

*Срђан Т. Корач**

Институт за политичке студије, Београд

*Александра Булатовић***

Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд

УЛОГА ОРГАНИЗАЦИЈА ГРАЂАНСКОГ ДРУШТВА У КОНСТИТУИСАЊУ АНТИКОРУПЦИЈСКЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ***

Сажетак

Рад истражује како су организације грађанског друштва у Србији, након политичких промена започетих 5. октобра 2000. године, одиграле суштинску улогу у артикулисању корупције као виталног јавног питања, подизању свести јавности и вршењу притиска на тадашње власти да уврсти ово питање у политички дневни ред. Наша анализа се фокусира на два нивоа активности организација грађанског друштва: 1) истраживачке напоре у циљу правилног разумевања феноменологије корупције као првог корака ка доброј концептуализацији различитих антикорупцијских мера, и 2) образовне иницијативе које имају за циљ преношење знања и добре праксе у погледу методологије и политике борбе против корупције из постиндустријских друштава и посткомунистичких земаља. Временски оквир наше анализе обухвата период од 5. октобра

* Имејл-адреса: srdjan.korac@ips.ac.rs.

** Имејл-адреса: aleksandra.bulatovic@instifdt.bg.ac.rs.

*** Рад је настао у оквиру планова научно-истраживачке делатности за 2022. годину Института за политичке студије у Београду и Института за филозофију и друштвену теорију Универзитета у Београду, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

2000. до децембра 2005. године, који видимо као почетну фазу ангажовања организација цивилног друштва у антикорупцијској политици у Србији, пре доношења прве националне антикорупцијске стратегије. Упркос широком спектру активности и скромним ресурсима, организације грађанског друштва су имале утицај на деловање власти, јавних институција и медија. Аутори закључују да су антикорупцијска достигнућа српских организација грађанског друштва у посматраном периоду била релативно ограничена хроничним дефицитом политичке, професионалне и моралне одговорности свих друштвених актера, а што је све посредно исход „системске грешке” у стратешком осмишљавању јавних политика у борби против корупције – непрепознавање одсуства партиципативне политичке културе.

Кључне речи: организације грађанског друштва, грађанско друштво, корупција, антикорупцијска политика, транзиција, демократија

ГРАЂАНСКО ДРУШТВО КАО ЗАСТУПНИК КОЛЕКТИВНИХ ИНТЕРЕСА

Савремени демократски поредак почива на институционализованом учешћу грађана у одлучивању о јавним пословима и од изабраних представника у органима власти очекује се да заступају интересе већине и да јој одговарају за осмишљавање и спровођење јавних политика и програма (Harison 2004, 250–274; Veri 2007, 346–358). Ограничене могућности за остварење интереса институционалним путем услед неделотворности јавних институција у модерним постиндустријским и транзиционим демократијама подстичу грађане на алтернативне начине утицаја, односно политички захтеви се артикулишу ван традиционалног институционалног оквира – у подручју грађанског друштва.

Појам грађанског друштва заправо означава подручје приватног у савременој демократски уређеној политичкој заједници, у којем се грађани слободно удружују ради остварења појединих колективних интереса, а производи тог удруживања потом делују аутономно у односу на државу и њене установе (Heјvud 2004, 21). Будући да се у социјалној пракси сфере грађанског друштва

и демократске државе узајамно прожимају услед тесних међусобних веза друштвених институција које утичу на наше животе, концепт грађанског друштва се користи да би се нагласило да је држава само одраз удружених воља грађана, те да су политичке институције у моралном и социјалном погледу од секундарне важности (Robertson 2004, 75–76). У теоријским расправама често се истиче да су иницијативе грађанског друштва значајне јер у себи носе изворе социјалног капитала и реципроцитета, без којих нема успешне демократије (Kenny 2007, 91–95). Грађани који деле заједничке вредности, ставове и интересе спонтано стварају мање или више формалне *ad hoc* групе како би издејствовали решење неког јавног питања или осигурали задовољење неке колективне потребе, а коју не пружају ни држава нити приватни сектор посредством тржишних механизма (LeRoux and Feeney 2015, 12). Када постоји критична маса заинтересованих грађана, а за остварење циља је неопходна дугорочна акција, иницијатива добија одређен степен унутрашње организације, конзистентан програм деловања и препознатљив идентитет у јавности. Тако постепено настаје нови облик учешћа грађана у животу демократски уређене политичке заједнице – организација грађанског друштва (или невладина организација).

