на статистичку грешку. За наведено кривично дело прописана је казна затвора од 6 месеци до 5 година. Интерпретацијом структуре изречених затворских казни долазимо до закључка о константи благе казнене политике (будући да су судови у овим ситуацијама најчешће изрицали казну затвора у трајању од 3 до 6 месеци након чега следе казне у трајању од 6 до 12 месеци).⁴²² Криминална политика судова је за нијансу строжија кад је у питању кривично дело примања мита (члан 367. КЗ) које фигурира као најтеже коруптивно кривично дело,

⁴²¹ Наведени подаци су преузети из годишњих статистичких извештаја које води Републички завод за статистику, доступно на : <http://www.stat.gov.rs/>, 16/05/2016.

⁴²² Подаци преузети из: *Анализа ризика у циљу процене регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима у кривичним делима корупције*, технички документ, настао у оквиру заједничког пројекта Европске уније и Савета Европе „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“ (PACS), март 2014, стр. 51.

за чији квалификовани облик је прописана затворска казна у трајању од 3 до 15 година. За ово кривично дело доминира изрицање затворске казне у трајању од 6 до 12 месеци, након чега следи изрицање казне затвора у трајању од 3 до 6 месеци. Индикативно је да ни у једном случају није изречена казна затвора у трајању од 5 до 10 година што иде у прилог тези о благој казненој политици за ово кривично дело.⁴²³ Судови су оптирала и за благу казнену политику у случајевима кривичног дела давања мита јер су махом изрицали условну осуду (66 %) а секундарну казну затвора (при чему доминира казна затвора у трајању од 3 до 6 месеци). Изненађује нас податак о раритетном изрицању мера одузимања имовинске користи прибављене кривичним делом (3 до 7%)⁴²⁴ будући да корупција по себи подразумева прибављање противправне имовинске користи за себе или другог. Остаје спорно да ли је блага казнена политика за кривична дела корупције рефлексивна коруптивних подстицаја који постоје у трећој грани власти или је законодавац преоштро антиципирао казнену политику, па су делиоци правде склони њеној корекцији?

Институционални антикорупцијски оквир у **Хрватској** је првенствено усмерен на репресивну и истражну димензију борбе против корупције. Два органа којима је поверено вршење репресивних овлашћења су Уред за сузбијање корупције и организираног криминалитета (УСКОК) и Полицијски национални уред за сузбијање корупције и организираног криминалитета (ПНУСКОК). Од 2001. године у Хрватској функционише УСКОК као орган у саставу Државног тужилаштва, надлежан за процесуирање и кривично гоњење коруптивних кривичних дела и организованог криминала. Законом о Уреду за сузбијање корупције и организованог криминала, УСКОК као специјално тужилаштво је *ratione materiae* надлежан за кривично гоњење: злоупотребе у поступку стечаја, примања и давања мита у поступку стечаја, незаконитог посредовања, трговине утицајем, давање мита за трговину утицајем, подмићивање заступника, нелојалне конкуренције у спољнотрговинском пословању, злоупотребе обављања државне власти, противзаконитог посредовања, давања мита,

⁴²³ Види: Ibid. , стр. 54.

⁴²⁴ Детаљније види: Ibid. , стр. 56.

примања мита, примања и давања мита у привредном пословању, злоупотреба положаја и овлашћења по својству извршиоца (ако је извршилац службено лице дефинисано чланом 89. став 3 Кривичног закона), отмице, принуде, трговину људима и ропство, разбојништво, изнуде, уцене, прање новца, спречавања доказивања, присиле према носиоцу правосудне функције, спречавања службеног лица у обављању службене дужности, напада на службено лице, откривања идентитета заштићеног сведока, утаје пореза и других давања, спречавање доказивања, противправне наплате (ако су извршене у оквиру групе или злочиначке организације), злоупотребе опојних дрога, удруживање у сврху извршења кривичних (са изузетком кривичних дела против Републике Хрватске и оружаних снага) извршених у вези с деловањем групе или злочиначке организације за која је прописана казна затвора у трајању дужем од три године, а кривично дело је извршено на подручју две или више држава или је значајан део његовог припремања или планирања извршен у другој држави, за вођење кривичног поступка против организатора групе или злочиначке организације за извршење кривичних дела подвођења, недозвољене трговине златом и избегавања царинског надзора.⁴²⁵ За предмете кривичних дела у којима УСКОК иступа као тужилац, стварно и месно су надлежни жупанијски судови за Осиек, Ријеку, Сплит и Загреб, осим ако законом није другачије одређено.⁴²⁶ Законодавац је био свестан тежине и опасности са којом се суочавају судије које поступају у овим предметима, па је као коректив томе увео бенефицију у виду повећаног стажа осигурања (12 месеци стварно проведених на раду рачуна се као 16 месеци стажа осигурања).⁴²⁷

У саставу УСКОК-а налази се секретаријат, стручне службе и пет сектора: сектор тужиоца, сектор за спречавање појаве корупције и за односе са јавношћу, сектор за истраживање и документацију, сектор за међународну сарадњу и заједничке службе и

⁴²⁵ Члан 21 Закона о Уреду за сузбијање корупције и организованог криминалитета («Narodne novine», br. 76/09., 116/10., 145/10. i 57/11, 136/12, 148/13)

⁴²⁶ Члан 32 Закона о Уреду за сузбијање корупције и организованог криминалитета

⁴²⁷ Члан 63, став 2 Закона о Уреду за сузбијање корупције и организованог криминалитета

сектор за истраживање имовинске користи стечене кривичним делом.⁴²⁸ Годишње извештаје о свом раду УСКОК подноси представничком телу, Хрватском сабору, што је доминантан модел вршења надзора над радом антикорупцијских тела на постјугословенском простору. Учинци УСКОКА су постали предмет интернационалне академске похвале коју је упутио Габријел Курис 2013. године, апострофирајући број донетих осуђујућих пресуда (95% до краја 2012. године) против функционера високог ранга и значаја који је имао у јачању владавине права, што га је учинило институцијом власти у коју се има највише поверења.⁴²⁹

Полицијски национални уред за сузбијање корупције и организованог криминалитета (ПНУСКОК) је орган у саставу Управе криминалистичке полиције надлежан за обављање послова полиције у области гоњења коруптивних кривичних дела и организованог криминала. ПНУСКОК је основан на темељу Владине Уредбе о унутрашњем устројству Министарства унутрашњих послова⁴³⁰ у сврху праћења и изучавања појавних облика корупције и организованог криминала, праћења трендова и тенденција у начинима извршења ове групе кривичних дела. У сврху обављања послова из надлежности овог органа, основан је низ стручних служби: служба за организовани криминал, служба за криминал дрога, служба за привредни криминал и корупцију, служба криминалистичко - обавештајне аналитике, служба криминално – обавештајних послова, служба за сузбијање корупције и организованог криминала на територији Загреба, Ријеке, Сплита, Осиека и служба за посебне криминалистичке послове.⁴³¹

У **Македонији** од 2002. године на темељу Закона о спречавању корупције⁴³² егзистира Државна комисија за спречавање корупције (Државна комисија за

⁴²⁸ Организација УСКОКА доступна на сајту: <http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=606>, 15/04/2016

⁴²⁹ Види: Gabriel Kuris, "Cleaning House: Croatia Mops Up High-Level Corruption, 2005-2012. Princeton University, 2013.

⁴³⁰ Uredbe o unutrašnjem ustrojstvu Ministarstva unutrašnjih poslova, Narodne novine broj 70/2012

⁴³¹ Члан 33, тачка 5.3.1. Uredbe

⁴³² Закон за спречавање на корупција, Службен весник на Република Македонија број 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008 и 161/2008. Текст закона доступан на: http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=42

спречување на корупцијата) као самосталан и независан државни орган одговоран законодавном телу (Собрању). Комисија је састављена од седам чланова које бира Собрање, на мандат од четири година без могућности реизбора.⁴³³ На челу Комисије је председник кога бирају чланови на период од једне године, уз одсуство могућности поновног избора.⁴³⁴ Комисији је по систему позитивне енумерације поверено обављање следећих послова: усвајање Националног програма за превенцију и репресију корупције; усвајање годишњих програма и планова за спровођење Националног програма; давање мишљења на предлоге закона значајних за превенцију корупције; иницирање покретања поступака пред надлежним државним органима у погледу контроле финансијског и материјалног пословања политичких партија, синдиката и удружења грађана; иницирање покретања поступка пред надлежним државним органима за разрешење, смену, кривично гоњење или примену других мера према одговорним функционерима, државним службеницима и лицима која су у јавним предузећима и другим организацијама одговорна за располагање државним капиталом; разматрање случајеве сукоба јавног и приватног интереса; вођење евиденције о имовинском стању јавних функционера, државних службеника и одговорних лица у јавним предузећима и другим организацијама које располажу државним капиталом на начин утврђен овим законом; доношење Пословника Комисије; предлагање Собрању износа финансијских средстава који би требало да се издвоји за рад Комисије; подношење годишњег извештај Собрању, које га доставља Влади, Врховном суду Македоније и средствима јавног информисања; остваривање сарадња са другим државним органима у борби против корупције; остваривање сарадње са институцијама других држава, као и са међународним организацијама релевантним за борбу против корупције; предузимање активности на плану образовања запослених у државним органима надлежним за откривање и процесуирање корупције и других облика криминала; и обављање других послова у складу са овим законом.⁴³⁵

⁴³³ Види: члан 48. став 1

⁴³⁴ Види: члан 48. став 2

⁴³⁵ Надлежности Комисије су наведене према члану 49. Закона о спречавању корупције

Институционално сузбијање корупције у **Словенији** оличено је у Комисији за спречавање корупције (Komisija za preprečavanje korupcije) самосталном и независном органу основаном 2004. године. Комисија је за свој рад одговорна законодавном телу, Државном збору, ком подноси годишњи извештај. Комисија подлеже екстерној ревизији која се спроводи једном у три године а извештај о ревизији се доставља председнику републике и представничком телу. Закон о интегритету и спречавању корупције⁴³⁶ уређује ингеренције Комисије које су по својој природи превентивног карактера. Комисија има широка овлашћења на подручју превенције и истражних овлашћења у домену злоупотребе етике јавне службе. Комисија је надлежна за спровођење истрага о наводним случајевима корупције, сукоба интереса и незаконитог лобирања, пружање заштите узбуњивачима, вршење надзора над финансијски статусом високих државних званичника, носилаца извршне, законодавне и судске власти кроз вођење регистра имовине и прихода функционера, усвајање и координисање спровођења Националног акционог плана за борбу против корупције, пружање помоћи државним институцијама у изради и развоју и праћењу методологије идентификовања и ограничавања коруптивних ризика (тзв. планови интегритета), уређује и спроводи низ антикоруптивних превентивних мера (организовање кампања о подизању свести о штетности корупције, спровођење обука, едукације), прати међународну сарадњу у области борбе против корупције на системском нивоу (ГРЕКО, ОЕЦД, УН, ЕУ).⁴³⁷ Комисија је по својој правној природи прекршајни и управни орган, који води следеће управне поступке: давање сагласности јавним функционерима да обављају друге лукративне делатности, одузимање примљених поклона од функционера, одлучивање о смањењу плате пореског обвезника, регистрација лобиста, пријава забрањених активности лобиста, поступак провере извештаја лобиста.⁴³⁸ Управљачку структуру Комисије чини председник и два заменика које именује председник

⁴³⁶ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – uradno prečiščeno besedilo – ZIntPK-UPB2 од 2. 9. 2011., доступно на: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>, 20/4/2016

⁴³⁷ Надлежности Комисије доступне су на интернет страници Комисије: <https://www.kpk-rs.si/en/the-commission>, 20/04/2016

⁴³⁸ Види: Годишњи извештај Комисије за 2010. годину, стр. 13, доступно на: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>

државе, из редова кандидата које му достави комисија за избор.⁴³⁹ Председник се именује на период од шест година а његови заменици на период од пет година и они имају статус функционера. Поред менаџмента, Комисију чине три организационе јединице: Уред Комисије, Служба за надзор и Центар за интегритет и превенцију. У Уреду се обављају административно-технички послови, послови везани за међународну сарадњу и односи са јавношћу. Служба за надзор је кључна за спровођење истрага у вези са коруптивним наводима, утврђивањем сукоба интереса, повреда прописа о лобирању, заштиту лица која пријаве сумњу на корупцију, утврђивање неспојивости функција, одлучивање у прекршајним поступцима, праћење предмета из области међународне корупције. Центар за интегритет и превентиву фокусиран је обављање послова везаних за изразу и усавршавање методологије планова интегритета а обавља и низ других организационих послова.⁴⁴⁰

У Словенији је успостављена ефикасна сарадња и размена података између Комисије и органа кривичног гоњења у вези са праћењем коруптивних кривичних дела са иностраним елементом. Полиција, тужилачке и судске инстанце подлежу законској обавези да обавесте Комисију у року од 30 дана од закључења предмета о завршеној обради коруптивних кривичних дела за које је пријављен, осумњичен, оптужен или осуђен словеначки или страни држављанин или правно лице које има седиште у Словенији. Иста логика важи и у случајевима кад словеначки држављани изврше коруптивна кривична дела у иностранству. Правна форма коју полиција користи у овим предметима је обавештење о начину закључивања предмета, тужилаштво доноси акт о одбијању тужбе или одустанку од кривичног гоњења (*nolle prosequi*) а суд доноси пресуду или одлуку.⁴⁴¹

По слову Закона о интегритету и спречавању корупције, Комисија је власна да самоиницијативно, на основу пријаве физичког или правног лица или на захтев

⁴³⁹ Комисију за избор чини по један представник Владе, Државног збора, непрофитних организација приватног сектора у области спречавања корупције, међу својим члановима, Судског већа и Већа службеника (члан 9. Закона)

⁴⁴⁰ Организацијска шема Комисије доступна на: <https://www.kpk-rs.si/en/the-commission/organisational-structure-and-staff>, 21/04/2016.

⁴⁴¹ Види: члан 12. став 2 Закона, *supra* note 435.

државних органа покрене поступак због основа сумње на корупцију услед повреде прописа о сукобу интереса, ограничењу пословања или о лобирању. Комисија је надлежна да покрене поступак у сврху оцењивања и елиминисања појединачних или системских ризика на корупцију или поступак повреде интегритета и етике јавног сектора.⁴⁴² Комисија приоритетно разматра захтеве за покретање поступка које иницирају најважнији државни органи: Државни збор, Влада, Рачунски суд, Омбудсман, Државна ревизорска комисија, Повереник за приступ информацијама од јавног значаја, Банка Словеније и низ других органа надлежних за финансијско пословање, хартије од вредности, заштиту конкуренције, спречавање прања новца. Приоритет у разматрању захтева уживају и правосудни органи (Судско веће, Веће државног тужилаштва, државно тужилаштво и суд) уколико се не ради о кривичним делима чије су гоњење и одлучивање потпада у њихову надлежност.⁴⁴³ По окончаном поступку Комисија издаје начелна мишљења која садрже опис стања *de lege lata* и *de lege ferenda*, посебно мапирајући ризике на појаву корупције. Ова мишљења нису правно обавезујућег карактера и по својој природи не представљају одлуке о кривичној, прекршајној или дисциплинској одговорности физичког или правног лица.⁴⁴⁴

Комисији је у оквиру овлашћења да врши надзор омогућено да покрене иницијативу (на основу утврђених неправилности) према носиоцима најзначајнијих правосудних функција: главном државном тужиоцу (у циљу спровођења надзора над радом организацијске јединице у оквиру државног тужилаштва или провере рада појединачног државног тужиоца), судском већу или министру надлежном за послове правосуђа (у циљу спровођења надзора над радом одређеног суда или судије) и председнику вишег суда (због провере пословања суда у складу са законом који уређује надлежност судова). Законодавац је омогућио Комисији да покрене иницијативу према надлежном инспекцијском органу или другом органу надлежном за спровођење управног или стручног надзора над радом одређеног органа, председницима или органима професионалних организација, руководиоцима или

⁴⁴² Види: члан 13. став 1 Закона

⁴⁴³ Види: члан 13. став 2 Закона

⁴⁴⁴ Види: члан 13. став 5 и 6 Закона

органима надлежним за покретање дисциплинског поступка против јавног службеника или функционера.⁴⁴⁵ Закон прописију обавезу за службена лица и старешине односно одговорна лица у организацијама којима је додељено јавно овлашћење да на захтев Комисије учествују на њеној седници на којој лично одговарају на питања које им постави Комисија. Наведена лица подлежу овој обавези у наредне две године по престанку статуса који су имале у време догађаја односно поступања које разматра Комисија.⁴⁴⁶

У вршењу својих овлашћења и у сврху добијања што прецизнијих информација релевантних за превентивно сузбијање корупције, Комисија има право неометаног увида у податке (без обзира на одредбе других закона, врсту података и степен њихове тајности) и документе којима располаже одређени субјекат и могућност прибављања копије. Изузетак од овог генералног става чине подаци добијени из поверљивих односно *intuitu persone* односа (подаци саопштени адвокату, лекару, социјалном раднику, свештенику).⁴⁴⁷

Словеначке правосудне инстанце санкционишу корупцију примењујући национално коруптивно кривично законодавство које је хармонизовано са међународним стандардима, пре свега са UNCAC. Словеначки Кривични законик⁴⁴⁸ прави дистинкцију између кривичних дела против службене дужности (глава XVI) и кривичних дела против привреде (глава XIV). Следећи логику инкриминација предвиђених UNCAC-ом, словеначки законодавац је инкриминисао подмићивање (члан 15., 16. и 21. UNCAC) у два појавна облика: активно подмићивање (члан 151. ст. 1 КЗ, 242. ст. 1, 262. ст. 1, 152. и 268.) и пасивно подмићивање (чланови 157. ст. 1, 241. ст. 1, 261. ст. 1, 168. , 247. , 268.). У ову групу убраја се подмићивање у јавном сектору (чланови 261. и 262.) и у приватном сектору (чланови 241. ст. 1, 242 ст. 1, 247. , 248. У коруптивна кривична дела убраја се проневера, отуђење јавне имовине

⁴⁴⁵ Види: члан 13. а став 1

⁴⁴⁶ Види: члан 16. став 7

⁴⁴⁷ Види: члан 16. ставови 3 и 4

⁴⁴⁸ Kaznenski zakonik, Uradni list RS, št. 55/2008, 55/2009, 91/2011, 50/2012.

од стране службених лица⁴⁴⁹ (чланови 17, 22 UNCAC, чл. 209. ст. 1 КЗ, 257. ст. 1, 257 а ст. 1, 263, 264, 261.), трговина утицајем (чл. 263. ст. 1, 264. ст. 1, 269. , 269 а КЗ), злоупотреба положаја (чл. 19. UNCAC, чл. 257. ст. 1, 257 а, 261. КЗ). Од инкриминација предвиђених UNCAC-ом, кривично законодавство Словеније не нормира незаконито богаћење. Каталог кривичних дела са елементима корупције садржи незаконито давања и прихватања поклона (чланови 242. и 243.) и давање и примање поклона за незаконито посредовање (чланови 264. и 263.). Словеначки законодавац је увео посебне инкриминације које као заштитни објект узимају слободу избора и слободу воље бирача па као кривична дела фигурирају кршење слободе одлуке гласача (члан 151.) и примање мита за изборе (члан 157.).

Статистичке базе у репресивним органима Словеније не праве дистинкцију између административне и високе корупције, што отежава интерпретацију учинковитости криминалне политике у ситуацијама кад су извршиоци јавни функционари. Расположиви статистички подаци које води Завод за статистику Словеније, као и подаци које сам добила од Министарства правде Словеније (на основу захтева о слободном приступу информацијама од јавног значаја) нам ништа не говори о својству учинилаца коруптивних кривичних дела. Статистички подаци илустрју логику тзв. „левка злочина“ који се рефлектује у диспропорцији броја кривичних пријава, подигнутих оптужница и осуда, што свакако баца сумњу на ефикасност реакције репресивних органа. Анализом података добијених од министарства надлежног за послове правосуђа који се односе се трогодишњи период (2011-2013) долази се до конклузије да кривично дело проневере доминира у узорку по броју подигнутих пријава и оптужења (у 2011. години подигнута је 161 оптужница, 2012.

