ANALIZA

BORBA PROTIV KORUPCIJE: IZMEĐU NORME I PRAKSE

2009-2015

UNDP SRBIJA

Mišljenja izneta u ovom izveštaju su mišljenja autora izveštaja i ne predstavljaju nužno stanovište Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)

** Svi pojmovi koji se u ovom istraživanju koriste u muškom rodu obuhvataju iste pojmove u ženskom rodu.*

Sadržaj

Uvod: Zašto je važno kontinuirano pratiti, istraživati i ocenjivati napore u borbi protiv korupcije? 3

Metodologija analize 5

1. Društveni i politički kontekst u kom su započeta i sprovođena istraživanja javnog mnenja o korupciji – stanje u oblasti do 2009. godine 6

2. Promena odnosa prema korupciji i antikorupcijskim politikama i aktivnostima do kojih je došlo 2012. godine 9

3. Stagnacija očekivanja i „oprezni optimizam" javnog mnenja u pogledu stava prema korupciji od 2013. do 2015. godine 13

4. Korupcije u pojedinim oblastima - jedan od mogućih indikatora protivrečnosti percepcije i protivrečnosti borbe protiv korupcije 16

5. Percepcija borbe protiv korupcije i statusa aktera antikorupcijske borbe 20

6. Preporuke 21

Reference 24

Uvod: Zašto je važno kontinuirano pratiti, istraživati i ocenjivati napore u borbi protiv korupcije?

Korupcija je složena, višedimenzionalna i teško iskorenjiva negativna društvena pojava. Iako je sama pojava, kao i težnja da se ona spreči i suzbije, stara koliko i ljudsko društvo, zabrinutost za raširenost i za štetne posledice koje korupcija proizvodi rezultirala je početkom ovog milenijuma globalnim inicijativama čija je težnja da se za otklanjanje ove pretnje ulože zajednički napori i pruže ujedinjeni i ujednačeni odgovori država na globalnom nivou. Sumirajući štetne posledice koje korupcija proizvodi na društveni razvoj, Generalni sekretar Ujedinjenih nacija, Kofi Anan, u svom predgovoru Konvenciji Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije, koju je 2004. godine usvojila Generalna skupština UN, naglašava da ona „podriva demokratiju i vladavinu prava, dovodi do kršenja ljudskih prava, narušava tržišta, umanjuje kvalitet života i omogućava organizovanom kriminalu, terorizmu i drugim pretnjama po ljudsku bezbednost da se razvijaju"[1]. Korupcija, dakle, ugrožava gotovo sve univerzalne civilizacijske tekovine i vrednosti koje je čovečanstvo dugo i mukotrpno osvajalo. Univerzalna prisutnost korupcije je takva da se ona može naći u svim društvima, velikim i malim, bogatim i siromašnim, ali da naročito pogađa društva u razvoju, ograničavajući im i tako ograničene potencijalne razvoja. Upravo u tome i leži potreba za univerzalnim i ujedinjenim naporima za suzbijanje korupcije, ali i za zajedničkim i kontinuiranim praćenjem stanja u ovoj oblasti i adekvatnim reagovanjem na evoluciju korupcije koja se stalno odvija. Da to nije lak cilj koji se brzo može dostići, potvrđeno je i time što je smanjenje korupcije kao cilj pronašlo svoje mesto i u agendi sprovođenja Ciljeva održivog razvoja od 2015. do 2030. godine, koju su Ujednjene nacije usvojile u septembru 2015. godine[2].

Konvencijom Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije, koju je Srbija ratifikovala 2005. godine, svaka država ugovornica se obavezuje da „razvija i primenjuje ili održava delotvornu, koordiniranu politiku sprečavanja korupcije kojom se unapređuje učešće društva i odražavaju načela vladavine prava, dobrog upravljanja javnim poslovima i javnom imovinom, integritet, transparentnost i odgovornost" (Čl. 5). Razvijanje, primena ili održavanje delotvornih i koordiniranih javnih politika nisu mogući bez sprovođenja različitih vrsta istraživanja i analiza kojima se 1) obezbeđuje polazna osnova za antikorupcijske javne politike, 2) uz pomoću kojih se prati sprovođenje tih politika i 3) kojima se procenuju efekti koji te politike imaju (ili nemaju) u sprečavanju i suzbijanju korupcije. Istim dokumentom, države potpisnice se pozivaju da podstiču učešće

1 United nations Convention against corruption, Foreword, dostupno na https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html

2 Cilj održivog razvoja broj 16: *Promocija pravde, mira i održivog društva*, tačka 6. *Suštinsko smanjenje korupcije i podmićivanja u svim njihovim formama*, dostupno na http://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/

„građanskog društva, nevladinih organizacija i organizacija lokalnih zajednica u sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i u podizanju svesti javnosti o postojanju, uzrocima i ozbiljnosti korupcije i pretnje koju ona predstavlja“ (Čl. 15). Građansko društvo i civilni sektor su, dakle, nezaobilazan partner države u formulisanju, primeni i praćenju antikorupcijskih javnih politika. Ekspertize, istraživanja i analize koje dolaze iz građanskog društva u najširem smislu reči su jedan od najvažnijih izvora informacija o stanju u oblasti borbe korupcije, jer se njima prevazilazi potencijalna i stalno prisutna „prirodna“ pretnja po objektivnost koja postoji u situacijama u kojima praćenje stanja u ovoj oblasti vrše samo oni na koje se antikorupcijske politike odnose, a to su institucije javnog sektora, odnosno država. Istraživanja o korupciji posebno dobijaju na važnosti ukoliko se rade kontinuirano, metodološki konzistentno i ukoliko se postave tako da se njima dobija osnova za praćenje trendova i promena, odnosno za evidentiranje napretka, stagniranja ili nazadovanja u pojedinim oblastima koje čine veoma složen fenomen kakav je i korupcija, odnosno borba protiv korupcije.

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji od 2009. godine inicira i u saradnji sa svojim partnerima[3] sprovodi istraživanja javnog mnenja o korupciji[4]. Tim istraživanjima se utvrđuje stav građana prema fenomenu korupcije, percepcija raširenosti, uticaja i posledica ove pojave, odnos prema ključnim političkim i društvenim akterima koji sudeluju u sprečavanju i borbi protiv korupcije, kao i druge teme koje su od značaja za sagledavanje stanja u ovoj oblasti. Ova istraživanja, pojedinačno posmatrana, imaju veliki značaj za analizu ne samo opšteg stava građana o ovoj temi, već i za utvrđivanje spremnosti za davanje ili uskraćivanje poverenja akterima u borbi protiv korupcije. Bez tog poverenja, svako zalaganje zvaničnih aktera nema mnogo smisla. Osim toga, istraživanja ukazuju i na to koje su takozvane „neuralgične tačke korupcije“ iz perspektive građana kao korisnika usluga javnog sektora, što svakom akteru može i treba da bude jedno od ključnih polazišta delovanja, ma koliko je u tim slučajevima reč „samo“ o percepciji. Upravo postojanost određenih stavova i mnenja koji se mogu pratiti kroz vreme ukazuje na to da nije reč samo o jednostavnoj i trenutnoj percepciji, već da je ona posledica i određenog nataloženog iskustva građana u suočavanju sa korupcijom u različitim oblastima, koje traje znatno duže nego što ih ova istraživanja identifikuju od 2009. godine. Upravo u tome leži i naredna vrednost istraživanja. Ona daju dragoceni uvid u promene koje su se dešavale u javnom mnenju u pogledu odnosa prema korupciji, kao i u postojanost i trajnost određenih stavova, a što se takođe može videti iz pojedinih rezultata. Poređenje tih rezultata dato je u izveštaju iz

3 Od ukupno 10 istraživačkih ciklusa, po pet su sproveli Medium Gallup TNS i CeSID. Konzistenost u istraživanjima je obezbeđena kroz korišćenje uporedive metodologije, bez obzira ko je operativno sprovodio istraživanje.

4 Izveštaji o rezultatima istraživanja dostupni su na Internet prezentaciji UNDP Srbija, http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html

poslednjeg, desetog istraživanja javnog mnenja koje je sprovedeno u decembru 2015. godine, a koje je poslužilo kao osnova ovog izveštaja.

Metodologija analize

Analiza koja je urađena povodom desetog, jubilarnog istraživačkog ciklusa o stavu građana Srbije prema problemu korupcije ima za cilj da ode korak dalje od poređenja istraživačkih nalaza, odnosno od odgovora građana na pitanja koja su im postavljana u prethodnih nekoliko godina. Namera ove analize je da istraživačke nalaze o stavovima građana smesti u odgovarajući društveni, pravni i politički kontekst promena koje su se dešavale u Srbiji u prethodnih pola decenije, odnosno u periodu u kojima su ova istraživanja sprovođena i u kom su bila svojevrstan barometar odnosa javnog mnenja prema korupciji. Analiza treba da ukaže na to da li je, na koji način i u kom pravcu i smeru javno mnenje reagovalo na određena objektivna dešavanja u društvu i na promene koje su se dešavale u antikorupcijskim politikama u najširem smislu reči. Uočavanje određenih korelacija između stava javnog mnenja i društvenih i političkih događanja ili odsustvo tih korelacija, važan je izvor podataka o efektima koje su određeni potezi imali, o odsustvu tih efekata ili, pak, o odsustvu vidljivosti tih efekata, čak i onda kada su oni postojali. Svi ti podaci mogu da budu korisni za antikorupcijske subjekte u smislu uvida u to da li je ono što su oni pokrenuli, izgovorili ili uradili imalo uticaja na one zbog kojih ti subjekti i sprovode javne politike, a to su građani.