Без улажења у сложену академску дебату о концептуализацији овог политичког феномена, у нашем раду користећемо синтетички појам организације грађанског друштва који обухвата следећа структурна обележја. Прво, организација грађанског друштва увек има аутохтоно и јасно дефинисану мисију окренуту остварењу циљева од добробити за целокупну политичку заједницу, а који су утемељени на заједничким вредностима и непрофитној природи предузетог колективног подухвата (LeRoux and Feeney 2015, 22–26). Друго, организација грађанског друштва има посредничку улогу којом повезује колективне интересе појединих сегмената друштва са институционализованим каналима политичке партиципације, чиме премошћује или надомешћује „затвореност” регуларних политичких процедура за отварање нових јавних питања или заступање интереса маргиналних друштвених слојева и група. Треће, организација грађанског друштва покушава да смањи јаз између партикуларних интереса и општег добра, између отуђеног појединца и заједнице у којој живи, те између тежње за остварењем појединачне слободе и солидарности са суграђанима (Kenny 2007, 94). Четврто, организација грађанског друштва нуди пут ка колективној еманципацији од

отуђености политичког живота у раном 21. веку, условљене партијским системом окошталим у „великим наративима” и тесном интересном повезаношћу политичких и корпоративних елита.

Улога грађанских иницијатива у надзору квалитета рада јавних институција има употребну вредност за нашу анализу деловања организација грађанског друштва у контексту покретања антикорупцијске политике у Србији, зато што посматрамо почетни период изградње демократских институција након политичких промена од октобра 2000. године (Harris 2006, 131–132). У средишту наше анализе је тип организација грађанског друштва усмерен преваходно на проучавање јавних политика (тзв. *think tanks* или *policy research institutes*). Реч је о организацијама грађанског друштва које окупљају стручњаке ради проучавања проблема у креирању и спровођењу јавних политика, производе стручне студије о томе, представљају их јавности, те на основу налаза састављају препоруке које потом дају на увид политичким одлучиоцима и заговарају њихову примену (Granados and Knoke 2005, 298–299). Такође, овај тип организација спроводи и образовне програме – у виду организације јавних догађаја (семинара, трибина, скупова) и издавачке делатности – ради јачања свести јавности о постојању неког друштвеног проблема који није у довољној мери препознат или није део званичне јавне политике. Успех у обављању надзорне функције преваходно зависи од расположивих људских и материјалних ресурса, стручних знања, вештина и способности да се стекне подршка друштвених актера и привуче пажња медија и јавности (Garton 2009, 59). Експертиза у уским деловима или појединим питањима јавних политика у споју са ефикасним радом условљеним малим бројем одлично координисаних активиста, даје организацијама грађанског друштва добру основу за надгледање поступања јавних службеника (Jun 2006, 217–218).

БУЋЕЊЕ ПОСТПЕТОКТОБАРСКЕ СРБИЈЕ: КРИВУДАВИ ПУТ КА АНТИКОРУПЦИЈСКОЈ ПОЛИТИЦИ

У моделима антикорупцијске борбе развијаним током последње деценије 20. века преовладало је становиште о виталној улози грађанског друштва у стратегијама сузбијања корупције (видети шире Riley 1998). Недавно сачињена Ротбергова студија (*Robert*

I. Rotberg) посвећена упоредној анализи борбе против корупције – једнако у постиндустријским друштвима и мање развијеним земљама – потврђује значај разноврсних невладиних актера у позитивним примерима обуздавања системских корупцијских пракси (Rotberg 2020). На међународноправном плану, значај контролне улоге организација грађанског друштва у контексту јачања интегритета јавне управе препознат је већ 2003. године Конвенцијом УН против корупције. Тако је чланом 13 прописана обавеза држава да предузимају мере за подстицање активног учешћа појединаца и група изван јавног сектора у спречавању и борби против корупције (UNCAC 2003). Студија Организације за економску сарадњу и развој (*Organization for Economic Cooperation and Development – OECD*) о учешћу организација грађанског друштва у антикорупцијским мерама у југоисточној Европи, објављена 2002. године, такође је нагласила виталну важност улоге овог сегмента друштва у ширем контексту демократизације и стабилизације региона, посебно под окриљем Антикорупцијске иницијативе Пакта за стабилност (*Stability Pact Anti-Corruption Initiative – SPAI*), покренуте 2000. године (OECD 2002, 3). Свеобухватни приступ конципиран и усаглашен у оквиру те иницијативе сврстао је развој активног грађанског друштва у пет стубова антикорупцијске политике (OECD 2002, 3).