⁴⁴⁹ Кривично законодавство Словеније не прави дистинкцију између домаћих и иностраних службеника кад је реч о коруптивним кривичним делима. Члан 99. КЗ Словеније користи генусни појам домаћег службеног лица за следеће категорије лица: народне посланике, чланове Националног савета, чланове локалних и регионалних представничких тела, судије Уставног суда, судије и поротнике, јавне тужиоце и правобраниоце, лица која обављају службене послове или функције са управљачким овлашћењима у оквиру државне институције, свако друго лице које обавља службене послове на основу закона или подзаконских аката, лица која у иностранству обављају законодавну, извршну или правосудну функцију као и она лица која су призната као службена у оквиру међународне организације (уколико испуњавају одређене услове), војна лица (у случајевима кад радња извршења не представља инкриминацију против војне дужности).

године 137, 2013. године 164 оптужнице) за разлику од трговине утицајем која бележи најмању учинковитост у процесуирању (2011. године подигнуто је 6 оптужница, 2012. године 8 оптужница, 2013. године 2 оптужнице). Остала коруптивна кривична дела су у оквиру златне статистичке средине (за злоупотребу положаја број подигнутих оптужница у наведеном периоду не осцилира и креће се око 27 а нешто слабији учинак остварују кривична дела активног и пасивног подмићивања). Алармантан је податак да број спроведених истрага и отужења која су им уследила нису резултирала ни првостепеним осуђујућим пресудама за наведена кривична дела. Казнена политика судова је била ефикаснија у периоду од 2004. до 2006. године, када је донето 14 осуђујућих пресуда за подмићивање у јавном сектору а у 2012. години укупно је осуђено 27 лица за кривична дела против службене дужности (0.3 од укупног броја осуђених лица)⁴⁵⁰ што осликава позитивну тенденцију казнене политике судова.

Повећање ефикасности кривичноправне реакције на корупцију коинцидира са позиционирањем јавног тужиоца у први план у спровођењу истрага за коруптивна кривична дела. Изменама Законика о кривичном поступку из 2009. године и увођењем концепта тужилачке истраге, јавни тужилац добија главну улогу у истраживању коруптивних навода и он је на челу истражних тимова који су састављени од експерата различитих профила.⁴⁵¹ Тужилачка истрага је побољшала статистику оптужења јер је довела до повећања броја оптужница у односу на претходне године (2009 - 231 оптужница, 2008 - 18 оптужница, 2007- 19 оптужница, 2006 - 44 оптужнице, 2005 - 18 оптужница).⁴⁵²

У **Црној Гори** институционални оквир превенције корупције чине Национална комисија за спровођење Стратегије за борбу против корупције и организованог

⁴⁵⁰ Види: *Анализа ризика у циљу процене регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима у кривичним делима корупције*, технички документ, настао у оквиру заједничког пројекта Европске уније и Савета Европе „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“ (PACS), март 2014, стр.28.

⁴⁵¹ Види: члан 160. *Zakon o kaznenskem postopku*, Uradni list RS, št. 32/2012 z dne 4.5.2012.

⁴⁵² Види: GRECO Third Evaluation Round, Compliance Report on Slovenia, стр. 4, доступно на: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2009\)1_Slovenia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2009)1_Slovenia_EN.pdf), 21/04/2016.

криминала и Управа за антикорупцијску иницијативу. Оба органа основана су одлукама егзекутиве. Национална комисија за спровођење Стратегије за борбу против корупције и организованог криминала основана је 2010. године и у њен састав поред носилаца најважнијих политичких функција (министар европских интеграција, министар правде, министар унутрашњих послова и јавне управе, министар финансија, председници два скупштинска одбора: Одбора за економију, финансије и буџет и Одбора за политички систем, правосуђе и управу и саветник председника Владе за регулаторну реформу) улазе и носиоци правосудних функција (председник Врховног суда, врховни државни тужилац), представници органа репресије (директор Управе полиције, директор Управе за спречавање прања новца и финансирање тероризма), као и директор Управе за антикорупцијску иницијативу, секретар Министарства финансија, два представника невладиних удружења и секретар Комисије. Према слову Одлуке о њеном оснивању, Комисија је надлежна за: руковођење, организовање, синхронизовање и праћење активности субјеката одговорних за спровођење Стратегије за борбу против корупције и организованог криминала и утврђивање приоритета, динамике и рокова реализације активности и оцењивање постигнутих резултата у спровођењу Стратегије. Комисија подлеже обавези да најмање два пута годишње доставља Влади извештај о реализованим активностима који садржи оцену постојећег стања и давање предлога за унапређење.⁴⁵³

Управа за антикорупцијску иницијативу (у даљем излагању Управа) као пионирски превентивни орган у Црној Гори постоји од 2001. године као Агенција за антикорупцијску иницијативу. Реформом државне управе из 2004. године овај орган је наставио егзистенцију у другој (у)правној форми уз знатно проширење ингеренција које је уследило 2007. године. Од јануара 2012. године Управа је орган у саставу министарства надлежног за послове правосуђа.⁴⁵⁴ Надлежности Управе су

⁴⁵³ Види: Odluka o obrazovanju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (Sl. list Crne Gore br. 61/10, 04/11, 47/11, 17/12), доступно на: [⁴⁵⁴ О историјату Управе види: \[http://old.antikorupcija.me/index.php?option=com_content&view=article&id=342&Itemid=275\]\(http://old.antikorupcija.me/index.php?option=com_content&view=article&id=342&Itemid=275\), 25/04/2016.](http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={43C7A850-1C96-41F5-B1F5-87FF4ADFE9B4}, 22/04/2016.</p></div><div data-bbox=)

детаљније уређене Уредбом Владе о организацији и начину рада државне управе. На челу управе је директор ког на основу јавно спроведеног конкурса именује министар надлежан за послове правосуђа, уз претходну сагласност Владе. Управа је првенствено надлежна за обављање пропагандно-превентивних послова попут спровођења кампања које имају за циљ подизање нивоа свести о штетности корупције (*awarness raising*) и спровођење истраживања о конститутивним елементима корупције (обиму, типовима, узроцима, механизмима деловања). Управа остварује сарадњу са органима релевантним за доношење и примену антикорупцијских прописа као и са органима који поступају по пријавама случајева корупције. Управа је укључена и у међународну сарадњу јер иницира закључивање међународних уговора и примењује међународне антикорупцијске инструменте (прати спровођење GRECO препорука, врши координацију активности које су предвиђене UNCAC стандардима, обавља послове који произилазе из аранжмана договорених са SPAI). Управа је надлежна за спровођење закона који регулише лобистичку делатности тако што издаје одобрења за обављање делатности лобирања, сертификује и води регистар лобиста и поступа по пријави лобисте који је повредио закон. Управа израђује смернице за израду планова интегритета, унапређује међуинституционалне сарадњу у борби против корупције на националном и наднационалном нивоу.

За разлику од осталих постјугословенских република у којима се надлежност парламента у антикоруптивном сегменту исцрпљује у разматрању и усвајању антикорупцијских прописа, Скупштина Црне Горе остварује контролна и надзорна овлашћења у овој материји. Ова идеја је заживела 2012. године када је изменама Пословника Скупштине Црне Горе⁴⁵⁵ конституисан Одбор за антикорупцију. Одбору је као сталном радном телу поверено да врши надзор и анализу рада државних органа, институција и организација и тела у борби против корупције и организованог криминала, да разматра питања и проблеме у спровођењу антикорупцијских закона и даје предлоге за њихове измене, да разматра представке и упућује их надлежним

⁴⁵⁵ Види члан 38. став 13 Пословника, Sl.list RCG, br. 51/06, 66/06, 88/09, 80/10, 39/11, 25/12

органима.⁴⁵⁶

У пракси, Одбор врши надзор над водећим антикорупцијским репресивним телима и органима, попут Одсека за борбу против организованог криминала и корупције (у оквиру Управе полиције), Одељење за сузбијање организованог криминала, корупције, ратних злочина и тероризма, у оквиру Врховног државног тужилаштва. Поред тога, Одбор анализира рад низа органа чије надлежности су усмерене на превентивно сузбијање корупције (Државне ревизорске институције, омбудсмана, Националне комисије за спровођење Стратегије за борбу против корупције и организованог криминала. Одбор за антикорупцију нема овлашћења да *ex ante* даје препоруке за усвајање антикорупцијских прописа, што је препознато као мањкавост коју би требало исправити у процесу придруживања ЕУ.⁴⁵⁷

Репресивни институционални антикоруптивни оквир у Црној Гори чине полиција, тужилаштво и судске инстанце. Новоформирани концепт тужилачке истраге модификовао је традиционалну улогу овлашћења државних тужилаца у вођењу кривичног поступка. За кривична дела која се гоне *ex officio*, државни тужилац је надлежан да издаје обавезујуће налоге или непосредно руководи и усмерава радње органа управе надлежног за полицијске послове у извиђају, доноси наредбе о спровођењу истраге, спроводи истрагу и врши неодложне доказне радње у извиђају и закључује споразуме о признању кривице са окривљенима. Полиција и други државни органи који су надлежни за откривање кривичних дела подлежу обавези да пре сваке предузете радње, осим у случају хитности, обавесте надлежног државног тужиоца и да поступе по његовом захтеву.⁴⁵⁸ Постојећа организациона структура полиције и јавног тужилаштва није била адекватна изазовима гоњења коруптивних кривичних дела, која су по својој природи комплексна и тешко доказива. Да би се остварила ефикасност у њиховом откривању, процесирању и пресуђивању било је неопходно да се побољша сарадња репресивних органа и да се уведу специјализације у постојећи институционални дизајн. У прву сврху, Врховно државно тужилаштво је

⁴⁵⁶ Члан 48. а Пословника

⁴⁵⁷ *Preventing Corruption: An UNCAC Toolkit For Parliamentarians*, UNDP, GOPAC, 2010. , стр. 5.

⁴⁵⁸ Види члан 44. Закона о кривичном поступку, Службени лист Црне Горе, бр. 57/09

оформило истражни тим за рад на предметима организованог криминала и корупције на високом нивоу, чиме је тужиоцу омогућено да непосредно руководи представницима наведених институција у циљу бржег и ефикаснијег прибављања доказа за коруптивна кривична дела.

Специјализација у полицији постигнута је увођењем Одсека за борбу против организованог криминала и корупције у оквиру Управе полиције који врши низ послове од којих су најзначајнији: праћење и анализирање стања и кретања организованог криминала, дефинисање центара организованог криминала, остваривање међународне полицијске сарадње у овој области, предлагање превентивних мера из надлежности криминалистичке полиције у односу на организовани криминал, иницирање према Специјалном тужиоцу примену мера тајног надзора, вршење размене података о заплени предмета кривичног дела која су била у транзиту у Црној Гори, идентификовање и одузимање имовинске користи стечене вршењем кривичног дела и спровођење оперативних активности у односу на групе и појединце.⁴⁵⁹

Увођењем специјализације у Врховно државно тужилаштво оформљено је Одељење за сузбијање организованог криминала, чије су надлежности 2008. године проширене и на борбу против корупције, тероризма и ратних злочина. Финална физиономија тужилаштва заокружена је формирањем Специјалног државног тужилаштва, као јединственог и самосталног органа за територију Црне Горе, којем руководи главни специјални тужилац. Специјално тужилаштво је надлежно за гоњење учинилаца организованог криминала, без обзира на висину прописане казне и високе корупције (сучајева када је окривљени јавни функционер који изврши кривично дело злоупотребе службеног положаја, преваре у служби, противзаконитог утицаја, навођења на противзаконити утицај, примање и давање мита). Ова тужилачка инстанца надлежна је за гоњење привредних кривичних дела (злоупотребе положаја у привредном пословању и злоупотребе овлашћења у привреди), за праће новца и тероризам, уколико је њиховим извршењем прибављена имовинска корист која

⁴⁵⁹ Подаци доступни на интернет страници Управе полиције, http://www.mup.gov.me/upravapolicije/naslovna/Sektor/Sektor_kriminalisticke_policije/Odsjek_za_borbu_protiv_organizovanog_kriminala_i_korupcije/, 26/04/2016.

прелази износ од четрдесет хиљада евра.⁴⁶⁰ Специјално државно тужилаштво предузима све радње из своје надлежности пред Специјалним одељењем Вишег суда у Подгорици, које је *inter alia* специјализовано за пресуђивање у кривичним поступцима за кривична дела са елементима корупције (повреда равноправности у вршењу привредне делатности, злоупотреба монополистичког положаја, проузроковање стечаја, проузроковање лажног стечаја, противзаконити утицај, лажни биланс, злоупотреба процене, одавање пословне тајне, одавање и коришћење берзанске тајне, примање и давање мита, злоупотреба службеног положаја, злоупотреба положаја у привредном пословању, превара у служби и злоупотреба овлашћења у привреди за која је прописана казна затвора од осам година и тежа казна).⁴⁶¹ Значајну улогу у овом институционалном ланцу има и Управа за имовину која чува и управља имовином која је привремено или трајно одузета.⁴⁶²

У **Босни и Херцеговини** Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције је стожер институционалног сузбијања корупције. Агенција је основана 2009. године на основу Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције,⁴⁶³ као орган на државном нивоу, односно на нивоу заједничких институција БиХ. На седници Савета министара Босне и Херцеговине одлучено је да је седиште Агенције у Источном Сарајеву.⁴⁶⁴ Агенција има статус независне и самосталне управне организације и за свој рад је одговорна Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.⁴⁶⁵ Босански законодавац је био инвентиван, те је за избор чланова и праћење рада Агенције увео посебну Комисију,

⁴⁶⁰ Види: члан 3. Закона о Специјалном државном тужилаштву, Службени лист Црне Горе, бр. 10/2015

⁴⁶¹ Подаци доступни на интернет страници Вишег суда у Подгорици: <http://sudovi.me/vspg/o-visem-sudu/nadleznost/>, 26/04/2016.

⁴⁶² О институционалном оквиру детаљније у тексту Акционог плана Црне Горе за преговарачко поглавље 23, доступно на: http://www.mvpei.gov.me/rubrike/Pregovori-o-pristupanju-Crne-Gore-Evropskoj-uniji/dokumenti/Akcioni_planovi/, 29/03/2016

⁴⁶³ Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције Службени гласник БиХ бр. 103/09

⁴⁶⁴ Подаци о историјату Агенције доступни на: <http://www.apik.ba/o-nama/default.aspx?id=35 &langTag=sr-SP-Cyrl>, 27/04/2016.

⁴⁶⁵ Види: Члан 6. став 1 Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције

као независно тело Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.⁴⁶⁶ Агенцијом руководи директор, који се бира путем јавног конкурса и именује га Парламентарна скупштина БиХ на предлог Комисије за избор и праћење рада Агенције, на мандат од пет година, уз могућност реизбора.⁴⁶⁷

Агенција је основана са амбициозним намерама: да би идентификовала и елиминисала узроке корупције, успоставила и унапредила нормативни оквир за превенцију корупције, подстицала учешће цивилног друштва у превенцији корупције, да би подизала свест и едуковала јавност о штетности корупције и промовисала транспарентан и одговоран рад органа и институција у Босни и Херцеговини.⁴⁶⁸ *Ratione personae*, Агенција је надлежна за превенцију коруптивног делања широког круга лица из јавног и приватног сектора: носилаца функција у законодавној, извршној и судској власти на свим нивоима, јавних службеника и запослених у институцијама власти на свим нивоима, чланова управе, овлашћених и других лица у привредним друштвима, јавним предузећима, јавним установама и приватним предузећима, чланова органа и других овлашћених лица у политичким партијама, овлашћених лица у културним и спортским установама, фондацијама, удружењима и невладиним организацијама.⁴⁶⁹

Ratione materiae, Агенција је надлежна за израду, координацију и надзор над спровођењем Стратегије за борбу против корупције и пратећег Акционог плана; за координацију рада јавних институција у спречавању корупције, праћење материје сукоба интереса (анализирање правноснажних одлука надлежних органа за процесуирање сукоба интереса, давање препорука за стратегију управљања сукобом интереса, издавање смерница за политику управљања сукобом интереса у институцијама власти), одређивање јединствене методологије за прикупљање података о имовинском стању јавних службеника, спровођење истраживања и информисање свих релевантних субјеката у БиХ о резултатима истраживања,

⁴⁶⁶ Види: члан 4. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, Службени гласник БиХ бр. 58/13

⁴⁶⁷ Члан 13. Закона, *supra* note 462.

⁴⁶⁸ Види: члан 5. Закона, *supra* note 462.

⁴⁶⁹ Види: члан 9. Закона, *supra* note 462.

поступање по примљеним поднесцима, праћење ефеката спровођења закона и подзаконских аката и иницирање њихових измена, сарадња са домаћим научним и стручним организацијама, медијима и невладиним организацијама поводом превенирања корупције, сарадња са међународним организацијама и информисање обвезника и јавности о међународним обавезама, развој едукативних програма, одређивање јединствене методологије и смерница за израду планова интегритета и пружање помоћи свим институцијама у њиховој реализацији.⁴⁷⁰ Упркос импресивним превентивним овлашћењима, Агенција још увек није довољно административно и технички оспособљена. Главни узрок ове мањкавости је одсуство униформне политичке воље да институционални антикоруптивни оквир буде ефикасан, што је заједнички став политичких представника Републике Српске и Федерације БиХ. Речју, постоји прећутан центлментски споразум да Агенција не заживи у пуним капацитетима, јер трагачима за политичким рентама њена делотворност не иде у прилог.

Репресивни органи БиХ рефлектују њену комплексну уставну струкуру, те се јављају паралелни полицијски и правосудни системи на централном и нецентралним нивоима власти. У репресивним системима је уведена основна специјализација за откривање, гоњење и санкционисање корупције. Кривични закон БиХ садржи каталог коруптивних кривичних дела и кривичних дела против службене и друге одговорне дужности: давање и примање мита и других облика користи, давање и примање поклона и других облика користи, противзаконито посредовање, злоупотреба положаја и овлашћења, проневера у служби, кривотворење службене исправе, противзаконита наплата и исплата, противзаконито ослобођење особе лишене слободе, противзаконито присвајање ствари при претресу или извршењу.⁴⁷¹ Полицијски систем БиХ је конципиран на принципу координације а не субординације између паралелно егзистирајућих полицијских органа. Организација правосудних инстанци осликава уставно и територијално уређење БиХ и оличена је у

⁴⁷⁰ Види: Члан 10. Закона *supra note* 462.

⁴⁷¹ Члан 217-229. КЗ БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 3/03

постојању чак четири судска система: судског система БиХ, судског система ентитета (Федерације БиХ и Републике Српске), кантона као и судски систем дистрикта Брчко. Уставно судство је мултипликовано, па постоји Уставни суд БиХ и Уставни суд на федерелном нивоу. У Федерацији БиХ егзистира Врховни суд, кантонални и општински судови. На нивоу Брчко дистрикта постоји основни и апелациони суд. Правосудну мрежу Републике Српске чине судови опште надлежности (основни судови, окружни судови и Врховни суд као највиша инстанца) и судови посебне надлежности (окружни привредни суд и Виши привредни суд).⁴⁷² Тужилачке инстанце следе идентичну институционалну логику, па су оформљена тужилаштва на нивоу заједничких институција, на нивоу ентитета, кантоналном као и на нивоу Брчко дистрикта.

Мултипликовани репресивни институционални механизми онемогућавају вођење јединствене статистике о процесуираним коруптивним функционерима, односно кривичним пријавама и судским епилозима. На нивоу Републике Српске, постојећа статистика се води по предметима, који поново не кореспондирају са бројем случајева корупције у политичкој сфери. У току 2013. године тужилаштва Републике Српске су спровела 253 истраге о корупцији а судови су потврдили 107 оптужница које су резултирале доношењем 144 пресуде. У Федерацији БиХ статистика се води према броју лица док су се статистичари Брчко дистрикта определили за вођење података према броју предмета. Федерално тужилаштво највише процесуира кривична дела против службене и друге одговорне дужности и кривична дела подмићивања (давање и примање мита као и давање и примање мита и других облика користи). Статистика о броју подигнутих оптужница за кривична дела за територију БиХ показује да је федерално тужилаштво БиХ у 2014. години најажурније у примени федералног Кривичног закона, са 142 вођена предмета и оптужнице подигнуте против 228 лица.⁴⁷³ Из ове статистике не може да се види природа кривичних дела нити својство учинилаца, што онемогућава извођење релевантне конклузије о броју процесуираних функционера

⁴⁷² О организацији полиције и правосуђа детаљније види: *Procjena rizika korupcije u sigurnosnom sektoru Bosne i Hercegovine*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2015, стр. 18-19, 33.