Istraživanja javnog mnenja treba uzeti samo kao jedan od mogućih metoda za praćenje stanja u oblasti raširenosti, uzroka ili mera u suzbijanju i sprečavanju korupcije. Istraživanja javnog mnenja daju ograničene informacije sa stanovništa pouzdanosti ili objektivnosti reflektovanja onoga što se dešava u javnom prostoru u bilo kojoj oblasti. Javno mnenje često nema mogućnost i sposobnost brzog ili adekvatnog prepoznavanja i artikulacije stavova prema određenim temama, u pojedinim slučajevima nema dovoljno informacija na osnovu kojih bi formiralo svoje stavove ili operiše sa netačnim, parcijalnim i nedovoljno dobro komuniciranim informacijama. Korupcija je negativna društvena pojava koja se nerado priznaje i teško meri, što dodatno daje na težini ovim problemima. Analiza koja daje prikaz određenih korelacija između *objektivnih* kretanja i dešavanja u ovoj oblasti i *objektiviziranih* stavova, iskustva i očekivanja građana može pomoći da se dodatno osvetli i dokaže vrednost istraživanja javnog mnenja kao jednog od pristupa za praćenje i ocenu različitih antikorupcijskih napora koji se sprovode.

Kada je reč o pomenutim kretanjima i dešavanjima u oblasti borbe protiv korupcije sa kojima će određeni istraživački nalazi biti dovođeni u vezu, analiza će se ograničiti samo na one pravne, institucionalne i političke okolnosti koji mogu imati neku refleksiju u opštem (reprezentativnom) javnom mnenju. Spektar antikorupcijskih politika i njihovih aktivnosti znatno je širi od onoga što se može „uhvatiti“ istraživanjem javnog mnenja i što javno

mnenje uspeva da prepozna i artikuliše[5]. Analizu ne treba razumeti kao prikaz stanja u oblasti borbe protiv korupcije, već kao prikaz jednog aspekta bavljenja ovom pojavom koja uzima u obzir interakciju između građana, odnosno javnog mnenja, sa jedne strane i političkih i društvenih aktera koji povlače određene poteze u suzbijanju i borbi protiv korupcije, sa druge strane.

1. Društveni i politički kontekst u kom su započeta i sprovođena istraživanja javnog mnenja o korupciji – stanje u oblasti do 2009. godine

Istraživanja javnog mnenja i njihova relacija sa društvenim i političkim kretanjima koja će biti analizirana u ovom radu sprovode se od oktobra 2009. godine. Od tada pa do poslednjeg istraživanja u decembru 2015. godine došlo je do značajnih promena u ovoj oblasti kada je reč o strateškom, pravnom i institucionalnom okviru, kao i u odnosu i aktera i građana prema ovoj temi. Zbog toga je važno ukratko analizirati kakav je bio kontekst pre 2009. godine, jer od tog konteksta u velikoj meri zavisi interpretacija istraživanja (naročito prvog iz 2009. godine), kao i kasnije promene koje su se dešavale.

Antikorupcijske javne politike su u prvoj deceniji posle promena 2000. godine bile uglavnom nesistematske i bez ikakvog ili sa nedovoljno jasnim i primenljivim strateškim okvirom u kom bi se sprovodile. Podsticaji za usvajanje antikorupcijskih politika dolazili su uglavnom usled obaveza preuzetih ratifikacijom međunarodnih dokumenata u ovoj oblasti, kao što su Međunarodna krivičnopravna konvencija Saveta Evrope (ratifikovana 2002. i 2005. godine), Konvencija UN za borbu protiv korupcije (UNCAC, ratifikovana 2005.) i Međunarodna građanskopravna konvencija Saveta Evrope (ratifikovana 2007.). Prva značajnija antikorupcijska mera bila je osnivanje Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije, krajem 2001. godine, čiji je rad od samih početaka bio marginalizovan i koji je opstajao uglavnom uz podršku javnosti[6]. Zakonsko osnivanje i nadležnost nezavisnih, kontrolni i regulatornih tela koja su od ključne važnosti za borbu protiv korupcije počelo je 2002. godine kada je donet Zakon o javnim nabavkama i kada je formirana Komisija za zaštitu prava ponuđača. U 2004. godini, Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, osnovan je Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa; iste godine zakonski je regulisan slobodan

5 Na primer, određene promene u politikama koje se bave suzbijanjem korupcije u javnim nabavkama bi imale smisla za praćenje samo ukoliko bi se sprovelo ciljano istraživanje iskustva i mnenja ograničene grupe učesnika u procesu, kao što su ponuđači i naručioci.

6 Zanimljivo je pročitati primedbe na odnos Vlade prema Savetu i prema korupciji generalno u prvom godišnjem izveštaju o radu Saveta iz 2004. u kom je primećeno ignorisanje rada ovog tela, što je praksa koja je nastavljena i u narednim godinama; dostupno na http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1018/godisnji-izvestaji-o-radu, strana 11.

pristup informacijama od javnog značaja i imenovan je Poverenik za ovu oblast. Agencija za borbu protiv korupcije počela je sa radom tek 2010. godine, iako je osnivanje takvog tela, kao obavezu prema UNCAC-u, Srbija preuzela još pet godina pre toga. Prve godine rada nezavisnih, regulatornih i kontrolnih tela kao „četvrte grane vlasti" pratilo je veliko nerazumevanje njihove suštine, nedovoljna regulisanost odnosa sa drugim granama vlasti, marginalizacija, pa i otvorena opstrukcija njihovog rada[7]. Prva Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije usvojena je 2005. godine, a Akcioni plan za njeno sprovođenje tek godinu dana kasnije - ovaj dokument gotovo da se uopšte nije primenjivao, jer nisu postojali adekvatni mehanizmi za njegovo praćenje, niti bilo kakva odgovornost za neispunjavanje obaveza[8]. Ovo su samo neki od indikatora za stanje u kom se borba protiv korupcije u ovom periodu odvijala sporadično, relativno stihijski, bez jasne volje, ali i bez dovoljno znanja i iskustva o tome šta je korupcija, u kojoj meri ugrožava društveni razvoj i na koje je sve načine potrebno pristupati njenom sprečavanju i suzbijanju.

Ovakav odnos prema korupciji ne znači da nje u tom periodu nije bilo ili da je bila zanemarljiva. Jednostavno, nije postojala dovoljna svest i spremnost da se korupcija prizna, prepozna i razume kao ozbiljan problem koji ugrožava razvoj društva. Jedan od razloga za to je i što je period posle 2000. godine, a naročito od 2004. do 2008. godine, bio i period relativno stabilnog ekonomskog rasta i razvoja, a u takvim periodima na korupciju kao na nešto što može da uspori ili ugrozi taj razvoj, ne gleda se sa dovoljnom ozbiljnošću. Stranke koje su pobedile na izborima u maju 2008. godine i koje su formirale Vladu nakon toga dobile su poverenje građana u svetlu ubrzanih evropskih integracija i optimizma koji je postojao u tom trenutku. Korupcija je na agendi bila uglavnom na nivou opštih mesta i načelne namere da se ova pojava ne toleriše i suzbija. Međutim, već krajem te godine dolazi do ekonomske krize, usporavanja rasta i razvoja i do ozbiljnih ekonomskih problema, koji su jačali svest o tome da je jedan od problema i fenomen takozvane sistemske korupcije koji je „zarobio" državu i društvo[9] i koji više nije problem sam za sebe ili koji ima samo pojedinačne (krivične ili prekršajne) pravne posledice, već problem koji ozbiljno utiče na standard i kvalitet života građana. Na talasu nagomilanih nezadovoljstava, 2012. godine dolazi do promene vlasti.

---

7 Indikativno je pročitati, na primer, uvodni tekst Poverenika za informacije od javnog značaja, Rodoljuba Šabića, u Vodiču kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama; dostupno na http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_cdok.pdf . strana 1. Ni ostala nezavisna tela nisu bolje prolazila u prvim godinama svog osnivanja.

8 Videti detaljnije u izveštaju o praćenju Strategije, koji je prvi put urađen tek 2010. godine, kada je osnovana Agencija za borbu protiv korupcije, dostupno na http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Aneks_1_-_Izvestaj_o_sprovodjenju_Strategije_i_Akcionog_plana-Spojen_sa_naslovnom.pdf, strane 1-2.

9 Na fenomen „zarobljene države" u to vreme upozoravaju uglavnom samo organizacije civilnog društva; taj fenomen, ukratko, znači da se svi ili većina ključnih tokova u državi odvija uz manje ili veće prisustvo korupcije i kriminala; videti o tome detaljnije, na primer u tekstu *Gvozdeni zagrljaj novca i politike* iz 2010. godine, dostupno na http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/press-clipping/2973-

Tema korupcije je bila i jedna od dominantnih tema na osnovu kojih su stranke dotašnje opozicije, a pre svega Srpska napredna stranka, dobile poverenje javnosti i pobedile na izborima. Ova stranka je uspela da temu borbe protiv korupcije stavi u kontekst ekonomskog razvoja, što je od ubedljivo najvećeg značaja za birače; na to se nadovezalo buđenje sentimenta nepravde prema običnim građanima i nelegalnog bogaćenja pojedinih slojeva društva, što je bila dobitna kombinacija za dobijanje izbora i pojačanih očekivanja da će nova vlast ozbiljno početi da se bavi rešavanjem problema korupcije[10].

U opisanom kontekstu treba analizirati i nalaze istraživanja javnog mnenja o korupciju. Rezultate dobijene kroz deset istraživačkih ciklusa možemo jasno podeliti na dva dela: period od oktobra 2009. do juna 2012. godine i period od decembra 2012. do decembra 2015. godine. Prvi period, oktobar 2009 – jun 2012. godine, posmatran kroz prizmu građana Srbije, karakteriše urušavanje poverenja u institucije, nepostojanje želje da se nadležne institucije suprotstave rastućoj korupciji u državi, sve niži životni standard i narastajući ekonomski problemi koji su se pre svega odrazili kroz nezaposlenost, ekonomsku nesigurnost i manje perspektive za mlade ljude.