Ангажман балканских невладиних организација у борби против корупције у јавном сектору заснивао се почетком 21. века на релативно високом степену поверења јавности. Посредан доказ поверења може се пронаћи у резултатима истраживања јавног мњења о нивоу корумпираности различитих професионалних група, спроведеног 2002. године у оквиру пројекта Иницијативе за правни развој југоисточне Европе (Dimov 2003, 285–288). Ипак, чини се да је антикорупцијска политика у друштвима југоисточне Европе убрзо упала у ћорсокак. Након првих неколико година током којих су биле спроведене кампање јачања свести јавности о штетности корупције као друштвеног феномена и пројеката усмерених на увршћивање корупције у политички дискурс и дневни ред јавних политика, резултати су били упитни.¹ Тисне и Смилов (*Martin Tisné, Daniel Smilov*) оценили су 2004. године да су грађани региона постали фрустрирани јер антикорупцијске кампање нису

¹ Интервју са проф. др Александром Фатићем, оснивачем и директором Центра за менаџмент (касније преименованог у Центар за безбедносне студије), вођен током фебруара 2022. године.

дале конкретне резултате у сузбијању злоупотреба у раду јавних институција, те да растући цинизам прети да угрози поверење у демократске институције и подршку спровођењу транзиционих реформи (Tisné and Smilov 2004, 14). Двојица аутора због тога наглашавају да организације грађанског друштва треба да наставе са антикорупцијским акцијама јер притисак грађанског друштва може да утиче на одлуке чак и корумпиране владе, те да је за успешно мотивисање грађанског активизма неопходно стручно знање о феноменологији корупције и њеним штетним учинцима на друштво и квалитет живота (Tisné and Smilov 2004, 17–21).

У Србији је текао транзициони процес сличним темпом, обележен бројним концептуалним недоследностима, практичним застојима и повременим прекидима, те одустајањем од појединих реформских мера, тј. услед уласка у „транзициони умор” (Begović i др. 2005). Након покретања свеобухватне али одоцнеле друштвене реформе, организације грађанског друштва прерасле су један од најзначајнијих стубова транзиције, посебно на плану преображаја односа јавних институција према грађанима. Феномен корупције, највећа препрека деловању јавних служби и ефикасном спровођењу реформског процеса, неизбежно је доспео у фокус грађанских иницијатива услед слабих резултата државних органа у откривању и процесуирању коруптивних кривичних дела извршених за време режима Слободана Милошевића. Почетни ентузијазам јавности у погледу брзине и дубине реформског захвата био је уздрман, јер су грађани гајили велика, а по појединим јавним питањима и неумерена очекивања од деловања релативно младих организација грађанског друштва, које су тек са октобарским политичким променама почеле да се појављују на хоризонту грађанског друштва.

Будући да је борба против корупције актуелна и након две деценије спровођења српске верзије „транзиције без краја”, наше истраживање је усредсређено на рашчлањавање пионирске улоге коју су организације грађанског друштва имале на покретање антикорупцијских иницијатива у Србији након петооктобарских промена. Такође, истраживање се односи и на учвршћивање антикорупцијске политике као једног од основних питања јавне дебате и мерила оцењивања укупног напретка транзиционе реформе и евроинтеграција (Pegić 2015). У средишту наше анализе налазе се две равни деловања невладиног сектора: 1) истраживачки подухвати усмерени на исправно разумевање феноменологије корупције као