⁴⁷³ О статистици види детаљније: *Ibid.*, стр. 57-61.

(VI) ПОЛИТИЧКОКУЛТУРНЕ ТРАДИЦИЈЕ НА ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ

„У многим питањима политичка култура може научити човека како да формира своје политичко мишљење, на који начин да га изрази, и према којим политичким органима и институцијама да га усмери, која мишљења су најбоља за њега да их заступа, и каква очекивања може имати од свог учешћа у јавном животу. Укратко, политичка култура може обележити границе, унутар којих грађанин по свом осећању може да делује кад изражава своја политичка гледишта, а то значи да политичка култура поставља контекст, иако никад не детерминише сва могућа мишљења и понашања“. Валтер Розенбаум

1. Однос политичке културе и корупције

Иако ово истраживање представља покушај објашњења институционалних изворишта политичке корупције, сматрам да се овај феномен не може ваљано објаснити без задирања у „подводни политички гребен“, како сликовито Милан Матић означава политичку културу.⁴⁷⁴ Политичка култура је меморија једног народа која не може олако да се избрише јер представља његово колективно искуство у политичком развоју. Формативни чиниоци политичке културе су политичка традиција и политичка социјализација. Феномену политичке традиције Матић прилази екстензивно јер сматра да садржину овог концепта чине политички и колективни догађаји и процеси у прошлости, достигнућа и искуства политичке природе уткана у колективној меморији народа и шири догађаји посредно или непосредно утичу на идентитет и самосвест народа.⁴⁷⁵ За разлику од традиције, политичка социјализација је динамичнија категорија која „поред преношења

⁴⁷⁴ Милан Матић, *Човек и политика*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 68.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, стр. 83.

одређених сталнијих образаца политичке традиције и колективног самопамћења обухвата и неке новије процесе, искуства и догађаје којима се обликује политички идентитет појединаца и група у друштву“.⁴⁷⁶

Бројне су референце о формама политичке културе али је типологија коју су изнели Габријел Алмонд и Сидни Верба прерасла своје просторне и временске оквири и постала политиколошки класик. Ови аутори као базичне форме разликују парохилјалну, поданичку и партиципативну политичку културу уз напомену да наведене форме могу да се укрштају у хетерономним системима. Парохилјалну културу карактерише непостојање развијене свести о ширим политичким процесима и политици се приступа спонтано и крајње неорганизовано. Поданичке културе карактерише одсуство развијених потреба и вредности које би биле стимуланс за политичко организовање иако у овом облику културе људи имају перцепцију о политичким процесима. Најсупериорнија је партиципативна политичка култура у којој постоји свест учесника о политичком систему и спремност на политичку акцију зарад остваривања политичких идеја.⁴⁷⁷

Укрштањем партиципативне политичке оријентације са поданичким и парохилјалним типом добија се грађанска политичка култура која је пандан демократској политичкој култури. У овој форми, појединци партиципирају у политичком хабитусу али никад не напуштају своје поданичке и жупљанске роле, што има ограничавајући ефекат на пуну партиципацију.⁴⁷⁸ Поред наведене деобе, у литерарном опусу политичке културе, значајно место заузима и типологија Данијела Елазара (конципирана пре Алмондове и Вербине) која прави дистинкцију између традиционалистичке, моралистичке и индивидуалистичке политичке културе⁴⁷⁹ и типологија Арона Вилдавског на индивидуалистичку,

⁴⁷⁶ Милан Матић, *Српска политичка традиција*, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 20.

⁴⁷⁷ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture – Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, SAGE Publications, 1989.

⁴⁷⁸ О овоме детаљније код: Миша Стојадиновић, Катарина Милошевић, „Политичка култура – у сусрет демократији, толеранцији и дијалогу”, *Политичка култура, дијалог, толеранција и демократија у Републици Српској и Босни и Херцеговини – стање, путеви и перспективе за локалне изборе 2012. године* (приредио: Душко Вејновић), МАРКОС, Бања Лука, 2012, стр. 241.

⁴⁷⁹ Daniel J. Elazar, *American Federalism: A View From The States*, New York, T. Y. Crowell, 2nd ed., 1972, стр. 118.

хијерархијску, фаталистичку и егалитарну политичку културу.⁴⁸⁰

Конституенте политичке културе су вредности, представе, поимања која дају смисао политичким процесима и који се односе на одређене аспекте политике, попут: природе политичке стварности, природе и границе власти и ауторитета, циљева и задатака владе, средстава за регулисање политичких интеракција и перцепције улоге о себи и другима у политичком процесу.⁴⁸¹ Један од оснивача струје мишљења о политичкој култури и уједно један од њених најзначајних апологета, Денис Каванаг, подвлачи значај истраживачке оријентације на политичке објекте, сматрајући да су оријентације предиспозиције за политичку акцију коју детерминишу чиниоци као што су традиција, колективно сећање, мотиви, норме, емоције и симболи, које он сврстава у спознаје (знање и брига за политички систем), утицаје (емоционални доживљаји система) и процене (формирање судова о систему као таквом).⁴⁸²

Релевантност културе на појаву корупције је феномен ком су посвећене многе савремене кроснационалне студије. У литерарном фонду често се потенцира на корелацији између протестантизма и британског колонијалног наслеђа и нижих нивоа корупције. Државе у којима доминирају протестантска етика су мање корумпирани у односу на друге државе јер протестантизам полази од принципа индивидуалне одговорности за избегавање греха, за разлику од хришћанских постулата који потенцирају урођене слабости људских бића и њихове немогућности да избегну грех и грешку што их окреће црквима и свештенству као заштитницима позваним да им умање одговорност.⁴⁸³ Британско наслеђе смањује коруптивне ризике примарно због вишевековне демократске традиције али и због британске, безмало сакралне оријентисаности на формалне институције и процедуре а не на власт.⁴⁸⁴

Постоје и струје мишљења које у први план истичу културолошку предиспонираност или

⁴⁸⁰ Арон Вилдавски, *Демократија и тоталитаризам*, Напријед, Загреб, 1996, стр. 239-240.

⁴⁸¹ Види: Милан Матић, *supra note 473*, стр. 74-75.

⁴⁸² Dennis Kavanagh, *Political Culture*, London, Macmillan, 1972, стр. 10–11.

⁴⁸³ Seymour Martin Lipset and Gabriel Salman Lenz, „Corruption, Culture and Markets“ in Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington, eds., *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books, 2000, стр. 120.

⁴⁸⁴ Детаљније види: *Ibid.*, стр. 116.

прецизније толерантност на подмићивање, склоност ка противуслугама као виду благодарности за пружену услугу у временима оскудне и сиромашне примене права.⁴⁸⁵ За културологе оријентисане на Балкан, култура ослањања на фамилијаризам и локалне моћнике је детерминисала креирање мрежа патроната, корупције и организованог криминала. Дејвид Канин сматра да је економска маргиналност и фрагментација Балкана створила традицију о „великом моћнику“ (*Big Men*) као личности од великог угледа која поседује ауторитет и легитимитет да контролише приступ ресурсима и власти. Према Каниновој интерпретацији, концепт великог моћника има дугу традицију у ослањању на царске власти и спољне факторе са којима су моћници били у релацијама реципроцитета.⁴⁸⁶

На глобалној културолошкој мапи као аксиом фигурира становиште да су посткомунистичке државе Источне Европе склоније корупцији у односу на консолидоване западне демократије. Као експанаторни концепт за ову појаву узима се историјско наслеђе комунизма, као политичког система „који је јединствено и мирно увезен из Москве заједно са примењеним форматом грађанске социјализације“.⁴⁸⁷ Корупција у комунистичком совјетском контексту представља за западне ауторе синоним за широко распрострањену нелегалну приватну или сиву економију, што није у потпуности истинита перцепција. Факат је да су у комунистичким амбијентима постојале могућности за коруптивне праксе јер је држава била примарни агент запошљавања, производње и тржишног регулисања. Степен Коткин анализирајући однос корупције и комунизма примећује да је корупција била знана и распрострањена у совјетском окружењу, о чему сведоче и одреднице у Великој совјетској енциклопедији, у којој је корупција „карактеристика буржоаске државе“, али и оно што је практиковао либерални режим као „директну употребу права поверених на темељу службе у сврху личног

⁴⁸⁵ Детаљније код: Leslie Holmes, *Corruption, Post-Communism, and Neoliberalism*, Durham, NC: Duke University Press, 2006, стр. 186.

⁴⁸⁶ Опширније види: David Kanin, “Big Men, Corruption and Crime“, *International Politics* 40, no. 4, 2003, стр. 491-526.

⁴⁸⁷ Kostadinova, *supra* note 186, стр. 40.

богаћења“.⁴⁸⁸ Коткин даље елаборира да су уцене и подмићивање биле честа појава у совјетском миљеу, док је богаћење у совјетском вокабулару било дефинисано као „крађа државне или јавне својине“.⁴⁸⁹ Наведене одреднице илуструју забринутост совјетске државе за феномен политичке корупције, који у својој концептуализацији показује упечатљиву сличност за западним поимањем овог термина.

У економској перспективи присутни су ставови који главни узрок корупције у комунизму виде у недостатку конкуренције у бирократском апарату и привредном амбијенту. Комунистичка предузећа обично нису имала конкуренцију или је она била безначајна, што их је чинило монополистима и генераторима високих ренти које су се убирале подмићивањем. Бирократе су имале моћ над алокацијом ресурса, који су били предмет ограниченог надзора и контроле. Уска грла комунистичке економије су детерминисала приватна плаћања како би привреда уопште и функционисала.⁴⁹⁰

Комунизам је креирао културни код коруптивних пракси у ком је читава популација била социјализована путем коруптивних норми које су се устоличиле као начин живота. Да би се променило културно наслеђе потребно је да прође неколико деценија у којима би се променио социјализаторски код који би код грађанства одбијао коруптивне активности и стигматизовао корупцију.⁴⁹¹

Политичка култура комунизма није била партиципативна нити демократска. Њу је изнедрио политички систем који је по својој природи био тоталитаран и имао је тенденцију да контролише све аспекте социјалне збиље. Главни промотер овог типа културе била је Комунистичка партија која је располагала монополом силе и била је врховни арбитар који је уређивао социјалне релације. Цивилно друштво и његове саставнице (предузетнички активизам, организовање религијских активности,

⁴⁸⁸ Stephen Kotkin, “Liberalism, Geopolitics, Social Justice“ in in Stephan Kotkin, Andras Sajó, *Political Corruption in Transition a Skeptic's Handbook* Introduction, CEU, Budapest, 2002, стр. 392.

⁴⁸⁹ Ibid.

⁴⁹⁰ Wayne Sandholtz and Rein Taagepera, “Corruption, Culture, and Communism“, *International Review of Sociology*/Revue Internationale de Sociologie* Vol. 15, No. 1, March 2005, стр. 111.

⁴⁹¹ Ibid. , стр. 127.

интересне групе, удружења грађана) били су забрањени или потискивани.⁴⁹² Наслеђени комунистички изолаторски, репресивни и цензури склон *modus operandi* у домену политичке културе представља значајну препреку увођењу и развијању свести о демократској политичкој култури. Ослањајући се на Холмсове налазе, Бранка Галић сматра да је различито културно наслеђе највиша транспарентна препрека која омета либерализацију посткомунистичких држава а као главна препреке ова ауторка идентификује национализам или политику идентитета и проблем кризе власти као универзалну посткомунистичку потешкоћу.⁴⁹³

Комунизам није оставио данак само у централним и источним крајевима Европе, већ и на Балканском полуострву као делу европског континента где историја никад није заборављена. Поред четири деценије проведене у комунистичкој провенијенцији, Балкан баштини вишевековну традицију Отоманског царства која је овде оставила неизбрисив траг. Наслеђе Отоманског царства оличеног у деспотском политичком систему са slabим бирократским апаратом и развијеном „бакшиш културом“ представља културолошку кочницу за потпуну демократску трансформацију балканских политичких система. Отоманско и комунистичко наслеђе обликовало је начин на који грађани доживљавају државу, као опресивно страни тело које је оријентисано на убирање порезе и такси а не као сервис грађана. Сумњичавост у државу, дистанцираност и неповерење у њене институције и политичку елиту креирало је уверење код грађана о оправданости крађе добара од овакве државе, што је подстакло креирање неформалних коруптивних мрежа.⁴⁹⁴

Сматрам да ауторитарност, односно стање које није ни тоталитаризам ни демократија, државни патернализам, сиромашан политички капитал, развијен осећај политичке апатије чине главне саставице балканске политичке културе. Борислав Стевановић је у разматрањима о политичкој култури Балкана уочио да су основне политичке вредности отелоторене у националном и религијском

⁴⁹² Види: Branka Galić, „Politička kultura „novih demokracija“, Revija za sociologiju, Vol. 31 No. 3-4 prosinac 2000, стр. 202.

⁴⁹³ Ibid. , стр. 204.

⁴⁹⁴ Kostadinova, supra note 186, стр. 163-164.

идентитету стабилни елемент политичке културе, за разлику од поверења у владајуће елите које зависи од ефикасности вођа, владиних органа и чиновничког апарата. Ипак, подвлачи Стевановић, „несумњиво је да политичке кризе и незадовољство грађана владом, режимом или материјалним стањем могу довести до промена појединих елемената или чак читаве политичке културе“.⁴⁹⁵

2. Наслеђе отоманске и аустроугарке (k und k) традиције

Наслеђе аустроугарског и отоманског царства на политичкокултурне традиције постјугословенског простора посматрам кроз призму историјског институционализма. Историјски институционализам је приступ у оквиру новог институционализма који наглашава историјску динамику политичких процеса као и улогу историјског контекста који утиче на креирање институција. Историјска логика институционализма базира се на ненамераваним последицама институционалног деловања док се институције поимају крајње екстензивно, као „формалне организације, неформална правила и процедуре које структурирају понашање“.⁴⁹⁶ Хрвоје Матковић, један од ретких теоретичара на постјугословенском простору проучава историјски институционализам као парадигму у којој институције представљају контекст у ком су актери склони да следе друштвено дефинисана правила а да институције представљају релативно трајна обележја историје и један од фактора који детерминише историјски развој у одређеном смеру.⁴⁹⁷

Механизам опстанка културолошких норми кроз време је само један сегмент важности историјске димензије коју подвлачи историјски институционализам. Историјске околности могу да утичу на опстанак формалних институција и

⁴⁹⁵ Борислав Стевановић, „Демократска политичка култура као политичко-културни изазов балканских народа“, стр. 304, доступно на:

http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/knjige/index_html/knjiga04/32StevanovicB_ser_lat.pdf, 8/09/2016

⁴⁹⁶ К. Thelen, S. Steinmo, „Historical institutionalism in comparative politics, in: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (ed. S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth), Cambridge University Press, Cambridge, 1992, стр. 2.

⁴⁹⁷ Види: Хрвоје Матаковић, „Темелјне значајке историјског институционализма“, Гласник права (www.jura.kg.ac.rs/gp), год. V, бр. 2 (2014), стр. 3-4.

савремених економских интеракција. Исто тако, историјски фактори утичу на развој људског знања, хуманог капитала који следствено води до економског развоја.⁴⁹⁸

У литератури институционализма познат је концепт зависности о одабраном путу (*path dependency*) који би у интерпретацији историјског институционализма значио да избор основних принципа (*policy*) који се предузима на почетку живота једне институције (у тренутку њеног настанка) утиче на потоње политике. Речју, институционални корелати утичу на исход будућих политика и отежавају генезу оформљених институционалних структура.⁴⁹⁹ У светлу ове констатације, намера ми је да утврдим да ли је дух институција креираних у хабзбуршком и отоманском историјском раздобљу оставио трага на начин функционисања савремених формалних и неформалних институција на постјугословенском простору.

Хабзбуршка монархија, доцније позната као Аустроугарска (1867-1918) је најдуже доминирала у Хрватској и Словенији, двема државама које имају најсроднију историју. Хрватска је од 11. века потпала под доминацију Хабзбурговаца и пружала је значајан отпор османском продирању у средњу Европу. Поједини делови Хрватске (попут Пакрачког санџака) кроз историју су били под османском влашћу⁵⁰⁰ али то не ремети доминацију хабзбуршког ефекта у изградњи политичке културе и начина на који се доживљава држава, њен систем и институције. Ако се изузме фигура цара, највишу власт у Хрватској су вековима поседовали феудалци, „којима у интересу није био „ситни шићар“ него очување својих феудалних позиција, а то се постизало у првом реду служењем Бечу или Пешти“.⁵⁰¹ Поданички менталитет хрватских феудалаца и њихова окренутост моћнијим туторима уносила је дисциплину, ред и посвећеност хабзбуршким вредностима и код обичног становништва. Горичка

⁴⁹⁸ Економски развој као зависна варијабла и култура као независна су честа тема на истраживачким агендама. Гвидо Табелини је отишао корак напред анализирајући ефекат две историјске варијабле на економски развој европских региона: стопу писмености на крају 19. века и улогу политичких институција у историјском континууму. Табелинијеви налази су потврдили позитивну корелацију између наведених феномена. Детаљније види: Guido Tabellini, "Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe", *Journal of European Economic Association* 8 (4), стр. 677-716.

⁴⁹⁹ Детаљније види: Нрвоје Матаковић, *op. cit.*, стр. 5.

⁵⁰⁰ Детаљније код: Тодор Мирковић, *Национална и верска структура и безбедност Балкана*, Европски центар за мир и развој, Универзитет за мир Уједињених нација, Београд, 2016, стр. 49.

⁵⁰¹ Kulundžić, *op. cit.*, стр. 18.

графовија у Словенији је од 1508. године под доминантом хабзбуршке династије, а након Бечког конгреса словеначке покрајине су се објединиле у оквиру аустријског царства и наставиле да егзистирају у њему све до аустроугарског пораза у Првом светском рату. Посвећеност аустроугарској политици је била свеprisутна у Словенији и надјачавала је југословенске тенденције које су јачале у осталим државама Јужних Словена.⁵⁰² Закључујем да је вишевековни траг хабзбуршке доминације важна спојница савремене посвећености хрватске и словеначке елите и грађанства да поново буду политички и културни део прогресивне Европе.

За разлику од Хрватске и Словеније, остале државе којима је посвећена ова анализа биле су под доминантним османским утицајем а поједине државе у историјском ланцу бележе и краћа раздобља проведена под аустроугарском окупацијом. Србија и Црна Гора су државе које су имале хабзбуршке и нехабзбуршке делове. Два дела данашње Србије су кроз историју били под хабзбуршком јурисдикцијом. Прва област је Војводина која баштини двовековну хабзбуршку јурисдикцију, да би 1918. године постала интегрални део Краљевине СХС. Другу област чини српски део Санџака или Рашке области (Санџак је био подељен између Србије и Црне Горе) у ком је хабзбуршка круна била присутна од 1878. до 1908. године. Пожаревачким миром (1718) Београд је потпао под јурисдикцију Хабзбуршке монархије, али је то раздобље трајало две деценије (1739) након чега је настављена османска хегемонија. Османски утицај у Србији (по неким становиштима отпочео 1389. а по другим 1459. године и формално трајао до 1878. упркос постојању слободних територија) је током историје надмашио хабзбуршки у временском, вредносном и политичкокултурном контексту. Црна Гора је била под османском влашћу од 1496. до 1878. године. Црногорски део Санџака је једина област која је била под хабзбуршком јурисдикцијом, у истом периоду кад и српски део (1878-1908). Босна је била под вишевековном окупацијом Османског царства (1580-1878) али бележи и вишедеценијску епоху аустроугарске управе (1878-1918). Позитиван мит о краткотрајном али плодотворном аустроугарском наслеђу баштини Иво Андрић, једини југословенски нобеловац у

⁵⁰² Види: Тодор Мирковић, *op. cit.*, стр. 50.

свом животном делу, хвалећи јавну инфраструктуру, делатну бирократију, јавни ред и еру релативне сигурности која је захватила Вишеград док је био под аустроугарском јурисдикцијом. Македонија је једина држава која ни у једној фази своје историје није била под јурисдикцијом хабзбурговаца и у њој се најдуже задржао османски утицај (од краја 14. века па све до краја балканских ратова, односно 1913. године).

