

Istraživanje percepcije javnog interesa u oblasti  
sprečavanja i borbe protiv korupcije i mesta i  
uloge Agencije za borbu protiv korupcije  
Ciljna grupa: organi javne vlasti

April, 2012

AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE  
REPUBLIKE SRBIJE

Sprovođenje ovog istraživanja finansijski je podržala Evropska unija kroz projekat „Borba protiv korupcije i uspostavljanje Agencije za borbu protiv korupcije.“ Stavovi sadržani u izveštaju su odgovornost Agencije za borbu protiv korupcije i ne odražavaju stav Evropske unije.

## SADRŽAJ

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CILJ ISTRAŽIVANJA.....</b>                              | <b>4</b>  |
| <b>METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA .....</b>                     | <b>4</b>  |
| <b>RAZUMEVANJE KORUPCIJE I JAVNOG INTERESA .....</b>       | <b>7</b>  |
| <b>METODE BORBE PROTIV KORUPCIJE .....</b>                 | <b>16</b> |
| <b>PERCEPCIJA AGENCIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE .....</b> | <b>21</b> |
| <b>OSNOVNI NALAZI I ZAKLJUČCI ISTRAŽIVANJA.....</b>        | <b>34</b> |
| <b>RAZUMEVANJE KORUPCIJE I JAVNOG INTERESA .....</b>       | <b>34</b> |
| <b>METODE BORBE PROTIV KORUPCIJE .....</b>                 | <b>35</b> |
| <b>PERCEPCIJA AGENCIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE .....</b> | <b>35</b> |

## **Cilj istraživanja**

Istraživanje „Percepcija javnog interesa u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije i mesta i uloge Agencije za borbu protiv korupcije“ sprovodi se sa ciljem uspostavljanja baze podataka i informacija neophodnih za izradu strateškog plana Agencije za borbu protiv korupcije. Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, ovoj instituciji je poveren mandat da sprovodi širok spektar različitih antikoruptivnih politika i mehanizama za njihovu primenu, koji zahtevaju detaljniju razradu i planiranje kroz interni strateški plan rada. Kako bi planiranje i sprovođenje nadležnosti Agencije kroz strateški plan bilo delotvorno, neophodno je utvrditi stavove, mišljenja i očekivanja različitih ciljnih grupa javnosti o temi korupcije, generalno, kao i o mestu i ulozi Agencije u sprečavanju i borbi protiv korupcije. Istraživanje se sprovodi u ciljnim grupama predstavnika organa javne vlasti, medija, nevladinih organizacija, privatnog sektora i građana, sa akcentom na utvrđivanju mesta i uloge svake od pomenutih ciljnih grupa u procesu sprečavanja i borbe protiv korupcije i saradnji sa Agencijom u toj oblasti. Za svaku od ciljnih grupa biće urađen poseban izveštaj, kao i zbirni izveštaj sa uporednim podacima o onim pitanjima koja su postavljena u svim ciljnim grupama.

## **Metodologija istraživanja**

Istraživanje u ciljnoj grupi predstavnika organa javne vlasti sprovedeno je na uzorku od ukupno 368 predstavnika ove ciljne grupe. Istraživanje je sprovedeno u periodu od 13. marta do 27. aprila 2012. godine.

Za potrebe uzorkovanja korišćena je baza podataka organa javne vlasti, koju je Agencija za borbu protiv korupcije izradila za potrebe usvajanja planova integriteta. Baza podataka sadrži 4909 organa javne vlasti, podeljenih u 14 sistema, koji su formirani prema ključnim oblastima (nadležnostima) kojima se bavi javni sektor u Srbiji. Usled različitog udela sistema organa javne vlasti i potrebe za obezbeđivanjem što reprezentativnijih rezultata istraživanja, sačinjen je slučajni uzorak od 1000 organa javne vlasti u kom su se organi našli u onoj srazmeri u kojoj svaki sistem učestvuje u ukupnom broju. Procentualni udeo svakog sistema u ukupnom broju organa javne vlasti i prema tome napravljena struktura uzorka predstavljena je u tabeli A.

Uzorkovanim organima javne vlasti upitnik je poslat elektronskim putem, sa uputstvom i zvaničnim pismom Agencije. Uputstvo je sadržalo deo koji se odnosi na 1) kriterijume za određivanje lica, u okviru institucije, koje bi trebalo da popuni upitnik, 2) način popunjavanja upitnika i 3) rok za slanje popunjenog upitnika.

Za svaki uzorkovani organ javne vlasti bilo je predviđeno popunjavanje jednog upitnika, jer je svaki organ predstavljao jednu istraživačku jedinicu. Ovakva pretpostavka je data sa obzirom na činjenicu da svaki organ javne vlasti ima iste obaveze i isto mesto („jednak udeo“) sa stanovišta odnosa prema politici i mehanizmima za borbu protiv korupcije koje sprovodi Agencija za borbu protiv korupcije. Preporuka koja je data u uputstvu, a koja se odnosi na izbor lica zaduženog za popunjavanje upitnika bila je da upitnik treba da popunjava osoba koja je do sada formalno ili neformalno određena za komunikaciju sa Agencijom, bilo kojim povodom, odnosno osoba zadužena za sprovođenje ili koordiniranje antikoruptivnih mehanizama. Ukoliko takva osoba ne

postoji, data je preporuka da upitnik popuni osoba koja se bavi praćenjem i sprovođenjem propisa ili osoba koja spada u krug tzv. "višeg menadžmenta". Istraživanje je bilo anonimno sa stanovišta osobe koja popunjava upitnik, ali je bilo predviđeno da se u upitnik unese naziv institucije, kako bi mogla da bude izvršena analiza učešća različitih sistema iz kojih su pristigli popunjeni upitnici.

Uzorkovanim organima javne vlasti dat je rok od pet dana za popunjavanje upitnika. Ukoliko institucija nije odgovorila na upitnik, ona je zamenjena drugom institucijom iz istog sistema, metodom koja osigurava slučajnost odabira. U toku istraživanja, zamenjeno je ukupno 876 organa javne vlasti (87,6% prvobitnog uzorka). Metodologijom istraživanja bilo je predviđeno da se prikupi između 300 i 500 upitnika – prikupljen broj od 368 odgovara potrebi i relevantnoj analizi odgovora za ovu ciljnu grupu. S obzirom na to da je od ukupno 1876 organa javne vlasti kojima je poslat zahtev za popunjavanjem upitnika odgovorilo 368, odziv organa javne vlasti bio je 19,6%.

Razlozi za relativno mali odziv institucija da učestvuju u istraživanju Agencije za borbu protiv korupcije mogu se samo posredno analizirati i tumačiti. Najpre, istraživanje je bilo dobrovoljno, što je velikom broju institucija bilo „alibi“ da ne popunjavaju upitnik. Od jednog broja institucija stigli su odgovori da usled nedostatka vremena, trenutne nedostupnosti osoba koje bi trebalo da popune upitnik ili nekih drugih objektivnih okolnosti, oni nisu u mogućnosti da učestvuju u istraživanju. Očekivano, nije bilo nijednog odgovora koji bi eksplisitno pokazao odsustvo volje, odnosno nespremnost bilo koje institucije da učestvuje u istraživanju. Može se pretpostaviti i da javne institucije u Srbiji još uvek nemaju naviku da učestvuju u ovakvom tipu dobrovoljnih, ali korisnih interakcija sa drugim institucijama, kakva su i istraživanja. Osim toga, iako je anonimnost osobe u instituciji koja popunjava upitnik bila garantovana, moguće je i da jedan broj predstavnika organa javne vlasti nije imao dovoljno poverenja da će ovaj princip biti do kraja poštovan, pa i taj faktor treba uzeti u obzir prilikom analize odziva uzorkovanih institucija.

Nisu organi javne vlasti iz svih sistema u podjednako meri odgovarali na poziv da učestvuju u istraživanju. Odziv institucija iz različitih sistema govori i o stepenu njihove spremnosti na ovakav vid interakcije i saradnje sa Agencijom. Istraživanje je pokazalo da je najveću spremnost da učestvuju u istraživanju pokazao pravosudni sistem, odnosno najviše upitnika je pristiglo od sudova i javnih tužilaštava. Ovo je jedini sistem iz kog je stigao ukupan predviđeni broj upitnika, iako je procentualno gledano, taj broj veći zbog toga što je iz drugih sistema pristigao manji broj upitnika u odnosu na onaj koji je, inicijalno, bio projektovan uzorkom. Osim pravosuđa, zadovoljavajući stepen odgovora pokazali su još i politički sistem, sistem zdravstva, sistem socijalne zaštite, sistem državne uprave i lokalne samouprave i sistem zaštite životne sredine i prostornog planiranja. Sistemi sa manjim brojem odgovora u odnosu na njihov udeo u uzorku, odnosno na broj poslatih upitnika su sistem policije, prosvete, finansija i javnih preduzeća. S obzirom na relativno mali broj odgovora po sistemima *u apsolutnim brojevima* pristiglih upitnika, nije moguće dati statistički pouzdane podatke o tome da li se nalazi o stavu prema korupciji ili prema Agenciji za borbu protiv korupcije razlikuju prema sistemima, kako bi se iz toga, eventualno, mogli dati zaključci o razlici u odzivu između institucija različitih sistema.

Podaci o realizaciji uzorka dati su u tabeli A. Uprkos određenim odstupanjima od projektovanog uzorka, odstupanja nisu drastična, odnosno dobijeni podaci se mogu upotrebiti kao relevantni za istraživanu temu istraživanja.

**TABELA A. Projekcija i realizacija uzorka u ciljnoj grupi organa javne vlasti**

| <b>Broj</b> | <b>Sistem</b>  | <b>Procentualni udeo sistema u ukupnom broju organa javne vlasti – <i>struktura uzorka</i> -</b> | <b>Procentualni udeo učešća organa javne vlasti iz sistema u finalnom uzorku – <i>realizacija uzorka</i>-</b> |
|-------------|--|--|---|
| 1           | Politički sistem                                       | 0,79   | 2,72  |
| 2           | Pravosudni sistem                                      | 4,91   | 13,32   |
| 3           | Sistem policije  | 2,44   | 1,63  |
| 4           | Sistem državne uprave i lokalne samouprave             | 4,05   | 5,98  |
| 5           | Sistem odbrane   | 0,26   | 0,27  |
| 6           | Sistem finansija                                       | 7,54   | 5,43  |
| 7           | Sistem privrede i poljoprivrede                        | 2,89   | 3,80  |
| 8           | Sistem socijalne zaštite                               | 5,85   | 7,88  |
| 9           | Sistem zdravstva                                       | 8,49   | 12,50   |
| 10          | Sistem obrazovanja                                     | 44,45  | 31,25   |
| 11          | Sistem kulture i sporta                                | 5,76   | 5,98  |
| 12          | Sistem zaštite životne sredine i prostornog planiranja | 0,79   | 1,63  |
| 13          | Sistem zaštite javnog interesa i ljudskih prava        | 0,20   | 0,27  |
| 14          | Sistem javnih preduzeća                                | 11,55  | 7,34  |
|             | Ukupno   | 100,00   | 100,00  |

## Razumevanje korupcije i javnog interesa

Uvodni deo istraživanja percepcije javnog interesa i percepcije korupcije predstavlja utvrđivanje razumevanja ovih pojmova, odnosno različitih elemenata koji sačinjavaju pojmove javnog interesa i korupcije. Osim toga, ovaj deo istraživanja bavio se i istraživanjem percepcije uzroka korupcije, kao i međusobne veze između pojmova „javni interes“ i „borba protiv korupcije“.

U širem smislu reči, korupciju čine različiti oblici ponašanja u kom se javna ovlašćenja zloupotrebljavaju u privatnom interesu, bilo u interesu onoga ko poseduje takva ovlašćenja, bilo u korist povezanih ili trećih lica. O složenosti pojma korupcije govori već i prethodna definicija, jer svaki njen element može imati vrlo različit spektar formi – na primer, „javna ovlašćenja“ mogu biti vrlo različitog oblika i domena, od odlučivanja o pravima i obavezama građana, pa do upravljanja javnim resursima; „zloupotreba“ može imati različite oblike, koji se konstantno menjaju sa promenama pravnog okvira, ali i političkog i društvenog konteksta i kreću se od klasičnog davanja i primanja mita, pa do donošenja odluka koje nisu u javnom, već u nekom drugom interesu; na kraju, „privatni interes“ može biti neposredna materijalna korist, mogućnost uticaja ili takva raspodela društvene moći koja pojedincima ili grupama omogućava privilegovan društveni položaj koji narušava javni interes.

Korupcija u savremenom društvu poprma različite oblike, koji nisu uvek shvaćeni kao korupcija i to iz različitih razloga. Sistematsko propuštanje da se pojedine koruptivne prakse sankcionišu, dovelo je do toga da se ovakvi oblici ponašanja uzdignu na nivo pravila i smatraju legitimnim i poželjnim. Ovakvom fenomenu doprinosi i postojanje opštih pravnih pravila koja dozvoljavaju koruptivne prakse i čine ih pravno dozvoljenim i regulisanim. Zbog toga, važno je utvrditi da li i u kojoj meri različite javnosti vide određene situacije kao korupciju. Ovi podaci su važni sa stanovišta utvrđivanja pravaca promene svesti javnosti o tome da korupcija nije samo davanje i uzimanje mita, već da ona suštinski ima mnogo više različitih oblika ponašanja čije su posledice često mnogo ozbiljnije od samog čina davanja/primanja i iznosa datog/primljenog mita. Osim toga, informacije o tome šta se i u kojoj meri smatra korupcijom mogu i da posluže utvrđivanju pretežnog kulturnog modela koji postoji u društvu i koji se odnosi na korupciju.

Očekivano, za svaki od deset najčešćih potencijalnih ili ostvarenih koruptivnih ponašanja, predstavnici javne vlasti ocenjuju da oni predstavljaju oblik korupcije. Međutim, važno je utvrditi međusobne odnose ovih situacija, odnosno analizirati broj onih koji neke od ovih situacija ne vide kao korupciju, a koji u pojedinim slučajevima uopšte nije zanemarljiv. Na primer, svaki četvrti javni službenik (25%) korišćenje veza i poznanstava sa građanima, kako bi se, mimo redovne i propisane procedure ostvario određeni cilj, ne vidi kao korupciju, odnosno kao vid neprihvatljivog ili nepoželjnog ponašanja<sup>1</sup>. Ovo je podatak koji zabrinjava, jer postupanje javnog službenika u slučaju rešavanja zahteva građana mimo procedure, a samo na osnovu ličnog poznanstva sa njim/njom, nije ništa drugo do zloupotreba javnog ovlašćenja da se odlučuje na jedan ili drugi način, odnosno da se zadovolji interes jedne strane, a na moguću štetu neke druge, koja u toj instituciji nema „vezu“ niti poznanstvo sa javnim službenikom. Takav vid ponašanja dovodi do diskriminacije građana koji nemaju nikakva poznanstva sa javnim

---

<sup>1</sup> U ovoj analizi se polazi od pretpostavke da pojam korupcije ima nesumnjivu negativnu vrednosnu konotaciju, odnosno da se sve ono što ona podrazumeva smatra neprihvatljivim, a ona što korupcija nije, smatra relativno prihvatljivim ponašanjem ili makar ponašanjem koje ne zaslužuje osudu (bilo moralnu, bilo pravnu).

službenicima, odnosno ozbiljno narušava princip jednakosti građana u pravnom poretku. Neophodno je, dakle, raditi na promeni svesti da je nešto što je postalo izuzetno raširen vid ponašanja i građana i javnih službenika, u stvari, vid korupcije u kojoj možda nema direktne koristi za javnog službenika (što je, inače, najteže i utvrditi), ali svakako ima zloupotrebe javnog ovlašćenja za interes neke treće strane.