претходног корака ка ваљаној концептуализацији широког опсега антикорупцијских мера, и 2) образовне иницијативе предузете ради трансфера знања и добре праксе у области антикорупцијске методологије и политике из постиндустријских и других посткомунистичких земаља. Одабир две наведене равни почива на нашој претпоставци да је виталан значај организација грађанског друштва за артикулисање корупције као јавног проблема и њено увршћивање на дневни ред политичке дебате, управо највише видљив у истраживању и образовању, будући да су они били нужни први кораци ка ваљаном осмишљавању антикорупцијске политике и стварању пратеће подршке јавности за њено усвајање и спровођење унутар оквира демократског процеса. У временском погледу, анализа обухвата раздобље од октобра 2000. до 2006. године, што ми видимо као почетну фазу ангажовања организација грађанског друштва у антикорупцијској политици у Србији. Определили смо се за наведени период јер је Народна скупштина Републике Србије у децембру 2005. године усвојила Националну стратегију за борбу против корупције, а потом 2006. године и Акциони план за њено спровођење, чиме су званично кровним документима и утврђени садржај антикорупцијске политике и конкретне обавезе државних органа (NSBPK 2005).

Истраживање феноменологије корупције

Упознавање појавне разноврсности и вишеслојности корупцијске праксе у конкретном социјалном контексту неопходан је корак у осмишљавању делотворне антикорупцијске политике на нивоу једне политичке заједнице и, шире гледано, читавог друштва. Организације грађанског друштва чувају и заступају јавне интересе у области антикорупцијске политике осмишљавањем и спровођењем емпиријских истраживања о томе где се нпр. налазе жаришне тачке корупције у јавном сектору, како изгледају корупцијски механизми у појединим областима јавних политика, те колика је фактичка и потенцијална штета по опште добро. Сврха истраживања феноменологије корупцијских пракси у једном друштву или јавном сектору је да подстакне ширу јавност на вршење притиска на државне органе да отклоне утврђене дисфункционалности. Због тога студије обично садрже конкретне препоруке које одлуке и активности влада треба да предузме како би спречила

или сузбила будуће морално погрешно поступање, те на тај начин поправила квалитет пружања јавних услуга.

Утолико је од самог почетка антикорупцијског ангажовања невладиног сектора у Србији истраживачка делатност представљала једно од приоритетних подручја првих грађанских иницијатива у овој области. Организације грађанског друштва које су настале крајем деведесетих година 20. века и непосредно након политичких промена од 2000. године, окупиле су угледне стручњаке из различитих научних дисциплина из области друштвених и хуманистичких наука, а који су поседовали и додатни квалитет грађанске храбрости потребне да се урони у проблематику чије постојање је у време режима Слободана Милошевића негирала званична власт. Уз то, на институционалном нивоу постојао је недостатак интереса у оквиру академске заједнице да истраживачки фокусира феномен корупције, не сматрајући то довољно актуелним друштвеним проблемом који је потребно систематично проучавати.² Тако су домаће организације грађанског друштва прво морале да надоместе одсуство воље присутно у највећем броју јавних научних и високообразовних институција и да преузму улогу својеврсних независних научноистраживачких установа. Због тога је учешће у планирању јавних политика увек било велики изазов и са неизвесним финалним исходом. Александар Фатић, који је био укључен у бројне антикорупцијске пројекте за које су организације грађанског друштва добијале подршку билатералних и мултилатералних донатора, сведочи да ниједан домаћи стручњак за борбу против корупције није био део државног тима задуженог за израду Националне стратегије за борбу против корупције. Одсуство стручњака у осмишљавању кривног документа за нормирање прописа и одређивање правца деловања институција у борби против корупције резултирало је у, према Фатићевој оцени, свођењу тадашњег језика формалних докумената и структура на „листу жеља”, а не у креирању оперативно употребљивих докумената, што је потом довело и до међусобне садржинске или временске неусклађености нормативе – на шта су организације цивилног друштва указивале, али без успеха. То је условило да, на пример, кључни посао који се односи на Националну стратегију за борбу против корупције, односно рад на дизајнирању, оснивању и динамизацији Агенције за борбу против корупције, који је тим документом предвиђен, није

² Интервју са проф. др Александром Фатићем.

био урађен истовремено са самим стратешким документом. То је довело до кашњења у почетку рада Агенције, иако је Акциони план за борбу против корупције усвојен већ наредне године.