У фонду научног сазнања постоји хипотеза о хабзбуршком ефекту односно о позитивном утицају наслеђа Хабсбуршког царства оличеног у локализованом, организованом и респектабилном бирократском апарату на поверење грађана у локалне јавне службе. У неколико источноевропских земаља, заједнице са обе стране границе Хабзбуршке монархије деле заједничке формалне институције у протеклих сто година. У коауторској студији на ову тему,⁵⁰³ установљено је да историјска припадност хабзбуршком царству повећава тренутно поверење и смањује корупцију у судовима и полицији. Фраза да је „цар мртав, живео цар“ има своје рефлексије и у савремено доба јер је заоставштина монархије оставила трага у културним нормама и функционисању државног апарата и код неколико генерација након што су формалне институције престале да постоје. Историјски легат има дуготрајан ефекат на постојеће формалне институције, вредности, уверења и културне норме што се рефлектује на саму интеракцију између грађана и државе.

Историчари карактеришу Хабзбуршку монархију као „прилично поштену, мирнодопску и генерално великодушну“⁵⁰⁴ у компарацији са отоманском и руском⁵⁰⁵ империјом. Хабзбуршко-отоманска граница на Балкану носи са собом велику сомболику - она је тачка разграничења између Истока и Запада и вододелница између

⁵⁰³ Види: Sascha O. Becker, Katrin Bockh, Christa Hainz, Ludger Woessmann, *The empire is Dead, Long Live the Empire! Long Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy*, Discussion Paper No. 5584, march 2011, стр. 1.

⁵⁰⁴ A.J.P. Taylor, *The Habsburg Monarchy 1809-1918: A History of the Austrian Empire and Austria-Hungary*, London, Penguin Books (reprint 1990), стр. 44.

⁵⁰⁵ Руско царство је било аутократско и није дозвољавало никакав парламентарни утицај све до 1917. године када је дошло до његовог краха. У поређењу са хабзбуршким царством, било је за један век либералније у укидању кметства али није дозвољавало децентрализован политички развој ни у једној фази свог постојања.

хрватске и словеначке хабзбуршке и српске отоманске прошлости. Чарлс Инграо сматра да је хабзбуршко-отоманска граница упркос непостојању царстава која је омеђавала и даље ванвременска демаркациона линија између Истока и Запада.⁵⁰⁶ Хабзбуршко и отоманско царство су имали инструменте за промовисање етнички сложених друштава, који су се у много чему разликовали. Хабзбурговци су били оријентисни на примену принципа који су били претеча данас знаним западним моделима изградње државе, а који се ослањају на ефикасну и професионалну бирократију, квалитетну образовну и трговинску инфраструктуру. Њихови турски суседи су пледирали за мање софистициране форме владавине, које су биле заједничке азијском типу деспотија. Архетипски оријентални деспоти су чезнули за апсолутном моћи и нису бринули о начину на који функционише царство, све док њихова господства убирају приходе и регрутују војску. Овај модел управе је развио традицију небриге о поданицима, технолошку заосталост, локалну корупцију, социјалну неправду, незаконоње и насиље, што су остали носећи стубови балканске политичке културе.⁵⁰⁷ Отоманско царство је представљало „типичан деспотизам“ оличен у великом ентитету са опресивним и експлоататорским владарима, политичком и економском стагнацијом, одсуством секуларног образовања и политичком зависношћу раје („заштићеног стада“) од султана. Подмићивање је било прихваћено као институционализовани феномен, ког је здушно подржавао и чиновнички апарат. Корупција је била карактерна црта и незаобилазни начин функционисања целокупног административног система који се удаљио од потреба обичног света.⁵⁰⁸

Османски ефекат или османски манир владавине је и поред своје репресивне природе имао благонаклонији став према другим конфесијама. Хабзбуршка политика није била много отворена према религијској различитости коју је сматрала претњом по јединство и стабилност државе. Османска религијска политика је била заснована на супротној логици која би могла да се окарактерише као религијски плурализам.

⁵⁰⁶ Charles Ingraio, Ten Untaught Lessons about Central Europe An Historical Perspective, HABSBURG Occasional Papers, No. 1, 1996, стр. 3.

⁵⁰⁷ Ibid.

⁵⁰⁸ Sascha O. Becker et al. , стр. 24.

Факат је да су током четири века многи поданици под османлијском влашћу добровољно или принудно конвертирала у ислам, али исто тако не треба да се сметне са ума постојање верске аутономије познате као милет систем за припаднике признатих заједница (махом хришћанских и јеврејских).⁵⁰⁹

Према налазима историчара, Хабзбуршко царство је било прототип данашње мултикултуралне, мултиетничке државе (*Vielvolkerstaat*) у којој се поштовао идентитет (изузев верског, прим. аутор) и локална различитост у другим деловима царства. Чињеница је да су аустроугарски поданици имали националне аспирације и жељу за ослобођењем али су поједини аспекти хабзбуршке политике били широко прихваћени, попут организованог административног апарата на ког су сви могли да се ослоне, инфраструктурних пројеката који су повезивали различите делове царства, армије која је функционисала као микроорганизам и била главни интегративни фактор. Различити делови хабзбуршког царства били слабо повезани све до 18. века када је дошло до реформе и увођења централизованог система управе. Марија Терезија (1745-1765) је установила *Beamtenstaat* (администрацију сачињену од државних службеника) и *Kreishauptmann* (гувернере држава) како би надгледала локалну администрацију у различитим деловима царства. Централизација државе је била манир њеног сина, Јозефа II (1765-1790), просвећеног и секуларизованог монарха који је укинуо цензуру, спровео комплексне законске реформе, успоставио немачки као званични језик царства, успоставио образовни систем као и здравствене и социјалне институције.⁵¹⁰

Позитивно опхођења према становништву које је било под хабзбуршком јурисдикцијом подстакло је поверење у институције власти, нарочито на локалном нивоу. Формалне институције царства надживеле су само царство кроз државе сукцесоре које су постале државе нације и од тада (1918.) прошле кроз драстичне институционалне промене. У претходним страницама поменуто коауторска студија је оријентисна на испитивање трајности ефекта културних норми креираних у

⁵⁰⁹ Ingraо, op. cit. , стр. 3.

⁵¹⁰ Ibid. , стр. 8.

Аустроугарској на 17 држава, убрајајући ту државе сукцесоре и њихове суседе (Албанија, Белорусија, Босна, Бугарска, Хрватска, Чешка, Македонија, Мађарска, Молдавија, Црна Гора, Пољска, Румунија, Русија, Србија, Словенија, Словачка и Украјина). Некадашња хабзбуршка граница пролази кроз пет савремених држава – Србија, Црна Гора, Пољска, Украјина и Румунија, од којих се две подударују са истраживачким узорком овог рада. Упоређујући поверење грађана у институционалне механизме са леве и десне стране некадашње границе хабзбуршког царства, коаутори су утврдили закономерност да грађани који живе на територијама које се биле под хабзбуршком јурисдикцијом показују већи степен поверења у репресивне органе. Коаутори су утврдили и тенденцију да је у истим државама мањи обим подмићивања локалних јавних служби.⁵¹¹

Историјски посматрано, српску политичку традицију карактерише „вишак колективног идентитета“ у поређењу са другим народима са постјугословенског простора. Вишак колективног идентитета произилази из чињенице да је српски народ први стекао аутокефалну националну православну цркву што је био предуслов за утемељење националне државе. Сопствена вера, црква и држава чине језгро српског културног и политичког обрасца, ког поједини аутори означавају крилатицом „бити и остати свој и својствен, на своме“.⁵¹² Живот на верским и цивилизацијским размеђама Истока и Запада је инкорпорисао и синтетисао у српско политичко биће елементе источне и западне европске традиције али је уносио дилему коме се приволети. Поводом вечне дилеме, Свети Сава је у писму Иринеју, 1221. године, изнео мисао која ни данас не губи на актуелности: „Исток је мислио да смо Запад, а Запад да смо Исток. Неки од нас су погрешно схватили наше место у сукобу струја, па су викали: ми нисмо ни једна ни друга страна; а неки да смо искључиво једна или друга! А ми смо Срби, кажем ти Иринеју, судбином предодређени да будемо Исток

⁵¹¹ Sascha O. Becker et al., стр. 3.

⁵¹² Милан Матић, *supra* note 475, стр. 27.

на Западу и Запад на Истоку, и да признајемо изнад себе само Небески Јерусалим, а на земљи - ништа“.⁵¹³

Као важна спојница српске политичке традиције је постојање државотворног капацитета који је био израженији код Срба у поређењу са осталим Јужним Словенима али и израженије потешкоће у прихватању државног ауторитета и уредби. Туђинска освајачка власт, поготово турска опресија је имала амбицију и да Србима наметне потчињеност и изабљивање што се доцније рефлектовало и на однос према сопственој држави и њеном правном систему. Отуђење и отпор власти је у османском периоду у великој мери било изражено кроз одметање у хајдуке па чак и у неповерењу према сопственим вођама. Због овакве лоше перцепције вођа и власти „уочи Првог српског устанка Карађорђе примио вођства тек пошто су се други тога одрекли, иако је турска власт постала несносна“.⁵¹⁴

Српску политичку традицију карактерише и развијена воља за правдом, односно повећана осетљивост српског народа на универзалне вредности правде и правичности. Српски народ је кроз своју историју показивао појачану осетљивост на расипништво, морално кварење, похлепу и узурпацију јавних добара, било да су протагонисти ових пракси били опресивни страни експлоататори или домаће вође. Могло би се рећи да су у српској средњовековној држави, тачније у Душановом законнику као њеном правном споменику идентификују прапочеци постојања свести о разорном дејству политичке корупције и потреби самоограничења владара у корист обичајних начела правичности. Партикуларна и групна похлепа потпомогнута званичном силом је у очима српског народа представљала најтеже преступе против виших начела правде и правичности.⁵¹⁵

Поред позитивних карактеристика српске политичке културе, потребно је и осврнути се на оне негативне карактеристике које су и у савременом свету присутне а које потпомажу бујање корупције. Једна од негативних компонената је свеprisутни

⁵¹³ Наведено према: Владета Јеротић, *Вера и нација*, Терсит, Београд, 1995, стр. 42.

⁵¹⁴ Милан Матић, *supra note 475*, стр. 117.

⁵¹⁵ *Ibid.*, стр. 77-78.

правни нихилизам, односно проблематика успостављања и оснаживања владавине права. Демократско питање политичке традиције је у српском бићу увек било много комплексније у односу на самовољу и узурпацију коју су спроводили владари. Доситеј је у своје доба опсервирао „српске вражде и мрзости на закон“ које су се огледале у недовољној подршци популуса владавини закона, што је Слободан Јовановић у својим студијама окарактерисао као културолошки феномен (културни и морални образац). Ако се повучеме историјска црта, изводи се закључак да Србија баштини кратку историју правне државе, која је отпочела седамдесетих година 19. века па све до краха прве Југославије.⁵¹⁶ Епохе које су уследиле хронолошки су биле оличене у комунистичком режиму а доцније у ауторитарном популизму а данас у ери која је процедурално демократска. Заједничко обележје наведених политичких фаза је потирање права и његова злоупотреба у политичке сврхе.

Реконструкција односа традиције и савремености сведочи о константном пориву српског народа да делују у оквиру парадигме рационалног избора, односно у потреби да из државних закона и уредаба искористи права и олакшице уз минимално прихватање дужности које носе са собом законска решења. Непостојање свести о вредности закона и институција и деловање мимо закона је значајна кочница у спровођењу антикорупцијских мера у политичком систему постсоцијалистичке Србије. Чини ми се да је наслеђени ноншалантни став према владавини закона иницирао социјалне пукотине које су обезвредиле социјалну правду и поверење у државу и њене институционалне механизме. Демократска правна држава биће пука флоскула и прокламација све док питање делотворног поштовања права и закона не добије снагу националног приоритета. Милан Матић је у својим разматрањима о идеолошкој и правној држави запазио да је „проблематика утемељења правне државе у Србији прерасла чак и у питање елементарног друштвеног морала, у етичку парадигму, која је због крајњег егоизма нових власника државе и изопачене политике заправо постала једна друштвена и политичка енигма и апорија“.⁵¹⁷ Конклузија коју изводим није оптимистична јер сматрам да су агенси узурпације и суспензије

⁵¹⁶ Види детаљније: Ibid. , стр. 119-120.

⁵¹⁷ Ibid. , стр. 115.

владавине права уједно и владајући политички актери, који би, као креатори политике, односно као доносиоци политичких одлука требало да промовишу етику у политичкој сфери. Услед ове тужне истине, прогнозирам да ће се криза правне државе у Србији наставити јер и у савременој опозицији постоје слични антрополошко-песимистички пориви.

(VII) ПОСЛЕДИЦЕ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ НА ДЕМОКРАТИЈУ

„Спектакл корупције је витална страна демократије; корупција има забављачку функцију, педагошку функцију, функцију катарзе. Она не изазива дубоку горчину, јер би иначе револт стално беснио...” Жан Бодријар

1.Однос политичке корупције и демократије

Политичка корупција као однос између приватног и јавног интереса у великој мери погађа економски и демократски развој државе. У литератури која анализира феномен политичке корупције не постоји јединствен став о односу економског раста и демократије. Речју, интересује нас да ли економски раст детерминише редукцију корупције у демократијама. Пре него што анализирамо овај однос, намеће се претходно питање да ли демократија настаје као последица економског развоја? У давању одговора на ово питања, потребно је да се направи осврт на релацију између богатства у природним ресурсима и демократије. Практично све владе Средњег Истока су од стицања независности ауторитарне упркос богатству у нафти и њеним дериватима, из чега се изводи закључак да богатство у природним ресурсима неретко има антидемократске ефекте. Логично се намеће питање у чему леже узроци ове законите тенденције? Истраживачи који се баве овим проблемом, на истраживачку агенду стављају утицај ислама, колонијалну историју а у последње време и негативне утицаје природног богатства. Мајкл Рос наводи структуралне ефекте који нуде објашњење овог феномена: ефекат рентијерства, ефекат репресије и ефекат модернизације. Ефекат рентијерства полази од става да владе држава које су богате ресурсима користе ниске пореске стопе да би ублажиле већу одговорност. Ефекат репресије полази од тезе да богатство у ресурсима успорава демократизацију јер пружа могућност влади да повећа своје фондове за унутрашњу безбедност. Ефекат

модернизације полази од тога да развој базиран на извозу нафте и минерала не иницира друштвене и културне промене које теже да успоставе демократску владу.⁵¹⁸

Поред случајева код којих богатство у природним ресурсима ствара препреку за демократију, постоје и примери држава у којима богатство има позитиван утицај на демократију (Аустралија, Канада, савремена Јужна Африка, Велика Британија, САД, Норвешка у којој проналазак налазишта петролеума није дестабилизовао демократију или Боцвана која је једина политичка и економска оаза у субсахарској Африци). У Латинској Америци нафта и други ресурси делују позитивно а не негативно на демократију а као експланаторни концепт за ову појаву служе структурални услови кроз које ефекти опорезивања (ефекти ренте) имају демократски а не ауторитарни учинак.⁵¹⁹ Примера ради, у Венецуели је природно богатство у налазиштима нафте подстакло демократизацију, тако што се нови ресурс редистрибуирао сиромашнима и приход се више није узимао путем опорезивања традиционалних елита.

Схватање по ком модерна демократија у свом чистом облику може да се појави само у условима капиталистичке индустријализације приписује се Веберу. Овај став су даље интерпретирали и редефинисали остали теоретичари међу којима је најпознатији Липсет, који у свом класику *Политички човек* износи став да је „демократија повезана са стањем економског развоја и што је нација богатија, већа је вероватноћа да ће одржати демократију.“⁵²⁰ Ова теоријска претпоставка има своју емпиријску потврду у великом броју случајева а као референтни примери обично се узимају Чиле у време Пиночеа, Бразил раних седамдесетих, Франкова Шпанија и Јужна Кореја. Липсет своју хипотезу објашњава помоћу разних показатеља економског развоја, тј. богатства, индустријализације, урбанизације и посебно образовања које шири хоризонте људи тако да они верују у демократске вредности и подржавају демократску праксу.⁵²¹

⁵¹⁸ Види: Michael Ross, “Does Oil Hinder Democracy?“, *World Politics*, 2001, Volume 53, стр. 325-361.

⁵¹⁹ Thad Dunning, *Crude Democracy, Natural Resource, Wealth and Political Regimes*, Cambridge University Press, 2008, стр. 4.

⁵²⁰ Сејмор Мартин Липсет, *Политички човек, друштвена основа политике*, Рад, Београд, 1969, стр. 67.

⁵²¹ Ibid. , стр. 69.

Економски развој се овде јавља као независна варијабла а демократија као зависна променљива коју детерминише повећања прихода, економска сигурност и широко распрострањено више образовање, које у великој мери одређује облик класне борбе, дозвољавајући онима из нижих слојева да развију дугорочне перспективе и умеренија политичка гледишта, као и да се уздрже од прихватања екстремистичких доктрина. Даље, економски развој према Липсетовим налазима, мења физиономију стратификационе структуре која добија облик ромба са растућом средњом класом (чиме замењује облик издужене пирамиде са широком основом ниже класе) која постаје фактор стабилност јер заузима умерене политичке позиције.

Највећи допринос економског развоја рефлектује се у пријемчивости за демократске норме јер су у богатим земљама умерени сукоби око прерасподеле богатства, па није од великог значаја која је страна на власти. Сасвим супротно је у сиромашним земљама јер је због оскудности ресурса борба за диктатуру много пријемчивија и атрактивнија, наглашенији је непотизам, што смањује могућност да се развије модеран демократски апарат.⁵²² Липсетова детаљно образложена корелација да постоји мало демократских земаља на сасвим ниском нивоу друштвено-економског развоја и да је већина земаља на високом нивоу тог развоја демократска, наишла је на позитивне реакције код великог броја теоретичара.⁵²³ Но, Липсетов пледоаје за економске предуслове демократије наишао је на бројне критике аутора који не наглашавају економски детерминизам, међу којима је Данкварт Растов био најгрлатији. Растов упућује низ оправданих методолошких критика Липсету и сматра да он није одговорио на генетичко питање како настају демократије и да он не прави битну дистинкцију између корелације и узрочности, него се ограничава на делотворност демократије.⁵²⁴ Речју, Растов сматра да демократије корелирају економском развоју али то нужно не значи да га следе у узрочно - последичном смислу. Липсетова економска теорија демократизације не каже ништа о улози актера

⁵²² Упореди са: Липсет, *op. cit.*, стр. 87.

⁵²³ Види: Хуан Линц и Алфред Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд, 1998, стр. 101.

⁵²⁴ Dankwart Rustow, "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics* 2 (3), 1970, стр. 342-343.

у успостављању демократије нити о ефектима које економски услови имају на преференције, средства и стратегије кључних политичких елита у транзиционој игри. Оно што се запажа као рањиво место ове теорије је околност да она ништа прецизније не каже о томе да ли ће доћи до транзиције, на који начин и у ком временском периоду. Једноставно, ова теорија је прилично апстрактна јер не даје опис механизма по ком економски развој утиче на појаву и физиономију демократије.

Супротан угао посматрања у односу на Липсета заузимају Адам Пржеворски и Фернандо Лимонђи, који нуде алтернативно објашњење по ком ће се демократија појавити у економски развијеним земљама или независно од економског развоја (ендогено објашњење) али је најизвесније да ће опстати у економски развијеним земљама (егзогено објашњење). Ови аутори сматрају да диктаторске форме контроле губе своју ефективност када државе економски ојачају, што резултира променом социјалне структуре која постаје комплекснија, те друштво више не може да се води командом јер су различите друштвене групе усмерене против диктаторског режима и он пропада.⁵²⁵ Егзогено објашњење настанка демократије утемељено је у теорији модернизације (која неодољиво подсећа на Липсетове теоријске налазе уз извесну модификацију) по којој постоји један општи процес чија финална тачка је демократизација. Модернизација се рефлектује у постепеној диференцијацији и усавршавању друштвених структура и она кулминира у раздвајању политичких од других друштвених структура што демократију чини могућом. Отуда, модернизација може да буде један од разлога за учесталост демократије, који је повезан са економским развојем. Ако се пође од претпоставке да се земља развија у дужем периоду, тако да последице модернизације имају времена да се акумулирају, тада је појава демократије најизвеснији сценарио.⁵²⁶

⁵²⁵ Детаљније види: Adam Przeworski and Fernando Limongi, "Modernization Theories and Facts", *World Politics*, vol. 49, No. 2, 1997, стр. 155-183.