Drugi period, koji je započeo izbornim procesom 2012. godine i koji je ispraćen kroz pet istraživačkih ciklusa od decembra 2012. do decembra ove godine, značajno je drugačiji od prethodnog iz perspektive građana. Poverenje u institucije sistema se postepeno vraća, a građani postaju svesniji problema korupcije i posledica koje ova pojava ima po državu i društvo u celini. Taj period karakteriše i određena stagnacija optimizma koji je utvrđen krajem 2012. godine.

U nastavku izveštaja ćemo detaljnije analizirati pojedine istraživačke nalaze koji pokazuju određene, manje ili veće, varijacije i konstante i pokušaćemo da ih analiziramo u kontekstu usvajanja i sprovođenja različitih, preventivnih i represivnih antikorupcijikih politika i poteza, sa kojima se te varijacije u javnom mnenju mogu posredno ili neposredno dovesti u vezu. U izveštaju neće biti analizirani svi istraživački nalazi, već samo pojedini koji na dobar način indikuju i reprezentuju stavove javnog mnenja o korupciji i odnos tih stavova prema antikorupcijskim javnim politikama.

10 Prema analizi predizbornih programa, za SNS je „uspešna borba protiv sistemske korupcije osnov privrednog oporavka i izlaska iz ekonomske krize“, što je građanima bilo od ključnog značaja. O ovome videti detaljnije u radu Siniše Atlagića, *Ključne izborne poruke i obećanja političkih partija u kampanji za izbore u maju 2012.*, BIRN, mart 2012. godine, dostupno na http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2013/12/Klju%C4%8Dne-izborne-poruke-i-obe%C4%87anja-politi%C4%8Dkih-partija-IZBORI-20121.pdf

2. Promena odnosa prema korupciji i antikorupcijskim politikama i aktivnostima do kojih je došlo 2012. godine

Kao što je pomenuto u prethodnom delu analize, momenat važnog preokreta u odnosu građana prema korupciji predstavlja 2012. godina, odnosno godina promene vlasti i proglašavanje borbe protiv korupcije za jedan od glavnih prioriteta Vlade koja je formirana u julu 2012. godine. Brojni su pokazatelji ove promene u javnom mnenju, koji su najvidljviji u istraživanju iz decembra iste godine. Tada, korupciju je kao najveći problem u društvu video najveći broj ispitanika u odnosu na druga istraživanja – 15%; u ovom istraživanju zabeležen je i pad procenta direktnih i indirektnih iskustava koja su građani Srbije imali sa korupcijom - dok je u zimu 2009. godine procenat ispitanika koji su preko svojih rođaka i prijatelja bili upoznati sa slučajevima korupcije iznosio 38%, a dve godine kasnije rekordnih 39%, u decembru 2012. beležimo pad od čak 20%. Slična je situacija i sa ličnim iskustvom sa korupcijom, koje je sa rekordnih 15% iz 2009. godine krajem 2012. godine palo na 8%. Dalje, dok je u decembru 2009. godine broj onih koji bi platili mito ukoliko bi im neko tražio bio 24%, taj broj je tri godine kasnije pao na 15%; istovremeno, povećan je broj onih koji bi traženje mita prijavili nadležnima, sa 16% na 24%. U decembru 2012. godine došlo je i do značajnih promena u oceni efikasnosti borbe protiv korupcije – dok je u junu iste godine čak 35% ispitanika smatralo da Vlada uopšte nije efikasna, samo šest meseci kasnije taj procenat je pao na svega 9%, što je značajan pokazatelj porasta poverenja u namere tadašnje Vlade da se suoči sa ovim problemom.

Ove promene se mogu analizirati sa različitih aspekata, a svaki od njih govori i o radu institucija i o javnom mnenju. Najpre, iako je većina važnih antikorupcijskih zakona usvojena, a antikorupcijske institucije su već formirane do kraja 2012. godine[11], to nije uticalo na javno mnenje da izrazi svoj optimizam u pogledu aktera ili efekata antikoruptivnih mera. Tek je sa podsticajem iz sfere politike (politike u užem smislu reči) negativan trend u javnom mnenju naglo preokrenut. Ono što se može zaključiti na osnovu ovoga je da *javno mnenje ne reaguje (ili znatno sporije reaguje) na javne politike koje postoje u normativno-institucionalnom polju, već da reaguje na političke poteze, odnosno na iskazanu i u konkretne aktivnosti pretočenu „političku volju"*. Osim toga, na stavove javnog mnenja znatno veći uticaj imaju represivne i kaznene mere, nego što imaju preventivne, koje su manje vidljive, sporije se odvijaju, a njihovi efekti se mogu uočiti tek nakon izvesnog vremena. Javno mnenje je znatno raspoloženije da podrži *borbu protiv korupcije*, nego prevenciju, odnosno *sprečavanje korupcije*, najviše zbog vidljivosti samih rezultata, odnosno onoga što se javnosti plasira kao rezultat ili što javnost smatra kao

11 Na primer, 2008. godine usvojen je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, koja je počela sa radom 2010. godine; ostala nezavisna, kontrolna tela, među kojima su Državna revizorska institucija, Poverenik za informacije od javnog značaja ili Zaštitnik građana, već postoje i funkcionišu i 2012. godine; Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma, usvojen je 2009. godine, novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti usvojen je 2011. godine, krivična inkriminacija korupcije je takođe davno uređenja krivičnim zakonodavstvom i tako dalje.

rezultat. Najbolji pokazatelj ove teze je jedan od poteza izvršne vlasti do kog je došlo u decembru 2012. godine, a reč je o do tada teško zamislivom hapšenju vlasnika Delta holdinga, Miroslava Miškovića. Kada se ovo hapšenje prikaže i percipira kao ključni dokaz za spremnost u borbi protiv korupcije[12], a na taj događaj nadograde sentimenti suočavanja sa „nepravdom" po kojoj je neko mnogo bogatiji od većine ili od proseka, reakcije javnog mnenja koje se suočava sa permanentnim ekonomskim problemima i problemima životnog standarda (a o čemu svedoče rezultati istraživanja u svih deset ciklusa) su očekivane i razumljive.

Drugi važan zaključak koji se može izvesti na osnovu ove promene je da *javno mnenje na određene promene i aktivnosti reaguje znatno sporije nego što se one objektivno odvijaju*. Tako, iako su brojni antikorupcijski mehanizmi postojali i pre 2012. godine, oni nisu naišli na odgovarajuće pozitivne reakcije i promene u javnom mnenju. Više je razloga za to. Postojanje tih mehanizama, samo po sebi, nije i ne može biti garant adekvatne promene, ukoliko se ne mogu pratiti i meriti njihovi efekti, odnosno ukoliko oni ne postoje ili ukoliko nisu dovoljno dobro iskomunicirani sa javnošću, čak i onda kada postoje. Nepostojanje prakse praćenja i merenja efekata javnih politika je poseban problem koji nije predmet ovog izveštaja, ali koji svakako utiče na stanje u bilo kojoj oblasti, bez obzira da li je reč o objektivnih promenama ili u promenama stava javnog mnenja. Poseban problem je to što nekada ovih efekata i nema u suštinskom smislu reči ili oni nisu predstavljeni javnosti na adekvatan način. Najbolji primer za to je stanje u oblasti sprovođenja nacionalnog strateškog dokumenta u oblasti borbe protiv korupcije. Naime, aktuelna Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan usvojeni su 2013. godine, što je i u domaćoj i međunarodnoj javnosti predstavljeno kao jedan od veoma važnih antikorupcijskih poteza, koji sistemski treba da se bavi određenim žarištima korupcije. Za dosadašnji period važenja ovih dokumenata sprovedeno je nekoliko istraživanja javnog mnenja o korupciji čiji rezultati pokazuju da nema promene u percepciji da se strateški rešavaju određeni problemi. Pogledajmo samo poređenje pojedinih rezultata između istraživanja iz 2009. i 2015. godine, bez uvida u kretanja do koji je dolazilo u međuvremenu. Tako, da postoji „*odsustvo volje kod političkih lidera da kontrolišu korupciju*" 2009. godine smatralo je 27% ispitanika, 2015. godine 29%, što je neznatna razlika; da „*loše zakonodavstvo ili blage kazne za počinioce*" predstavljaju ometajuću faktor za borbu protiv korupcije smatralo je 26% ispitanika u 2009. godini, dok je sada taj procenat 28%. Jedna trećina ispitanika smatra da „*korupcije ima i u onim organima koji treba da se bave suzbijanjem korupcije*" - taj broj je 2009. godine bio tek malo veći i iznosio je 38%. I ostali nalazi u ovom korupusu pitanja indikuju da postoji gotovo konstanta u pogledu stava javnosti prema nekim od indikatora sistemskih poteza u borbi protiv korupcije, među kojima su svakako i

12 Kasnije će se utvrditi da se krivična dela koja se stavljaju na teret Miroslavu Miškoviću ne odnose na korupciju, već na zloupotrebe položaja u privatizaciji putarskih preduzeća i utaju poreza, što nije isto. Videti, na primer, intervju sa programskim direktorom Transparentnosti Srbija, Nemanjom Nenadićem i članicom Saveta za borbu protiv korupcije, Miroslavom Milenović, dostupno na http://pescanik.net/da-li-je-vuciceva-borba-protiv-korupcije-prazna-prica/

loše zakonodavstvo, blage kazne, korupcija u organima gonjenja. U ovom smislu reči, javno mnenje je „kompatibilno“ sa objektivnim stanjem stvari u sprovođenju strateškog okvira, čiji cilj treba da bude upravo rešavanje ovih i sličnih sistemskih problema, kao što su unapređenje zakonodavstva ili jačanje institucija koje treba da se bave korupcijom i jačanje njihove antikorupcijske „otpornosti“. Tako, izveštaj o sprovođenju Strategije za 2014. godinu ukazuje da čak 49% aktivnosti iz Akcionog plana nije sprovedeno u skladu sa predviđenim indikatorom[13], što govori o slaboj posvećenosti institucija da se korupcijom bave na najvišim i strateškim nivoima. O ovom problemu ozbiljne zamerke se u poslednje vreme mogu čuti od predstavnika civilnog društva[14] , kao i od predstavnika Evropske unije, koja je stanje u oblasti borbe protiv korupcije ocenila kao jedno od najlošijih od svih oblasti u 2015. godini, delom i zbog lošeg sprovođenja Strategije i Akcionog plana[15]. Dakle, u ovom slučaju postoji jasna korelacija između slabe primene strateškog dokumenta i njegovih učinaka, ocene nevladinog sektora[16] i percepcije građana o postojanju sistemskih uzroka i problema, koji predstavljaju jednu od uočenih konstanti u istraživanjima.