Druga po redu oblast potencijalno visokog rizika na korupciju, a na koju postoji relativno visoka tolerancija, jeste oblast nespojivosti funkcija, odnosno sukob interesa. U proseku, svaki peti ispitanik iz javnog sektora smatra da istovremeno vršenje više javnih funkcija ili istovremeno bavljenje javnim i privatnim poslom nije korupcija, odnosno da ne mora nužno dovesti do korupcije, što je, načelno, tačno. Normativno posmatrano, istovremeno vršenje više javnih funkcija ili određeni odnos između javne funkcije i privatnog angažmana su i dozvoljeni pod određenim okolnostima i pravilima. Međutim, dosadašnja praksa pokazuje da vršenje više funkcija predstavlja vrlo pogodno tlo za nastanak korupcije (ili makar opasnost za delotvorno i efikasno vršenje svake od funkcija na podjednako kvalitetan način), pa se u tom smislu odgovor na pitanje da li se ta pojava smatra korupcijom ili ne, može posmatrati i kao vid (ne)tolerancije na ovu pojavu, generalno.

Iako su za sve ostale testirane situacije procenti onih koji te situacije ne smatraju korupcijom znatno manji od onih koji smatraju da te pojave jesu korupcija, zabrinjava podatak da postoji i minimalni broj onih koji misle da, na primer, davanje poklona službeniku (takozvano „člašćavanje“), pa čak i novca, nije korupcija. Takve podatke je važno uzeti sa ozbiljnošću tim pre što je ovde reć o mnenju javnih službenika, odnosno onih koji direktno svojim ponašanjem ili tolerancijom na koruptivne situacije direktno generišu nepravilnosti, zloupotrebe i korupciju.

**Tabela 1. Percepcija razlićitih oblika ponašanja kao koruptivnog ponašanja**

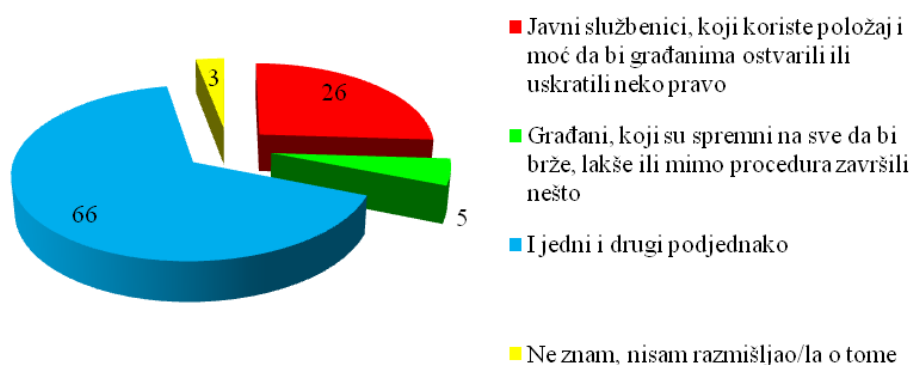
(podaci prikazani po opadajućim vrednostima prema koloni „To nije korupcija“).

|  | To nije korupcija | To jeste korupcija | Ne zna, nema stav | Uk. |
|--|-------------------|--------------------|-------------------|-----|
| Korišćenje veza i poznanstava u institucijama da bi se nešto brže ili lakše završilo   | 25                | 73                 | 2                 | 100 |
| Istovremeno vršenje više javnih funkcija   | 22                | 75                 | 3                 | 100 |
| Istovremeno vršenje javne funkcije i bavljenje privatnim biznisom  | 20                | 77                 | 3                 | 100 |
| Davanje poklona službeniku za nešto što bi on/ona inače trebalo da učini u okviru posla koji obavlja   | 18                | 81                 | 1                 | 100 |
| Davanje novca službeniku za nešto što bi on/ona inače trebalo da učini u okviru posla koji obavlja   | 15                | 84                 | 1                 | 100 |
| Činjenje neke usluge službeniku za nešto što bi on/ona inače trebalo da učini u okviru posla koji obavlja  | 15                | 84                 | 1                 | 100 |
| Korišćenje javnih resursa od strane službenika koji njima upravljaju za ostvarivanje lićnog interesa i koristi   | 14                | 85                 | 1                 | 100 |
| Korišćenje položaja od strane službenika/funkcionera u institucijama da odlučuju o tome da li će, za koje vreme i koliko kvalitetno postupati po zahtevu građana | 14                | 84                 | 2                 | 100 |
| Korišćenje javnih resursa od strane službenika koji njima upravljaju za ostvarivanje interesa nekog pravnog lica (npr. politićke stranke, privatne firme)        | 13                | 85                 | 2                 | 100 |
| Korišćenje položaja od strane službenika/funkcionera za zapošljavanje rođaka ili prijatelja mimo kriterijuma i procedura   | 12                | 87                 | 1                 | 100 |



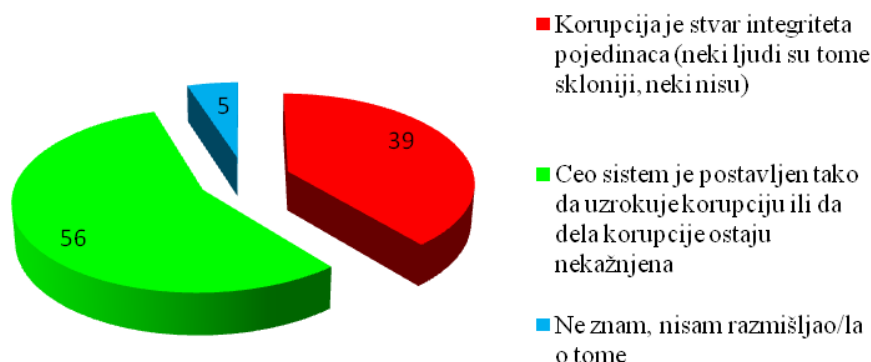
U ciljnoj grupi predstavnika organa javne vlasti dominira stav da korupcije nema bez „dve strane“ – dve trećine ispitanika smatra da su građani i javni službenici podjednako odgovorni za nastanak korupcije. Međutim, zanimljivo je pogledati odnos između onih koji smatraju da su generator korupcije u većoj meri javni službenici ili građani. Uzorak javnog sektora koji je učestvovao u istraživanju priznaje da je tom smislu odgovornost više na strani službenika, nego građana (odnos je 26% prema 5%); posredno, na osnovu ovakvog odgovora se može i zaključiti da ono što je testirano ovim pitanjem, a to je uglavnom primanje i davanje mita, u znatno većoj meri nastaje na inicijativu direktnog ili indirektnog traženja mita od strane javnih službenika, nego što nastaje na inicijativu građana koji nude mito.

### Grafikon 1. Ko, prema Vašem mišljenju, u većoj meri doprinosi nastanku korupcije u Srbiji?



Važan podatak dobijen istraživanjem ukazuje na to da predstavnici javnog sektora u većoj meri smatraju da su uzroci korupcije na nivou sistema, a ne na nivou individualnih karakteristika pojedinaca, koji su „po prirodi“ skloni koruptivnom ponašanju. Šta bi, u ovom slučaju, značilo postojanje korupcije koju uzrokuje sistem kao takav? To znači da je postojeći pravni, politički i ekonomski okvir, u kom deluju javne institucije, takav da je nedovoljno otporan na korupciju, odnosno da norme ostavljaju previše prostora da se u okviru njih dešavaju zloupotrebe ili nepravilnosti ili su one, pak, takvog karaktera da i same direktno uzrokuju korupciju. Osim toga, takozvana „sistemska korupcija“, koja je indikovana ovim pitanje, može značiti i da se određene nepravilnosti sistematski tolerišu, bilo zbog nedovoljno razrađenog pravnog okvira i njegove neadekvatne primene, bilo zbog onoga što se naziva politička (samo)volja i voluntarizam u neprimenjivanju predviđenih sankcija. Ovaj podatak je važan i zbog sagledavanja načina na koji je moguće boriti se protiv korupcije, o čemu će više reči biti u nastavku izveštaja.

## Grafikon 2. Šta je, prema Vašem mišljenju, presudniji uzrok korupcije u Srbiji?



Stav prema korupciji indikovano je i na osnovu određenih tvrdnji, sa kojima su se ispitanici slagali ili se nisu slagali – tvrdnje testiraju mesto korupcije u društvu, odnosno situiraju korupciju u kulturni i individualni kontekst. Istraživanje potvrđuje nalaz drugih istraživanja u Srbiji, koja govore o tome da se korupcija vidi kao veoma rasprostranjen društveni problem. U ovom slučaju, **77% javnih službenika korupciju smatra najvećim društvenim problemom**, dok se svega 19% njih sa tim ne slaže. Vrlo je zanimljivo pogledati kako se ispitanici odnose prema tvrdnji koja suštinski govori o značaju problema korupcije kao društvenog problema, ali je usmerena drugačije, odnosno problematizuje stav da je korupcija najveći problem. Iako 41% ispitanika korupciju smatra preuveličanim problemom, dominira neslaganje sa tom tvrdnjom – 56%. Poznato je da se u istraživanjima stavova na ovaj način ispitanici češće i lakše slažu sa tvrdnjama, nego što su spremni da iskažu svoje neslaganje sa nečim što je postavljeno kao tvrdnja. Ukoliko imamo situaciju da je neslaganje sa tvrdnjom da je „korupcija preuveličan problem“ veće nego slaganje, to govori o činjenici da se korupcija zaista vidi kao jedan od najvećih, pa i najveći društveni problem.

Većina ispitanika smatra da je korupcija (između ostalog) vid uobičajenog načina ponašanja (57%), a da se kao takva dešava „po navici“, kao nešto što se ne dovodi u pitanje kada se desi. Zanimljiv je nalaz po kom javni službenici dominantno smatraju da korupcija nije „egzistencijalno“ uslovljena, odnosno da ljudi nisu skloni korupciji, jer jedino na taj način mogu da zadovolje svoje potrebe – korupcija se, dakle, u većoj meri vidi kao vid svojevrstne pohlepe ljudi, koji je koriste da bi uvećali svoj privatni imetak i blagostanje zloupotrebom javnih resursa (65%). Ipak, treba imati u vidu i 29% onih koji smatraju da je korupcija vid zadovoljenja osnovnih životnih potreba, odnosno vid „preživljavanja“ u lošim ekonomskim okolnostima ili vid ostvarivanja nečega što im po zakonu pripada, ali do čega je regularan put izuzetno težak – ovaj podatak je važan zbog eventualnih zaključaka koji se mogu doneti na osnovu njih, a koji bi mogli glasiti da bi poboljšanje ekonomske situacije vodilo smanjivanju korupcije, jer bi svoje osnovne potrebe pojedinci zadovoljavali na druge načine.

**Tabela 2. Da li se slažete ili ne sa sledećim tvrdnjama?***(podaci prikazani po opadajućim vrednostima prema koloni „slaže se“)*

|   | Slaže se | Ne slaže se | Ne zna, nema stav | Uk. |
|---|----------|-------------|-------------------|-----|
| Korupcija je u Srbiji trenutno najveći društveni problem                      | 77       | 19          | 4                 | 100 |
| Korupcija je u Srbiji uobičajeni način ponašanja, stvar kulture i navike      | 57       | 38          | 5                 | 100 |
| Korupcija je preveličan problem, u Srbiji postoje mnogo veći problemi od toga | 41       | 56          | 3                 | 100 |
| Korupcija je u Srbiji način da ljudi zadovolje svoje osnovne potrebe          | 29       | 65          | 6                 | 100 |

Važan segment istraživanja predstavlja utvrđivanje uzroka korupcije. To je učinjeno tako što je ispitanicima data mogućnost da za određene pojave, koje utiču na nastanak korupcije, daju svoj sud o verovatnoći da određena pojava dovede do korupcije. Mogući odgovori su bili da ta pojava ne utiče na nastanak korupcije uopšte, da ponekad može uzrokovati korupciju ili je to veoma čest uzrok korupcije. S obzirom na to da kod javnih službenika postoji znanje i svest o tome da je većina ovih pojava zaista generator korupcije, veoma mali broj njih je izabrao odgovor „to nije uzrok korupcije uopšte“, osim u slučaju dva uzroka – jedan je nepostojanje mehanizama za ocenjivanje rada javnih službenika (16%), a drugi visina primanja javnih službenika (20%). Zbog toga, za ostale uzroke u čitanju nalaza treba analizirati odnos odgovora da je nešto „veoma često“ i „povremeno“ uzrok korupcije, jer taj odnos govori i o međusobnom odnosu tih uzroka, odnosno šta je, po mišljenju ispitanika, u većoj ili manjoj meri uzrok korupcije.

Na prva dva mesta u ovako postavljenom instrumentu za utvrđivanje uzroka korupcije, sa gotovo identičnim brojkama, nalaze se „uticaj politike na rad institucija“ (što podrazumeva dominaciju takozvanih političkih odluka, odnosno odluka političkih stranaka i odnosa snaga među njima nad odlukama koje se donose na osnovu utvrđenih pravila i procedura od strane profesionalnog kadra), a potom i birokratski uzrok, oličen u postojanju velikog broja procedura za ostvarivanje prava i obaveza građana i sa tim u vezi, ostavljanje velikog prostora da se korupcijom te procedure skrate i postupci ubrzaju. Kada je reč o ostalim uzrocima, za većinu se smatra da su više „veoma čest“ nego što su „povremen“ uzrok korupcije, a izuzetak od toga su **nedovoljna transparentnost** i velika ovlašćenja javnih službenika ili funkcionera da arbitrerno donose odluke, odnosno **velika diskreciona ovlašćenja**. Predstavnici javnog sektora očigledno još uvek ne razumeju dovoljno značaj transparentnosti rada i neophodnost sužavanja mogućnosti za diskreciono odlučivanje. Netransparentnost rada stvara veoma povoljnu klimu za zloupotrebe, jer se korupcija uvek javlja daleko od očiju javnosti. Osim toga, u uslovima gde je zastupljen koncept diskrecionog odlučivanja, umanjene su mogućnosti da se utvrde pravila o odgovornosti i primene sankcije, budući da pravno dozvoljena arbitrnost onemogućuje identifikovanje kriterijuma za odgovornost i kaznu u svakom konkretnom slučaju. I jedna i druga oblast su nešto na čemu sa predstavnicima javnog sektora svakako treba raditi.