⁵²⁶ Ова формално-логички јасна премиса је емпиријски безизражајна у случају Сирије, Габона, Југославије који су достигли ниво у ком је демократија у економском и модернизацијском смислу највероватнији режим и доживели су серију економских криза под диктатуром. Сингапур и Малезија су такође негативни примери ове теорије јер ове две државе су постигле све модернизацијске ефекте,

Из свега наведеног, закључујем да је теза по којој економски развој доводи до пада диктатуре теоријски климава и емпиријски неутемељена и захтева да се овом проблему приступи из друге перспективе која истражује да ли брз економски развој дестабилизује демократију или то чине економске кризе. Да би се разрешила ова дилема, потребно је да се испита веза између економских криза и пада режима, односно да ли економске кризе генеришу друштвене конфликте, политичку поларизацију и мотивишу елите и друге друштвене групе да напусте одређени тип режима. Липсет је својевремено изнео тврдњу да брз економски развој дестабилизује делује на демократију и подвлачи да је ова претња демократији повезана са екстремним покретима (фашизмом и екстремизмом, јер је екстремизам био производ брзог развоја). Поводом тога он запажа да „где год је до индустријализације дошло нагло, са оштрим дисконтинуитетом између преиндустријске и индустријске ситуације, појавили су се екстремни, пре него умерени покрети радничке класе“.⁵²⁷ Ова тврдња је последица бојазни од појаве екстремизма и сматрам да је хипотеза по којој брз развој дестабилизује режиме једноставно нетачна. По мом суду, тежиште анализе треба померити на *однос између економских криза и дестабилизације типова режима* (ауторитарних и демократских). Ерозију режима детерминишу промене у сфери политике а не у сфери економије. Полазим од пропозиције да економске кризе нису ни неопходне а ни довољне да објасне ауторитарно повлачење и истомишљенике поводом овог става проналазим у Хагарду и Кауфману који тврде да лош економски учинак смањује преговарачку моћ ауторитарних лидера који губе подршку елита, војске и маса а повећава снагу опозиције.⁵²⁸ Наведени аутори се фокусирају на то како економски

али су задржале диктаторски режим. Према налазима Пржеворског и Лимонђија, само мали број држава оправдава ову теорију: Бразил, Чехословачка, Португал, Јужна Кореја и Грчка. Но, како примећују коаутори, нису сви диктаторски режими пали због појаве модернизације, неки су пали због рата, други због смрти диктатора, неки због економских криза, спољних притисака итд., те они формулишу пропозицију по којој демократија преживљава ако је држава модерна али она није производ модернизације.

⁵²⁷ Липсет, *op.cit.*, стр. 90.

⁵²⁸ Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, “The Political Economy of Democratic Transition“, *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow (Apr., 1997), Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York, стр. 267.

чиниоци утичу на време спровођења и услове демократске транзиције као и на посттранзициона политичка сврставања, те праве дистинкцију између транзиција које су се јавиле као резултат економске кризе и оне која се одигравају када је јак економски учинак. Они изводе закључак да у условима када нема кризе ауторитарни лидери имају велику моћ, уживају ширу подршку, мање је протеста против режима и мање је унутрашњих подела. Искуства не - кризних транзиција (Чиле, Кореја, Тајланд, Турска) сведоче да су се ауторитарни режими повлачили услед спољних или унутрашњих политичких притисака али да се у сваком од њих понаособ транзиција одиграла у позадини успешне економске реформе, високе стопе раста и релативне макроекономске стабилности. Супротно је искуство тзв. кризних транзиција (Аргентина, Уругвај, Боливија, Филипини, Бразил, Перу) које су се одиграле током дубље рецесије пропраћене високом стопом инфлације, економски мотивисаним масовним протестима, јаким утицајима опозиције уз свеопшту фрагментацију и поларизацију партијског система уз укидање ауторитарних енклава и редуковање прерогатива војске.⁵²⁹

На основу свега изнетог закључујем да постоје јаки теоретски разлози због којих ће економски пад негативно деловати на демократске и недемократске режиме, премда више на ове потоње. Степан и Линц сматрају да узрок ове појаве лежи у изворима обезбеђења против континуираног економског назадовања које не поседују недемократски режими: његово право на легитимност засновано на његовом настанку и могућност периодичних избора који утичу на то да се економска платформа промени без промене режима.⁵³⁰

Логично се намеће питање да ли економска ограничења утичу на опстанак демократије? Када се демократија једном успостави, економска ограничења су од пресудног значаја. У погледу опстанка демократије, већина теоретичара верује да су шансе за њен опстанак знатно веће уколико је држава богатија. Изгледа да је Липсет био у праву кад је тврдио да су богатије државе способније да одрже демократију, са

⁵²⁹ Ibid. , стр. 269.

⁵³⁰ Линц и Степан, op.cit. , стр. 104.

изузетком Аргентине (једина држава где је демократија пала а ниво дохотка је био преко 6.000 долара *per capita*). Пржеворски и Лимонђи чак подвлаче да садашње богатство државе није одлучујуће: демократија ће пре преживети у држави у којој је доходак мањи од 1000 долара по глави становника, него у држави са дохотком између 1000 и 2000 долара која бележи економски пад.⁵³¹ На овом месту аутори додају да демократије могу да опстану чак и у најсиромашнијим државама, уколико успеју да генеришу развој.

In summa, закључујем да економски предуслови нису нужност за успостављање демократије, чиме одбацујемо економизам који наглашавају теоретичари који делују у оквиру парадигме о економским основама демократије. Одбацујемо и детерминизам по ком економски предуслови обликују друштвене и политичке односе и структурализам по ком економске структуре обликују деловање актера. Сматрамо да демократију могу да иницирају политички актери следећи своје преференције на било ком нивоу економског развоја. Мишљења сам да су путеви ка демократији различити и не зависе искључиво од једног (у овом случају економског) фактора и да је демократија пре исход акције и стратегије актера а не пуких економских услова. Економски предуслови свакако не могу да сметају демократији а самим тим ни редукцији корупције али они немају одлучујућу превагу у њеном успостављању, док су од фундаменталне важности за њен опстанак.

Након екскурса о односу економије и демократије, даље излагање посвећујем анализи односа политичке корупције и демократије. Однос ова два феномена представља једно од најмање анализираних научних деоница у демократској теорији а по природи ствари требало би да буде једно од централних истраживачких проблема на агендама теоретичара који се баве феноменом корупције. Но, приликом анализе односа политичке корупције и демократије, прво што пада у очи је околност да политичкој корупцији није остављено простора у демократској теорији, ње једноставно нема у овој теорији. Истраживање односа политичке корупције и демократије има ефекат „црне кутије“ и неретко се своди на пуку емпиријску

⁵³¹ Przeworski and Limongi, op.cit.

генерализацију. Узрок ове тенденције Марк Ворен проналази у непостојању везе између концепта корупције и демократије јер „корупција слама везу између процеса доношења колективних одлука и моћи бирача да утичу на колективне одлуке путем слободе говора и избора, што је основна веза која дефинише демократију.“⁵³²

Овде уочавамо парадокс: демократска теорија и демократске институције које су креиране да би промовисале опште добро и да би спречиле корупцију на највишим државним нивоима, веома лако су постале жртве политичке корупције. Уз наведено, сви скандали у демократском типу режима (финансирање изборних кампања, уговарање употребе јавних добара и услуга, конфликти интереса итд.) у првом плану имају практичне последице а не теоријске. Практична последица се огледа у подривању демократске културе и губитку поверења у државне службенике, девалвацији принципа владавине права, у подривању слободног и фер надметања и губитку поверења у репрезентативну и одговорну владу, из чега се изводим конклузија да је политичка корупција индикатор дефицита демократије и да она дестабилизује демократију. Када се наруше ови носећи стубови демократског поретка, долази до мегаструктуралног колапса и доминације скривене политичке арене. Политичка корупција према мишљењу Пола Хејвуда је науштрб демократског система будући да нарушава принцип једнаког третмана државе према грађанима и принцип одговорног вршења власти, чиме утиче на делегитимисање политичког система у целини.⁵³³

Постоје, додуше врло ретки ставови да корупција има позитивне ефекте јер олакшава социјалне ефекте модернизације у државама које имају неефикасну бирократску структуру.⁵³⁴ Постоје и мишљења да је корупција незаобилазна, данак традиције који надилази формалне институције и правне норме и да је као таква израз друштвене солидарности према држави.⁵³⁵ Овакви релативизирајући, легитимизирајући и

⁵³² Mark E. Warren, “What Does Corruption Mean in a Democracy?” , *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, April 2004. , стр. 328.

⁵³³ Paul Heywood, “Political Corruption: Problems and Perspectives“, *Political Studies*, XLV, 1997. , стр. 420-421.

⁵³⁴ Paolo Mauro, “Corruption and Growth“, *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 1997, стр. 681-712.

⁵³⁵ Крегар, *op. cit.* , стр. 3.

амнестирајући ставови о корупцији присутни су у државама које имају дефицит демократије или у оним које су закорачиле у демократску форму, па друштво још увек није навикнуто на идеју да се корупцији прилази системски. То је био случај у свим државама постјугословенског окружења током деведесетих година 20. века и на почетку прве деценије 21. века. Политичка и економска елита у овим државама није могла да појми да корупција производи најгоре учинке по економију јер расипа изворе који би могли рационално да се употребе, чиме уноси ирационалност у економске трансакције јер власт додељује послове најбољем „понуђачу мита“ уместо онеме ко понуди најбољи квалитет по најнижој цени, што је златно правило набавки у јавном сектору. Политички званичници као да нису знали да висок ризик од закључивања лоших уговора дестимулише и улагање у привредни амбијент и подстицаје за инвестирање, који су постали „мантра“ у политичким изборним говорима.

Да би се разумела и анализирана корупција, не би требало игнорисати политичке факторе као ни политичку науку. Политичка наука приступа феномену корупције кроз призму облика режима, проналазећи узроке у ауторитарном насупрот демократском режиму, као и у развијеним модерним државама насупрот неопатримонијалним. Такође, фокус политичке науке је усмерен на улогу институционалних аранжмана, на деконцентрацију (у процесу приватизације), на децентрализацију у појави корупције на подручју политичког система, и на борбу против корупције кроз бирократску и контролу регулаторних тела, парламентарну контролу и контролу коју успоставља егзекутива. Конвенционална политичка наука узроке корупције види у „демократском дефициту“,⁵³⁶ што је по нашем суду дескриптивна и преширока формулација, која нема веродостојно емпиријско утемељење.

⁵³⁶ Jens Chr. Ardvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide, *Research on Corruption A policy oriented survey*, Chr. Michaelsen Institute (CMI) and Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2000, стр. 52.

У научно-истраживачкој литератури је потврђена корелација између ауторитарног режима и појаве корупције. У том правцу, потребно је да се напомене да ауторитарна контрола над политиком и економијом често подразумева и контролу нивоа корупције и механизма расподеле, па је таква корупција мање штетна. У недемократским системима са мањим степеном контроле, корупција је децентрализована, не може лако да се предвиди и као таква, представља препреку за развијање инвестиција и предузетништва.⁵³⁷ У том правцу иде и опсервација Инге Амундсена да је „политичка корупција видљивија и вероватно штетнија у земљама у развоју.“⁵³⁸ Ову опсервацију сматрам делимично тачном те је допуњујем ставом да су државе у политичкој и економској транзицији најсклоније корупцији. У литератури која истражује феномен политичке корупције ретко се анализирају резултати емпиријских истраживања о ефектима корупције на поверење у државне службенике. Изузетак у том правцу представља коауторски рад Кристофера Андерсона и Јулије Твердове који су спровели емпиријско истраживање о ефектима корупције и политичког савезништва на поверење у државне службенике у 16 демократских држава. Њихови главни закључни налаз је да грађани имају мање поверења у државне службенике у државама у којима је забележен висок ниво корупције и да корупција има негативан утицај на легитимитет политичког система.⁵³⁹

Када је у питању дефиниција појма демократије, ситуација је видно другачија, будући да је општа сагласност постигнута у процедуралној дефиницији (демократски минимум) која основне критеријуме модерне политичке демократије (полиархије) види у постојању контроле над владиним политичким одлукама која је уставом поверена изабраним функционерима, активном и пасивном бирачком праву, повременим, слободним и поштеним изборима на којима нема принуде или је она ретка, у гарантовању слободе изражавања, различитих извора информисања, права удруживања и самоорганизовања као и у постојању институција које омогућавају да

⁵³⁷ Ibid. , стр. 53.

⁵³⁸ Ibid.

⁵³⁹ Опширније види: Christopher J. Anderson and Yuliya V. Tverdova, “Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies”, *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No 1 (Jan. , 2003), стр. 91-109.

јавна политика зависи од добијених гласова и других начина изражавања политичких преференција.⁵⁴⁰

Модеран концепт политичке корупције поједини аутори дефинишу индивидуалним одступањем од правила и норми јавне службе (јавних функција) из разлога личне користи,⁵⁴¹ или у нешто ширем облику политичка корупција се дефинише као неадекватна употреба заједничке моћи и ауторитета за остварење интереса појединаца или групе о заједничком трошку.⁵⁴² Ове модерне дефиниције, према Вореновој оцени искључују демократске атрибуте јер су нормативно статичне (не обухватају нормативну демократску логику у процесу стварања норми), више су усредсређене на понашање него на интегритет (интегритет подразумева да понашање јавног функционера рефлектује норме јавне службе), фокусирају се на понашање индивидуе, искључиво су оријентисане на државу (као објекте корупције идентификују јавну тј. државну службу и фокусирају се на корупцију присутну у извршној власти, легислативи и судству), не обухватају демократске капацитете удруживања (демократије функционишу када људи имају капацитете да се удружују зарад остварења колективних циљева).⁵⁴³

Ворен прави отклон од уобичајеног поимања политичке корупције као злоупотребе јавне службе у приватне сврхе, сматрајући га превазиђеним и недовољним да у савременим демократијама разјасни корупцију у демократским институцијама и пракси. Овај аутор, оперишући демократским концептима инклузивности и ексклузивности износи тезу по којој снажна концепцијска веза између корупције и демократије може да буде пронађена у чињеници да корупција представља двоструко и штетно искључивање оних који имају право да буду укључени у колективно

⁵⁴⁰ Види: Philippe Schmitter and Terry Lynn, "What Democracy Is... and Is Not", in Larry Diamond and Marc Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1993., стр. 45-46.

⁵⁴¹ Види: Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, стр. 69; Joseph Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review* 61(2), 1967, стр. 417-427.

⁵⁴² Warren, op. cit., стр. 332.

⁵⁴³ Ibid., стр. 330-332.

одлучивање и акције.⁵⁴⁴ Ворен корупцију у демократији види као кршење норме једнаког укључивања свих оних које је колективитет неоправдано искључио, чиме се крши базична норма демократије а то је оснажено укључивање оних који су погођени колективним одлукама и акцијама. Уз концепт искључења, овај аутор наводи још два додатна услова: услов двострукости у погледу норми инклузије (искључени имају право да захтевају укључење а то право треба да им призна и омогући корумпирани, тј. онај ко је то право повредио) и услов користи или штете у погледу последица искључености.⁵⁴⁵

Научне студије о корелацији корупције и демократије доказују да постоји негативна статистичка веза између ове две појаве (обрнута U корелација).⁵⁴⁶ Многе анализе показују да већи степен демократије условљава мањи ниво корупције јер увећава трошкове коруптивних активности, те водеће трагаче за рентом и корумпиране јавне функционере мотивише да инвестирају у легалне активности и редукују коруптивне праксе. Речју, корупција се у демократијама промовише као високоризична активност. Но, за разлику од етаблираних демократија западног типа, нове демократије су подложна мета за појаву политичке корупције.

Мајкл Рок је у студији посвећеној односу демократије и корупције истакао да корупција опада како демократија постаје зрелија тј. консолидована. Према ставу овог аутора, до преломне тачке за корупцију у новим демократијама долази у раној фази њиховог живота, у периоду између 10. и 12. године, што је охрабрујући податак за нове демократске владе које не морају дуго да чекају да достигну висок ниво развоја како би се упустиле у обрачунавање са корупцијом и политичком делегитимацијом која је њена пратећа појава.⁵⁴⁷ Рок констатује да утицај демократије на корупцију зависи од тога колико брзо нове демократске владе могу да изграде

⁵⁴⁴ Види: Warren, Ibid., стр. 329.

⁵⁴⁵ Ibid., стр. 334.

⁵⁴⁶ Види: R. Fisman and R. Gatti, „Decentralization and corruption: evidence across countries, *Journal of Public Economics*, 83(3), 2002, стр. 325-345; Michael T. Rock, „Corruption and Democracy“, *The Journal of Development Studies* 45:1, Routledge, 2009, стр. 55-75.

⁵⁴⁷ Види: Michael T. Rock, „Corruption and Democracy“, *The Journal of Development Studies* 45:1, Routledge, 2009, стр. 55, 70.

институције од поверења, транспарентност и одговорност у делању приватних актера који трагају за рентом и јавних функционера који траже мито следећи процес демократизације. Што се брже то деси, брже ће расти трошкови коруптивних активности приватних актера и јавних функционера и пре ће бити постигнута преломна тачка између корупције и демократије.⁵⁴⁸

Поједини економски теоретичари полазе од премисе да корупција зависи од правила игре (институција) која дефинишу улогу државе (била она демократска или ауторитарна) као ауторитета који ужива легитимитет да ствара ренте, дистрибуира их и намеће трошкове. У овом контексту, корупција се поима као елемент у игри потраге за рентом, у којој су главни актери доносиоци политичких одлука и агенти који настоје да редукују дискрециона овлашћења доносиоца политичких одлука.⁵⁴⁹ Сјузан Роуз-Ејкерман уочава ко стиче корист а ко сноси трошкове деловања влада у амбијенту широко распрострањене корупције. Прва ситуација је она у којој подмићивање чисти тржиште на ком је влада задужена за алокацију ограничених ресурса појединцима и фирмама и користи друге законске критеријуме како би појединци добили приступ добрима по нетржишној цени. По другом сценарију мито делује као подстицајни бонус јер званичници у јавном сектору нису мотивисани да буду учинковити због ниских зарада. У трећој ситуацији мито смањује трошкове у виду пореза, царина, регулација оних који раде законито. Четврти сценарио има најгоре последице по читаво друштво јер подмићивања омогућава криминалне активности босова организованог криминала који купују утицај у државним органима који имају монопол принуде (полиција, тужилаштво, суд). На овај начин даје се имунитет организованим криминалним групама да користе профите од нелегалних активности не само да би поткупиле титуларе јавних овлашћења, него, што је још опасније, да би се инфилтрирале у легалне пословне токове.⁵⁵⁰

⁵⁴⁸ Ibid., стр. 60.

⁵⁴⁹ О овом моделу детаљније: Enrico Colomatto, "Why is Corruption Tolerated?", *The Review of Austrian Economics* 16:4, Kluwer Academic Publishers, 2003, стр. 367.

⁵⁵⁰ О економским ефектима корупције и наведеним формама детаљније код: Сјузан Роуз Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 21-37.