Treći zaključak koji se na osnovu podataka iz istraživanja može izvesti je taj da *javno mnenje ne reflektuje uvek dešavanja u pravnom i političkom okviru, već da na određene poteze reaguje tako što svoje stavove i ponašanje prilagođava aktuelnim dešavanjima u oblasti borbe protiv korupcije, odnosno usmerava se prema porukama koje dolaze od predstavnika institucija i političkih lidera.* Potvrdu ovog zaključka daju podaci prema kojima je znatno smanjeno posredno i neposredno iskustvo sa fenomenom korupcije u periodu od 2009. do 2012. godine. I ne samo to - ukoliko pogledamo određene podatke iz istraživanja koja su sprovedena u razmaku od svega 6 meseci, a formiranje „antikorupcijske“ Vlade se desilo upravo između ta dva istraživanja, možemo videti promenu koja govori o „prilagođavanju“ javnog mnenja novim okolnostima. Tako, da je imalo posredno iskustvo sa korupcijom (odnosno da je neko iz njihovog okruženja dao mito u novcu ili poklonu u prethodna tri meseca) u junu 2012. godine tvrdilo je čak 35% ispitanika, a da je direktno podmitilo nekog javnog ili državnog službenika njih 14%. Međutim, svega šest meseci kasnije, u decembru 2012. godine, te brojke su se drastično smanjile - da je imalo posredno iskustvo sa korupcijom tvrdilo je 20% ispitanika, a neposredno 8%. Da li je moguće da se u periodu od šest meseci u ovolikoj meri promeni ponašanje ili je samo došlo do određene mimikrije i pojačanog straha da se u veoma

13 Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje za 2014. godinu, str. 11, dostupno na http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/?pismo=lat

14 Videti detaljnije na http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8176-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-zaboravljeni-dokument

15 Evropska komisija, Srbija - Izveštaj o napretku 2015. Poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava, deo Antikorupcijska politika, strana 51.

16 Videti, na primer, Alternativni izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Beogradski centar za bezbednostnu politiku, Beograd, 2016. dostupno na: http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6021/Alternativni-izvestaj-o-sprovodjenju-Nacionalne.shtml

intenzivnom javnom diskursu o netoleranciji na korupciju prizna učešće u koruptivnom ponašanju, za koje iz istraživanja od 2009. do juna 2012. godine znamo da je bilo gotovo konstantno (na primer, neposredno iskustvo od 33% do 39%, posredno od 11% do 16%)? Vrlo je verovatno da su oba faktora uticala na ovu promenu u određenoj meri, što je istraživački veoma teško, pa i nemoguće utvrditi. Međutim, osnovana je pretpostavka da se javno mnenje više prilagodilo najavljenom i opštem raspoloženju vlasti da suzbija, sprečava i dosledno kažnjava korupciju i da je iz tog razloga uz veću zadršku priznavalo svoje ili učešće ljudi iz svoje okoline u korupciji. Na čemu se bazira ta pretpostavka? Pa na tome da se sam sistem nije promenio u tako kratkom periodu, jer to i nije bilo moguće učiniti. Na primer, pacijenti su i dalje svoja zdravstvena prava ostvarivali na isti način u junu i u decembru te godine, odnosno u istom pravnom i praktičnom okviru; dozvole, potvrde ili drugi dokazi o pravima i obavezama građana su se izdavale na isti način, upravljanje javnim novcem se odvijalo po istim pravilima, javne nabavke su sprovodile po istom zakonu cele te godine i tako dalje. A sve su to situacije ili oblasti koje su visoko rizične za nastanak korupcije, odnosno u kojima korupcija najčešće nastaje, a koji se nisu mogli promeniti samo za šest meseci.

Međutim, bez obzira na to što je vrlo verovatno da do realnog smanjenja korupcije nije moglo doći u ovako kratkom periodu, kao što to istraživanja pokazuju, podaci o naglom smanjenju iskustva sa korupcijom imaju jednu drugu vrstu značaja za (ne)prihvatanje i nepriznavanje učešća u korupciji. A ti podaci su svakako afirmativan i pozitivan pomak u opštem raspoloženju javnosti i građana prema ovoj pojavi. Naime, istraživanjem utvrđeno smanjenje priznanja da se učestvovalo u korupciji (iako se to možda i dalje dešavalo u istom obimu, o čemu potvrdu daju istraživački podaci o datom mitu lekarima, gde nije bilo promena, na primer) predstavlja jedan od prvih koraka takozvane „socijalizacijske faze u borbi protiv korupcije“, koja podrazumeva da je u javnosti sazrela jasna svest o tome da je korupcija neprihvatljivo i kažnjivo ponašanje[17]. Podaci iz istraživanja u narednim ciklusima govore u prilog tome da je ova faza stanja javnog mnenja postala konstanta, jer se ni u jednom istraživanju od decembra 2012. do decembra 2015. godine brojka onih koji tvrde da su imali neposredno ili posredno iskustvo sa korupcijom nije vratila na stanje od, na primer, juna 2012. godine i ranije (indirektno iskustvo se od 2012. do 2015. godine kretalo oko 20%, direktno oko 8%). Iz poricanja učešća u korupciji, vremenom i uz različite sistemske, preventivne, edukativne i represivne, odvraćajuće mere, može se očekivati i suštinsko jačanje integriteta građana (ali i službenika), odnosno suštinsko odbijanje da se uđe u koruptivno delovanje i radnje, u saznanju da je ono štetno i da će biti otkriveno i kažnjivo.

17 O fazama borbe protiv korupcije i značaju socijalizacije i promene svesti javnosti prema ovoj temi kao nužnom uslovu za adekvatnu i efikasnu borbu protiv korupcije videti detaljnije u publikaciji *Borba protiv korupcije u Srbiji - Alternativni izveštaj,* Biro za društvena istraživanja, Beograd, 2013, dostupno na http://www.birodi.rs/borba-protiv-korupcije-alternativni-izvestaj-2012/

Potvrdu toga da je značajno promenjena svest javnosti o tome šta je korupcija i to u pozitivnom smeru u periodu od kada se sprovode istraživanja, odnosno da je došlo do svojevrsne „socijalizacije javnog mnenja" u pravcu bolje informisanosti i smanjenje tolerancije na koruptivna ponašanja, možemo pronaći u odgovorima na pitanja koje situacije se mogu poistovetiti sa korupcijom. Na primer, da je *„podela poklona tokom izborne kampanje"* korupcija, 2009. godine smatralo je samo 38% ispitanika, 2015. čak 72%; da je *„davanje poklona prosvetnim ili medicinskim radnicima* korupcija" 2009. godine je smatralo 55%, šest godina kasnije 80%; kod tvrdnje *„korišćenje javne pozicije za pomoć prijateljima i rođacima"* zabeležen je porast stava da je to korupcija sa 51% na 81%, a kod tvrdnje *„korišćenje javne pozicije za dobijanje poklona i novca"* sa svega 48% na čak 81%. Ukoliko pogledamo trendove i kretanja u istraživanjima koja su sprovođenja između ova dva koja su omeđila šestogodišnji istraživački projekat, možemo videti da su se blage pozitivne promene dešavale iz godine u godinu, ali da je suštinski i kvalitativni skok nastao i u ovom slučaju u 2012. godini, kao i da se održao i u naredne tri godine.

Uzroke ove promene svesti potrebno je posmatrati kao proizvod višegodišnjeg postepenog, institucionalno-normativnog uspostavljanja sistema koji se bavi problemom korupcije, kao i iskazane i kroz određene, pre svega represivne poteze, manifestovane političke volje da se stanje u ovoj oblasti promeni. Postepeno građenje antikorupcijskog sistema, usvajanje zakona, formiranje institucija, javni govor i kampanje o korupciji i slično, bili su nužan, ali ne i dovoljan uslov da dođe do promene u shvatanjima javnog mnenja. Građanima je bila potrebna i određena potvrda da će taj sistem početi da funkcioniše, a tu potvrdu su dobili 2012. godine. Naravno, kao što je došlo do ove pozitivne promene, na isti način se klatno može vratiti i nazad i to ako se ispostavi da sistem ne daje rezultate ili da su konkretni antikorupcijski potezi i akcije ostali na pola puta svog rešavanja. Za sada, to „klatno" uglavnom stoji tu dokle je stiglo 2012. godine, a o stagnaciji stavova javnog mnenja i naznakama pojedinih opasnosti da može doći do negativnih promena (o čemu već govore neki rezultati istraživanja) više reči će biti u narednom delu analize.