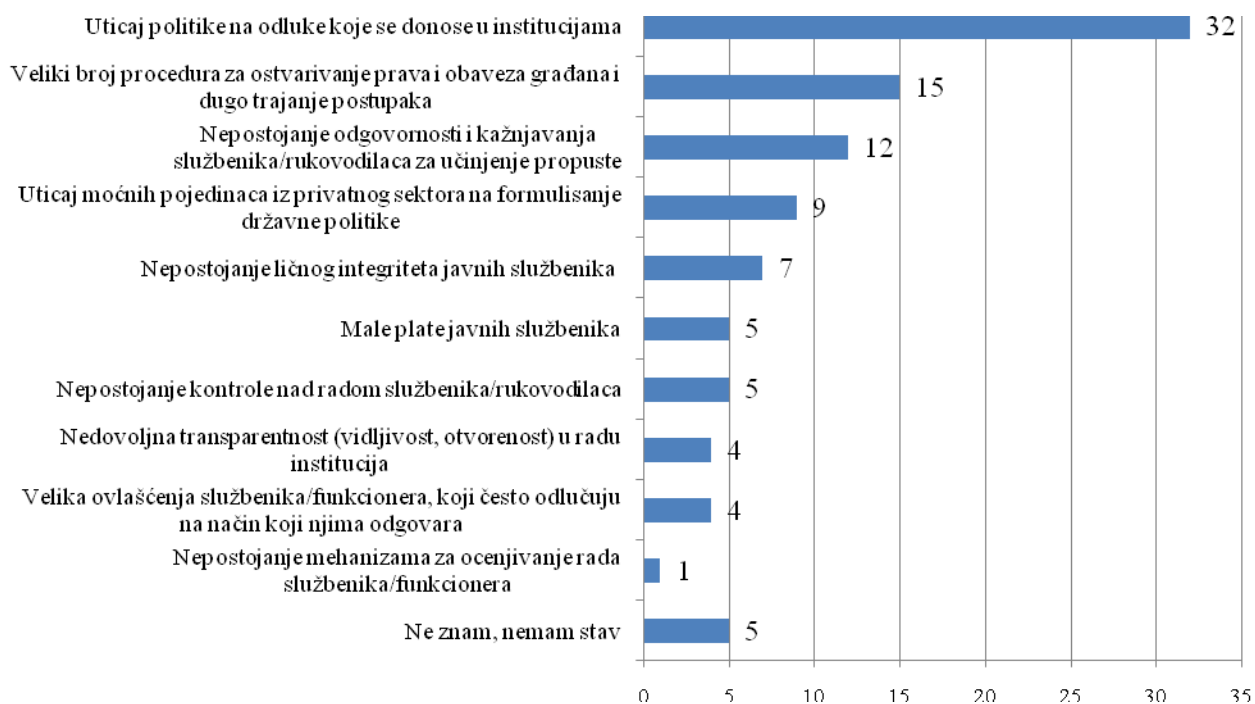
**Tabela 3. Koliko, prema Vašem mišljenju, sledeće pojave uzrokuju korupciju?***(podaci prikazani po opadajućim vrednostima prema koloni „To je veoma čest uzrok korupcije“)*

|   | To je veoma čest uzrok | To ponekad može biti uzrok | To nije uzrok uopšte | Ne znam, nemam stav | Uk. |
|---|------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|-----|
| Uticao politike na odluke koje se donose u institucijama                                    | 62                     | 30                         | 3                    | 5                   | 100 |
| Veliki broj procedura za ostvarivanje prava i obaveza građana i dugo trajanje postupaka     | 62                     | 29                         | 6                    | 3                   | 100 |
| Uticao moćnih pojedinaca iz privatnog sektora na formulisanje državne politike              | 59                     | 32                         | 3                    | 6                   | 100 |
| Nepostojanje odgovornosti i kažnjavanja službenika/rukovodilaca za propuste/zloupotrebe     | 58                     | 33                         | 7                    | 2                   | 100 |
| Nepostojanje kontrole nad radom službenika/rukovodilaca u institucijama                     | 48                     | 45                         | 5                    | 2                   | 100 |
| Nepostojanje ličnog integriteta javnih službenika (“nisu dovoljno moralni”)                 | 46                     | 43                         | 8                    | 3                   | 100 |
| Velika ovlašćenja službenika/funkcionera, koji odlučuju na način koji njima odgovara        | 45                     | 49                         | 5                    | 1                   | 100 |
| Nedovoljna transparentnost (vidljivost, otvorenost) u radu institucija                      | 45                     | 45                         | 7                    | 3                   | 100 |
| Nepostojanje mehanizama za ocenjivanje rada službenika/funkcionera i/ili odluka koje donose | 34                     | 47                         | 16                   | 3                   | 100 |
| Male plate javnih službenika  | 28                     | 48                         | 20                   | 4                   | 100 |

Kako bi se bolje sagledao međusobni odnos testiranih uzroka korupcije, nakon pitanja u kom su ispitanici za svaki od njih mogli da daju svoju procenu koliko on uzrokuje korupciju, postavljeno je i diferencirajuće pitanje u kom su oni mogli da izaberu samo jedan odgovor, kao najdominantniji. Na ovaj način, osim međusobnog odnosa uzroka, dobija se i procena njihovog međusobnog značaja, a ne samo pojedinačnog intenziteta, što je već utvrđeno u prethodnoj tabeli. Pitanje dominantnog uzroka korupcije postavljeno je tako što se od ispitanika tražilo da odgovore koji od navedenih uzroka treba prvo otkloniti kako bi se sprečavala i smanjivala korupcija.

Grafikon 3. pokazuje sledeće: uprkos tome što se, na primer, politički uticaj ili veliki broj procedura vide kao podjednako uticajan uzrok korupcije, političke odluke se vide kao nešto čime se dominantno treba baviti – čak trećina ispitanika (32%) smatra da prvo treba otkloniti uticaj politike na donošenje profesionalnih i „nepolitičkih“ odluka, dok se na drugom mestu, sa daleko manjim brojem izabranih odgovora (15%) nalaze procedure i dugo trajanje postupaka. Nedostatak odgovornosti i uticaj privatnog sektora na javni se po obimu nalaze na trećem i četvrtom mestu.

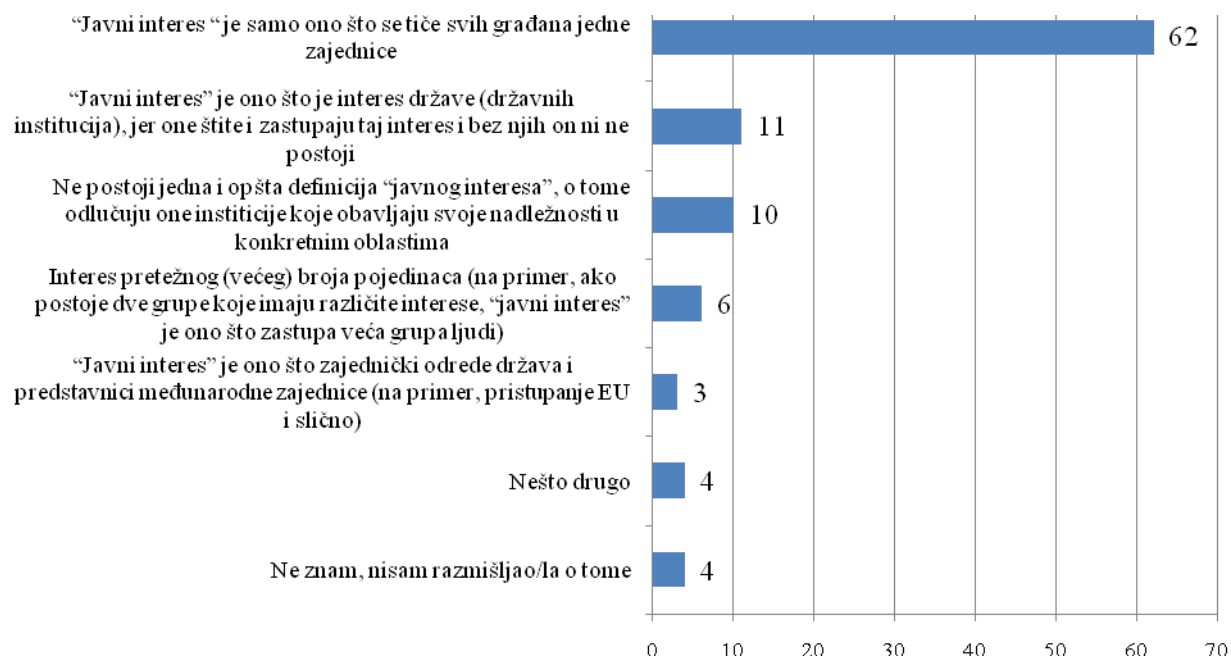
### Grafikon 3. Koju od prethodnih pojava treba prvo otkloniti da bi se sprečila ili smanjila korupcija?



Osim utvrđivanja percepcije korupcije, jedan od ciljeva istraživanja jeste i utvrđivanje percepcije javnog interesa, kao i veze zaštite javnog interesa i borbe protiv korupcije.

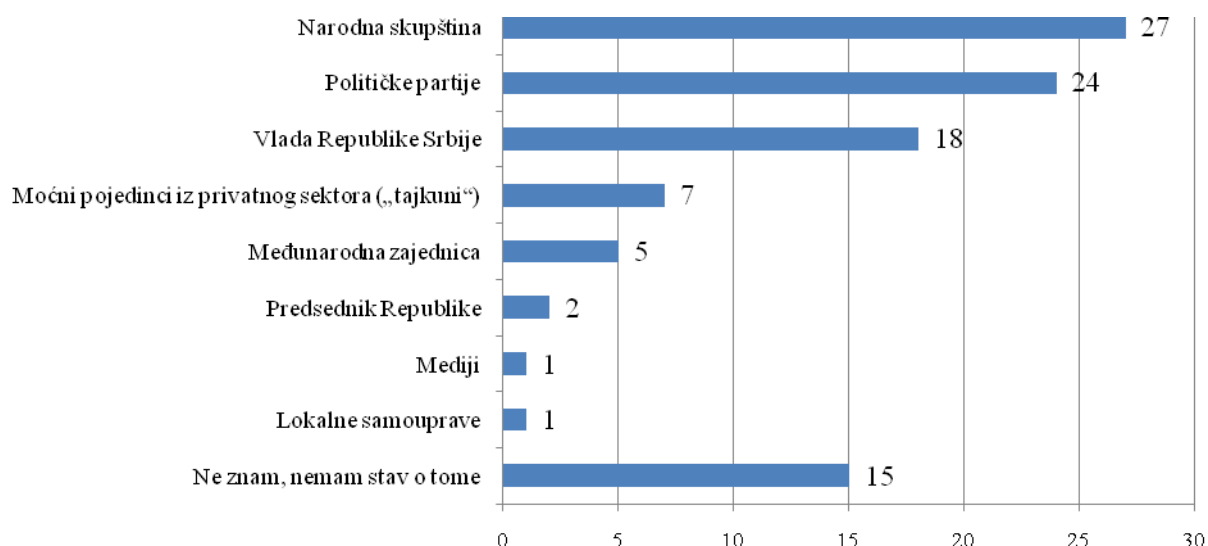
Većina ispitanika smatra da je „javni interes“ ono što se tiče interesa svih članova jedne zajednice, odnosno ono što je dovoljno opšte da se odnosi na dobrobit svakog pojedinca (62%). Zabrinjava prisustvo stavova koji legitimišu anahroni princip „državnog razloga“ prilikom definisanja javnog interesa, jer 11% javnih službenika smatra da je javni interes interes države, bez obaziranja na interese građana i društva kao celine. Podatak utoliko više zabrinjava što je ovde reč o mnenju javnih službenika. Država, kao i svaka organizacija, može da ima i ima interese koji mogu biti različiti od interesa društva. Još 10% ispitanika smatra da javni interes definiše u svakom pojedinačnom slučaju onaj deo državnog aparata koji upravlja određenim oblastima, što ukazuje da je nemali broj onih koji smatraju da nema ničeg lošeg u tome da uzak krug aktera nameće svoj interes kao interes celokupne društvene zajednice. Postoji, dakle, određeni broj predstavnika javnog sektora koji smatra da država nije instrument za ostvarivanje i zaštitu javnog interesa, već da je ona (tačnije, oni koji upravljaju državom) akter koji definiše šta je javni interes. Ovakav stav posledično stvara opasnost da se javni interes izjednači sa državnim interesom, što je znatno uži pojam od pojma javnog interesa.

#### Grafikon 4. Šta je pretežno, prema Vašem mišljenju, “javni interes”?



Kao ključno mesto moći u definisanju javnog interesa, javni službenici vide Narodnu skupštinu (27%), a potom političke partije (24%). S obzirom na činjenicu da u Skupštini sede niko drugi nego predstavnici političkih partija, jasno je da se partije formalno ili neformalno vide kao glavni lokus društvene moći.

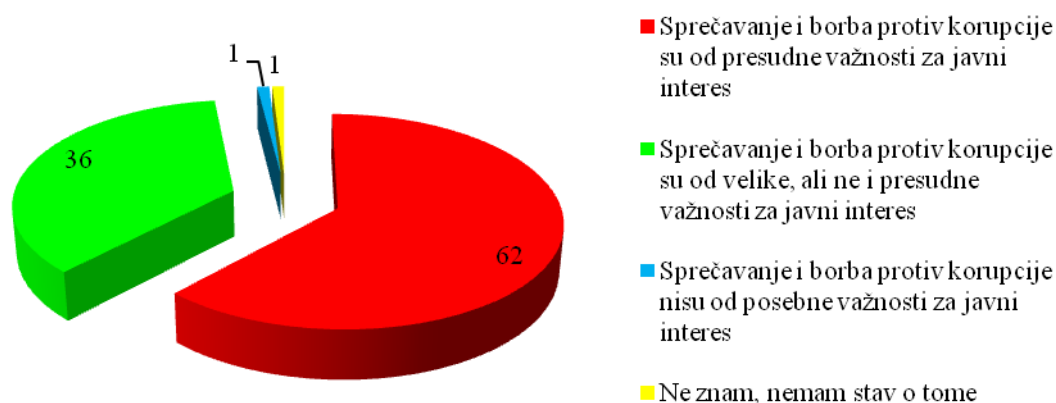
#### Grafikon 5. Ko, prema Vašem mišljenju, presudno određuje šta je javni interes u Srbiji?



Važno je naglasiti da većina javnih službenika smatra da su borba protiv korupcije i zaštita javnog interesa dva suštinski povezana procesa, odnosno da borba protiv korupcije predstavlja važan instrument zaštite javnog interesa – 62%. Jedan manji broj njih smatra da su ova dva pojma u velikoj meri povezana, ali da ta veza nije presudna, odnosno da javni interes podrazumeva implementaciju i nekih drugih mehanizama, uz borbu protiv korupcije (36%), dok

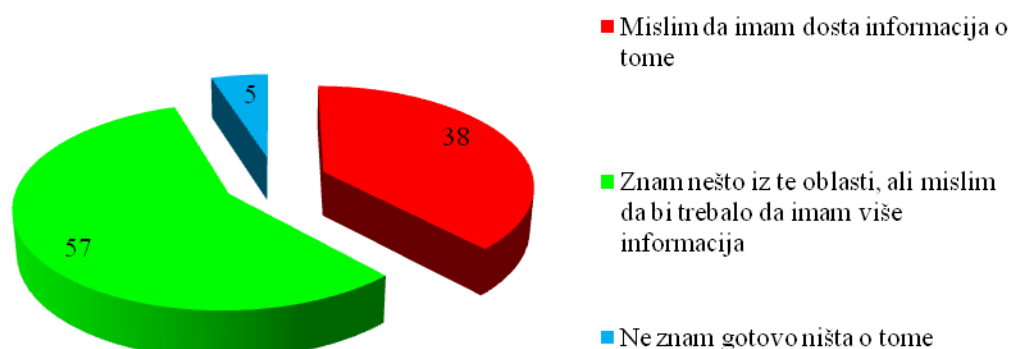
se broj onih koji ne vide vezu između ova dva pojma (odnosno smatraju da sprečavanje i borba protiv korupcije nisu od posebne važnosti za javni interes) može smatrati gotovo statističkom greškom. Podatak o percepciji veze između javnog interesa i borbe protiv korupcije je važan sa stanovišta davanja legitimiteta borbi protiv korupcije, koja nije sama sebi svrha, niti treba da se zadrži samo na kažnjavanju pojedinačnih počinitelaca, već treba da bude posmatrana kao ključni alat za zaštitu opšteg interesa.

**Grafikon 6. Da li smatrate da sprečavanje i borba protiv korupcije predstavljaju pitanja od javnog interesa?**



Na kraju ove celine istraživanja, javni službenici su se i samoprocenili u svom poznavanju teme korupcije, oblicima korupcije i načinima za njeno sprečavanje i suzbijanje. Sa stanovišta rada Agencije veoma je važan podatak da najveći broj javnih službenika (57%) smatra da zna nešto iz te oblasti, ali priznaju da bi trebalo da imaju još informacija, odnosno da nisu dovoljno informisani.