Део антикорупцијских иницијатива спроведених у посматраном раздобљу био је првенствено усмерен на прикупљање емпиријске грађе и проналажење одговора на теоријски и методолошки мање захтевна истраживачка питања. Спроведена истраживања су најчешће имала облик анкета о томе како грађани опајају корупцијске праксе у различитим областима друштвеног живота и како градирају различите сегменте јавног сектора, односно јавних политика, у погледу степена присуства корупције у деловању јавних функционера и службеника. Најзначајније истраживачке подухвате је предузела Транспарентност Србија, као домаћи огранак међународне невладине организације *Transparency International*, која је у периоду од 2000. до 2005. године спроводила истраживања о примени кључних антикорупцијских прописа и залагала се за доношење прве националне антикорупцијске стратегије. Ова организација је током 2003. године спровела два испитивања јавног мњења: једно о степену корумпираности носилаца јавних функција у Србији, а друго о сукобу јавног и приватног интереса (*Transparentnost Srbija 2003; Иницијативе и анализе 2003*). Циљ ових истраживања, која су поновљена 2005. године (*Transparentnost Srbija 2005*), био је и јачање свести јавности о одговорности оних који заступају јавни интерес и одлучују о дистрибуцији ресурса и демонстрација спровођења надзора грађанског друштва над радом институција уз препоруке како усмеравати њихов рад како би се даље унапређивао. Слично истраживање јавног мњења са циљем снимања затеченог стања и давања препорука властима, али са фокусом на проблематично поступање органа локалне самоуправе, спровео је 2003. године Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД) у виду анкете „Са ове и са оне стране шалтера: од шалтера ка добро уређеном простору за комуникацију грађана и општине” (*Puls 2003a, 62*). Резултати све три анкете јасно су показали да је већина испитаних грађана била способна да препозна ситуације у којима се појављују коруптивне праксе и сукоб јавног и приватног интереса, да је корупцију и сукоб интереса сматрала крупним друштвеним проблемима јер су раширени и наносе неки вид неправде, те да се следствено залагала за прописивање веома строгих казни за злоупотребу јавних овлашћења.

Ипак, дубљи аналитички захват у налазе спроведених испитивања јавног мњења указао је на потенцијалну структурну препреку ка осмишљавању делотворних антикорупцијских мера, али и ка постављању темеља за јачање грађанског ангажмана. Реч је о спремности дела грађана да учествују у корупцијској пракси како би остварили приватне интересе на рачун јавног интереса, односно о јазу између деклараторне и реалне опредељености грађана да се та пракса сузбије. Наведена анкета ЦЕСИД-а и истраживање исте организације о функционисању система јавних набавки у Србији, спроведено 2005. године, открили су да грађани користе друштвени капитал у виду познанстава како би лакше обавили послове у општинским службама или када се појављују у улози наручилаца и понуђача у поступцима јавних набавки (Puls 2005a, 66). Додатни ударац постпетооктобарском антикорупцијском ентузијазму појавио се неочекивано у резултатима истраживања перцепције постојања корупције међу универзитетским наставницима, које је Транспарентност Србија спровела током лета 2005. године у сарадњи са Ректоратом Универзитета у Београду и Институтом за друштвену теорију и филозофију. Поред тога што је мање од половине упитника било у целости и исправно попуњено, те што су валидни упитници стигли са 15 од укупно 31 факултета, резултати су открили низак степен спремности за борбу против корупције (Puls 2005b, 65). Свега петина анкетираних исказала је спремност да пријави случај корупције без обзира на могуће штетне последице по лични интерес, док је чак 70 одсто анкетираних ту спремност условило гарантовањем безбедности (себе и своје породице) или постојањем неке врсте личне сатисфакције (Puls 2005b, 65). Релативно толерантан став универзитетских наставника према корупцијској пракси подрива на дужи рок друштвену улогу високог школства, под претпоставком да је његова мисија да подстакне стварање интелектуалне и управљачке елите способне да доврши одавно започети преображај друштва. У друштву са хроничним дефицитом политичке, професионалне и моралне одговорности, помирљив став према корупцијској пракси у високообразовним установама спутава напредовање младих надарених особа са значајним креативним потенцијалом и додатно отежава промену колективне свести обликоване према узусима поданичког типа политичке културе.