3. Stagnacija očekivanja i „oprezni optimizam" javnog mnenja u pogledu stava prema korupciji od 2013. do 2015. godine

Ohrabrujući trendovi do kojih se došlo istraživanjem 2012. godine nisu nastavljeni istim intenzitetom u ciklusima istraživanja od 2013. do 2015. godine, iako je situacija i dalje daleko bolja nego što je to bio slučaj pre 2012. godine. Ukratko, moglo bi se zaključiti da je određeni nivo očekivanja, pozitivnih ocena antikorupcijske borbe i poverenja u aktere koji je dostignut 2012. godine doživeo stagnaciju, a da javno mnenje pokazuje nešto veći oprez u iskazivanju svog optimizma kada je reč o percepciji, a naročito o borbi protiv korupcije. U nastavku ćemo dati istraživačke potvrde za ovaj zaključak i neka od mogućih tumačenja ovakve situacije, koja dolaze iz polja objektivnog stanja u oblasti antikorupcijske politike i prakse.

Najpre, smanjen je nivo optimizma građana da će u godini koja dolazi doći do daljeg smanjenja korupcije. Tako, broj ispitanika koji je očekivao smanjenje korupcije u istraživanju iz decembra 2012. godine bio je 41%; godinu i po dana kasnije, u junu 2014. godine, taj broj se smanjio na 37%, da bi u decembru 2015. godine bio svega 25%. Dalje, došlo je do pada procene efikasnosti rada Vlade na suzbijanju korupcije - da je Vlada uglavnom ili potpuno neefikasna u zbiru smatra 40%. Iako je taj broj daleko manji od rekordnih 58% iz 2009. godine, on se povećao u odnosi na, na primer, jun 2013. godine kada je broj građana koji je Vladu smatrao neefikasnom u borbi protiv korupcije bio samo 27%. Na kraju, raste sumnja javnosti u to da u vlasti postoji iskrena želja za iskorenjivanjem korupcije - u ovogodišnjem istraživačkom ciklusu, 78% anketiranih građana je posumnjalo u postojanje želje da se u Srbiji iskoreni korupcija, što je za celih 13% više nego u prethodnom istraživanju iz jula 2014. godine.

Ukoliko analiziramo objektivna dešavanja u ovoj oblasti, možemo naći više različitih opravdanja i razumevanja ovakvog stava javnog mnenja. Krenućemo najpre od onoga što je građane najviše podstaklo da od 2012. godine poveruju u ozbiljnu i iskrenu borbu protiv korucije, a to je primena zakona (*law enforcement*) u oblasti kažnjavanja i sankcionisanja korupcije. Iz rezultata istraživanja možemo posredno zaključiti da građani nisu zadovoljni „dostižnošću pravde“, odnosno procesuiranjem pokrenutih istraga korupcije. Sada već čuvene 24 sporne privatizacije koje se mogu uzeti za simbol korupcije u periodu posle 2000. godine i čije je preispitivanje (kao simbol „antikorupcije“) obećavala Srpska napredna stranka 2012. godine nisu dobile sudski epilog. Prema informacijama iz sredine 2015. godine, ni u jednom slučaju nije doneta presuda, samo u pet predmeta je počelo suđenje, dok se ostali još uvek nalaze u istrazi. U četiri slučaja nema čak ni elemenata krivičnog dela[18]. Osim ovoga, javnost je verovatno bila i razočarana činjenicom da je Miroslav Mišković, kao još jedan od simbola antikorupcijske borbe od 2012. godine, pušten da se brani sa slobode u julu 2013. godine. I ne samo to - njegov pritvor je nedavno proglašen neustavnim, zbog čega će mu verovatno biti vraćeno jemstvo od 12 milona evra koje je položio. Javnost su potresle vesti i o oslobađanju nekih drugih poznatih pojedinaca čije se optuživanje za korupciju očekivalo, ali do čega nije došlo.[19] Iako Vlada, koja kreira antikorupcijske politike, uvek može da tvrdi da se ne meša u nezavisnost pravosuđa, to za javno mnenje nije neko opravdanje i argument, jer je Vlada ipak ta koja ima ključnu ulogu u povećanju efikasnosti svih javnih politika, pa i onih u kojima radi pravosuđe. Uostalom, da je u ovoj oblasti velika odgovornost upravo na Vladi, potvrđuje i izveštaj Evropske komisije za 2015. godinu, koji stavlja ozbiljnu zamerku na činjenicu da još uvek nije izmenjen i delotvorno primenjen deo

18 http://www.javno.rs/istrazivanja/sporna-24-slucaja-pitanja-bez-odgovora

19 Među njima su najzvučnija imena Stanko Subotić i Mihalj Kertes. Prema pisanju domaće štampe, oslobađajuća presuda Kertesu je usledila samo dva dana nakon njegovog učlanjenja u vladajuću stranku, što može ozbiljno da naruši poverenje javnosti upravo u ključnog nosioca borbe protiv korupcije, a to je SNS - http://www.blic.rs/vesti/politika/kertes-usao-u-sns-pa-ga-oslobodili-dva-dana-kasnije/6yqddb9

Krivičnog zakonika o krivičnim delima protiv privrede i koruptivnim krivičnim delima, a naročito član o zloupotrebi položaja odgovornog lica[20], zbog čega ni pravosuđe ne može adekvatno da postupa sa slučajevima korupcije. U tom kontekstu, znali građani ovaj podatak ili ne, njihovo nezadovoljstvo je razumljivo. Ako tome dodamo i afere u kojima su na različite načine učestvovali upravo oni koji su se do 2012. godine proklamovali kao borci protiv korupcije, oprez građana i stagnacija „antikorupcijske euforije" je potpuno očekivana[21]. Sve to rezultiralo je i istraživačkim podatkom da je značajno opalo mnenje građana da Vlada treba da bude ključni nosilac borbe protiv korupcije – sa 46%, odnosno 47% procenata odgovora u 2013. i 2014. godini, u 2015. godini došlo je do pada broja građana koji Vladu smatra glavnim akterom ove borbe na 36%, što je jedan od lošijih nalaza u svim dosadašnjim istraživanjima. Ovo za samu Vladu treba da bude jedan od upozoravajućih podataka, koji može voditi ka daljem urušavanju poverenja i podrške antikorupcijske borbe, generalno.

Do određene stagnacije u antikorupcijskim naporima je došlo i na preventivnom, zakonodavnom i institucionalnom polju, što javno mnenje možda slabije registuje u odnosu na ovaj represivni deo, ali o čemu se ipak sve češće izveštava, naročito u civilnom sektoru ili međunarodnom okruženju i izveštajima. Reč o, na primer, već opisanom veoma slaboj promeni Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana, neusvajanje novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije koji treba da pojača nadležnosti ovog tela, nepostojanje dugo najavljivanog zakona o poreklu imovine ili odbijanje da se primene odredbe UNCAC-a o nezakonitom bogaćenju i slično. O svemu tome ne nalazimo konkretne potvrde u samim istraživanjima javnog mnenja, već o tome možemo samo posredno zaključivati na osnovu već opisanih rezultata koji u pojedinim oblastima pokazuju da javno mnenje „stagnira" i pokazuje znatno veći oprez u *apriori* davanju poverenja akterima sada nego u 2012. godini.

Opisana stagnacija može biti posledica i podignutog nivoa očekivanja od vlasti, odnosno podignutog stepena aspiracija građana. Naime, istraživaki podaci nesumnjivo pokazuju da je svest kod građana o tome šta je korupcija znatno ojačana u prethodnom periodu. Kada postoji takva svest, postoje i pojačana očekivanja, koja zahtevaju i veći napor vlasti da zaista pokaže i održi nivo svoje spremnosti da odgovori na očekivanja građana. A to nije uvek lako, zbog čega javno mnenje može ponekad da pokaže svoju uzdržanost i sumnju.

20 Evropska komisija, Srbija - Izveštaj o napretku 2015. Deo 2.3. Vladavina prava, Borba protiv korupcije, strana 14.

21 Na primer, afere sa potencijalnim sukobom interesa Gradonačelnika Beograda i ministra odbrane, izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije o stanju u medijima ili od zloupotrebama DIPOS-a u zakupu prostora, nerasvetljeni napadi na aktiviste i zagovornike borbe protiv korupcije, Ivana Ninića i Miroslavu Milenović i tako dalje. Detaljnije o svemu tome na https://www.krik.rs/kljucni-dogadaji-u-vezi-sa-kriminalom-i-korupcijom-u-2015/

4. Korupcije u pojedinim oblastima - jedan od mogućih indikatora protivrečnosti percepcije i protivrečnosti borbe protiv korupcije

U ovom delu analize biće dat prikaz objektivnog stanja i subjektivne procene u oblastima koje se u istraživanjima nalaze na samom vrhu u pogledu percepcije korupcije. Ograničićemo se na nekoliko oblasti, koje su indikativne i sa stanovišta interakcije između javnih politika i javnog mnenja i koje govore o dinamici i karakteru te interakcije. Pogledaćemo, najpre, na koji način se javno mnenje u Srbiji odnosi prema korupciji u **političkim strankama** i u kakvoj je to vezi sa regulisanjem ove važne antikorupcijske oblasti.