**Grafikon 7. Da li imate dovoljno informacija o načinima i situacijama koje dovode do korupcije i načinima na koje se ona sprečava?**

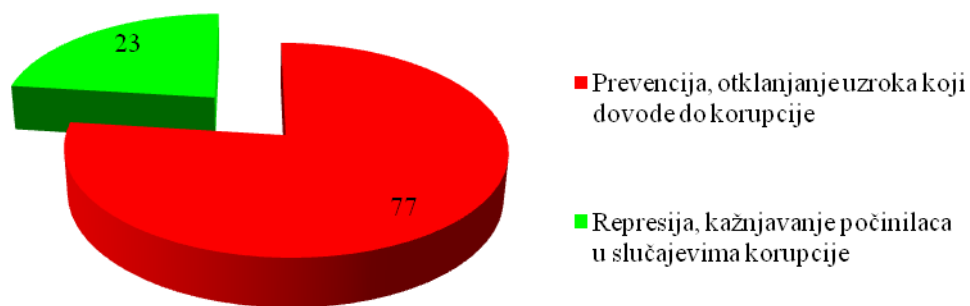


## Metode borbe protiv korupcije

Drugi deo izveštaja odnosi se na percepciju metoda za borbu protiv korupcije, kao i anagažovanje različitih aktera i mehanizama u tom procesu.

**Više od tri četvrtine ispitanika iz javnog sektora (77%) smatra da je prevencija bolji metod za borbu protiv korupcije od represije.** Ovaj podatak ne znači da se represija, odnosno kažnjavanje, smatra manje bitnim (o čemu će biti reči u nastavku izveštaja), već da se u „konkurenciji“ ova dva metoda, prevencija smatra delotvornijom.

**Grafikon 8. Šta je, prema Vašem mišljenju, bolji metod za borbu protiv korupcije?**

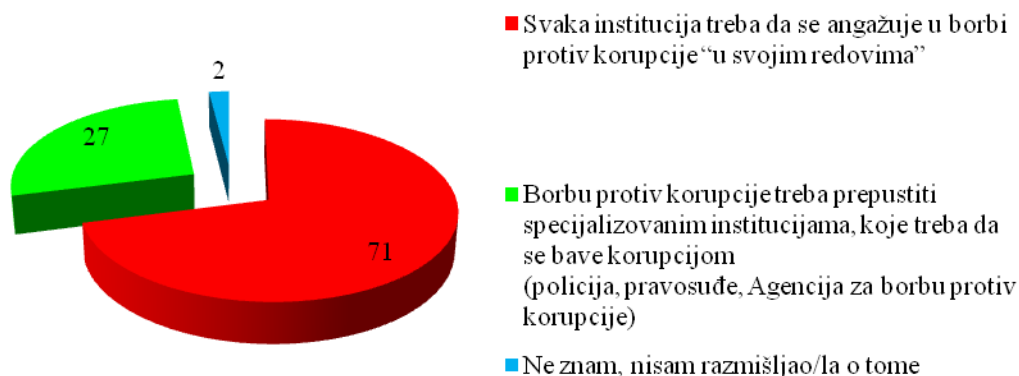


Kada je reč o angažovanju institucija, sedam od deset ispitanika među javnim službenicima smatra da bi svaka institucija, pojedinačno, trebalo da se, u okviru sopstvenog mandata, angažuje u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije, dok samo 27% njih smatra da tu oblast treba prepustiti specijalizovanim institucijama, kao što su Agencija za borbu protiv korupcije, policija ili tužilaštvo. Ovaj podatak govori o tome da koncept „dobre uprave“ kao polazne platforme za borbu protiv korupcije ima znatan broj pristalica u javnom sektoru, odnosno u stavovima onih koji ga predstavljaju. Koncept dobre uprave podrazumeva, u ovom slučaju i sa stanovišta borbe protiv korupcije, postojanje različitih mehanizama koji će biti primenjeni u svakoj pojedinačnoj instituciji, a koji će tu instituciju učiniti otpornom na zloupotrebe i korupciju. Postoji, dakle, prihvatljivost ideje o postojanju preventivnih antikoruptivnih mehanizama na nivou svake pojedinačne institucije; međutim, kako se ne može očekivati da institucije samoinicijativno uvedu takve mehanizme, neophodno je da centralni organi vlasti, posebno oni koji se bave borbom protiv korupcije i funkcionisanjem javne uprave u najširem smislu reči, obezbeđuju uvođenje takvih mehanizama, pružaju stručnu i tehničku podršku i sprovode kontrolu nad njihovom primenom. Takvi mehanizmi već postoje i pokazuju dobre rezultate na nivou pojedinačnih elemenata koji su važni za borbu protiv korupcije, kao što je, na primer, transparentnost<sup>2</sup>. Svakako je neophodno i dalje raditi na uspostavljanju ovakvih mehanizama u organima javne vlasti i u narednom periodu.

<sup>2</sup> Osim planova integriteta, koji se usvajaju u svakoj instituciji prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije i koji tek treba da pokažu svoje efekte, primer jednog od ovakvih mehanizama je i usvajanje i objavljivanje Informatora o radu svake pojedinačne institucije, što postoji kao obaveza propisana Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.



### Grafikon 9. Šta je bolji način za borbu protiv korupcije kada je reč o angažovanju institucija?



Prethodni nalaz potvrđuju i podaci dati u tabeli broj 4, u kojoj se može videti da čak 95% ispitanika smatra da svaka institucija podjednako treba da bude odgovorna za sprečavanje i borbu protiv korupcije "u svojim redovima"; vrlo bliska ovoj tvrdnji je i ona po kojoj se korupcija može iskoreniti samo sprečavanjem njenih uzroka (92%).

Za budući rad Agencije je važan podatak da u javnom mnenju službenika dominira nalaz da u borbi protiv korupcije nema dovoljno saradnje sa drugim institucijama, što je, između ostalog, već i konstatovano kao problem u Godišnjem izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije i što otežava rad Agencije u sprovođenju njenih nadležnosti<sup>3</sup>. Podatak da se i javni službenici slažu sa već utvrđenom činjenicom da nema dovoljno saradnje, može biti podsticaj da je neophodno preduzeti adekvatne mere u toj oblasti.

Iako je utvrđeno da javnost sačinjena od javnih službenika smatra prevenciju efikasnijim metodom nego represiju, to ne znači da sankcionisanje nije bitno, jer 71% ispitanika smatra da se ona može iskoreniti samo strogim kažnjavanjem počinitelaca.

Zabrinjava podatak da gotovo sedam od deset ispitanika (69%) smatra da u Srbiji ne postoji volja za pravim i efikasnim smanjivanjem korupcije. Podatak utoliko više zabrinjava ukoliko su takav stav iskazali javni službenici, koji očigledno ne vide sebe kao nekog ko je, makar i minimalno, deo te iste „volje“ koja treba da se bavi borbom protiv korupcije. Javni službenici smatraju da svaka institucija (pa i oni sami) treba da se bave sprečavanjem i suzbijanjem korupcije, ali istovremeno smatraju i da nema dovoljno volje da se to i uradi. Podatak dobija smisao ukoliko ispitanici pod voljom smatraju samo „političku volju“, odnosno odluke koje se donose na najvišim nivoima vlasti (pre svega, u političkim stranaka, koje se sagledavaju kao najmoćniji akteri). Iz prethodnog se može zaključiti da je u budućnosti neophodno raditi i na promeni svesti

<sup>3</sup> Detaljnije videti u Godišnjem izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije za 2011. godinu, na web adresi [www.acas.rs/component/content/article/229.html](http://www.acas.rs/component/content/article/229.html)

u pravcu u kom spremnost na angažovanje za borbu protiv korupcije treba da bude izraz volje svakog pojedinca u svakom pojedinačnom organu javne vlasti.

**Tabela 4. Da li se slažete ili ne sa sledećim tvrdnjama?**

(podaci prikazani po opadajućim vrednostima prema koloni „Slaže se“)

|  | Slaže se | Ne slaže se | Ne zna, nema stav | Ukupno |
|--|----------|-------------|-------------------|--------|
| Svaka institucija podjednako treba da bude odgovorna za sprečavanje i borbu protiv korupcije “u svojim redovima” | 95       | 3           | 2                 | 100    |
| Korupcija se može iskoreniti samo otklanjanjem njenih uzroka (na primer, boljom kontrolom službenika)            | 92       | 6           | 2                 | 100    |
| U borbi protiv korupcije nema dovoljno saradnje i koordinacije između institucija                                | 83       | 10          | 7                 | 100    |
| Specijalizovane institucije (policija, pravosuđe, Agencija) treba da imaju “glavnu reč” u borbi protiv korupcije | 77       | 21          | 2                 | 100    |
| Korupcija se može iskoreniti samo strogim kažnjavanjem počinitelaca (“kazna kao najbolja prevencija”)            | 71       | 27          | 2                 | 100    |
| U Srbiji ne postoji volja za pravim i efikasnim iskorenjivanjem korupcije  | 69       | 29          | 2                 | 100    |

Predstavnici javnog sektora smatraju da najmanji doprinos u borbi protiv korupcije imaju nevladine organizacije. Očekivano, ispitanici institucijama „svog sektora“ daju veće ocene u pogledu doprinosa borbi protiv korupcije; među njima se najlošije kotiraju sudovi, potom policija, pa tužilaštva, dok se Agencija za borbu protiv korupcije od svih državnih organa vidi kao onaj koji najviše doprinosi borbi protiv korupcije. Podatak o stavu prema Agenciji treba svakako uzeti sa rezervom, zbog činjenice da sama Agencija sprovodi istraživanje i da su zbog toga ocene verovatno bolje nego što bi bile da neka druga institucija sprovodi istraživanje. Zanimljivo je primetiti i da se mediji nalaze visoko na lestvici procene doprinosa u borbi protiv korupcije.

**Tabela 5. Koliko sledeće institucije doprinose borbi protiv korupcije?**

(podaci prikazani po opadajućim vrednostima prema koloni „Uopšte ne doprinose“)

|                                    | Uopšte ne doprinose | Samo delimično doprinose | Značajno doprinose | Ne zna, nema stav o tome | Ukupno |
|------------------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------|
| Nevladine organizacije             | 23                  | 46                       | 18                 | 13                       | 100    |
| Svaka institucija                  | 13                  | 56                       | 21                 | 10                       | 100    |
| Sudovi                             | 12                  | 53                       | 31                 | 4                        | 100    |
| Policija                           | 8                   | 50                       | 39                 | 3                        | 100    |
| Mediji                             | 8                   | 45                       | 44                 | 3                        | 100    |
| Javna tužilaštva                   | 7                   | 50                       | 38                 | 5                        | 100    |
| Agencija za borbu protiv korupcije | 4                   | 40                       | 49                 | 7                        | 100    |

Istraživanjem su testirani i konkretni mehanizmi za prevenciju i borbu protiv korupcije kojima raspolaže Agencija za borbu protiv korupcije. Testiranje je podrazumevalo procenu koliko navedeni mehanizmi, prema mišljenju ispitanika, imaju uticaja na borbu protiv korupcije, generalno. Pitanje je postavljeno tako da ispitanici najpre, za svaki od navedenih mehanizama, iskažu svoju procenu uticaja i delotvornosti pojedinačnog mehanizma, a potom je, u narednom pitanju, od njih traženo da se opredele za jedan od mehanizama koji smatraju najdelotvornijim.

Za sve ponuđene mehanizme postoji slaganje da svaki od njih ima određeni, različit stepen uticaja na sprečavanje ili borbu protiv korupcije, odnosno vrlo mali broj ispitanika smatra da svaki pojedinačni mehanizam „nema uticaja uopšte“. Zbog toga, bitno je analizirati procenu stepena uticaja od „presudnog“ do „malog uticaja“.

Dva mehanizma se vide kao najznačajnija za borbu protiv korupcije – rešavanje pojedinačnih slučajeva korupcije, odnosno postupanje po prijavama i predstavkama i kontrola finansiranja političkih stranaka. U izvesnoj meri iznenađuje podatak o visokom vrednovanju predstavki, jer one predstavljaju pojedinačne slučajeve korupcije, a ne sistemsko rešavanje problema. Zbog toga, ovaj nalaz se čini donekle protivrečnim sa nekim od prethodnih nalaza, po kojima se vrlo visoko vrednuje prevencija i mehanizmi dobre uprave. Međutim, verovatno je da se postupanje po prijavama i predstavkama vidi kao vid rešavanja određenih konkretnih, „ljudskih“ problema, pa se zbog toga smatra da i borba protiv korupcije treba da ima određeno „ljudsko“ lice. Podatak o visokom vrednovanju kontrole finansiranja političkih stranaka je očekivan, jer se stranke vide kao jedan od osnovnih generatora korupcije<sup>4</sup> i istovremeno, kao jedan od glavnih aktera moći u Srbiji. Relativno visoko se vrednuju i sprovođenje Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije, kao i rešavanje sukoba interesa.

Iako se za neke oblasti ne smatra da su presudne, one su, prema mišljenju ispitanika, ipak značajne (edukacija, kampanje i sukob interesa). Osnovni zaključak ovog dela istraživanja je da se nijedan od navedenih mehanizama ne smatra nevažnim, razlika među njima je samo nijansirana u stepenu važnosti.

**Tabela 6. Da li i u kojoj meri sledeće oblasti imaju uticaja na borbu protiv korupcije?**  
(podaci prikazani po opadajućim vrednostima prema koloni „Ima presudan uticaj“)

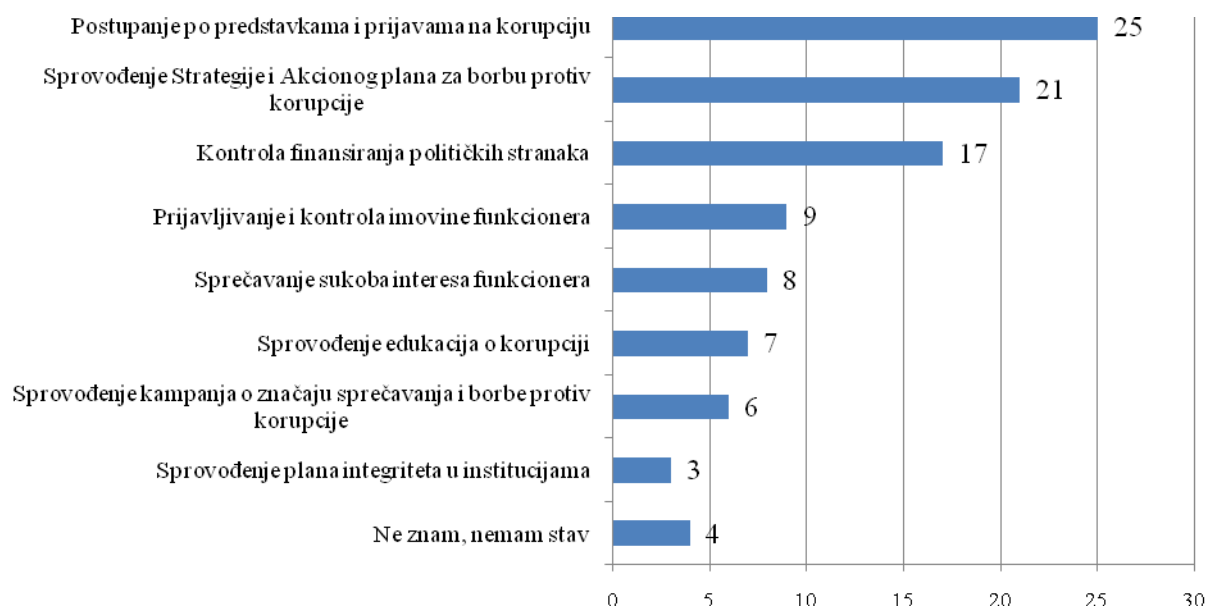
|   | Ima presudan uticaj | Ima značajan uticaj | Ima mali uticaj | Nema uticaj uopšte | Ne znam | Uk. | Prosečna ocena |
|---|---------------------|---------------------|-----------------|--------------------|---------|-----|----------------|
| Postupanje po predstavkama i prijavama na korupciju                 | 40                  | 45                  | 11              | 1                  | 3       | 100 | 4,11           |
| Kontrola finansiranja političkih stranaka                           | 40                  | 47                  | 10              | 1                  | 2       | 100 | 4,13           |
| Sprovođenje Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije   | 26                  | 50                  | 17              | 2                  | 5       | 100 | 3,79           |
| Sprečavanje sukoba interesa funkcionera                             | 25                  | 57                  | 14              | 1                  | 3       | 100 | 3,92           |
| Prijavlivanje i kontrola imovine funkcionera                        | 25                  | 50                  | 20              | 4                  | 1       | 100 | 3,73           |
| Sprovođenje edukacija o korupciji                                   | 20                  | 51                  | 22              | 5                  | 2       | 100 | 3,59           |
| Sprovođenje plana integriteta u institucijama                       | 20                  | 42                  | 26              | 4                  | 8       | 100 | 3,47           |
| Sprovođenje kampanja o značaju sprečavanja i borbe protiv korupcije | 18                  | 50                  | 25              | 5                  | 2       | 100 | 3,51           |

Kada su ispitanici dovedeni u poziciju da između pomenutih mehanizama izaberu jedan, kao najvažniji, prva tri mesta zauzimaju prijave i predstavke, finansiranje političkih stranaka i Strategija za borbu protiv korupcije (rangirano prema koloni „ima presudan uticaj“). Ovo pitanje služi samo da napravi distinkciju i istraži međusobni odnos između testiranih mehanizama, jer je

<sup>4</sup> Političke stranke se i u percepciji javnog mnjenja vide kao najkorumpiraniji deo društva, odmah nakon zdravstvenog sistema – čak 76% građana smatra da su političke stranke „veoma“ i „uglavnom“ korumpirane (<http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=0E60B769-EB6D-662E-C949956889479FCD>)

za predstavnike javnog sektora svaki od mehanizama pojedinačno važan za borbu protiv korupcije.