Историјски гледано, ситуације дубоких промена доприносе већој нестабилности, па се изградња демократије може посматрати тако да подразумева учење демократских вредности. Када постоји паранормативни оквир (услови за класично-правно нормирање новог концепта) који обезбеђује друштвену сагласност за установљавање скупа правила која прописују транспарентну организацију одговорних јавних служби окренутих према грађанима, тек тада је могуће кодификовати нове вредности. Ово је суштина социјално-политичке инфраструктуре као подстицаја која омогућава да се изврши прилагођавање новим околностима.

У околностима када корупција као друштвени феномен и јавно питање није током последње деценије 20. века у Србији била препозната у високошколским и другим образовним програмима као релевантна тема, организације грађанског друштва су настојале да надоместе ту празнину како би и стручна и шира јавност разумеле шири друштвени контекст као одраз утицаја корупције на владавину права. Упоредо са истраживањима феноменологије корупције и осталих типова злоупотреба јавних овлашћења, организације грађанског друштва су настојале да поставе солидну основу за антикорупцијско образовање грађана у виду изградње корпуса стручне литературе на српском језику и спровођења специјалистичких програма различитих нивоа. Интернет презентације и разноврсне публикације била су најзгоднија средства за обраћање грађанима и потенцијалним активистима за подршку у јавним кампањама и вршењу притиска на власт. Могло би се тврдити да је у посматраном периоду домет штампаних публикација чак надилазио електронске *online* публикације, имајући у виду да је у првој декади 21. века број корисника интернета у Србији још увек био релативно скроман. Антикорупцијска едукација била је једнако усмерена на стручно усавршавање јавних службеника у циљу ефикаснијег суочавања са проблемом корупције у свакодневном раду, као и на ширу заинтересовану јавност.

Продукција образовног материјала може се поделити у две групе. Прву групу чиниле су публикације осмишљене да пруже језгровит и општи увид у феноменологију корупције и антикорупцијску методологију. У оквиру ове групе, а у категорији публикација намењених најширој јавности, по оригиналности наративног приступа и графичког дизајна издвојило се *Упутство за употребу корупције*, које је читаоцима дало једноставно формулисана

елементарна објашњења феномена и практична упутства правне природе, а илустрована карикатурама Предрага Кораксића *Corax-a* (Milivojević i Gredelj 2002). У категорији публикација писаних стручним језиком, Транспарентност Србија је објавила *Анатомију корупције* (2001), а потом приредила српско издање референтног *Антикорупцијског приручника* (2004) међународне невладине организације *Transparency International*. *Анатомија корупције* разматрала је нове феномене који су обележили процес транзиције у осталим посткомунистичким друштвима, попут феномена „заробљавања државе”, процеса приватизације са аспекта могућности за злоупотребе које он у себи крије и кроз одређена упоредна искуства, као и стандарде које би јавне набавке требало да задовоље (Jovanović 2001). *Антикорупцијски приручник* пружа анализу система друштвеног интегритета, односно стубова на којима почива борба против корупције и садржи примере добре праксе из различитих земља, а био је намењен политичарима, представницима медија, грађанским активистима и широј јавности (Роџ 2004). *Корупција* је књига Групе за безбедносну политику Центра за менаџмент у области борбе против корупције и организованог криминала, објављена 2005. у сарадњи са Институтом за криминолошка и социолошка истраживања. Садржај је заснован на наставном плану специјалистичког курса који су Центар и Институт организовали у Београду у периоду од 2002. до 2005. године.³ У том смислу, ово је први уџбеник на простору Балкана који ауторски, путем мултидисциплинарног приступа анализира и објасни видљиве и скривене димензије друштвеног феномена корупције (Bulatović i Koгаћ 2006). Како би обезбедила материјал за практично унапређивање компетенција у препознавању и анализи коруптивног деловања у јавној служби, 2006. године Центар је објавио је књигу *Корупција и стварање модерне српске државе*, са намером да послужи као својеврстно сведочанство феноменологије корупције будући да садржај аналитички сагледава штетан утицај феномена корупције на обнову српске државности и на развојне процесе који су уследили у раздобљу од првих деценија деветнаестог века до успостављања комунистичког режима након Другог светског рата, али и које се истовремено може користити као практикум у обуци који приказује разна лица корупције.