Političke stranke su u svim istraživanjima od 2009. godine pa do sada dobijale najveće skorove u pogledu percepcije korupcije. Taj broj nikada nije bio manji od 70% - drugim rečima, najmanje sedam od deset ispitanih građana smatralo je da su političke stranke korumpirane, što je izuzetno veliki broj. I dok se kod drugih, pre svega javnih institucija, taj procent blago i postepeno smanjivao u prethodnih šest godina, to sa političkim strankama nije bio slučaj ili je bio slučaj u minimalnoj meri. Na primer, dok je 2009. godine zdravstvo bilo čak ispred političkih stranaka u pogledu percepcije korupcije (78% prema 76%), u istraživanju iz decembra 2015. godine taj odnos je znatno drugačiji u korist zdravstva (59% prema 70%). Ukoliko zanemarimo onaj broj građana koji je na ovo pitanje dao odgovor „ne znam“, može se zaključiti da se broj onih koji smatraju da u strankama nema korupcije verovatno jednak broju stranačkih aktivista, odnosno onih koji direktno ili indirektno zavise od stranaka – svi ostali, pa čak i veliki broj onih koji izlaze na izbore i političkim strankama daju svoj glas, smatraju da su stranke i ljudi u njima korumpirani. Sve ovo ukazuje na problem ozbiljnog deficita poverenja u političke stranke kao jedan od osnovnih stubova savremene demokratije. Poređenjem izlaznosti birača na izbore i percepcijom korupcije u političkim strankama može se steći utisak da jedan značajan broj birača prihvata stranke takve kakve su i glasa za neku od njih bez obzira na to što ih, generalno, smatra korumpiranim. Podaci o percepciji korupcije u političkim strankama treba da budu ozbiljno shvaćeni, jer oni utiču i na percepciju korupcije u institucijama i na poverenje u javne institucije, u koje se na rukovodeća mesta uglavnom regrutuju pojedinici iz političkih stranaka, koji sa sobom već nose „teret“ percepcije o korumpiranosti koju donose iz svojih stranaka.

Ono što predstavlja značajan pozitivan pomak u pogledu istraživanja javnog mnenja jeste promena percepcije šta jeste korupcija kada je u pitanju funkcionisanje političkih stranaka. Tako, 2009. godine tek nešto više od polovine ispitanika (56%) je smatralo da je *„finansiranje nečije izborne kampanje, očekujući posebne povlastice u slučaju pobede“* vid korupcije – taj broj se gotovo konstantno povećavao u prethodnih šest godina, da bi se sa konstatacijom da je takva pojava vid koruptivnog ponašanja krajem 2015. godine složilo čak 88% ispitanika. Vrlo slična situacija je i sa tvrdnjom da *„korišćenje državnog (javnog) položaja u svrhu promocije političke*

stranke" predstavlja vid korupcije - pre šest godina to je smatralo 53% ispitanika, a u decembru 2015. godine čak 85%.

U pogledu javne politike i njene primene u ovoj oblasti, može se konstatovati da je u periodu od prethodnih nekoliko godina došlo do značajnih pomaka. Prvi zakon koji reguliše finansiranje političkih stranaka u Srbiji je usvojen još 2003. godine, ali su rezultati njegove primene bili daleko od očekivanja da će taj zakon uspostaviti standarde javnosti i odgovornosti u finansiranju političkih partija[22]. Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine i izmenama i dopunama iz 2014. godine ova materija je znatno bolje regulisana, a kontrola finansiranja političkih stranaka, kao najvažniji antikorupcijski mehanizam u nadzoru nad radom stranaka, izmeštena je u nezavisna tela, odnosno data je u nadležnost Agenciji za borbu protiv korupcije i Državnoj revizorskoj instituciji. Od tada, interesovanje javnosti za kontrolu finansiranja stranaka i postupanje ovih tela rezultirali su sudskim postupcima, odnosno postupcima za utvrđivanje odgovornosti političkih stranaka za nezakonito finansiranje, kojih je iz godine u godinu sve više[23] i koji nije samo prekršajnog, već i krivičnog karaktera. Iako je važno konstantno pratiti efekte sprovođenja propisa u ovoj oblasti i unapređivati ih u skladu sa uočenim slabostima u primeni, kao i jačati kapacitete institucija koje vrše kontrolu, može se smatrati da je u ovom trenutku ova oblast znatno bolje regulisana nego što je to bila ranije.

Da li je javnost i na koji način reagovala na ove promene u pravnom i institucionalnom okviru i u nastojanjima da se smanji korupcija u političkim strankama? Odgovor je dvojak. Naime, javne politike i njihova primena su, za sada, uspele da ojačaju svest javnosti o tome da postoji problem korupcije u političkim strankama, tačnije omogućile su da javnost dominantno razume da određena ponašanja predstavnika stranaka, a naročito ponašanja u polju zloupotrebe javnih resursa, jesu koruptivno ponašanje. O tome jasno i nedovomisleno govore promene u stavu o tome šta je korupcija. Za ovaj napredak važno je uzeti u obzir i podršku medija koji su bili spremni da o tome izveštavaju i upoznaju javnost o pojedinačnim slučajevima kršenja zakona i procesima koji su vođeni. Međutim, sve to nije dovelo do promene percepcije da u političkim strankama danas ima manje korupcije nego što je to bio slučaj pre usvajanja i primene pomenutog zakona. Šta to, konkretno, znači? U ovom slučaju, javnosti i građanima je potrebno znatno više dokaza o efektima primene zakona i drugih propisa kako bi promenili svoju percepciju. Zvanične javne politike, makar na kraće ili srednje rokove, više efekata imaju u edukativnom i informativnom smislu, odnosno više

22 Više o ovome videti u:Finansiranje političkih partija - Između norme i prakse, CeSID i Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2008. dostupno na http://www.cesid.org/lt/articles/izdanja/posebna-izdanja/

23 O radu Agencije za borbu protiv korupcije i Državne revizorske institucije u kontroli finansiranja političkih stranaka videti više u njihovim izveštajima, dostupno na http://www.acas.rs/odrzana-panel-diskusija-o-finansiranju-politickih-stranaka-u-srbiji/?pismo=lat i http://www.dri.rs/mediji/Finansiranje-politickih-stranaka-u-Srbiji-%E2%80%93-efekti-kontrole.n-180.107.html

mogu da utiču na povećanje informisanosti o nekoj temi ili na promenu svesti, nego što mogu da vrednosno promene određene stavove i preokrenu ih u određenom pravcu. Odnos prema percepciji korupcije u političkim strankama ovu tezu najbolje potvrđuje. Verovatno je da je potrebno da prođe još određeni protok vremena kako bi se na osnovu prikaza efekata zakona, koji institucije treba da ponude javnosti, promenila i percepcija i kako bi javnost bila uverena da je došlo do nekih kvalitativnih pomaka u ovoj oblasti. Koji će to tačno biti protek vremena, zavisi od toga u kom periodu će takva analiza efekata biti poznata, da li će ona biti urađena, kako će biti predstavljena i slično.

Druga po redu oblast koja se u Srbiji percipira kao najkorumpiranija je **oblast zdravstva**. I u pogledu ove oblasti mogu se uočiti protivrečni i dvosmisleni nalazi u istraživanjima javnog mnenja, koji zahtevaju detaljniju analizu. Već smo pomenuli da je zdravstvo, na opštem nivou, popravilo svoj rejting u pogledu percepcije korupcije. Naime, dok je 2009. godine čak 78% ispitanika smatralo da se rad ovog sistema zasniva na različitim oblicima korupcije, u decembru 2015. godine taj broj je skoro za 20% manje (59%). Međutim, ostali pokazatelji nisu tako optimistični. Najviše zabrinjava podatak o neposrednom iskustvu sa korupcijom u zdravstvu - broj onih koji su priznali da su lekaru dali mito 2012. godine (odnosno godine kada je zabeležen najveće poverenje građana u sistem borbe protiv korupcije) bio je svega 25% - tri godine kasnije, u decembru 2015. godine, taj broj je čak 44%, što je veliki porast. Osim toga, nalazi po kojima su lekari najkorumpiraniji među zdravstvenim radnicima, kao i da korupcije najviše ima na sekundarnim i tercijarnim nivoima zdravstvene zaštite (bolnice i klinički centri) gotovo da su konstantni u celokupnom periodu u kom su sprovođena istraživanja.

Otkuda ovako velika diskrepanca između opšteg, sa jedne strane i pojedinačnog, ličnog i konkretnog, sa druge strane? Do smanjenja percepcije korupcije u zdravstvu dolazi očigledno pod uticajem više faktora. Jedan je smanjenje percepcije za sve institucije, generalno. Drugi faktor bi se mogao dovesti u vezu sa nastojanjem političkih aktera da povuku određene antikorupcijske poteze u oblasti zdravstva. Međutim, ni ti potezi nemaju međusobno isti status i značaj. Tako, dok se sa jedne strane obaveze iz Nacionale strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana ne uzimaju sa dovoljnom ozbiljnošću, povlače se određeni *ad hoc* potezi, koje je moguće medijski bolje „iskoristiti" i plasirati, a koji verovatno i dovode do percepcije javnosti da se u ovoj oblasti nešto ozbiljnije dešava. Na primer, kada je reč o obavezama države iz pomenutih strateških dokumenata, od 20 aktivnosti koje su dospele na realizaciju u toku 2014. godine, sprovedena je jedna četvrtina, odnosno samo pet, deset nije sprovedeno, dok za pet nije bilo dovoljno podataka[24]. Sa druge strane, Ministarstvo zdravlja sprovodi i medijski značajno promoviše određene aktivnosti, kao što su formiranje

24 Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje za 2014. godinu izveštaj dostupan na http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/?pismo=lat

radnih grupa za smanjenje lista čekanja, kao jednog od glavnih izvora korupcije u zdravstvu [25] (iako nije jasno šta je mandat niti koji su učinci ovih radnih grupa) ili formiranje Radne grupe za borbu protiv korupcije u zdravstvu na nivou Ministarstva[26] (iako takođe nije jasno koji su zadaci, mandat, ciljevi ovog tela, kao i kakav je njegov odnos sa drugim, postojećim antikorupcijskih mehanizmima). Država, dakle, šalje protivrečne poruke kada je u pitanju suzbijanje i borba protiv korupcije u zdravstvu - sa jedne strane, ignoriše obaveze koje je sama sebi propisala na strateškom nivou, dok sa druge strane povlači određene poteze za koje nije do kraja jasno kakvo im je mesto i uloga u ukupnom kontekstu proklamovane sistemske borbe protiv korupcije u ovoj oblasti. Otuda, ne čude i protivrečni nalazi istraživanja javnog mnenja - oni nam govore da građani primećuju da se nešto dešava u oblasti suzbijanja korupcije u zdravstvu, ali samo na nekom nivou koji je daleko od konkretnih odnosa pacijenti - lekari, gde se nije mnogo toga promenilo u prethodnom periodu. I dalje je za ostvarivanje brojnih prava u oblasti zdravstvene zaštite podmićivanje gotovo pa regularan oblik ponašanja, o čemu svedoče i istraživanja javnog mnenja.