**Grafikon 10. Koji od prethodno navedenih mehanizama smatrate najvažnijim za borbu protiv korupcije?**

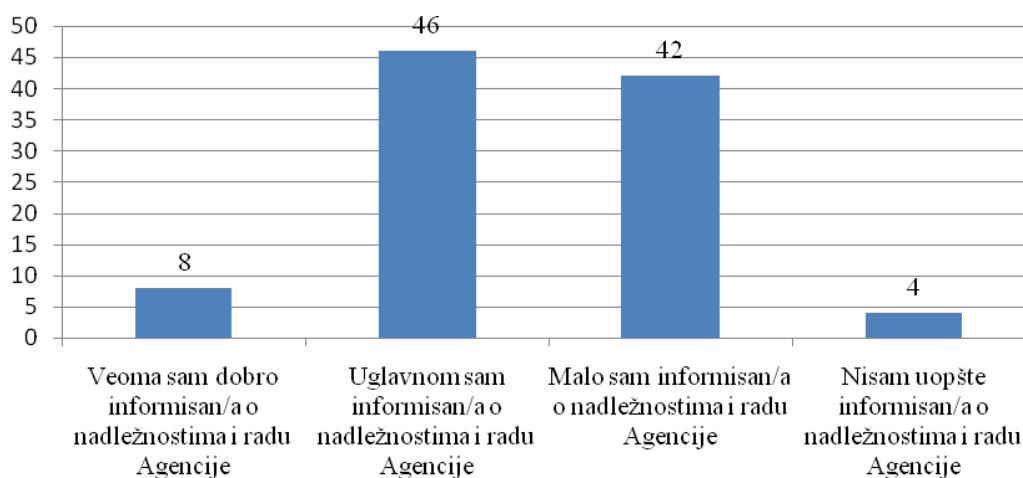


## Percepcija Agencije za borbu protiv korupcije

Značajan deo nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije odnosi se na regulisanje različitih obaveza organa javne vlasti i funkcionera, odnosno na sprovođenje određenih antikoruptivnih mehanizama u javnom sektoru. To nameće potrebu za stalnom i kvalitetnom komunikacijom između Agencije i organa javne vlasti i funkcionera, kako bi mehanizmi koje Agencija ima u svojoj nadležnosti dali rezultate. Zbog toga, treću celinu istraživanja predstavlja utvrđivanje stava predstavnika javnog sektora prema Agenciji, nivoa upoznatosti organa javne vlasti sa antikoruptivnim mehanizmima koji se na njih odnose, kao i načina komunikacije sa Agencijom. Ovaj segment istraživanja može da bude značajan, budući da može da se koristi kao informaciona baza na osnovu koje bi Agencija mogla da izvrši „fina prilagođavanja“ sopstvene organizacione strukture, načina sprovođenja poverenog mandata, definisanje i rangiranje prioriteta ciljeva koje želi da postigne na kratak i srednji rok, kao i identifikovanje odgovarajućih načina za njihovo ostvarivanje. Treba imati u vidu da od načina komunikacije Agencije sa javnim sektorom u velikoj meri zavise i efekti uvođenja i sprovođenja antikoruptivnih politika.

Deo istraživanja stavova javnih službenika prema Agenciji započet je pitanjima o informisanosti o radu Agencije, načinima dolaska do informacija o Agenciji i obavezama koje organi javne vlasti imaju prema Zakonu. Mnenje javnih službenika bi se moglo podeliti u gotovo dve jednake polovine – jednu čine oni koji tvrde da su veoma (8%) ili relativno dobro (46%) informisani, dok se u drugoj nalaze oni koji smatraju da imaju malo informacija o Agenciji (42%) ili o toj instituciji ne znaju gotovo ništa (4%). Imajući u vidu istraživački dokazanu tezu da su ljudi, generalno, uvek spremniji da bolje samoprocene svoju informisanost nego što su objektivno informisani (jer sami sebi izgledaju vrednije ukoliko imaju, ili misle da imaju više informacija), ovaj podatak treba uzeti sa rezervom, odnosno opravdano je smatrati da je informisanost još i manja nego što se tvrdi. Istraživanjem nije postojala mogućnost (niti je to bila namera) da se proveriti i testira znanje ispitanika i njihovo poznavanje nadležnosti Agencije, već da se utvrdi njihova samoprocena, od koje zavisi usmeravanje aktivnosti Agencije u pravcu povećanja informisanosti ove ciljane grupe, što može i treba da bude trajni zadatak, budući da ne postoji teorijski određiva granica potpune informisanosti. Imajući u vidu dužinu postojanja Agencije, ne može se ni očekivati da su predstavnici organa javne vlasti upoznati sa radom te institucije u meri u kojoj su upoznati sa radom nekih drugih institucija i regulatornih tela, pa ovaj podatak treba samo posmatrati kao „presek stanja“ o informisanosti u jednom trenutku, nakon nešto više od dve godine postojanja i rada Agencije.

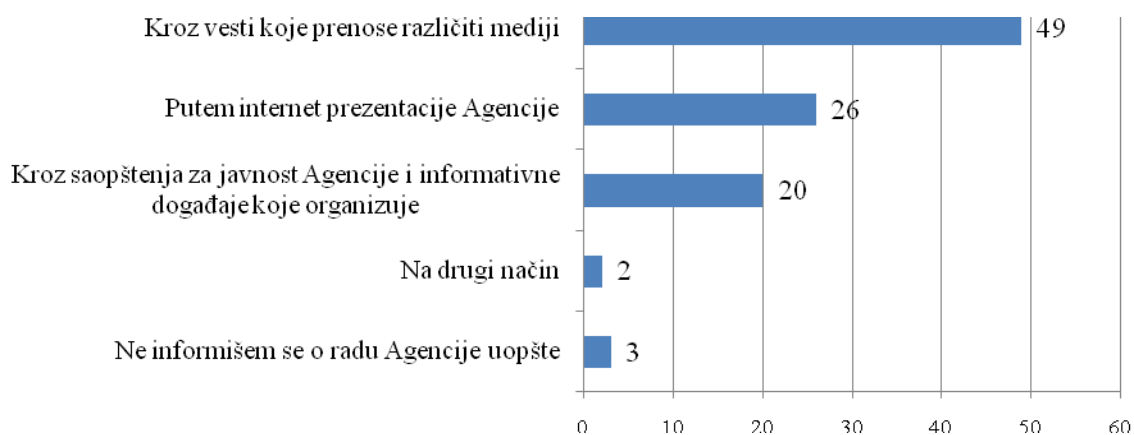
### Grafikon 11. Kako procenjujete Vašu informisanost o radu Agencije za borbu protiv korupcije?



Polovina javnih službenika se o radu Agencije najčešće informiše putem medija (49%), odnosno o radu Agencije najviše saznaje iz onoga što se o njoj i njenom radu govori u medijima. Ovo je važan podatak sa stanovišta odnosa sa javnošću, jer govori o tome da je veoma važno da Agencija vodi računa o tome kako, koliko često i kakve sadržaje komunicira sa medijima. S obzirom na ovako veliki udeo medija kao izvora informacija, važno je da ono što se u njima pojavljuje ima u što većoj meri informativni karakter i vrednosnu neutralnost, kako bi se obezbedila tačna i pravovremena informisanost organa javne vlasti o radu Agencije.

Svaki četvrti javni službenik (26%) se o radu Agencije informiše „proaktivno“, odnosno putem posete web sajtu Agencije; svaki peti ispitanik (20%) o radu Agencije prevashodno dobija informacije kroz različite aktivnosti Agencije, kao što su seminari, okrugli stolovi, edukacije itd.

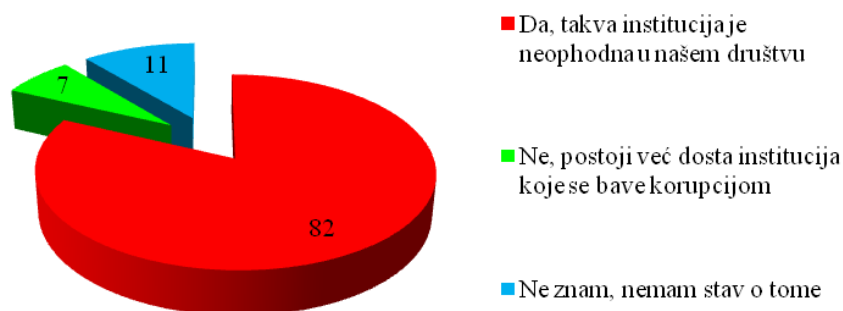
### Grafikon 12. Na koji način, prvenstveno, dolazite do informacija o radu Agencije?



Poseban deo istraživanja bio je posvećen i pitanjima opravdanosti postojanja Agencije, legitimiteta njenog mandata, sposobnosti da se (ne)odupre političkim pritiscima i načina na koji ostvaruje svoje funkcije. Prema mišljenju predstavnika organa javne vlasti, nesumnjivo je

postojala potreba da se oformi Agencija za borbu protiv korupcije; svega 7% ispitanika smatra da ta potreba nije postojala. Između ostalog, i to Agenciji daje određeni legitimitet u radu.

### Grafikon 13. Da li smatrate da je bilo potrebno osnivati Agenciju za borbu protiv korupcije?



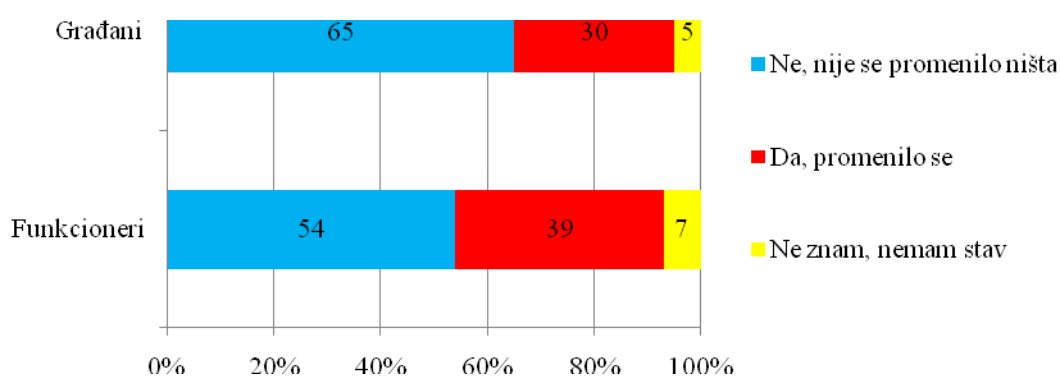
Stav predstavnika javnog sektora prema Agenciji indikovao je putem niza tvrdnji o radu Agencije, sa kojim su se ispitanici slagali ili su ih opovrgavali. Tvrdnje su se odnosile na različite aspekte rada, njene kapacitete, kao i na položaj Agencije u društvu.

Sa većinom ponuđenih tvrdnji, koje su afirmativnog karaktera u odnosu na Agenciju, postoji dominantno ili pretežno slaganje. Javnost koju čine službenici dominantno smatra da Agencija u svom radu zastupa i štiti javni interes (84%), da je otvorena za javnost (78%), da ume da identifikuje realne probleme (77%). Većina ispitanika smatra i da je osnivanje i rad Agencije doveo do pozitivnih efekata u borbi protiv korupcije (69%), iako se već i u ovom slučaju pojavljuje blizu jedne trećine onih koji se sa tim ili ne slažu ili ne znaju ništa o tome. Šest od deset ispitanika smatra da u Agenciji rade stručni ljudi, s tim što je u slučaju ove tvrdnje najveći broj izabranih odgovora „ne zna“, jedna trećina (34%). Kod poslednje dve tvrdnje u tabeli 7 javnost je podeljena između onih koji se slažu sa tim da je Agencija u stanju da sprovodi svoje nadležnosti i da odoleva političkim uticajima i onih koji se ili ne slažu ili nemaju stav. To su, ujedno, oblasti u kojima je neophodno raditi u pravcu sticanja poverenja javnosti da Agencija zaista može da sprovodi i primenjuje sve ono zbog čega postoji, kao i da odoleva „političkim pritiscima“.

**Tabela 7. Da li se slažete ili ne sa sledećim tvrdnjama?***(podaci prikazani po opadajućim vrednostima prema koloni „Slaže se“)*

|  | Slaže se | Ne slaže se | Ne zna, nema stav | Ukupno |
|--|----------|-------------|-------------------|--------|
| Agencija u svom radu zastupa i štiti javni interes   | 84       | 7           | 9                 | 100    |
| Agencija je u svom radu otvorena za javnost, pruža jasne informacije i poruke                          | 78       | 11          | 11                | 100    |
| Agencija ume da identifikuje realne probleme i zastupa stavove šireg kruga različitih društvenih grupa | 77       | 11          | 12                | 100    |
| Osnivanje i rad Agencije je doveo do pozitivnih efekata u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije | 69       | 21          | 10                | 100    |
| U Agenciji rade stručni ljudi koji znaju da rade svoj posao  | 59       | 8           | 34                | 100    |
| Agencija je u stanju da delotvorno sprovodi svoje nadležnosti i dosledno primenuje odluke koje donosi  | 53       | 30          | 17                | 100    |
| Agencija je nezavisna u svom radu i uspešno odoleva političkim uticajima                               | 51       | 21          | 28                | 100    |

Vrlo je zanimljiv podatak o proceni efekata rada Agencije na ponašanje građana i funkcionera – javni službenici smatraju da je rad Agencije imao veće efekte na rad funkcionera (39%), nego na ponašanje građana (30%). Osim toga, važan podatak dobijen ovim pitanjem je i da dominira stav da se nije mnogo toga promenilo u ponašanju funkcionera, a pogotovo u ponašanju građana. Ovaj nalaz je delimično u koliziji sa nalazom po kom većina ispitanika smatra da je osnivanje i rad Agencije doveo do pozitivnih efekata. Verovatno je da postoji razlika između stava da je na nekom opštijem nivou došlo do određenih pozitivnih efekata (na primer, da se sada o korupciji makar više priča), ali da na nivou konkretnog ponašanja građana ili funkcionera još dosta treba raditi.