³ Интервју са проф. др Александром Фатићем.

Друга група публикација доносила је приказе резултата испитивања домаћег јавног мњења, националне или упоредне студије конкретних појавних димензија или типова корупције, те истраживања о жаришним тачкама корупцијске праксе у појединим сегментима јавног сектора. Објављивањем студије о корупцији на енглеском језику 2001. године *A GRECO Paper: Corruption and Anti-corruption Policy in Serbia* Транспарентност Србија је омогућила иницијални увид у праћење нормативне усклађености регулативе држава-чланица Групе држава против корупције (GRECO) са кључним међународним документима као што су Кривичноправна конвенција о корупцији и Грађанскоправна конвенција о корупцији (Fatić 2001). Уједно, овим је потврђено и да постоји одговарајућа компетенција за антикорупцијско деловање на нивоу јавних политика и у домаћим оквирима.

Центар за либерално-демократске студије је у размаку од шест година израдио два ретко систематична и дубинска истраживања о корупцији у Србији – степену њеног присуства у појединим деловима јавног сектора, узроцима и друштвено-историјском контексту, структурним обележјима корупцијских пракси и штетним економским и социјалним последицама по јавни интерес (Begović i Mijatović 2001, 2007). Посебно је важан сазнајни и практично-политички допринос другог по реду истраживања – *Корупција у Србији пет година касније* – заснован на целовитом увиду у динамички аспект феномена корупције сагледан у контексту оцене делотворности до тада спроведених владиних реформских мера.

Транспарентност Србија је 2003. године спровела истраживање о изазовима приватизације и ту анализу и податке објавила у публикацији *Приватизација и транспарентност* (Transparentnost Srbija 2001). На плану јачања свести грађана, истраживање је спроведено и публиковано са амбицијом да укаже на посебну динамику коју имају приватизација и корупција. Уколико приватизација, у својој основи, води смањивању могућности за корупцију, јер одузима одређене ресурсе из руку државе, сам процес приватизације носи велике могућности за бујање корупције. Зато је неопходно да јавност има увид у то под којим се условима склапају уговори и да реагује на покушај прикривања и манипулације.

Центар за либерално-демократске студије је спровео и два систематична истраживања о корупцијским праксама у царинској служби и правосуђу (Begović i Mijatović 2002; Begović i dr. 2001).

Оба истраживања обухватила су анализу спољних и унутрашњих узрока и чинилаца присуства корупције, а феноменологија је сгледана из угла царинских службеника, односно професионалаца на високим правосудним функцијама, и корисника царинских услуга, односно странака у судским поступцима. Поред осврта на актуелне и потенцијалне негативне ефекте раширене корупцијске праксе у царинској служби и правосуђу, оба истраживања садрже и конкретне предлоге антикорупцијских мера у виду детаљног описа потребних нормативних и институционалних механизма.

Пажљива анализа представљених истраживања открива двојака искуства организација грађанског друштва у настојању да сачини што целовитију сазнајну слику о присуству корупције у јавном сектору и дисфункционалностима деловања јавних институција у Србији. Мада недовољно упознати са феноменологијом корупције и често под утицајем све раширенијег извештавања медија, грађани су радо износили ставове и лична искуства о корупцијским праксама.⁴ Гледано из угла строгих епистемолошких и методолошких узуса научноистраживачког рада, увек се може поставити питање сазнајне вредности резултата анкета, будући да су оне рефлектовале првенствено опажање грађана о корупцији, а не стваран ниво присуства корупцијских пракси у појединим сегментима јавног сектора. Субјективни параметри имају своје недостатке јер се ослањају на перцепцију корупције која је *per se* субјективна категорија будући да се ослања на лични, непосредни доживљај (Perić Digilenski 2021, 22). Насупрот анкетама, истраживања о спровођењу усвојених закона наишла су на бројне препреке; не само да су извештаји државних органа, а у неким случајевима чак и предлози закона и подзаконских аката, били ван домашаја јавности, него је обим информација доступних на интернет презентацијама јавних институција био неупоредиво мањи него што је данас.⁵

Образовни антикорупцијски програми

Да би се промене формалног типа заокружиле као јасно формирана, озваничена и опште примењена јавна политика у сузбијању корупције у Србији, било је неопходно јачати капацитете јавних

⁴ Одговор добијен електронском поштом 16. јуна 2022. од Немање Ненадића, програмског директора Транспарентности Србија.