Na kraju ćemo se osvrnuti i na **oblast prosvete** koja je takođe detaljnije obrađivana u istraživanjima, a za koju postoji percepcija o značajnom prisustvu korupcije u prethodnih šest godina.

U odnosu na, na primer, 2014. godinu, građani Srbije u ovom trenutku u manjoj meri percipiraju korupciju u sistemu obrazovanja. U odnosu na prošlogodišnji istraživački ciklus, 10% manje ispitanika smatra da je sistem obrazovanja korumpiran. Međutim, osim smanjene percepcije korupcije unutar obrazovnog sistema, građani i dalje smatraju da ova pojava izuzetno štetno utiče na budućnost srpskog obrazovnog sistema. Među ispitanicima u decembru 2015. godine pronalazimo 70% građana koji za loše rezultate u obrazovanju krive nereformisani i loš obrazovni sistem i 62% građana koji za loše stanje u obrazovanju krive sistemsku korupciju na svim nivoima.

Na koji način se i ovi protivrečni rezultati u pogledu korupcije u obrazovanju mogu dovesti u vezu sa politikama i aktivnostima suzbijanja korupcije u ovoj oblasti? Najpre, prosveta je složen sistem, koji obuhvata različite nivoe, od predškolskog do univerzitetskog obrazovanja, u kojima su i uzroci, oblici i načini suzbijanja korupcije različiti. Nema, dakle, univerzalnih poteza i politika u ovoj oblasti. Na eventualno smanjenje percepcije u prosveti, generalno, uticali su (verovatno) potezi Ministarstva prosvete, koje je u pojedinim oblastima i konkretnim slučajevima pokazalo spremnost da se bavi ovom pojavom. Na primer, iskazana je spremnost da se detaljnije uredi problem korupcije u nabavci udžbenika i nastavnih sredstava i to ne samo na nivou zakona[27], već i spremnosti da se na ogovornost pozove i visoki službenik Ministarstva za kog je postojala sumnja da je bio u sukobu interesa

25 http://www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=7626
26 http://www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=9662
27 Zakon o udžbenicima usvojen je u avgustu 2015. godine.

kada je reč o trgovini udžbenicima[28]. Dalje, sistem korupcije koji je postojao u organizovanju đačkih ekskurzija sprečen je time što su škole naterane da i ove postupke sprovode po pravilima javnih nabavki, a ne direktnim pogodbama, kao što je to do skora bio slučaj, što je bilo visoko koruptivno[29]. Ovi potezi, svakako, utiču na smanjenje korupcije u osnovnom i srednjem obrazovanju, a time i na percepciju, što se već može i uočiti iz istraživanja.

Međutim, sa druge strane, kada se analizira stanje u visokoškolskom obrazovanju, pokazatelji stanja korupcije su daleko lošiji. I dalje nisu rešene brojne afere sa korupcijom na univerzitetima, plagiranjem doktorata, radom neakreditovanih viših škola i univerziteta, sukobom interesa[30] i tako dalje, što značajno ugrožava i borbu protiv korupcije u prosveti i percepciju u obrazovanju, generalno. Sve ovo javnost dobro primećuje, jer nalazi istraživanja pokazuju da je stav da korupcije znatno manje ima među učiteljima u osnovnim školama (6%), nastavnicima u osnovnim (8%) ili srednjim školama (16%), a znatno više među profesorima na višim školama i fakultetima (čak 46%). Ovi nalazi iz 2015. godine gotovo da su istovetni kao i nalazi u svim ranijim istraživanjima. Javnost, dakle, veoma jasno percipira i ispravno prepoznaje gde su žarišta korupcije u oblasti prosvete i na taj način formira i svoje mnenje. A različite politike i njihovi efekti u različitim nivoima i sektorima obrazovnog sistema svakako utiču na to da su mišljenja podeljena i protivrečna, da u pojedinim aspektima ima pozitivnih pomaka u percepciji, a i pojedinim negativnih ili da nema promene.

5. Percepcija borbe protiv korupcije i statusa aktera antikorupcijske borbe

Praćenje i analiza istraživanja javnog mnenja pokazuje neke interesante nalaze, kretanja i promene svesti o akterima borbe protiv korupcije, koji govore u prilog tezi da se povećava spektar institucija koje građani vide kao važne za borbu protiv korupcije, kao i da jača svest o tome da se korupcija sastoji iz više različitih mera koje su u nadležnosti različitih institucija.

Već smo opisali moguće uzroke zbog kojih je došlo do značajnog pada poverenja da je Vlada ključni akter u borbi protiv korupcije. Istovremeno, raste broj onih koji smatraju da pravosuđe treba da ima ključnu ulogu u tome (na primer, blago povećanje sa 37% na 41%), a

28 Slučaj načelnika prosvetne inspekcije u Ministarstvu prosvete, Velimira Tmušića, koji je smenjen u septembru 2014. godine, nakon što je utvrđeno da je njegov sin vlasnik izdavačke kuće koja vrši distribuciju udžbenik, detaljnije o tome na http://www.vesti.rs/Vesti/Verbic-smenio-nacelnika-Tmusica.html

29 Ministarstvo prosvete i Uprava za javne nabavke doneli su obavezujuće Mišljenje prema kom se od septembra 2013. godine sve đačke ekskurzije moraju organizovati po pravilima javnih nabavki, detaljnije o tome na http://roditeljsrbija.com/dacke-ekskurzije-po-propisu/2/

30 O brojnim slučajevima videti detaljnije na portalu http://www.meravlade.rs/borba-protiv-korupcije-u-prosveti-2/

naročito da tu ulogu treba da imaju nezavisne, kontrolne institucije, pre svega, Agencija za borbu protiv korupcije (sa 26% na 39%), Zaštitnik građana (sa 2% na 8%) ili Poverenik za informacije od javnog značaja (sa svega 1% na 4%). Sve ovo može biti posledica veće prepoznatljivosti rada tih institucija, o čemu svedoči i podatak da je, na primer, prepoznatljivost Agencije konstantno rasla od 2010. godine (60%) do 2015. godine (86%). Ukoliko pogledamo rezultate rada ove institucije (na primer, povećan broj postupaka za utvrđivanje povrede zakona, postupaka o rešavanju sukoba interesa, zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i krivičnih prijava[31]) možemo konstatovati da je ovo povećanje produktivnosti rada adekvatno reflektovano i u javnom mnenju, što se indikuje i očekivanjem da Agencija ima važniju ulogu u borbi protiv korupcije.

Međutim, da li je za građane produktivnost, odnosno povećan obim delovanja dovoljan pokazatelj za efekte, odnosno za postizanje ciljeva zbog kojih institucije postoje? U tom smislu reči, javno mnenje je znatno opreznije - tako, odgovor na pitanje *U kojoj meri Agencija za borbu protiv korupcije doprinosi suzbijanju korupcije u Srbiji* pokazuje da nema neke značajnije promene u stavu javnog mnenja. Na primer, da je taj doprinos „znatan" u decembru 2012. godine smatralo je 26% ispitanika, a tri godine kasnije 25%, što je identičan nalaz. Ovo je još jedan od pokazatelja za ranije utvrđen zaključak da javne ustanove (a ova institucija je samo primer) retko javnosti pružaju podatke o efektima svog rada, odnosno o tome da li su i u kojoj meri ispunjeni ciljevi, da li je smanjena negativna društvena pojava ili da li je došlo do pozitivnog pomaka u slučaju nekih afirmativnih akcija i tako dalje.

6. Preporuke

Na osnovu do sada sprovedenih istraživanja javnog mnenja, poređenja rezultata istraživanja međusobno i sa objektivnim antikorupcijskim potezima aktera, u ovom delu analize biće date preporuke o tome na koji način je moguće unaprediti istraživanja javnog mnenja, kao jednog od važnih izvora informacija o stanju u oblasti borbe protiv korupcije u Srbiji.

1. Najpre, potrebno je i važno održavati kontinuitet u istraživačkim nastojanjima koja su započeta 2009. godine i nastaviti sa upotpunjavanjem baza podataka i izveštaja, sa ciljem daljeg praćenja promena do kojih dolazi (ili ne dolazi) u stavovima javnog mnenja o korupciji. Promene su naročito važne u pogledu *informisanosti i stavova građana o korupciji*, kao i u pogledu *odnosa građana prema antikorupcijskim institucijama, politikama i aktivnostima*. Na osnovu tih podataka moguće je 1) postaviti osnove za dalje unapređenje stava javnosti o štetnosti korupcije i jačati opisanu socijalizaciju javnog mnenja u pravcu smanjenja tolerancije na korupciju (na primer, kroz različite vrste kampanja), kao i 2) vršiti svojevrsnu i sistematičnu „javnomnenjsku" procenu vidljivosti, rezultata i efekata rada antikorupcijskih subjekata i njihovih aktivnosti. S obzirom na sada već dragoceno i obimno iskustvo i podatke koji su prikupljeni, u narednim istraživanjima, odnosno u analizama i interpretacijama

31 Videti o tome detaljnije u Izveštaju o radu za, na primer, 2014. godinu, dostupno na http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-radu-za-20141.pdf

rezultata, važno je dodatno staviti fokus na međusobno poređenje pojedinih rezultata u različitim vremenskim periodima, a naročito unaprediti njihovu interpretaciju analizom stanja u oblasti zvanične politike u oblasti borbe protiv korupcije, na način kako je to inicijalno započeto u ovom izveštaju.