**Grafikon 14. Da li se nešto promenilo u ponašanju funkcionera/građana od kada je osnovana Agencija za borbu protiv korupcije?**

Nakon odgovora na pitanje „Da li se nešto promenilo...“, za one koji su odgovorili da je do određenih promena došlo, postavljeno je i pitanje o kakvim promenama je reč, odnosno šta je to što se promenilo u ponašanju funkcionera i građana u periodu od osnivanja Agencije. Kada je reč o funkcionerima, ispitanici su izdvojili nekoliko opštih oblasti, kao i neke pojedinačne mehanizme Agencije, koje vide kao pokazatelje promene. Generalne promene do kojih je došlo se mogu svrstati u sledeće grupe:



1. Najveći broj odgovora odnosio se na stav da je kod funkcionera došlo do određene **promene svesti** i to u nekoliko pravaca: samo postojanje Agencije i mehanizama koje ona ima u svojoj nadležnosti, uticalo je na to da funkcioneri znaju da ih „neko posmatra i prati“, što je dovelo do toga da su u takvom kontekstu oni manje spremni da zloupotrebravaju svoje funkcije ili da budu direktno uključeni u koruptivno ponašanje; osim toga, ispitanici smatraju da je došlo i do promene svesti u pravcu u kom funkcioneri sada poznaju različite mehanizme za sprečavanje i borbu protiv korupcije koje mogu da koriste u svom i u funkcionisanju institucija u kojim rade; konačno, promena svesti odnosi se i na upoznavanje sa svim onim štetnim posledicama koje korupcija proizvodi, ne samo u smislu sankcija za pojedince i institucije, već i za javni interes, generalno.
2. Sledeći po učestalosti odgovor u ovom pitanju jeste odgovor koji opisuje **povećanje odgovornosti** funkcionera kao glavnu promenu do koje je dovelo osnivanje i rad Agencije. Naime, najčešći odgovor u ovom korpusu odnosio se na činjenicu da Agencija svojim delovanjem utiče na to da funkcioneri nekome odgovaraju za svoje postupke, makar one koji se odnose na potencijalni nastanak korupcije ili nepravilnosti.  
  
Predstavnicima institucija smatraju da je osnivanje i rad Agencije doveo do **pojačane kontrole** rada funkcionera, što se smatra važnim pomakom u funkcionisanju javnog sektora. Svojim kontrolnim mehanizmima, Agencija proverava položaj funkcionera, što ranije niko nije činio i zbog čega su funkcioneri bili često „nedodirljivi“.
3. **Povećanje transparentnosti** rada organa javne vlasti je sledeća pozitivna promena do koje je, prema mišljenju ove ciljne grupe, došlo u prethodne dve godine zahvaljujući radu Agencije. Smatra se da su institucije znatno izložnije javnosti zbog činjenice da Agencija otvara određene probleme koji su u vezi sa korupcijom, za koje javnost nije uopšte znala ili je znala veoma malo.
4. Nekoliko odgovora o tome koja promena je nastala od osnivanja Agencije bili su veoma opšteg karaktera i odnosili su se na to da je „smanjena korupcija u Srbiji“, ali bez dodatnog obrazloženja na osnovu čega se to može zaključiti ili u kojim oblastima je došlo do smanjenja korupcije, pa se ovaj odgovor može smatrati samo opštim utiskom ispitanika.

Osim ovih, generalnih odgovora o promenama u principima funkcionisanja javnog sektora, odnosno ponašanja javnih funkcionera, primećuje se i da je jedan broj ispitanika navodio neke konkretne instrumente koje Agencija ima u svojim rukama kao važnu promenu *po sebi*. Dva instrumenta su se po učestalosti odgovora izdvojila – jedan je **evidencija i kontrola imovine i poklona funkcionera**, a drugi postupanje po osnovu **nespojivosti funkcija i sukoba interesa**. Smatra se da je već samo uvođenje pomenutih mehanizama predstavljalo pozitivnu promenu u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije.

Zanimljivo je primetiti da je u ovom odeljku bilo nekoliko odgovora koji ukazuju na promene, koje nisu pozitivnog, već negativnog karaktera. Naime, jedan broj ispitanika smatra da su mehanizmi Agencije doveli do toga da funkcioneri počnu da iznalaze „prefinjenije“ metode za zloupotrebe i korupciju, odnosno da uporedo sa razvijanjem antikoruptivnih mehanizama „prirodno“ nastaju i načini za izbegavanje tih mehanizama ili za ispunjavanjem forme umesto sadržine. To, naravno, ne znači da treba odustajati od primene usvojenih ili uvođenja novih antikoruptivnih mehanizama, već da svaki od njih treba da prati i analiza efikasnosti i

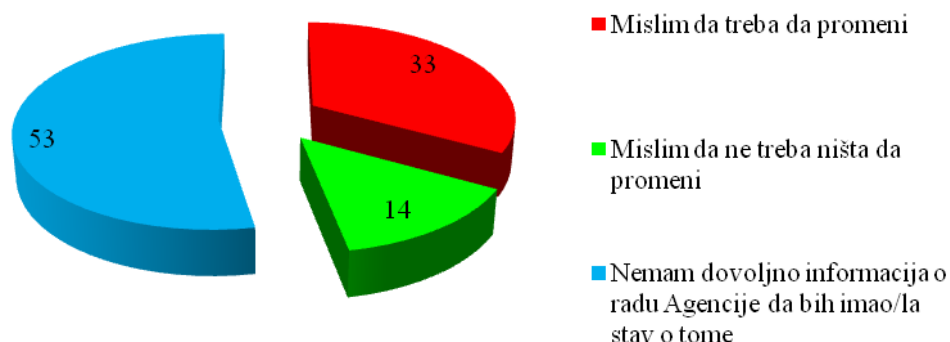
delotvornosti njihove primene; osim toga, korupcija kao pojava zahteva da Agencija, ali i druge institucije koje se tom pojavom bave, permanentno istražuju promene formi zloupotreba i korupcije, koje nastaju usled promene društvenih, političkih ili normativnih okolnosti.

Kada je reč o odgovorima ispitanika o pravcu promena koje je Agencija izazvala kod građana, oni se mogu grupisati u tri celine:

1. Najčešći odgovor koji je dat jeste da je osnivanjem Agencije data (još jedna) **moгуćnost građanima da prijave slučajeve korupcije sa kojima se susreću**. Iako ovo svakako nije jedina funkcija Agencije koju ona ostvaruje prema građanima, očigledno je da se potreba za prijavljivanjem pojedinačnih slučajeva korupcije stavlja na sam vrh prioriteta u borbi protiv korupcije, što se može videti i iz percepcije važnosti antikoruptivnih mehanizama (grafikon 10). Moгуćnost prijavljivanja slučajeva korupcije i procesuiranje prijavljenih slučajeva treba zbog toga sa velikom ozbiljnošću uzeti u obzir u budućem projektovanju rada Agencije, makar kada je reč o odnosu prema građanima kao ciljnoj grupi.
2. Drugi po učestalosti napredak do kog je dovelo osnivanje i rad Agencije odnosi se na **promenu svesti građana** o tome šta je korupcija, kako se ona može prepoznati, koje su štetne posledice koje proizvodi i na koje načine se može boriti protiv ove pojave. Promena svesti javnosti smatra se važnim preduslovom za efikasno bavljenje prevencijom ili suzbijanjem korupcije, makar u grupi onih koji su ovu temu pomenuli kao nešto u čemu vide doprinos Agencije. S obzirom da ne postoje standardi u oblasti jačanja i podizanja svesti u smislu u kom se može reći da u toj oblasti u nekom trenutku treba stati sa aktivnostima, jer je „svest izgrađena“, ovo svakako može i treba da bude jedna od kontinuiranih aktivnosti Agencije u budućem periodu.
3. Jedan broj ispitanika u grupi organa javne vlasti kao važan doprinos Agencije vidi **vraćanje poverenja javnosti u sistem u celini**, bilo posredno, putem poverenja u Agenciju, bilo neposredno, zbog činjenice da u državi postoji jedna takva institucija koja se bavi rešavanjem ozbiljnog društvenog problema kakav je korupcija. Zbog toga, Agencija treba da iznađe mehanizme kojima će se „nametnuti“ kao čuvar javnog interesa (u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije), što će značajno uticati na legitimitet, kako Agencije, tako i državnih institucija u celini.

Uprkos relativno dobrim pokazateljima u smislu ocene efekata rada, kapaciteta, uloge i mesta Agencije, vrlo važan podatak istraživanja je i da predstavnici javnog sektora u većoj meri smatraju da Agencija treba da unese određene promene u svoj rad (33%) nego što je broj onih koji smatraju da je celokupan dosadašnji rad takav da ne zahteva nikakve promene (14%). Osim toga, dominira stav da javni službenici, ipak, nemaju dovoljno informacija o radu Agencije (53%) da bi mogli da donesu svoj sud da li su promene u radu potrebne ili ne.

## Grafikon 15. Da li smatrate da Agencija treba da menja nešto u svom radi i u kom pravcu?



Oni ispitanici koji su odgovorili da smatraju da treba da dođe do određenih promena u radu Agencije, imali su mogućnost da odgovore i šta je to što bi trebalo promeniti. Odgovori su naknadno klasifikovani u određene kategorije, koje se mogu podeliti na sledeće podgrupe:

### 1) *Dosledno sprovođenje postojećih nadležnosti*

U odgovor koji je nazvan „dosledno sprovođenje postojećih nadležnosti“ nalaze se sledeći predlozi: Agencija treba da postupa u sprovođenju svojih nadležnosti uz poštovanje principa „postupati na jednak ili sličan način, u istim ili sličnim situacijama, i u svakoj istoj ili sličnoj situaciji,“ odnosno konzistentnosti postupanja u istim ili sličnim slučajevima; da treba da prati i kotroliše sprovođenje mera koje je ovlašćena da formuliše, da postupa proaktivno u okvirima koje zakonski okvir poverava, pa sve do uopštenih komentara „da treba da radi svoj posao“. Odgovore ovakvog tipa, koji se generalizacijom mogu nazvati „dosledno sprovođenje nadležnosti“, dalo je 15% ispitanika.

### 2) *Proširenje postojećih nadležnosti*

Drugo mesto po obimu datih odgovora dele dve vrste preporuka (12%). Jedna se odnosi na proširenje postojećih nadležnosti, što je preporuka koja se ne odnosi samo na rad Agencije, već zahteva konsenzus šireg kruga aktera, ali ukazuje na pravac u kom se razmišlja o mogućem promenama u radu. Osim opštih odgovora koji su ušli u ovu kategoriju („Agenciji treba dati šira ovlašćenja“), konkretne promene u nadležnostima odnosile su se uglavnom na davanje određenih ovlašćenja iz domena rada policije ili tužilaštva („mogućnosti da sprovede istragu sličnu kao policija ili tužilaštvo“), ali i sudova („mogućnost da sankcioniše prekršioce“).

### 3) *Veća prisutnost Agencije u javnosti*

Zanimljiva je i preporuka koja se odnosi na to da Agencija treba u većoj meri da bude prisutna u javnosti, pre svega u medijima, jer je to vrsta jačanja njenog uticaja. Agenciji se zamera da nije dovoljno prisutna u javnosti, da veliki broj onih na koje se njen rad odnosi ili se može odnositi ne zna mnogo o Agenciji, a sve to značajno umanjuje njen uticaj. Kada je reč o eventualnoj konkretizaciji sadržaja koji mogu i treba da budu predmet u javnom nastupu, jedan broj ispitanika u javnom sektoru očekuje ne samo informacije o ukupnom radu i učincima Agencije,

već i informacije o konkretnim slučajevima na kojima Agencija radi, a koji mogu ukazivati na određene modele koruptivnog ponašanja.

#### *4) Veća nezavisnost u radu*

Svaki deveti ispitanik u javnom sektoru (11%) smatra da bi Agencija trebalo da bude nezavisnija u svom radu, odnosno to je broj onih koji sada sumnjaju u njenu nezavisnost. Zavisnost Agencije se percipira pre svega kao politička, odnosno kao nedovoljna samostalnost od izvršnih organa vlasti i političkih stranaka. Uprkos preporuci da treba jačati neutralnost Agencije, u nekim od odgovora jasno je iskazana sumnja da se to zaista može postići, jer se puna nezavisnost institucije koja se bavi osetljivim pitanjem kao što je korupcija smatra gotovo nemogućim u okolnostima u kojima Agencija sprovodi svoje nadležnosti. Iz upitnika se mogao pročitati i komentar da je Agencija selektivna u svom radu, odnosno da upravo pod političkim uticajima, arbitrarno odlučuje protiv koga će pokrenuti određene mehanizme ili to neće učiniti.

#### *5) Bolja saradnja sa drugim institucijama*

Svaki deseti ispitanik u javnom sektoru smatra da Agencija treba u većoj meri da saraduje sa drugim institucijama, pre svega onim koje se u određenim aspektima takođe bave pitanjem korupcije (policija, tužilaštvo, sud, druge nezavisne institucije čije su nadležnosti tiču tema koje su od značaja za sprečavanje i borbu protiv korupcije). U tom pravcu, slede i preporuke da Agencija treba da bude aktivnija na iniciranju saradnje i bolje koordinacije sa drugim državnim institucijama.

#### *6) Povećanje brzine i efikasnosti rada*

Jedan broj odgovora sadrži zamerke na brzinu i efikasnost rada Agencije. Naime, smatra se da bi Agencija trebalo brže da reaguje i efikasnije rešava svoje predmete, kako bi mogla da prikaže prave rezultate svog rada.

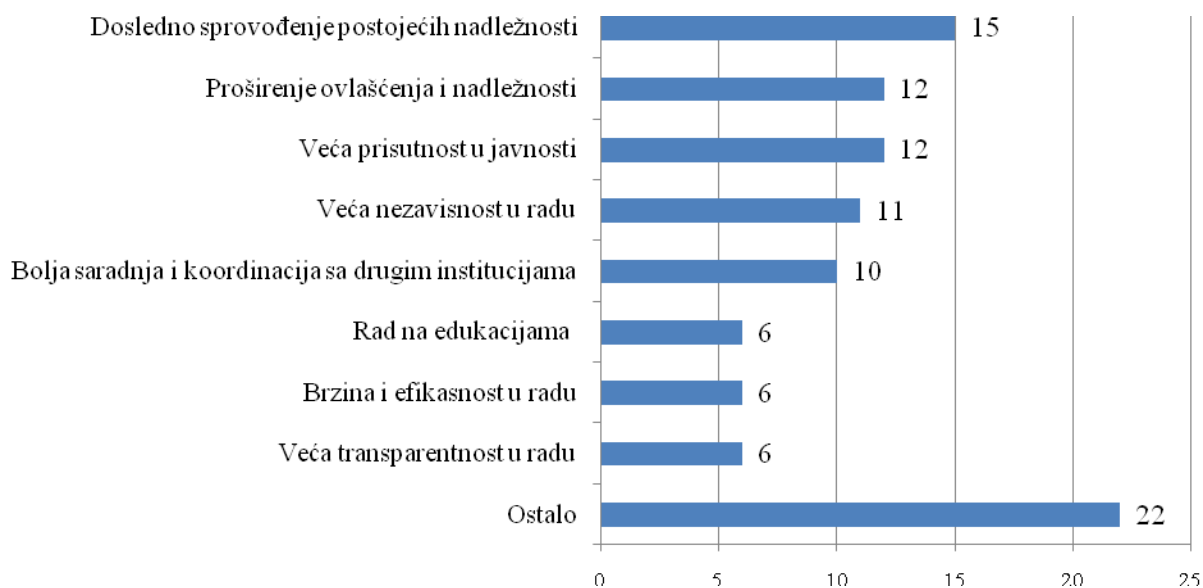
#### *7) Ostale preporuke za promene u radu*

U komentarima ovog pitanja, moglo se naići i na sugestije da Agencija treba da bude **transparentnija** u svom radu, da treba što više informacija iz delokruga svog rada da objavljuje u medijima ili na svom sajtu, na sopstvenu inicijativu.