Економска анализа односа корупције и демократије рефлектује се кроз два теоријска модела. По првом моделу познатом као принципал - агент до корупције долази због тога што принципали (грађани) немају довољно информација помоћу којих би контролисали коруптивно понашање изабраних политичара (агената). Асиметрија информација снабдева јавне функционере контролом монопола на темељу њихових дискреционих овлашћења. Идеалтипски посматрано, овај модел корупције омогућава бољу контролу јавних институција и функционера и увећава хоризонтално надметање у оквиру владе да се редукује корупција.⁵⁵¹

Други модел је познат као дихотомија злочин – казна, и по њему, рационални али корупцији склони јавни функционери процењују ниво коруптивних активности који се изједначавају са маргиналним добицима из легалних активности (државне плате, могућности напредовања, државна пензија) и са маргиналним трошковима корупције (висина потенцијалног мита и могућност да буду откривени и санкционисани). У овом оквиру смањење корупције зависи од нарастајућих добитака из легалних активности (државних плата) или вероватноће да коруптивни јавни функционери буду ухваћени *in flagranti* и буду кажњени (услед транспарентности и контроле рада јавних функционера) или да до смањења корупције дође услед ограничавања владине интервенције у економски живот.⁵⁵²

Демократија, прецизније, демократска држава утиче на трагаче за рентом и корумпиране јавне функционере да праве маргиналне прорачуне за своје коруптивне активности. Први механизам који им то омогућава је проток информација о томе где се налазе ренте, чиме се повећава коруптивни успех јавних званичника и повећавају се активности трагања за рентом. Ово даје крила надметању међу трагачима за рентом, што доводи до пораста корупције у првом периоду. Јавни функционери демократских држава реагују на подстицаје да се максимизирају ренте и нето приход који они остварују од приватних актера (тзв. трагача за рентом), тако што презентују и перципирају корупцију као високоризични подухват - висина трошкова да буду

⁵⁵¹ Види: Т. Gurgur and А. Shah, "Localization and corruption: panacea or pandora's box?", *World Bank Staff Research Working Paper 3486*, Washington DC, World Bank, January 2005.

⁵⁵² Ibid.

ухваћени надмашује вредност прихода које би могли да остваре од коруптивних активности.⁵⁵³ Демократије по дефиницији подразумевају већу транспарентност и одговорност јавних функционера што резултира санкционисањем коруптивних понашања приватних актера који трагају за рентом и титулара јавних овлашћења који имају контролу над рентама. Речју, демократије су скопчане са капацитетом да изграде одрживе, транспарентне институције које би биле кадре да контролишу корупцију, тј. да делују превентивно а као *ultima ratio* и репресивно. У литератури постоје мишљења да крајњи утицај демократије на коруптивне аранжмане зависи од спремности власти демократске државе да санкционишу коруптивне активности. Ако је осетљивост власти на санкционисање корупције мала, онда се увећавају *rent-seeking* аранжмани и расту маргинални трошкови и тај тренд ће се зауставити кад демократије достигну одређену зрелост. Због тога корупција може да расте у раним стадијумима демократије јер санкције које су дизајниране да би је спречиле не могу преко ноћи да произведу ефекте.⁵⁵⁴

Закључак је да демократско тржиште не може дуго да толерише коруптивне размене, пре свега због политичког надметања, односно плурализма актера у политичком хабитусу. Упркос томе, у многим западноевропским демократијама затварају се очи пред подмићивањем јер је оно једини инструмент за финансирање институционалног оквира који контролишу партије, а који је усмерен на функционисање шире заједнице. Незаконите трансакције у овако дизајнираном амбијенту могу да повећају одговорност примаоца мита према бирачком телу као и одговорност бирократа грађанима Штавише, Енрико Коломбато корупцију у овом случају поима као шансу да се смањи трагање за рентом у политичком миљеу и да се убрза политичка промена у демократским околностима.⁵⁵⁵ Корупција у демократском амбијенту може да буде присутна само док се се не успоставе нормативне кочнице и ефикасан правни систем који би санкционисао коруптивне политичке актере.

⁵⁵³ Н. Mohtadi and T. L. Roe, "Democracy, rent seeking, public spending and growth", *Journal of Public Economics*, 87 (3-4) 2003, стр. 451.

⁵⁵⁴ Ibid. , стр. 459.

⁵⁵⁵ Colombatto, op. cit., стр. 370.

Претходно је истакнуто да корупција опада трајањем демократије. Емпиријска истраживања доказују да је за успостављање квалитетне бирократије и владавине права, које су неопходни механизми за борбу против корупције, потребно око једне деценије; у прве три године од успостављања процедуралне демократије долази до погоршања у овим сферама али у наредних осам година бележи се велики успех.⁵⁵⁶ На основу претходне анализе закључујем да је консолидована демократија подједнако важна због ње саме али и због способности државе да се избори са политичком корупцијом тако што ће успоставити и омогућити несметано функционисање владавине права, политички независно правосуђе и јаке политичке институције које ће бити имуне на коруптивне подстицаје. На послетку, консолидована демократија подразумева промовисање политичке одговорности носилаца јавних овлашћења.

2. Последице политичке корупције на поверење у политичке институције

Никола Ланшчак је поставио занимљиво питање - да ли политичка корупција представља претњу по националну безбедност, према критеријумима Копенханшке школе? Овај аутор је издвојио четири аспекта претње корупције у политичком сектору (арени). Прва димензија је по својој природи институционална јер корупција поткопава правила, норме и институције држава, мењајући правила у друштвеним активностима и промену у институционалном оквиру и правилима избора који се више неће заснивати на меритократији и принципима заслуге, стручности и компетентности (*know-how*) креирајући нови вредносни систем који се заснива на социјалном капиталу, односно личним познанствима (*know-who*), чиме се утиче на приватизацију јавног добра. Овако креиран модел оставља широк простор за злоупотребу дискреционих овлашћења бирократа, чиме смањује ефикасност јавне управе јер повећава цену јавних радова и услуга смањујући њихов квалитет.⁵⁵⁷ Други аспект који Ланшчак узима у разматрање је урушавање идеје демократије и владавине права, док се трећа димензија огледа у довођењу у питање легитимитет

⁵⁵⁶ Michael Rock, op. cit., стр. 459.

⁵⁵⁷ Види: Nikola Lanščak, op. cit., стр. 154-155.

власти и губитку поверења грађана у државне институције. Сумња у постојање коруптивних навода доводи у питање легитимитет политичке елите и дестимулативно делује на правну сигурност и уверење грађана да могу да остваре своја права законским путем. На послетку, корупција доводи до губитка суверенитета у домену фискалне политике и јавних финансија јер потискује предузећа у сиву економију. Ланшчак је у својој студији извео закључак да политичка корупција испуњава критеријуме егзистенцијалне претње по националну безбедност јер дестабилизује функционисање државе и у значајној мери успорава (или потпуно онемогућава) тежње државе према демократији, успостављању владавине права и економском развоју.⁵⁵⁸

Ако се демократија посматра са динамичног а не са процедуралног аспекта, она као тип режима доводи до политичке стабилности, која креира продуктивне подстицаје за бирократе који имају мање шансе да буду отпуштени и истовремено имају велике подстицаје за дугорочно каријерно напредовање у државној служби. Речју, политичка стабилност мотивише бирократе да изграде репутацију поштених, која је кључна за каријерно напредовање. Јавни морал је категорија којом се означава поверење које грађани имају у политичаре и креаторе политике у једној држави. У државама у којима су правила игре непредвиђена а креатори политике не поштују своје обавезе и прерогативе, по правилу привреда пати од економског хаоса који детерминише пад јавног морала. Последица свега је економске природе – повећава се стопа инфлације која доводи до макроекономске неравнотеже и неправичне прерасподеле јавног богатства.⁵⁵⁹

Успостављање демократије може да буде плодносна антикорупцијска стратегија али је важно подвући да поједини елементи демократије доприносе појави корупције док је други елементи спречавају. Воља за моћи код појединих политичара ствара похлепу која детерминише корупцију у било ком политичком систему. Но, жеља да поново буду изабрани на демократским изборима на којима се периодично проверава

⁵⁵⁸ Ibid. , стр. 156.

⁵⁵⁹ Види: Ronald Mac Donald, Muhammad Tariq, op. cit. , стр. 11.

легитимитет, може да сузбије похлепу и тиме редукује коруптивне сентименте. Конклузију да изборни процес у демократском окружењу омогућава успостављање одговорне и транспарентне владавине нипошто не би требало генерализовати јер постоје примери демократског уређења у којима је присутна корупција и који функционишу као аутократске форме.⁵⁶⁰ Демократија, која је скопчана са позитивним ефектима избора, истовремено је суочена и са једном опасношћу која није присутна у аутократском систему. Реч је о потреби финансирања изборних кампања која је најпогодније тло за ширење корупције. На основу изложеног могло би се констатовати да демократски избори јесу пожељна али нису довољна противтежа подмићивању.

Политичка корупција у демократијама реперкутује се на одзиве бирача у изборном циклусу. Истраживачки је релевантно да се утврди да ли високи нивои корупције у политичком хабитусу демократских држава мобилишу бираче да излазе у већем или мањем броју на изборе. Поједини истраживачи су анализирали повезаност ових варијабли, усредсређујући се на питање да ли бирачи мобилишу изборно време да подрже или свргну коруптивне званичнике или радије постају апстиненти у окружењу нарастајуће корупције.⁵⁶¹ Грађани изборе доживљавају као демократски инструмент који завређује њихово време и пажњу и одвећ су разочарани када оптирају између кандидата који су лака коруптивна мета. Нуспојава корупције у овом случају огледа се у отуђењу од политике и апатији бирача који ће највероватније бити на позицији апстинената или белих листића јер знају да систем неће санкционисати коруптивне аранжмане.

⁵⁶⁰ Сјузан Роуз-Ејкерман илуструје ову тенденцију примерима Чикага, Њуарка, Мексика, Италије, Кореје, Јапана, локалног нивоа Француске и Немачке. О томе: Сјузан Роуз Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 125.

⁵⁶¹ Види: Daniel Stockemener, Lyle Scruggs and Bernadette LaMontagne, "Bribes and Ballots: The Impact on Corruption on Voter Turnout in Democracies", *International Political Science Review*, 34(1), 2013, стр. 74-90. Ови аутори су спровели емпиријско истраживање на ову тему. Узорак је обухватао 70 демократских држава у периоду од 1984 до 2009. године. За независне варијабле узимају законе који промовишу обавезност гласања и тип изборног система. У студији је емпиријски доказано да обавезност гласања доводи до већег одзива бирача у изборном циклусу као и да је излазност већа у пропорционалним изборним системима у односу на већинске (јер политичке партије у првом систему морају да мобилишу бираче у читавој држави јер се број гласова пропорционално конвертује у број мандата, па бирачи имају већи подстицај да гласају).

Постоје две теоријске позиције које поимају корупцију као мобилишућег агенса за излазност на изборе. Прва позиција, која има мали број присталица проналази позитивну корелацију између корупције и излазности бирача. Ова позиција сматра да корупција у јавном сектору повећава излазност бирача који желе чисто политичко окружење и одговорну власт. Уколико у постојећем политичком амбијенту, ма колико год он био демократски не пронађу ефикасност и видљивост, бирачи ће у великом броју изаћи на изборе како би променили лоше стање ствари.⁵⁶² Друга теоријска позиција има знатно већи број присталица и емпиријско утемељење о томе да корупција утиче на смањење одзива бирача на изборе. Гласачи у овом случају дистанцирају од политичког система и постају удаљенији од политичара. Корупција има директан и индиректан утицај на одзив бирача. Директан утицај се рефлектује кроз фрустрираност и разочараност грађана у политички естаблишмент, ком окрећу леђа. Индиректан утицај корупције огледа се у смањењу економског раста и лошем управљању, које се прелива на незадовољне бираче.⁵⁶³

Транзициони избори у посткомунистичким државама које су се тек упознале са демократијом имају специфичну динамику и утичу на интензитет излазности бирача. Мобилисање великог броја бирача представља један од највећих изазова у новим демократијама, које су до скора биле ауторитарни режими. Транзиција је у овом окружењу карактеристична по паду политичког ентузијазма, уз парафразу О'Донела и Шмитера да су први пост-ауторитарни избори „моменат велике драме“ јер је тај интервал испуњен тензијом, надом и очекивањима да нови појединци могу да промене курс догађаја. Почетни ентузијазам се рапидно смањује кад се успостави нови поредак и прерасподеле ресурси и друштвене улоге.⁵⁶⁴ Ову поставку је на примерима 15 посткомунистичких држава Источне Европе у четири изборна циклуса тестирали Татијана Костадинова и дошла је до закључка да институционални и

⁵⁶² Ibid. , стр. 9.

⁵⁶³ О овоме детаљније види: Ibid. , стр. 20.

⁵⁶⁴ Види: Tatiana Kostadinova, “Voter turnout dynamics in post-Communist Europe“, *European Journal of Political Research* 42, Blackwell Publishing, Oxford, 2003, стр. 743.

социекономски услови утичу на одзив бирача у транзиционом окружењу склоном корупцији. Одзив бирача је највећи на првим пост-комунистичким парламентарним изборима а затим се постепено смањује. Костадинова закључује и да је излазност бирача већа у парламентарним системима са пропорционалним изборним системом у односу на оне који имају већински изборни систем.⁵⁶⁵

Са колапсом комунистичког једнопартијског система дошло је до формирања нових партија, које се спајају, раздвајају и реорганизују између изборних циклуса и гласачи често не знају коме да дају глас. Ипак, новонастале партије репрезентују интересе различитих друштвених група, и грађанима може бити једноставније да оптирају за ону опцију која промовише њихов интерес. Но, налази Костадинове потврђују да је одзив бирача нижи на посткомунистичким-транзиционим изборима на којима учествује велики број партија.⁵⁶⁶ Овај тренд могао би да се објасни чињеницом да претходни режим који је деценијама био актуелан оставио је трага на политичку културу и праксу у новоуспостављеним демократијама. Кад је реч о социекономским факторима, Костадинова је дошла до закључка да лоше економско стање у транзиционим државама детерминише већу излазност бирача, као и да већи обим градског становништва утиче на већу излазност.⁵⁶⁷

Да сумирам. Евидентно је да различити политички режими креирају различите форме корупције а следствено томе и различити консеквенце. Постоје ставови да је корупција универзалан феномен, очишћен од облика режима, системски и намерно креиран и као такав је „природна реакција на ефикасно предаторско понашање у свету безакоња.“⁵⁶⁸ Ипак, за разлику од стандарда просечног демократе, клептократа државни систем перципира као извор профита, креирајући амбијент за максимизирање ренти. По инерцији, клептократа увек даје примат политици која

⁵⁶⁵ Ibid. , стр. 744.

⁵⁶⁶ Ibid. , стр. 745.

⁵⁶⁷ Ibid. , стр. 746.

⁵⁶⁸ Institutional Corruption and the Kleptocratic State, prepared by Joshua Charap and Christian Harm, IMF Working Paper 99/91, стр. 4.

каналише ресурсе у сопствени џеп и супротставља се политици која корист дистрибуира читавој заједници, уз мало могућности да политички центар монополизује и концентрише добитке. Неретко се клептократе понашају као приватни монополисти (Олсонов стационарни бандит) склони коруптивним разменама које доводе до подривања приватног сектора и злоупотребе грандиозних инфраструктурних пројеката, од којих користи имају ужегрупни интереси (интереси клептократе и клике око њега). Клептократе користе бројне механизме како би манипулисали у сопствену корист: повећавају номиналне стопе пореза како би постигли подмићивање, прописују високе дажбине на личну потрошњу сиромашних, усмеравају субвенције само ка привредним субјектима који су вољни да их плате, приватизују добра субјектима који су интересно, непотистички или на други начин повезани са њима.⁵⁶⁹ Клептократски организован политички систем деградира квалитет живота грађана јер је усмерен на дистрибуцију ренти а не на производњу. Овај систем настоји да увећа благостање лидера који настоје да умање шансе за појаву преврата, тако што креирају систем патроната и лојалности путем корумпирања бирократског апарата. Управо се у овој способности огледа разлика између јаког и слабог клептократе. Први је кадар да спроведе пројекат централизоване монополистичке корупције или једностране клептократије, док је потоњи суочен са децентрализованим изазовима прикупљања ренти, који не могу олако да буду савладани.⁵⁷⁰

⁵⁶⁹ О клептократској матрици види: Ibid. , стр. 126-132.

⁵⁷⁰ Упореди: Сјузан-Роуз Ејкерман, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, стр. 133-134. , Institutional Corruption and the Kleptocratic State, стр.3.

ЗАКЉУЧНИ НАЛАЗИ

Овај истраживачки подухват имао је за циљ да објасни узрочне корелате између појаве политичке корупције и институционалних аранжмана, на примеру република насталих на подручју некадашње Југославије. Фокус истраживачке пажње био је усмерен на феномен корупције као ненамераване последице до које је дошло због начина на који су креиране политичке институције. Кроз овај рад доказано је постојење институционалних предиспозиција за појаву политичке корупције, које се огледају у децентрализацији државног уређења, пропорционалном изборном систему са великим изборним јединицама и затвореним изборним листама. Према налазима до којих се дошло у раду, централистички модел управе доводи до редукције корупције, односно до смањења коруптивних подстицаја на постјугословенском простору. Отуда, државе које имају унитарни, односно централистички облик државног уређења су уједно перципиране и као мање корумпиране (Хрватска, Словенија, Македонија, Црна Гора) у односу на државе у којима постоје децентралистичке тенденције (Србија услед асиметричне децентрализације и БиХ због спецификаума државног уређења са снажним центрифугалним тенденцијама ојачаним социјалним расцепима).

У раду је доказано да велике изборне јединице носе са собом коруптивни потенцијал јер отежавају бирачима да контролишу своје представнике. У Србији и Црној Гори постоји најмањи број изборних јединица (конкретно једна), уз важну напомену да је у изборној јединици на коју је Србија подељена у игри знатно већи број мандата (250, у односу на изборну јединицу Црне Горе где број варира и обично је незнатно већи од 80). Мање изборне јединице у осталим државама обухваћеним узорком (у Хрватској, Словенији, Македонији, БиХ) носе са собом предност у мапирању и санкционисању политичке корупције јер је у њима бирачима знатно лакше да контролишу представнике, што олакшава превентивно деловање на појаву политичке корупције. Ова генерална конклузија нема апсолутну примену на примеру БиХ у којој је,

примарно, артифицијални облик државног и политичког устројства а секундарно и специфичан етнички реалитет детерминисао креирање већег броја изборних јединица. Утврђена је и позитивна корелација између крутих затворених изборних листа и подстицаја за политичку корупцију. Затворена блокирана изборна листа за коју је оптирала већина законодаваца постјугословенских република носи са собом највећи коруптивни потенцијал. Изузетак представља институционално решење Хрватске у виду преференцијалног гласања и Словеније, у којој је изборна листа затворена али је персонализована, што има реметилачки ефекат на корупцију.

У дисертацији је потврђено да процес придруживања постјугословенских република Европској унији има позитиван ефекат на редукцију корупције и дифузију антикорупцијских идеја. Налази овог рада показују да све државе које су обухваћене нашим узорком потврђују евроинтеграцијску закономерност, односно да кључне фазе придруживања овој наднационалној творевини детерминишу смањење нивоа перципиране корупције. Доказали смо да антикорупција као јавна политика (синтеза политичке воље, антикоруптивног законодавства и институционалног апарата) у постјугословенским транзиционим контекстима представља категорију која је интернационализована, односно која је изнуђена и обликована дејством механизма условљавања Европске уније.

Варијетети у обиму политичке корупције на постјугословенском простору објашњени су политичкокултурним механизмима, који су на истраживачку агенду уведени као интервенишућа варијабла. Реконструишући релацију традиционалних и модерних културних образаца у политичкој збиљи, закључено је да је отомански репресивни ефекат креирао структуралне и институционалне подстицаје за појаву системске корупције. Отуда, политички системи држава које баштине отоманско наслеђе (Србија, БиХ, Црна Гора, Македонија) показују већу толеранцију на корупцију, у односу на државе чије су иницијалне модерне политичке институције обликоване под утицајем аустроугарске политике (Хрватска, Словенија).

Легитимно сматрам да је потврђена општа и низ појединачних хипотеза које представљају изворишну тачку мојих истраживачких аспирацијама, као и да смо одговорила на централно истраживачко питање и низ додатних потпитања који су се нашли пред нама. Закључујем да су неке постјугословенске републике склоније корупцији у односу на друге (Србија, Црна Гора, Македонија, БиХ) због синергетског ефекта следећих фактора: институционалних аранжмана који повећавају коруптивне подстицаје, квалитативно лошијих резултата у хармонизацији националних норми и приоритета са институционалним механизмима Европске уније и због већег квантума толеранције на корупцију, као наслеђеног (прво отоманског а доцније и комунистичког) политичкокултурног обрасца.