2. Kako bi istraživanja javnog mnenja mogla biti korišćenja kao instrument evaluacije javnih politika, moguće je i potrebno u skladu sa aktuelnim i zvaničnim javnim politikama i konkretnim antikorupcijskim aktivnostima građanima u nešto većoj meri postavljati i pitanja o 1) prepoznatljivosti pojedinih konkretnih dokumenata, subjekata, aktivnosti ili dešavanja u ovoj sferi 2) stavu ili poverenju javnosti prema onome što je predmet istraživanja. U tom smislu, potrebno je pronaći one teme koje, hipotetički, pogađaju ili bi trebalo da pogađaju što širi krug građana, kako bi postavljanje tih pitanja na relativno ograničenim uzorcima na kojima se istraživanja sprovode imalo smisla. Tako, na primer, bilo bi zanimljivo utvrditi da li je poduzorak zaposlenih građana (odnosno ispitanika), kojih uvek ima statistički relevantan broj u uzorku, upoznat sa tim da je usvojen Zakon o zaštiti uzbunjivača, kao i koje su obaveze i prava i poslodavca i njih kao potencijalnih uzbunjivača, potom da li imaju poverenja u taj novi antikorupcijski institut, kako bi reagovali u slučajevima otkrivanja korupcije kod svog poslodavca i slično. Kakvi god da bi bili rezultati, oni mogu biti značajni za sagledavanje informisanosti i stava javnosti prema ovoj javnoj politici, a što bi bilo važno za ocenu rada državnih organa na promociji te politike. Drugi primer se odnosi na potencijalno utvrđivanje stava javnosti prema reakciji državnih organa na neku korupcijsku aferu koja je otkrivena - na primer, procena efikasnosti i adekvatnosti reagovanja, ozbiljnosti namere da se afera istraži do kraja i slično. Sve ovo podrazumeva da bi pre kreiranja istraživačkog instumenta bilo potrebno napraviti selekciju pojedinih tema koje su aktuelne neposredno pre sprovođenja istraživanja, kao i načina na koji bi one mogle biti ispitane.

3. S obzirom na neke već ustanovljene i prilično učvršćene trendove koji pokazuju da su određeni stavovi građana postali konstanta kada je reč o percepciji korupcije, kao i na to da je fenomen korupcije vrlo složen i da može imati različite pojavne oblike, potrebno je razmotriti proširivanje tema istraživanja i na neke teme koje do sada nisu bile istraživane. Na primer, već je nesumnjivo da javno mnenje primećuje da određena ponašanja političkih stranaka, neodgovorno ponašanje javnih službenika i funkcionera prema javnim resursima ili davanje poklona i novca za neku uslugu predstavlja vidove korupcije i u tom smislu nije potrebno (makar u neko dogledno vreme) opterećivati istraživačke instrumente sa nekim, za sada, utvrđenim i potvrđenim pojavama. Međutim, bilo bi veoma zanimljivo osmisliti istraživačke instumente i pitanja koji bi imala za cilj da se utvrdi stav javnosti prema nekim drugim, a takođe raširenim i štetnim oblicima korupcije za koje verovatno još uvek ne postoji jasna svest o tome da predstavljaju korupciju. Reč je o, na primer, potrebi prepoznavanja sukoba interesa (sa svojim različitim varijacijama i formama), trgovine uticajem,

nedozvoljenog uticaja, zloupotrebe položaja, političke korupcije i drugih formi[32]. Naravno, utvrđivanje stava prema podmićivanju kao samo jednom od oblika korupcije je znatno jednostavnije, dok bi utvrđivanje drugih formi korupcije istraživački bilo znanto izazovnije, kako sa stanovišta obuhvata tih formi, tako i sa aspekta konstruisanja pitanja, mogućih odgovora i slično.

4. Naredna preporuka ide u pravcu nešto drugačijeg uzorkovanja istraživanja, koje ne bi uzelo u obzir opšte javno mnenje, već samo građane koji su imali neposredan kontakt sa pojedinim javnim službama i državnim organima u nekom skorijem periodu. Drugim rečima, to bi bili korisnici usluga nekog od sistema javnih ustanova, kao što su pravosuđe, zdravstvo, poreska administracija, carina, policijski službenici i slično, koji bi verovatno imali nešto drugačiji, a svakako objektivniji uvid u probleme, pa i eventualnu korupciju u ovim ustanovama. Ili, kako se ne bi izgubilo nastojanje da se istraživanja rade na opštem uzorku, moguće je iz istraživanja do istraživanja pitati ispitanike da li su u prethodnih tri, šest ili 12 meseci imali kontakt sa pojednim za nastanak korupcije rizičnim institucijama, a potom njihove odgovore (opet u odnosu na statističku relevatnost) posebno obrađivati i porediti sa odgovorima opšteg, reprezentativnog javnog mnenja. Na ovaj način bi se ne samo dublje i objektivnije procenjivala potencijalna korupcija u ovim institucijama, već bi se evaluiralo i opšte javno mnenje i dobio odgovor na pitanja o tome koliko su neki stavovi bazirani samo na percepciji, a koliko na realnom iskustvu. Hipotetički, mogao bi se dobiti odgovor da korupcije u zdravstvu ima isto, manje ili više ukoliko bismo poredili odgovore onih koji su imali kontakt sa zdravstvom i odgovore na reprezentativnom uzorku, u kom ima i onih koji godinama nisu imali kontakt sa lekarima. Time bi se dobila objektivnija slika i kritičkije posmatrala i tumačila istraživanja javnog mnenja. Naravno, na ovaj način bi se istraživanja mogla usmeravati samo za one javne ustanove sa kojima određeni, „kritično veliki“ broj građana dolazi u kontakt, kako bi bila opravdana i statistička značajnost takvih istraživanja i svrsishodnost postavljanja pitanja baš za te institucije.

5. Na kraju, istraživanjima javnog mnenja na reprezentativnim uzorcima jedan značajan deo antikorupcijskih javnih politika i oblasti ostaje van domašaja procene javnosti o tome kakvo je stanje baš u tim oblastima. Možda najbolji primer za to predstavlja oblast javnih nabavki, koja se uzima kao polje od izuzetno velikog značaja za borbu protiv korupcije. Potrebno je razmotriti potrebu i opravdanost sprovođenja povremenih, ciljno uzorkovanih istraživanja samo sa onima koji učestvuju u postupcima javnih nabavki (na primer, dva uzorka - ponuđači i naručioci), kako bi se stekao uvid u to kakav je kvalitet regulative, kakva je praksa, koji su problemi i gde se nalaze potencijalna koruptivna polja u ovim procesima.

32 Eventualnu listu ovih pojava i njihovih primera, koji mogu biti korišćeni u operacionalizaciji pitanja, moguće je pronaći u publikaciji „Rečnik korupcije“, ANEM, Beograd, 2014, dostupno na http://www.anem.org.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/16167/%E2%80%9ERE%C4%8CNIK+KORUPCIJE%E2%80%9C.html

Reference

- Konvencija Ujedninjenih nacija za borbu protiv korupcije, dostupno na: https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html
- Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, dostupno na: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- Istraživanja javnog mnenja građana o korupciji, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Srbija, dostupno na: http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html
- Izveštaj o radu Saveta za borbu protiv korupcije za 2004. godinu, Savet za borbu protiv korupcije, Beograd, 2005. godine; dostupno na: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1018/godisnji-izvestaji-o-radu
- Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Poverenik za informacije od javnog značaja, Beograd, 2005. godine; dostupno na http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_cdok.pdf
- Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu za 2010. godinu, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 2011. godine; dostupno na: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Aneks_1_-_Izvestaj_o_sprovodjenju_Strategije_i_Akcionog_plana-Spojen_sa_naslovnom.pdf
- Marko R. Petrović, Gvozdeni zagrljaj novca i politike, NIN, Beograd, 2010. godine; dostupno na http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/press-clipping/2973-
- Siniša Atlagić, Ključne izborne poruke i obećanja političkih partija u kampanji za izbore u maju 2012., BIRN, Beograd 2012. godine; dostupno na http://www.meravlade.rs/wp-content/uploads/2013/12/Klju%C4%8Dne-izborne-poruke-i-obe%C4%87anja-politi%C4%8Dkih-partija-IZBORI-20121.pdf
- Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje za 2014. godinu, Agencija za borbu protiv korupcije, Beograd, 2013.

godine; dostupno na http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/?pismo=lat

- Strategija za borbu protiv korupcije - zaboravljeni dokument? Saopštenje za javnost Transparentnost Srbija, dostupno na http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8176-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-zaboravljeni-dokument
- Evropska komisija, Srbija - Izveštaj o napretku 2015. godine; dostupno na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf
- Alternativni izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2016. godine; dostupno na: http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6021/Alternativni-izvestaj-o-sprovodjenju-Nacionalne.shtml
- Borba protiv korupcije u Srbiji - Alternativni izveštaj, Biro za društvena istraživanja, Beograd, 2013. godine; dostupno na http://www.birodi.rs/borba-protiv-korupcije-alternativni-izvestaj-2012/
- Finansiranje političkih partija - između norme i prakse, CeSID i Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2008. godine; dostupno na http://www.cesid.org/lt/articles/izdanja/posebna-izdanja/
- Rečnik korupcije, ANEM, Beograd, 2014. godine; dostupno na http://www.anem.org.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/16167/%E2%80%9ERE%C4%8CNIK+KORUPCIJE%E2%80%9C.html

Informacije sa internet prezentacija i portala sledećih medija, organizacija i državnih institucija:

http://www.roditeljsrbija.com

http://www.vesti.rs

http://www.meravlade.rs

http://www.javno.rs

http://www.blic.rs

https://www.krik.rs

http://www.zdravlje.gov.rs

http://pescanik.net/