U navođenju određenih, konkretnih nadležnosti u kojima Agencija treba da „pojača“ svoje aktivnosti, navode se **permanentne edukacije i podizanje svesti o korupciji**.

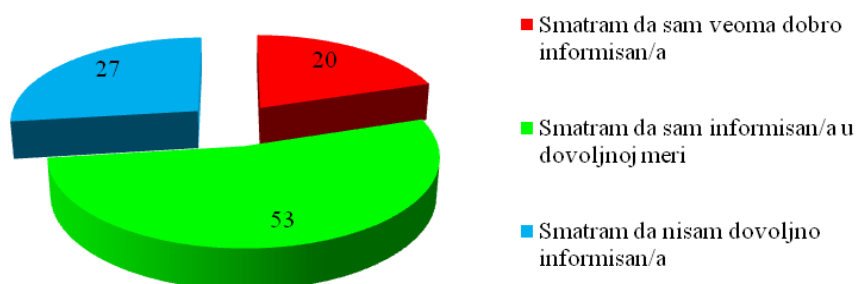
Veliki broj odgovora se nije mogao obraditi sa stanovišta njihove statističke relevantnosti, odnosno predstavlja pojedinačne odgovore, koji u zbiru čine 22% odgovora.

**Grafikon 16. Pravci promena u radu Agencije**



Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđeno je uvođenje niza antikoruptivnih mehanizama, čiji su obveznici organi javne vlasti i javni funkcioneri. Prvi korak u ispunjavanju obaveza predviđenih ovim mehanizmima jeste pravovremena i tačna obaveštenost svih onih na koje se te obaveze odnose o postojanju takvih mehanizama i načinima njihovog ispunjavanja. Nešto više od polovine ispitanika smatra da ima dovoljno informacija o obavezama koje organi javne vlasti i funkcioneri imaju prema Zakonu i drugim propisima Agencije (53%), a još svaki peti smatra da je veoma dobro upoznat. Iz ovakvog nalaza može slediti zaključak da potreba informisanja javnog sektora o obavezama da sprovede različite antikoruptivne mehanizme nije nešto što bi trebalo da bude prioritet Agencije. Međutim, s obzirom na već pomenutu činjenicu da istraživanjem nije proveravana realna informisanost, kao i na to da ljudi često subjektivno sebe procenjuju kao bolje informisane nego što to jesu, ova aktivnost svakako ne može biti zanemarena, posebno u situacijama u kojima se uvode novine u mehanizmima za ispunjavanje obaveza (na primer, nove forme izveštavanja o imovini funkcionera, mehanizmi za usvajanje planova integriteta i slično).

**Grafikon 17. Kako procenjujete Vašu informisanost o obavezama koje organ javne vlasti u kom radite/funkcioneri u njemu, imaju prema zakonu i drugim propisima Agencije?**

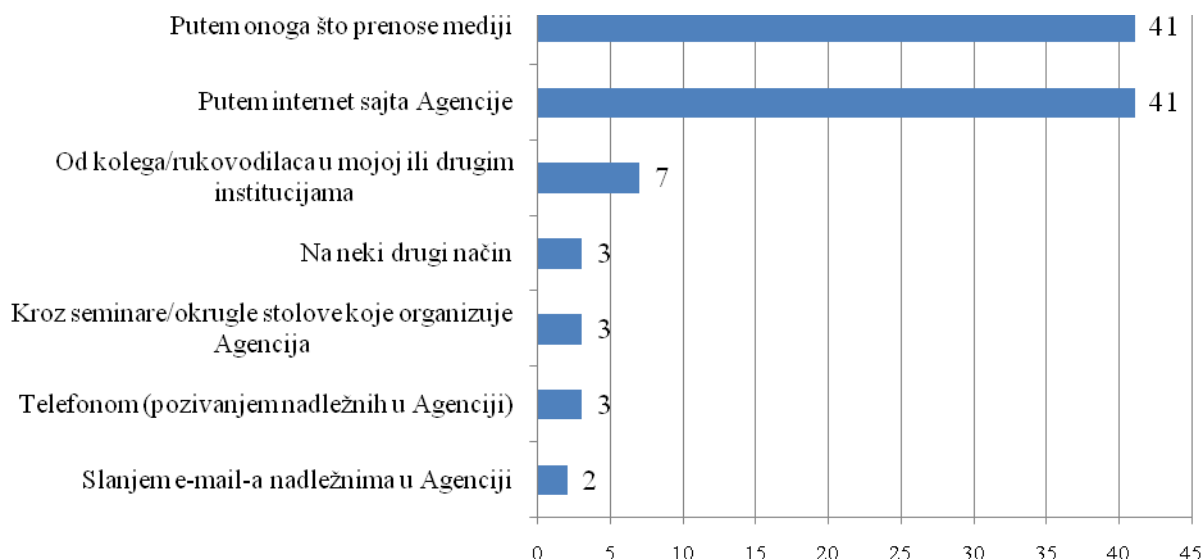


I u slučaju izvora informisanja o obavezama organa javne vlasti i funkcionera dominiraju mediji i internet sajt Agencije. Tema načina informisanja je istraživana na dva načina – ispitanici su imali priliku da za svaki od načina iskažu dimaniku kojom se na svaki pojedinačni način informišu (tabela 8), a potom da izaberu jedan koji najčešće koriste. Oba nalaza ponovo ukazuju na važnost činjenice da se sve ono što se u javnosti putem medija pojavljuje, a ima za cilj informisanje organa javne vlasti o obavezama koje imaju, mora biti precizno i dobro prezentovano. Osim toga, važnost stalnog i blagovremenog ažuriranja internet prezentacije i njegovo opremanje bitnim i sadržajnim informacijama je ključni preduslov za dobro informisanje ove ciljne grupe na koju se rad Agencije odnosi.

**Tabela 8. Na koji način i koliko često se informišete o radu Agencije i obavezama koje organ javne vlasti u kom radite/funkcioneri u njemu imaju prema zakonu o Agenciji i drugim propisima? (podaci prikazani po opadajućim vrednostima prema koloni „Redovno“)**

|   | Redovno | Povremeno | Retko | Nikada | Ukupno |
|---|---------|-----------|-------|--------|--------|
| Putem onoga što prenose mediji                          | 33      | 53        | 9     | 5      | 100    |
| Putem internet sajta Agencije                           | 15      | 43        | 24    | 18     | 100    |
| Od kolega/rukovodilaca u mojoj ili drugim institucijama | 6       | 37        | 34    | 23     | 100    |
| Kroz seminare/okrugle stolove koje organizuje Agencija  | 5       | 14        | 23    | 58     | 100    |
| Telefonom (pozivanjem nadležnih u Agenciji)             | 2       | 15        | 23    | 60     | 100    |
| Slanjem e-mail-a nadležnima u Agenciji                  | 2       | 9         | 24    | 65     | 100    |

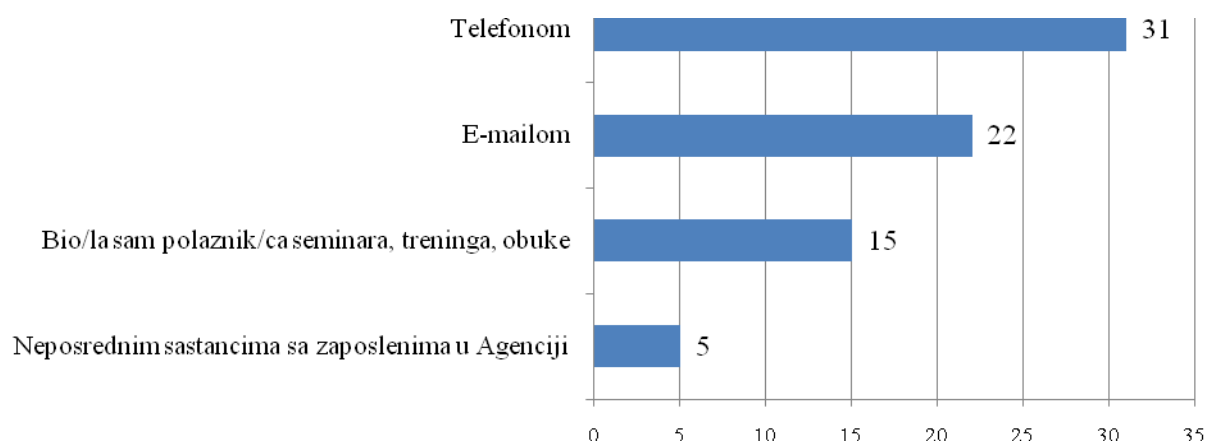
**Grafikon 18. Koji od prethodno navedenih načina prvenstveno koristite kada se informišete o radu Agencije i obavezama koje organ javne vlasti u kom radite/funkcioneri u njemu imaju prema zakonu O Agenciji i drugim propisima Agencije?**



Kada je reč o oblicima direktne komunikacije sa zaposlenima u Agenciji, oni koji su do sada imali priliku da komuniciraju, to su najčešće činili telefonskim putem (31%), a potom i putem elektronske pošte (22%).

### Grafikon 19. Dosadašnji obim i kanali neposredne komunikacije

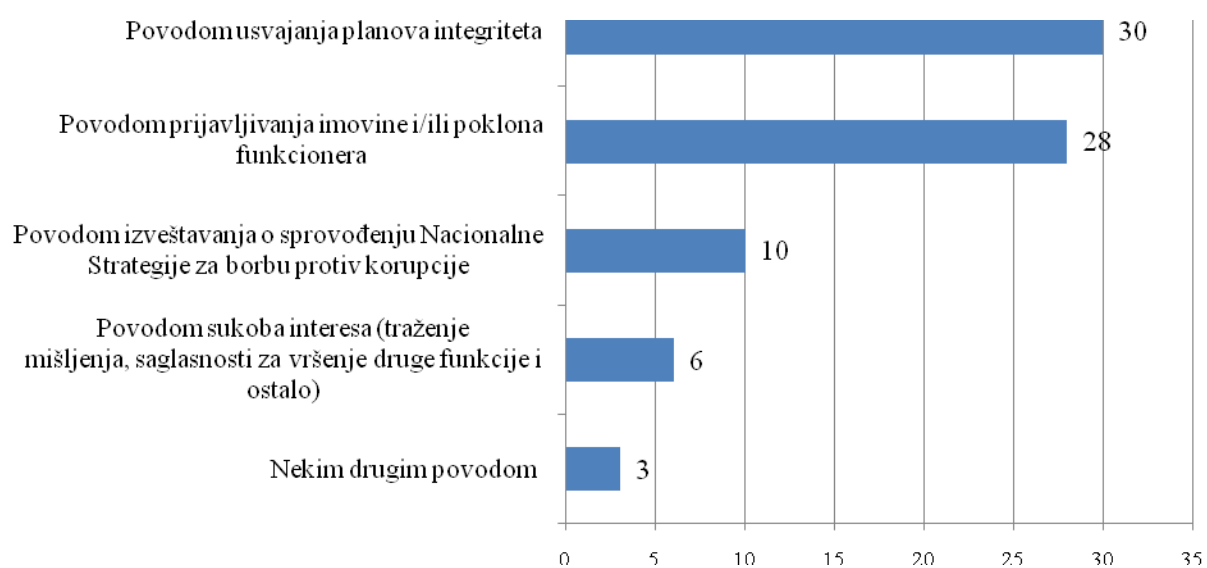
(% odgovora za svaki od ponuđenih vidova komunikacije)



Dosadašnja komunikacija javnih službenika sa Agencijom uglavnom je bila posvećena usvajanju planova integriteta, što je i očekivano, s obzirom da svaki organ javne vlasti (a ima ih blizu 5000), ima obavezu da donese ovaj dokument, a da Agencija pruža stručnu i tehničku pomoć svim drugim institucijama u tom procesu. Na drugom mestu po učestalosti povoda komunikacije nalazi se prijavljivanje imovine funkcionera, što je takođe očekivan podatak, imajući u vidu da je Agencija od 2011. godine uvela nov mehanizam elektronskog prijavljivanja imovine funkcionera. Svaki deseti ispitanik tvrdi da je sa Agencijom komunicirao povodom izveštavanja o sprovođenju Nacionalne strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije.

### Grafikon 20. Najčešći povod neposredne komunikacije sa Agencijom

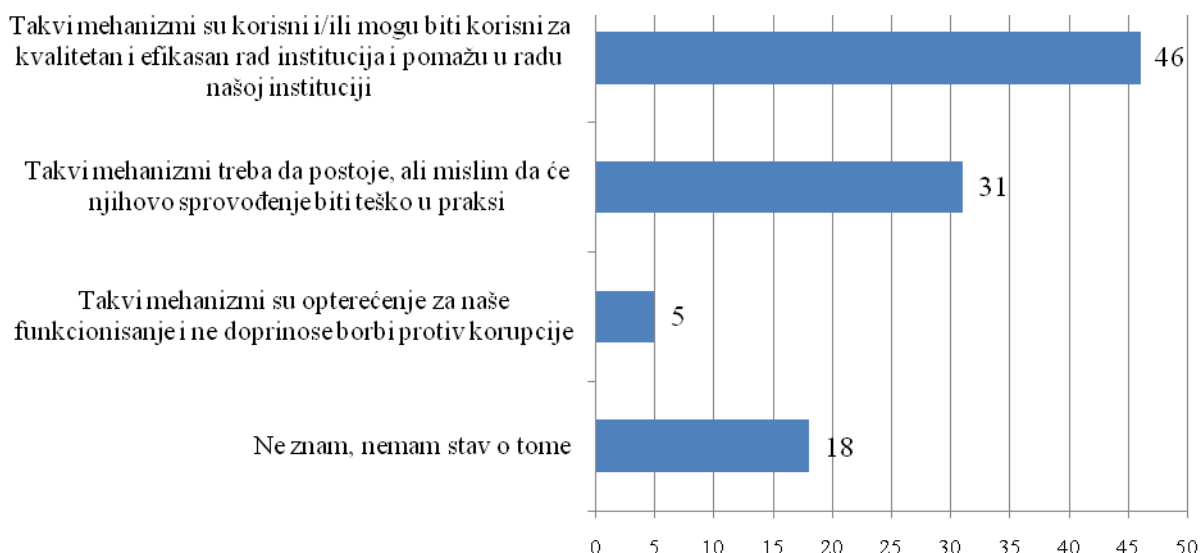
(% odgovora za svaki od ponuđenih povoda komunikacije)



Većina institucija smatra da su mehanizmi za borbu protiv korupcije koje Agencija ima u svojoj nadležnosti korisni, kako za borbu protiv korupcije, tako i za rad i integritet same institucije

(46%). Međutim, ne ohrabruje podatak da skoro trećina njih (31%) smatra da takvi mehanizmi treba da postoje, ali da će njihova implementacija verovatno biti veliki izazov. Pitanje je zbog čega uopšte u ovom slučaju pomenuta grupa ispitanika i smatra da nešto treba da postoji ukoliko neće moći da se primeni? Odgovor delimično leži i u tome što nije socijalno prihvatljivo reći da su neke antikoruptivne mere loše ili da ne treba da postoje, pa je jednostavnije iskazati sumnju u njihovu efikasnu primenu. Samo 5% ispitanika je otvoreno priznalo da takve mehanizme smatra više opterećenjem za svakodnevno funkcionisanje institucije nego što ih smatra efikasnim metodom za sprečavanje i borbu protiv korupcije. Ovaj podatak govori o tome da je veoma važno steći poverenje ove ciljane grupe da mehanizmi koje Agencija primenjuje imaju određene efekte, odnosno da su oni **zaista** primenljivi u praksi – u suprotnom, ako ne bude bilo uvida u efekte tih mehanizama, ukoliko oni ne budu izmereni i predstavljeni kao korisni, postoji realna opasnost da se grupa onih koji biraju odgovor da su takvi mehanizmi „neprimenljivi“ povećava, čime bi oni izgubili svoj smisao.