Наслеђени културни механизми у комбинацији са политички целисходним институционалним аранжманима представљају значајну кочницу у редуковању и санкционисању корупције у амбијентима у којима су грађани потиснути на маргине зарад остваривања ситносопственичких претензија титулара јавних овлашћења. Такав амбијент није кадар да понуди нити друштвену, нити одговорност оних који управљају таквим друштвом. Услед тога, припадници такве заједнице идентификују се са корупторима у политичкој сфери из два разлога. Прво, због постојања свести да на други начин неће моћи да реше било које егзистенцијално питање. Друго, учинак правне државе је изузетно лош, јер не постоји истинска правна и ванправна одговорност јавних функционера. Политика се свела на волунтаристичке и децизионистичке праксе, у чијој су сржи пекунијарни мотиви. Криза одговорности влада и друштва је заробила већи број постјугословенских транзиционих контекста у којима је одговорност према заједници и Милсова „неодговорност високе политике“ постала константа.

Да не бих завршили закључна разматрања дефетистичким сентиментима, понудићу теоријски модел у виду *de lege ferenda* смерница, који би, према мом суду, довео до редукције корупције на постјугословенском простору. Свесна сам да је промена културних образаца најинертнија карика у реформском ланцу и да би деценије биле потребне да се пробуди антикорупцијска свест и заживи етички налог у политичкој

сфери. Мењање културних образаца свакако би требало да буде позиционирано као национални приоритет на ком ће се радити системски, стрпљиво и континуирано. Но, оно што би прво требало редефинисати јесу институционални механизми. Доказала сам да је политичка корупција једним делом ненамеравана последица дизајна изборног система. Отуда, потребно је променити изборне регуле које подстичу коруптивне праксе. Залажем се за увођење већинског изборног система за који је доказано да има реметилачки ефекат на корупцију јер омогућава транспарентност и извесност, те грађани унапред знају коме дају свој глас. Уколико увођење овог система наилази на препреке због етничких расцепа који постоје у друштву, као идеал другог реда наводим пропорционални изборни систем са отвореним листима и персоналним варијететима који би могли да фигурирају као адекватна замена. У државама чији институционални системи још увек нису прешли на програмско буџетирање, неопходно је да се створе механизми за финансијску самосталност треће гране власти. Напоследку, приоритетним сматрам оснаживање концепта јавне и политичке одговорности, пре свега ванправне одговорности функционера пред органом који га је изабрао и правне одговорности (прекршајне, кривичне, грађанске) која се остварује пред судом као непристрасним, објективним и независним арбитром који је вођен правним принципима а не страхом од одмазде егzekутиве. Евроинтеграцијски процес би у државама које још нису постале пуноправне чланице требало да буде појмљен као шанса за увођење чистијих и фер политика и стандарда који представљају цивилизацијске тековине. Уколико су евроинтеграцијске аспирације само флоскула и празна прокламација на којој се добијају политички поени, антикорупција неће произвести жељене ефекте и следстено томе неће бити успостављена владавина права.

ЛИТЕРАТУРА

- Almond Gabriel A. and Sidney Verba, *The Civic Culture – Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, SAGE Publications, 1989.
- Amundsen Inge, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Working paper, Chr. Michaelsen Institute, 1999.
- Anderson Christopher J. and Yuliya V. Tverdova, “Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies”, *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No 1 (Jan. , 2003), pp. 91-109.
- Anderson James, H. Gray, Cheryl W. , *Anticorruption in transition*, World Bank Publications, Herndon, 2006.
- Ardvig Jens Chr. and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide, *Research on Corruption A policy oriented survey*, Chr. Michaelsen Institute (CMI) and Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), 2000.
- Banfield E.C. , “Corruption as a feature of governmental organization” in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Towards a Search for Causes and Consequences*, M. Ekpo, ed., Washington D.C.: University Press of America, 1979.
- Becker Sascha O., Katrin Boeckh, Christa Hainz, Ludger Woessmann, The empire is Dead, Long Live the Empire! Long Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy, Discussion Paper No. 5584, march 2011, pp. 1-33.
- Breton A., *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Budak Jelena, „Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju“, *Privredna kretanja i ekonomska politika*, Vol. 16 No. 106, travanj 2006. , str. 66-98.
- Bull Martin J., James Newel, *Corruption in Contemporary Politics*, Palgrave Macmillan, Gordonsville, 2003.
- Colombatto Enrico, “Why is Corruption Tolerated?“, *The Review of Austrian Economics* 16:4, Kluwer Academic Publishers, 2003, pp. 363-379.

- Colomer Joseph “The Strategy and History of Electoral System Choice“ in *Handbook of Electoral System Choice*, ed. J. Colomer, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 3-78.
- Crespo-Cuaresma Jesus, Jarko Fidrmuc, and Maria Antoinette Silgoner, “On the Road: The Path of Bulgaria, Croatia, and Romania to the EU and the Euro“, *Taylor & Francis LTD*. Vol. 57. Europe-Asia Studies, 2005, pp. 843-858.
- Čaldarović, O. et al. , “Combating Corruption in Croatia: From Expert Perceptions to Policy-Oriented Action Strategies and Back“, *Revija za sociologiju*, 40[39] sv., br. 1–2, pp. 3-22.
- De Sousa Luis, “Clientelism and the Quality of Democracy Public and Policy Aspects“, DiscWorking Paper Series 2008/2, CEU Press, Budapest.
- Della Porta Donatella and Alberto Vannucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, New Yourk, 1999.
- Della Porta Donatella, Alberto Vannucci, “Corrupt Exchanges and the Implosion of the Italian Party System“ in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, pp.717-737.
- Della Porta Donatella, Alberto Vanucci, *Politička korupcija i loša uprava u Italiji*, Political analysis, vol. 1, No 2, June 2010, pp. 6-10.
- Despot Zvonimir, *Tito - tajne vladara, najnoviji prilozi za biografiju Josipa Broza*, Večernji list, Zagreb, 2009.
- Dionise Dan, Francesco Checchi, “Corruption and Anti-Corruption Agencies in Eastern Europe and the CIS: a Practitioner Experience, [http://www.pogar.org/publications/afgd/GfDII/corruptio n/AmmanConference 08/ fransesco%20checchi-en.pdf](http://www.pogar.org/publications/afgd/GfDII/corruptio%20n/AmmanConference%20fransesco%20checchi-en.pdf)
- Dunning Thad, *Crude Democracy, Natural Resource, Wealth and Political Regimes*, Cambridge University Press, 2008.
- Elazar Daniel J. , *American Federalism: A View From The States*, New York, T. Y. Crowell, 2nd ed., 1972.
- Fisman R. and R. Gatti, „Decentralization and corruption: evidence across countries, *Journal of Public Economics*, 83(3), 2002, pp. 325-345;

- Friedrich Carl J. ,“Corruption Concepts in Historical Perspective“, *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, pp. 15-23.
- Galić Branka, „Politička kultura „novih demokracija“, *Revija za sociologiju*, Vol. 31 No. 3-4 prosinac 2000, str. 197-209.
- Galtung Frederic “Measuring the Immesurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indeces“ In Fredrik Galtung and Charles Sampford, Editors, *Measuring Corruption*, Ashgate (UK), 2005.
- Gawthorpe Steven, “Unstable Membership: Bulgaria, Corruption and Policy of the European Union“, *New Voices In Public Policy*, Volume IV, George Mason University, 2010.
- Gerring John and Strom C. Thacker, “Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parlamentarism“, *B. J. Pol. S.* , 34, Cambridge University Press, 2004, pp. 295-330.
- Gibbons Kenneth, “Variations in Attitudes toward Corruption in Canada“ in A. J. Heidenheimer, M. Jonston, and V. T. LeVine, eds. , *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction, 1989, pp. 763-788.
- Girling John, *Corruption, Capitalism and Democracy*, Routledge, London, 1997.
- Goetz Ann Marie, “Political cleaners: Women as the New Anti-Corruption Force?“, *Development and Change* Volume 38, Issue 1, January 2007, pp. 87-105.
- Gronbeck Bruce E. , “The rhetoric of political corruption: Sociolinguistic, dialectical, and ceremonial processes“, *Quarterly Journal of Speech*, Volume 64, Issue 2, 1978, pp. 155-172.
- Gurgur T. and A. Shah, “Localization and corruption: panacea or pandora's box?“, *World Bank Staff Research Working Paper 3486*, Washington DC, World Bank, January 2005.
- Haggard Stephan and Robert R. Kaufman, “The Political Economy of Democratic Transition“, *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow (Apr., 1997), Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York

- Heidenheimer Arnold J. , “Perspectives on the Perception of Corruption”, in A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. T. LeVine, eds. , *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick: Transaction 1989, pp. 149-163.
- Heywood Paul, “Political Corruption: Problems and Perspectives“, *Political Studies*, XLV, 1997, pp. 417- 435.
- Holmes Leslie, *Corruption, Post-Communism, and Neoliberalism*, Durham, NC: Duke University Press, 2006.
- Hopkin Johnatan, *Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory*, paper prepared for APSA annual meeting, Philadelphia 2006, pp. 1-19.
- Huntington Samuel P. , “Modernization and Corruption“ in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, pp. 253-263.
- Huntington Samuel, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- Ingrao Charles, “Ten Untaught Lessons about Central Europe An Historical Perspective”, HABSBERG Occasional Papers, No. 1, 1996, pp. 1-13.
- Institutional Corruption and the Kleptocratic State, prepared by Joshua Charap and Christian Harm, IMF Working Paper 99/91.
- Issacharoff Samuel, “On Political Corruption“, *Harvard Law Review*, vol. 124, 2010, New York University, School of Law and Legal Theory Research Paper Series working paper no. 10-54.
- John Gardiner, ”Defining Corruption” in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, pp. 25-40.
- Johnston Michael, *Syndromes of Corruption Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, 2006.
- Jones Ford Henry, *The Rise and Growth of American Politics – A Sketch of Constitutional Development* Paperback February 14, 2006, Obscure Press.
- Kanin, David, “Big Men, Corruption and Crime“, *International Politics* 40, no. 4, 2003, pp. 491-526.

- Karaklins Rasma “Typology of Post-Communist Corruption”, *Problems of Post-Communism*, vol. 49, no. 4, July/August, 2002, pp. 22 -32.
- Kasapović Mirjana, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
- Kaufmann D. , A. Kraay, M. Mastruzzi, Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004, World Bank Policy Research Working Paper 3630.
- Kavanagh Dennis *Political Culture*, London, Macmillan, 1972.
- Kitschelt Herbert, “Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities“, *Comparative Political Studies* 33 (6-7), pp. 845-879.
- Kitschelt Herbert, “Clientelism and Democratic Governance: Gauging Procedural Qualities of Old and New Democracies“, CEU, Budapest 18-19 June 2008 (unpublished)
- Klitgaard Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.
- Kobayashi Masaya, “Political Clientelism and Corruption: Neo-structuralism and Republicanism“ in *Comparing Political Clientelism and Corruption*, edited by Junichi Kawata, Ashgate Publishing Company, 2006, pp. 1-22.
- Kober-Smith Mark, *Legal Lobbying How to Make Your Voice Heard: A Practical Guide to Changing the Law*, Cavendish Publishing Limited, London/Sidney, 2000.
- Korunić Križarić Lana, Marijana Kolednjak, A. Petričević, „Korupcija i suzbijanje korupcije u RH“, *Technical Journal*, Vol. 5, No. 1, July 2011, str. 143-154.
- Kostadinova Tatiana , *Political Corruption in Eastarn Europe, Politics After Communism*, Lynne Rienner Publishers, London, 2012.
- Kostadinova Tatiana, “Voter turnout dynamics in post-Communist Europe“, *European Journal of Political Research* 42, Blackwell Publishing, Oxford, 2003.
- Kotkin Stephan, Andras Sajó, *Political Corruption in Transition a Skeptic's Handbook* Introduction, CEU, Budapest, 2002.
- Kotkin Stephen, “Liberalism, Geopolitics, Social Justice“ in in Stephan Kotkin, Andras Sajó, *Political Corruption in Transition a Skeptic's Handbook* Introduction, CEU, Budapest, 2002, pp. 387- 467.
- Krastev Ivan, *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anti-Corruption*, CEU Press, 2004.

- Kračun Davorin, „Tranzicija, stabilizacija i ekonomski rast: Iskustvo Slovenije“, *Ekonomski pregled*, vol. 56, No. 3-4 travanj 2005, str. 145-162.
- Kregar Josip, „Korupcija: neznanje nije opravdanje“ u *Korupcija i povjerenje*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2010, str.1-51.
- Kunicova Jana and Susan Rose-Ackerman, Electoral Rules as constraints of corruption: the risks of closed - list proportional representation, доступно на:
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.24.5821&rep=rep1&type=pdf>
- Kunicova Jana and Susan Rose-Ackerman, „Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints of Corruption, *B.J.Pol.S.* 35, Cambridge University Press, 2005, pp. 573-606.
- Kuris Gabriel, „Cleaning House: Croatia Mops Up High-Level Corruption, 2005-2012“ *Princeton University*, 2013, pp. 1-20.
- Lanščak Nikola, „Politička korupcija kao prijetnja nacionalnoj sigurnosti: teorijski pristupi kopenhavske škole“, *Polemos: časopis za interdisciplinarna istraživanja rata i mira*, Vol.XVII No.33-34 Prosinac 2014, str. 147-166.
- Lemarchand Rene and Ketih Legg, „Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis“, *Comparative Politics*, Vol. 4, No. 2 (January), 1972, pp. 149-178.
- Leys Colin, „What is the Problem about Corruption?“ in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, pp. 59-73.
- Lipset Seymour Martin and Gabriel Salman Lenz, „Corruption, Culture and Markets“ in Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington, eds. , *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books, 2000.
- Lipset Seymour Martin and Gabriel Salman Lenz, „Corruption, Culture and Markets“ in Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington, eds. , *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books, 2000.
- Loveman Brian, *Workshop in Political Theory and Political Analysis*, Indiana University, 1973.

- Mac Donald Ronald, Muhammad Tariq Majeed, "Causes of Corruption in European Countries: History, Law, and Political Stability", доступно на: http://www.gla.ac.uk/media/media_218412_en.pdf
- Malenica Zoran i Ranka Jeknić, "Percepcija korupcije i borba protiv korupcije u Republici Hrvatskoj", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, 4/2010., str. 837-859.
- Mataković Hrvoje, „Temeljne značajke historijskog institucionalizma“, Гласник права (www.jura.kg.ac.rs/gp), год. V, бр. 2 (2014).
- Mauro Paolo, "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 1997. , pp. 681-712.
- Michael T. Rock, "Corruption and Democracy", *The Journal of Development Studies* 45:1, Routledge, 2009, pp. 55-75.
- Mohtadi H. and T. L. Roe, "Democracy, rent seeking, public spending and growth", *Journal of Public Economics*, 87 (3-4) 2003, pp. 445-466.
- Montinola Gabriella R. and Robert W. Jackman, „Sources of Corruption: A Cross-Country Study“, *British Journal of Political Science* Vol. 32, 2002, pp. 147-170.
- Nye Joseph, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review* 61(2), 1967, pp. 417-427.
- Pashev Konstantin, Assen Dyulgerov, and Georgi Kaschiev, *Corruption in Public Procurement: Risks and Reform Policies*, Sofia, Center for the Study of Democracy, 2006.
- Persson Torten, Guido Fabellini and Francesco Trebbi, *Electoral Rules and Corruption* Working Paper 8154, National Bureau of Economic Research, 2001.
- Philp Mark, "Conceptualizing Political Corruption", *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, pp. 41-57.
- Pinto-Duschinsky Michael, "Financing politics: a global view", *Journal of Democracy* Volume 13, Number 4 October 2002, pp. 69-86.
- Podolnjak Robert „Hrvatsko izborno zakonodavstvo: Moguće i nužne promjene“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 2/2008., str. 305-306.

- *Preventing Corruption: An UNCAC Toolkit For Parliamentarians*, UNDP, GOPAC, 2010.
- *Procjena rizika korupcije u sigurnosnom sektoru Bosne i Hercegovine*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2015.
- Prud'homme Rémy, "The dangers of decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2 (August), 1995, pp. 201-220.
- Przeworski Adam and Fernando Limongi, "Modernization Theories and Facts", *World Politics*, vol. 49, No. 2, 1997, pp. 155-183.
- Pujas Veronique, Martin Shapiro, "Party Finance and Political Scandal: Comparing Italy, Spain and France" in *Political Corruption, Concepts and Contexts*, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, 2007, New Jersey, pp. 739-760.
- Rasmusen Eric and J. Mark Ramseyer, "Cheap Bribes and the Corruption Ban: A Coordination Game Among Rational Legislators", *Public Choice*, 78 (1994), pp. 305-327.
- Rehder Britta, "What is Political about jurisprudence?", *MPIfG Discussion Paper 07/5*, Max Planck Institut fur Gessellschaftsforschung, Koln, 2007.
- Ribičič Ciril, *From the electoral system referendum to Constitutional Changes in Slovenia (1996-2000)*, доступно на:
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD\(2004\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD(2004)008-e)
- Roniger Luis, "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy", *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3, (April), 2004.
- Rose Richard, William Mishler, Christian Haerpfer, *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1998.
- Ross Michael, "Does Oil Hinder Democracy?", *World Politics*, 2001, Volume 53, pp. 325-361.
- Rustow Dankwart, "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics* 2(3), 1970, pp. 337-363.
- Sajo Andras, "Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe", *East European Constitutional Review* 7, no. 2, 1998.

- Sandholtz Wayne and Rein Taagepera, "Corruption, Culture, and Communism", *International Review of Sociology/Revue Internationale de Sociologie* Vol. 15, No. 1, March 2005, pp. 109-131.
- Scarow Susan E. , Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election: Paying for Mistakes? " *German Politics and Society* 66, no. 1, pp. 119-137.
- Schmitter Philippe and Terry Lynn, "What Democracy Is... and Is Not", in Larry Diamond and Marc Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1993, pp. 3-16.
- Shleifer Andrei, Robert W. Vishny , "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No 3. (Aug.1993), pp. 599–617.
- Sik Endre, "The Bad, the Worse and the Worst: Guesstimating the Level of Corruption" in Stephan Kotkin, Andras Sajo, *Political Corruption in Transition a Skeptic's Handbook* Introduction, CEU, Budapest, 2002, pp. 91-113.
- Simić Pero, Despot Zvonimir, *Tito strogo povjerljivo*, Večernji list, Zagreb, 2010.
- Singer Matthew M. , "Buying Voters with Dirty Money: The Relationship between Clientelism and Corruption", доступно на: <https://site.s.duke.edu/democracylinkage/files/2014/12/2.4.Singer.pdf>
- Stockemener Daniel, Lyle Scruggs and Bernadette LaMontagne, "Bribes and Ballots: The Impact on Corruption on Voter Turnout in Democracies", *International Political Science Review*, 34(1), 2013, pp.74-90.
- Sunić Tomislav, „Korupcija: najstariji zanat“, *Političke analize*, Vol.1 No. 2 Lipanj 2010. Zagreb, str. 15-18.
- Szilagyi Akos, "Kompromat and Corruption in Russia" in *Political Corruption in Transition a Skeptic's Handbook*, CEU, Budapest, 2002, pp. 207-230.
- Tabellini Guido, "Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe", *Journal of European Economic Association* 8 (4), pp. 677-716.
- Taylor A.J.P. *The Habsburg Monarchy 1809-1918: A History of the Austrian Empire and Austria-Hungary*, London, Penguin Books (reprint 1990.)

- Thelen K. , S. Steinmo, "Historical institutionalism in comparative politics, in: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (ed. S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth), Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Thompson, Dennis F. , *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Brookings, Washington, 1995.
- Tiebout Charles M., "A Pure Theory of Local Expenditures, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), The University of Chicago Press, pp. 416-424.
- Toplak Jurij, "Party Funding in Slovenia", in Daniel Smilov and Jurij Toplak eds. , *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period*, Aldershot: Ashgate, 2007.
- Treisman Daniel, "The causes of corruption: a cross national study", *Journal of Public Economics*, vol.76, 2000, pp. 399-457.
- Van Duyne Petrus C. , Elena Stocco, Jelena Dimitrijevic, *Corruption policy in Serbia, highlights of the report From black box to transparent policy making*, Tilburg University, Viktimološko društvo Srbije, 2012.
- Warner Carolyn M. *The best system money can buy Corruption in the EU*, Cornell University Press, NY, 2007.
- Warren Mark E. , "What Does Corruption Mean in a Democracy?" , *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, April 2004, pp. 328-343.
- Weingast, B. R. , "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, no. 1, pp. 1-31.
- Wilson James, "Corruption: The shame of the states", in *Political corruption. A handbook*. Heidenheimer et al., eds, New Brunswick/London: Transaction Publishers, 1989.
- *Анализа ризика у циљу процене регулаторних и организационих препрека ефикасним истрагама и поступцима у кривичним делима корупције*, технички документ, настао у оквиру заједничког пројекта Европске уније и Савета Европе „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“ (PACS), март 2014.
- Вебер Макс, *Привреда и друштво*, Том I, Просвета, Београд, 1976.