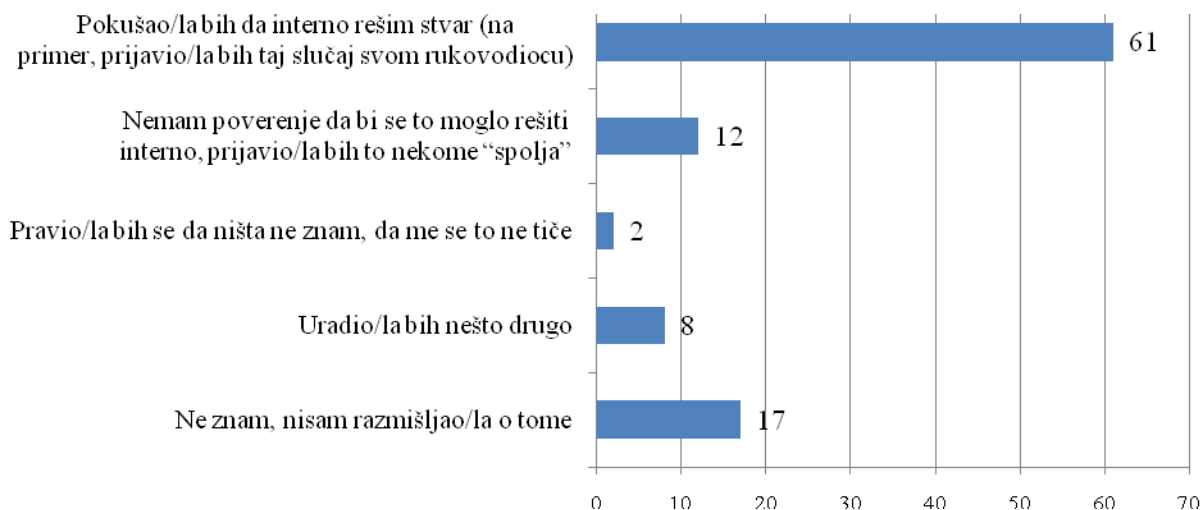
**Grafikon 21. Kakav je Vaš stav prema mehanizmima za borbu protiv korupcije koje razvija Agencija i koji se odnose na funkcionisanje Vaše institucije?**



Poslednji deo istraživanja odnosi se na temu zaštite uzbunjivača, odnosno lica koja prijavljuju sumnju na korupciju. Naime, Agencija je u 2011. godini usvojila Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju, koji reguliše postupanje Agencije u pružanju zaštite licu koje prijavi sumnju na korupciju u organu u kom radi. Istraživanje je bilo dobar povod da se utvrdi stav javnih službenika prema ovoj temi, odnosno da se utvrdi njihova spremnost i poverenje da se, u određenim okolnostima u kojima budu suočeni sa korupcijom, i sami nađu u ulozi „uzbunjivača“. Većina predstavnika javnog sektora bi slučajeve korupcije u organima u kojima rade najpre pokušala da reši interno, bez prijavljivanja slučaja korupcije nekome van institucije (62%). Ovaj podatak govori o činjenici da postoji relativno visok stepen „unutarinsitucionalnog“ poverenja, verovatno i solidarnosti, kao i pokušaja da se institucija sačuva od eksponiranja u javnosti po nečemu što je negativno, kao što je korupcija; 12% ispitanika iz javnog sektora nema poverenja u svoju instituciju i zbog toga bi slučaj korupcije prijavio isključivo nekome van svoje institucije.

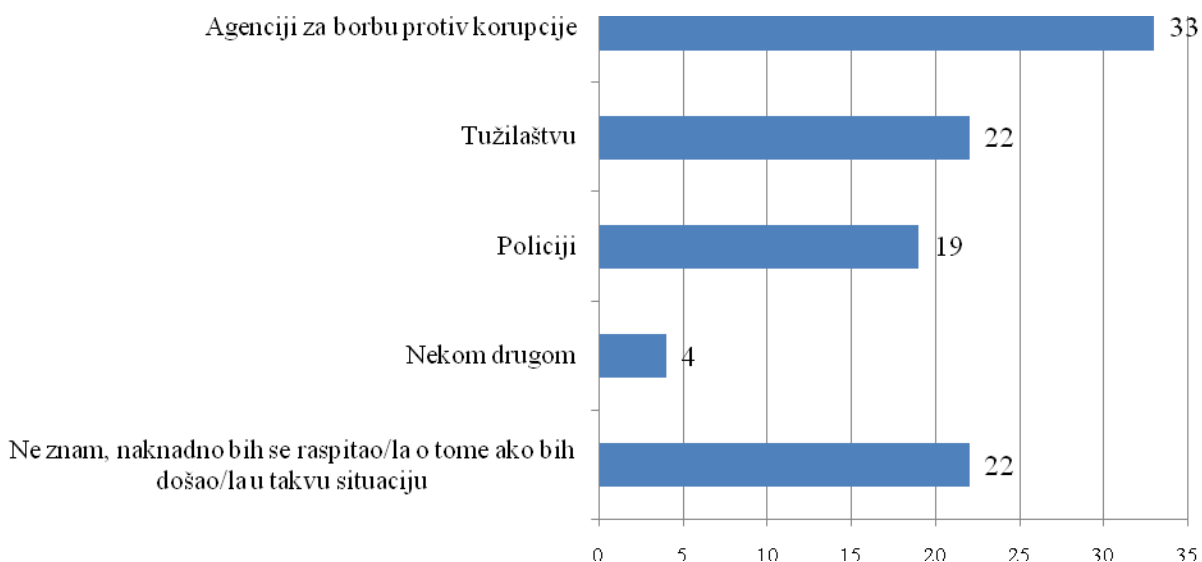


**Grafikon 22. Ukoliko biste imali pouzdana saznanja o postojanju korupcije u Vašoj instituciji, kako biste se ponašali prema tom saznanju?**



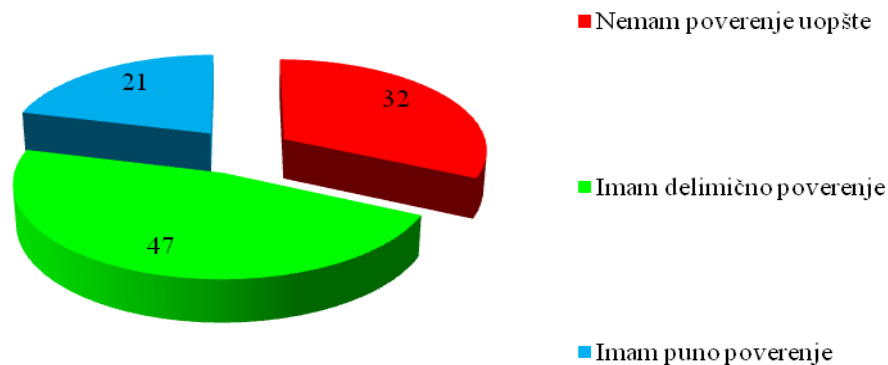
Pomenutih 12% ispitanika koji bi slučajeve korupcije prijavili nekome „spolja“ to bi najpre učinili Agenciji za borbu protiv korupcije, potom tužilaštvu, pa tek potom policiji. Jedan nemali broj ispitanika bi tek naknadno odlučio koja instanca je ta kojoj bi slučaj korupcije bio prijavljen.

**Grafikon 23. Kome biste najpre prijavili taj slučaj?**



U Agenciju, ali i u ceo sistem koji posredno i neposredno pruža zaštitu potencijalnim ukazivačima na slučajeve korupcije, čak trećina ispitanika uopšte nema poverenja, dok 47% njih ima samo delimično poverenje da ga sistem može zaštititi od odmazde u slučajevima prijavljivanja korupcije; tek svaki peti ispitanik ima puno poverenje u sistem. Ovo je ozbiljan signal i za Agenciju i za druge institucije koje se bave ovom tematikom, jer neće biti pravog i suštinskog prijavljivanja i otkrivanja slučajeva korupcije, ukoliko potencijalni uzbunjivači nemaju poverenja da će ih sistem zaštititi od potencijalne odmazde u ovim situacijama.

**Grafikon 24. Da li imate poverenje u to da bi Vas sistem zaštitio od “odmazde” ukoliko biste prijavili slučaj korupcije u Vašoj instituciji?**



## Osnovni nalazi i zaključci istraživanja

### Razumevanje korupcije i javnog interesa

- a) Jedna četvrtina javnih službenika (25%) pokazuje toleranciju na korišćenje ličnih veza i poznanstava sa građanima, kojima se na taj način, mimo procedura i pravila, ostvaruju određena prava. Takvo ponašanje nije ništa drugo do zloupotreba javnog ovlašćenja da se odlučuje na jedan ili drugi (arbitraran) način, odnosno da se zadovolji interes jedne strane, a na moguću štetu neke druge, koja u toj instituciji nema „vezu“ niti poznanstvo sa javnim službenikom. Osim toga, relativno visok stepen tolerancije postoji i u slučaju sukoba interesa, odnosno nespojivosti funkcija, bilo javnih funkcija međusobno, bilo javnih i privatnih.
- b) U ciljnoj grupi predstavnika organa javne vlasti dominira stav da korupcije nema bez „dve strane“ – dve trećine ispitanika (66%) smatra da su građani i javni službenici podjednako odgovorni za nastanak korupcije. Ukoliko tome dodamo nalaz da većina ispitanika smatra da je „ceo sistem postavljen tako da uzrokuje korupciju“ (56%), može se zaključiti da predstavnici javnog sektora smatraju da korupcija nastaje tako što pojedinci – građani i javni službenici - koriste postojeći sistem normi, pravila i propisa (ili njihovo odsustvo) kako bi sebi pribavili određenu privatnu korist na račun javnih resursa.
- c) Istraživanje potvrđuje nalaz drugih istraživanja u Srbiji, koja govore o tome da se korupcija vidi kao veoma rasprostranjen društveni problem. U ovom slučaju, 77% javnih službenika korupciju smatra najvećim društvenim problemom, dok se svega 19% njih sa tim ne slaže.
- d) Kao najveći uzroci korupcije u ciljnoj grupi predstavnika javnog sektora smatraju se uticaj političkih odluka na rad institucija i birokratski uzrok oličeni u postojanju velikog broja

procedura koje stoje kao prepreka za ostvarivanje prava i obaveza građana i sa tim u vezi, ostavljanje velike „sive zone“ da se koruptivnim praksama te procedure zaobiđu i postupci ubrzaju. Otklanjanjem ovih uzroka može se, prema mišljenju ispitanika, najpre suzbiti i sprečiti korupcija. Neke (očekivane) pojave koje pogoduju nastanku korupcije, javni službenici u nedovoljnoj meri vide kao takve, a reč je, pre svega, o netransparentnosti rada institucija i postojanju prevelikih diskrecionih ovlašćenja u odlučivanju.

- e) Većina ispitanika smatra da je „javni interes“ ono što se tiče interesa svih članova jedne zajednice, odnosno ono što je dovoljno opšte da se odnosi na dobrobit svakog pojedinca (62%). Ipak, nije ni mali broj onih koji izjednačavaju javni interes sa državnim interesom (11%) ili sa interesom malog broja ljudi koji upravljaju državom i koji „znaju“ šta je javni interes (10%). Najveći broj ispitanika smatra da je borba protiv korupcije od velike ili presudne važnosti za javni interes.

## **Metode borbe protiv korupcije**

- a) Više od tri četvrtine ispitanika iz javnog sektora (77%) smatra da je prevencija bolji metod sa borbu protiv korupcije od represije. Ovaj podatak ne znači da se represija, odnosno kažnjavanje, smatra manje bitnim, već da se u „konkurenciji“ ova dva metoda, prevencija smatra delotvornijom.
- b) Za budući rad Agencije je važan podatak da u javnom mnjenju službenika dominira nalaz da u borbi protiv korupcije nema dovoljno saradnje sa drugim institucijama, što je nešto na čemu, između ostalog, Agencija može bazirati svoj budući angažman; iako je utvrđeno da javnost sačinjena od javnih službenika smatra prevenciju efikasnijim metodom nego represiju, to ne znači da sankcionisanje nije bitno, jer 71% ispitanika smatra da se ona može iskoreniti i strogim kažnjavanjem počinitelaca.

## **Percepcija Agencije za borbu protiv korupcije**

- a) Polovina javnih službenika se o radu Agencije najčešće informiše putem medija (49%), odnosno o radu Agencije najviše saznaje iz onoga što se njenom radu govori u medijima. Ovo je važan podatak sa stanovišta odnosa sa javnošću, jer govori o tome da je veoma važno da Agencija vodi računa o tome kako, koliko često i sa kakvim sadržajem komunicira poruke medijima.
- b) Javni službenici dominantno smatraju da Agencija u svom radu zastupa i štiti javni interes (84%), da je otvorena za javnost (78%), da ume da identifikuje realne probleme (77%). Većina ispitanika smatra i da je osnivanje i rad Agencije doveo do pozitivnih efekata u borbi protiv korupcije (69%), mada se u ovom slučaju pojavljuje blizu jedne trećine onih koji se sa tim ili ne slažu ili ne znaju ništa o tome; 60% ispitanika smatra da u Agenciji rade stručni ljudi, s tim što je u slučaju ove tvrdnje najveći broj izabраниh odgovora „ne zna“, jedna trećina (34%). Javnost je podeljena između onih koji se slažu sa tim da je Agencija u stanju da

sprovodi svoje nadležnosti i da odoleva političkim uticajima i onih koji se ili ne slažu ili nemaju stav o tome. To su i oblasti u kojima je neophodno raditi u pravcu sticanja poverenja javnosti da Agencija zaista može da sprovodi i primenjuje sve ono zbog čega postoji, kao i da odoleva „političkim pritiscima“.

- c) Uprkos relativno dobrim pokazateljima u smislu ocene efekata rada, kapaciteta i uloge i mesta Agencije, vrlo važan podatak istraživanja je i da javni službenici u većoj meri smatraju da Agencija treba da unese određene promene u svoj rad (33%) nego što je broj onih koji smatraju da je celokupan dosadašnji rad takav da ne zahteva nikakve promene (14%). Promene u radu se odnose, pre svega, na neselektivno primenjivanje nadležnosti, proširenje nadležnosti, „agresivniji nastup“, veću prisutnost u medijima, transparentniji rad i veću nezavisnost u radu.
  
- d) Većina institucija smatra da su mehanizmi za borbu protiv korupcije koje Agencija ima u svojoj nadležnosti korisni, kako za borbu protiv korupcije, tako i za rad i integritet same institucije (46%). Međutim, ne ohrabruje podatak da skoro trećina njih (31%) smatra da takvi mehanizmi treba da postoje, ali da će njihova implementacija verovatno biti veliki izazov u budućnosti, zbog čega je važno vratiti poverenje i ukazati na konkretne koristi koji mogu postojati iz sprovođenja antikoruptivnih mehanizama.