- Вилдавски Арон , *Демократија и тоталитаризам*, Напријед, Загреб, 1996.
- Вучићевић Душан, Јовановић Милан, „Реформа изборног система у Србији: препреке и перспективе“, *Српска политичка мисао* бр. 1/2015, посебно издање, Институт за политичке студије, стр. 87-119.
- Голубовић Драган, *Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти: Упоредна искуства и препоруке за Србију*, UNDP, Београд, 2009.
- Дрецун Александра „Финансирање политичких странака - компаративно и позитивно правни аспект“ у зборнику *Корупција: основни појмови и механизми за борбу*, ПФБ, Београд, 2007.
- Ђукановић Драган „Изборни системи у земљама насталим на подручју некадашње Југославије, МП 4/2006, Институт за међународну политику и привреду, стр. 513-536.
- Ејкерман Сјузан Роуз, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Ејкерман Сјузан Роуз, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Јеротић Владета, *Вера и нација*, Терсит, Београд, 1995.
- Јовановић Милан „Изборна јединица, изборни праг и страначки систем“, *Српска политичка мисао* бр. 1-2/2006, год. 13. vol. 16, Институт за политичке студије, стр. 41-60.
- Јовановић Милан, *Изборни системи посткомунистичких држава*, ЈП Службени лист СЦГ, Факултет политичких наука, Институт за политичке студије, Београд, 2004.
- Јовичић М. , „Србија и српство у југословенским уставима“ у оквиру зборника радова са научног скупа *Југословенска држава 1918-1998*, Институт за савремену историју, Београд, 1999.
- Караклинс Расма, *Систем ме је натерао: Корупција у посткомунистичким друштвима*, OEBS, Београд, 2007.
- Кашћелан Балша, Душко Крсмановић, *Економско и политичко лобирање*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2012.

- Комшић Ј. , „Аутономија Војводине и локална самоуправа у новом Уставу Србије - поглед на уставна решења у светлу европских стандарда“, *Годишњак ФПН*, Београд 2007, стр. 218-241.
- *Корупција, власт, држава IV* део, приредио Савет за борбу против корупције, Београд, 2015.
- Линц Хуан и Алфред Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд, 1998.
- Липсет Сејмор Мартин, *Политички човек, друштвена основа политике*, Рад, Београд, 1969.
- Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет, Београд 2012.
- Мартиновић Александар, „Правна природа Агенције за борбу против корупције - уставно-правни, управно-правни и упоредно-правни аспект“, *Зборник радова Правног факултета Нови Сад*, 2012, vol. 46, стр. 369-384.
- Матић Милан, *Српска политичка традиција*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
- Матић Милан, *Човек и политика*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Милић Дејан А. , Непотизам – посебан облик сукоба интереса јавних функционера, *Свеске за јавно право* бр. 21/2015, *Фондација центар за јавно право*, доступно на: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dejan_A_Milic.pdf
- Милосављевић Зоран, Крстић Јован, „Институционални механизми контроле финансирања политичких активности у партијском систему“, *Војно дело* вол. 64, бр. 3, 2012, стр. 116-129.
- Мирковић Годор, *Национална и верска структура и безбедност Балкана*, Европски центар за мир и развој, Универзитет за мир Уједињених нација, Београд, 2016.
- Ницић Јован, Процена ризика корупције у прописима, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/10/Rizik-korupcije-u-propisima.pdf?pismo=lat>
- Пејић Ирена „Изборна листа у сразмерном представништву“ у зборнику *Избори у домаћем и страном праву*, ур. Оливер Николић, Владимир Ђурић, Институт за упоредно право, 2012, стр. 76-92.

- Перић Дилигенски Тијана, Слађана Младеновић, „Реформа правосуђа у процесу приступања Србије ЕУ“, *Политичка ревија* бр. 4/2012, Институт за политичке студије, стр. 49-72
- Перић Тијана, „Политика и судство“, *Политичка ревија* бр. 1/2012, Институт за политичке студије, Београд, стр. 67-77.
- Перић Тијана, „Антикоруптивни капацитети Републике Србије у светлу међународних интеграција“, *Српска политичка мисао* бр. 1/2015, Институт за политичке студије, Београд, стр. 109-119.
- Перић Тијана, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао* бр. 3/2012, Институт за политичке студије, Београд, стр. 345-364.
- Попов Чедомир и Јелена, *Аутономија Војводине - српско питање*, Крерови, Сремски Карловци, 2000.
- Роуз Ејкерман Сјузан, *Корупција и власт: узроци, последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- Скерлић Јован, *Сабрана дела, књига седма*, Просвета, Београд, 1964.
- Стевановић Борислав „Демократска политичка култура као политичко-културни изазов балканских народа“, доступно на:
http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/knjige/index_html/knjiga04/32StevanovicB_ser_lat.pdf
- Стојадиновић Миша, Катарина Милошевић, „Политичка култура – у сусрет демократији, толеранцији и дијалогу“, *Политичка култура, дијалог, толеранција и демократија у Републици Српској и Босни и Херцеговини – стање, путеви и перспективе за локалне изборе 2012. године* (приредио: Душко Вејновић), МАРКОС, Бања Лука, 2012.
- Стојановић Ђорђе, Живојин Ђурић, *Анатомија савремене државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- Стојиљковић Ана, „Доношење одлука у савременој држави“ у зборнику: *Савремена држава структура и социјалне функције*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010, стр. 113-139.

- Стојиљковић Зоран, „Антикоруптивно законодавство“ у зборнику Политичке странке и законодавна активност Народне скупштине Републике Србије, ФПН, UNDP, Београд, 2012.
- Стојиљковић Зоран, „Карактер и логика корупције“ у зборнику: *Савремена држава: структура и социјалне функције* (група аутора), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010, стр. 197-230.
- Стојиљковић Зоран, *Држава и корупција*, Чигоја штампа, Београд, 2013.
- Теофиловић Небојша, Ранко Куљача, *Лице и наличје политичке корупције*, Лог, Београд, 2008.
- *Функционална анализа правосуђа у Србији*, Мултидонаторски поверенички фонд за подршку сектору правосуђа у Србији, Светска банка, 2014.

Нормативни акти:

- Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službene novine BiH, br. 20/2002 i 25/2002, доступно на: https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/04/izborni_zakon_bih.pdf,
- Kaznenski zakonik, Uradni list RS, št. 55/2008, 55/2009, 91/2011, 50/2012
- Odluka o obrazovanju Nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, Sl. list Crne Gore br. 61/10, 04/11, 47/11, 17/12, доступно на: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={43C7A850-1C96-41F5-B1F5-87FF4ADFE9B4}>
- Poslovník skupštine Crne Gore, Sl. list RCG, br. 51/06, 66/06, 88/09, 80/10, 39/11, 25/12.
- Uredba o unutrašnjem ustrojstvu Ministarstva unutrašnjih poslova, Narodne novine broj 70/2012
- Ustav RH, Narodne novine br. 56/0. , 135/97. , 113/00. , 28/01. , 76/10. i 5/14
- Ustav RS, Uradni list RS, št. 33/91 – I, 42/97, 66/2000 i 24/03, доступно на: <http://cj.md/uploads/Slovenia.pdf>
- Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (prečišćen tekst zakona), Narodne novine 24/11, 61/11, 27/13, 02/14

- Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih tela i kandidata, Narodne novine 19/07
- Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine broj 95/2012 od 27. 11. 2012. , dostupno na:
http://pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet;jsessionid=86fb3aaeb09524d1f374b7c39d49b118a5baebcc678ebbe8d4a4848c8c0d1fc0.e34TbxyRbNiRb40Lb38TbheOaxmTe0?p_id_doc=20551
- Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja , Službeni list CG, br. 52/2014 (od 16.12.2014.)
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – uradno prečiščeno besedilo – ZIntPK-UPB2 od 2. 9. 2011., dostupno na:
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – uradno prečiščeno besedilo – ZIntPK-UPB2 od 2. 9. 2011. , dostupno na:
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (prečišćen tekst), Narodne novine 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15
- Zakon o izmjenama i dopunama zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 87/13, dostupno na: http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Zakoni/drugi-vazniji-zakoni/Zak_o_iz_i_dop_zak_o_suk_in_u_in_vl_BiH_87-13_bs.pdf
- Zakon o lokalnim izborima, Narodne novine 144/12
- Zakon o političnih strankah (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13 in 46/14,
- Zakon o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti Republike Srpske, Službeni glasnik RS, 73/08
- Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine RH 26/11, 12/12, 124/12, 126/12 – odluka US, 48/13, 57/15

- Закон o sukobu interesa u insitucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH 16/02, 14/03, 12/04, 63/08
- Закон o sukobu interesa u insitucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 43/08 i 47/08
- Закон o sukobu interesa u institucijama vlasti F BiH, Službene novine FBiH, br. 70/08.
- Закон o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPoIS-D, 11/11, 28/11-odl. US in 98/13), доступно на:
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4749>
- Закон o volitvah v državni zbor uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 109/2006 od 23.10.2006. доступно на: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=76022>
- Акциони план за поглавље 23 доступан на: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%202023%20Third%20draft%20-%20final1.pdf>
- Закон за избор на пратенци во Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 42/2002
- Закон за спречување на корупција, Службен весник на Република Македонија број 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008 и 161/2008. (доступно на: http://www.dsk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=42)
- Закон о Агенцији за борбу против корупције, Сл. гласник РС, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС
- Закон о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, Службени гласник БиХ бр. 103/09 Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције, Службени гласник БиХ бр. 58/13
- Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр. , 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон и 103/2015
- Закон о заштити података о личности, Службени гласник РС, бр. 97/2008

- Закон о избору народних посланика, Сл. гласник РС, бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука УС, 36/2011 и 104/2009 - др. закон
- Закон о избору одборника и посланика, Сл. лист РЦГ, бр. 4/98 од 18.02.1998, 05/98 од 25.02.1998, 17/98 од 20.05.1998, 14/00 од 17.03.2000, 18/00 од 31.03.2000, 09/01 од 22.02.2001, (СРЈ) 09/01 од 02.03.2001, 41/02 од 02.08.2002, 46/02 од 10.09.2002, 45/04 од 02.07.2004, 48/06 од 28.07.2006, 56/06 од 07.09.2006, 46/11 од 16.09.2011
- Закон о кривичном поступку, Службени лист Црне Горе, бр. 57/09
- Закон о локалним изборима, Сл. гласник 129/2007, 34/2010 – одлука УС и 54/2011
- Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, Сл. гласник РС, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – др. закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 – др.закон, 101/2011 – др. закон и 32/2013
- Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији. Службени гласник РС-међународни уговори, бр.102/2007
- Закон о потврђивању Кривичноправне конвенције о корупцији, Службени лист СРЈ-међународни уговори, бр. 2/2002 и Службени лист СЦГ - међународни уговори, бр. 18/2005
- Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, *Сл. Лист СЦГ - међународни уговори*, бр. 12/2005
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010
- Закон о Специјалном државном тужилаштву, Службени лист Црне Горе, бр. 10/2015
- Закон о спречавању корупције, Сл. лист Црне Горе, бр. 53/2014
- Закон о спречавању сукоба интереса, Сл. лист Црне Горе, бр. 01/09, 41/11, 47/11
- Закон о финансирању политичких активности, Службени гласник РС, бр. 43/2011 и 123/2014.
- Закон о финансирању политичких странака, Сл. гласник РС, бр. 72/2003 и 75/2003
- Законот на спречување судир на интереси, Службен весник на Република Македонија 70/2007, 128/2009 и 6/2012

- Изборен законик, пречистен текст, Службен весник на Република Македонија, број 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16 и 99/16, доступно на:
<https://drive.google.com/file/d/0B8ZpCwro9h-zM2lkMkZERFo0NXc/view?pref=2&pli=1>
- Кривични законик РС, Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014
- Национална стратегија за борбу против корупције за период 2013 - 2018, Сл. гласник РС, бр. 57/2013
- Одлука о образовању Савета за борбу против корупције, пречишћен текст, Службени гласник РС бр. 59/01, 3/2002, 42/2003, 64/03, 14/2006
- Одлука Уставног суда РС, ИУп 42/2008, Сл. гласник РС 28/2011
- Одлука Уставног суда РС, Сл.гласник бр. 57/2003
- Статут Аутономне покрајине Војводине, Сл. лист АП Војводине, бр. 20/2014.
доступно на: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO359>

Интернет извори:

- http://www.transparency.org/news/feature/how_to_stop_corruption_5_key_ingredients, *Анализа узрока и појавних облика корупције на покрајинском нивоу*, доступно на:
<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-pokrajinskom-nivou.pdf>
- [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)16_Serbia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)16_Serbia_EN.pdf)
- [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2009\)1_Slovenia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2009)1_Slovenia_EN.pdf)
- [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)2_FYRO_Macedonia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)2_FYRO_Macedonia_EN.pdf)
- [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)12_Croatia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)12_Croatia_EN.pdf)

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)17_Second_Montenegro_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)17_Second_Montenegro_EN.pdf)

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)16_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)16_Bosnia-Herzegovina_EN.pdf)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)034-e)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)034-e)

Addendum to the Second Compliance Report on Slovenia “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), “Transparency of Party Funding”, GRECO 2014, dostupno na:

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)5_Second_ADD_Slovenia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)5_Second_ADD_Slovenia_EN.pdf)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2007\)001rev-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2007)001rev-srb)

Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, dostupno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

Sukob interesa: Vodič kroz pojmove i zakone u BiH, TI BIH, dostupno na: <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/05/Sukob-interesa-vodic-kroz-pojmove-i-zakone-u-BiH.pdf>

<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf

<http://www.scribd.com/doc/291680275/VSRH-I-Kz-Us-130-14-10-an>

[https://sl.wikipedia.org/wiki/Afera_Patria_\(Slovenija\)](https://sl.wikipedia.org/wiki/Afera_Patria_(Slovenija))

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmrsi_final_en.pdf

<http://www.mvpei.gov.me/rubrike/GD-za-evropske-poslove/Crna-Gora-i-evropske-integracije/Hronologija-odnosa-Crne-Gore-EU>

http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina/index_en.htm

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf

http://eeas.europa.eu/theformer_yugoslav_republic_of_macedonia/index_en.htm

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011en.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-progress-report_en.pdf

<http://www.slglasnik.info/sr/84-08-08-2014/24650-odluka-o-osnivanju-koordinacionog-telaza-primenu-akcionog-plana-za-sprovođenje-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-korupcije-urepublici-srbiji-za-period-od-2013-do-2018-godine.html>

www.caselawofeu.com/list/

<http://www.ujn.gov.rs/ci/about/nadleznosti>

<http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=606>

<https://www.kpk-rs.si/en/the-commission>

<https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>

[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2009\)1_Slovenia_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2009)1_Slovenia_EN.pdf)

http://www.mup.gov.me/upravapolicije/naslovna/Sektori/Sektor_kriminalisticke_policije/Odsjek_za_borbu_protiv_organizovanog_kriminala_i_korupcije/

<http://sudovi.me/vspg/o-visem-sudu/nadleznost/>

<http://www.mvpei.gov.me/rubrike/Pregovori-o-pristupanju-Crne-Gore-Evropskoj-uniji/>

[dokumenti/ Akcioni_planovi/](#)

<http://www.apik.ba/o-nama/default.aspx?id=35 &langTag=sr -SP-Cyrl>

БИОГРАФИЈА

Тијана Перић Дилигенски је рођена 11.5.1986. године у Книну. У Београду је завршила ОШ „Јелена Ћетковић“ и Шесту београдску гимназију са одличним успехом. 2005. године уписује међународни смер на Правном факултету Универзитета у Београду, на ком је дипломирала 2009. године са просечном оценом 9, 97. Као студент четврте године, била је део тима Правног факултета на регионалном moot court такмичењу из познавања јуриспруденције Европског суда за људска права, када је овај тим освојио друго место (април 2009, Котор). Крајем 2009. године уписала је мастер студије на матичном Факултету на теоријско-правном смеру и завршила их 2011. са највишом просечном оценом одбранивши мастер рад на тему „*Паундова критика механичке јуриспруденције*“. У школској 2010/2011. години била је ангажована на Правном факултету као сарадник у настави на предмету Основи социологије и социологија права. Од 1. октобра 2011. је у радном односу у Институту за политичке студије у Београду, у звању истраживач-приправник а од децембра 2014. године истраживач-сарадник. У школској 2011/2012. години уписала је докторске студије на политиколошком смеру на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. Са највишим оценама је положила све предмете предвиђене програмом докторских студија. У току 2015. године била је ангажована као национални консултант Светске банке за реформу правосудне мреже (Multi Donor Trust Fund for Justice Sector Support) при Министарству правде. Била је члан експертског тима који је учествовао у изради Акционог плана за преговарачко поглавље 23 (правосуђе, борба против корупције, основна права). Секретар је редакције часописа Администрација и јавне политике. Говори енглески и руски језик. Удата, има кћерку. У току 2016. године излагала је на међународној научној конференцији Дани Арчибалда Рајса као и на Сабору политиколога. Секретар је редакције часописа Администрација и јавне политике. Говори енглески и руски језик. Удата, има кћерку. До сада је објавила следеће радове:

1. Тијана Перић, „Политика и судство“, *Политичка ревија* бр. 1/2012, Институт за политичке студије, стр. 67-77.
2. Тијана Перић, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао* бр. 3/2012, Институт за политичке студије, стр. 345-364.
3. Тијана Перић, „Нормативни оквир и институционална логика семипрезиденцијализма“, *Култура полиса* бр. 19/2012, Култура - Полис Нови Сад, стр. 35-49.
4. Тијана Перић, „Паундова критика механичке јуриспруденције“, *Страни правни живот* бр. 2/2012, Институт за упоредно право, стр. 33-46.
5. Тијана Перић Дилигенски, Слађана Младеновић, „Реформа правосуђа у процесу приступања Србије ЕУ“, *Политичка ревија* бр. 4/2012, Институт за политичке студије, стр. 49-72.
6. Тијана Перић Дилигенски, „Неомарксистичка мисао о држави“, *Српска политичка мисао* бр. 1/2013, Институт за политичке студије, стр. 251-265.
7. Тијана Перић Дилигенски, „Антикоруптивни капацитети Републике Србије у светлу међународних интеграција“, *Српска политичка мисао* бр. 1/2015, Институт за политичке студије, стр. 109-119.
8. Тијана Перић Дилигенски, Лазар Ђуровић, „Мигрантска криза у Европи: на размеђу националних и филантропских мотива“, *Српска политичка мисао* бр. 4/2015, Институт за политичке студије, стр. 353-366.
9. Tijana Peric Diligenski, „The influence of the European Union on designing of anti-corruption policy in the Republic of Serbia“, *Thematic conference proceedings of international significance* volume I 2016, Academy of Criminalistic and Police studies Belgrade, 2016, pp. 537-544.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Тијана Перић Дилигенски

број уписа 1032

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

«ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ФАКТОРИ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ НА
ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ (2000- 2014)»

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 21. 12. 2016.

Тијана Перић Дилигенски

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Тијана Перић Дилигенски

Број уписа 1032

Студијски програм Студије политикологије

Наслов рада «ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ФАКТОРИ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ НА
ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ (2000- 2014)»

Ментор проф. др Зоран Стојиљковић

Потписани Тијана Перић Дилигенски

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 21.12.2016.

Тијана Перић Дилигенски

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

«ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ФАКТОРИ ПОЛИТИЧКЕ КОРУПЦИЈЕ НА ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ (2000- 2014)»

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

Потпис докторанда

У Београду, 21.12.2016.