⁵ Одговор добијен од Немање Ненадића.

институција и кроз програме образовања. Циљ антикорупцијске обуке био је усмерен на разумевање узорка који задржавају потпуну трансформацију јавне политике о сузбијању корупције, путем описивања и објашњавања пуног домена корупције у свим њеним облицима. Уједно, антикорупцијско образовање је и комплементаран прилог законодавним захватима у контексту антикорупцијске иницијативе јавне политике која мора постојати у једном пристojном друштву – друштву чије институције не понижавају људе (Margalit 1998, 183) – па у том смислу не представља појам који је обавезно повезан са појмом права, тј. чија ће социјална политика кроз понуду алтернативе корупционашком понашању бити комплементарна криминалној политици борбе против корупције. Иако је у почетној фази антикорупцијског образовања постојала тенденција да се техничка помоћ иностраних донатора реализује кроз обуке које су држали инострани стручњаци, научене лекције на основу таквих пробних пројеката указале су да је бољи приступ онај у коме су стручни носиоци обуке домаћи стручњаци, који су захваљујући томе ангажману успели да заинтересују академске институције за истраживање феномена корупције.

Центар за менаџмент (касније Центар за безбедносне студије) представља организацију која је прва почела да пружа подршку јавним институцијама организујући специјалистичку обуку у савременој антикорупцијској методологији посебно дизајнирану за потребе јавних службеника. Кроз програме обуке, које је у периоду од 2002. до 2006. године подржало више билатералних донатора (Шведска, Холандија, Немачка, Велика Британија), око 600 руководиоца средњег нивоа (службеника министарстава унутрашњих послова, одбране, финансија и правде) имало је прилике да се на нивоу специјалистичких студија образује у савременој антикорупцијској обуци коју су реализовали домаћи стручњаци, а више од 500 полазника је успешно и завршило обуку.⁶ Зато је ово био и најамбициозније замишљен и реализован програм обуке за јавне службенике у посматраном раздобљу (2000–2006).

У посматраном постпетооктобарском периоду, Транспарентност Србија је, као национални огранак међународне невладине организације специјализоване за борбу против корупције *Transparency International*, одиграла важну улогу у антикорупцијском образовању, посебно у трансферу знања и добре праксе у домену спровођења

⁶ Интервју са проф. др Александром Фатићем.

јавних набавки – што је било потпуно ново и скоро непознато подручје антикорупцијске политике. Транспарентност Србија је у сарадњи са Управом за јавне набавке и органима локалне самоуправе током прве половине 2003. године организовала низ семинара на којима су учесници били упознати са својим правима и обавезама у процесу јавних набавки. Семинари су били усмерени на руководиоце и службенике задужене за јавне набавке у јавним предузећима на нивоу локалне самоуправе како би могли да употпуне знање и разреше недоумице о примени Закона о јавним набавкама у пракси, с обзиром на чињеницу да је он донео многе новине које до тада нису биле познате у правном систему Србије (Puls 2003b, 64–65). Такође, Транспарентност Србија је током прве половине 2004. године спроводила програме тренинга о јавним набавкама на подручју 33 општине у Србији зато што, са циљем да утиче на присуство корупције које у овој области деловања локалне самоуправе представља највећу препреку пословним трансакцијама и развоју приватног предузетништва (Puls 2004, 60–61). Обука је била намењена представницима медија као контролорима рада локалних органа власти, представницима политичких странака и доносиоцима одлука са локалног и регионалног нивоа, а њен циљ био да се представници малих и средњих предузећа упознају са поступком спровођења јавних набавки и механизмом заштите права понуђача, како би били оспособљени да ефикасно контролишу тендере на којима учествују као понуђачи.

Са циљем да пружи подршку локалним самоуправама, Европски покрет у Србији је организовао обуке за представнике медија и невладиног сектора о мониторингу система јавних набавки у Србији (Puls 2004, 61). Обука је била конципирана на основу примера из праксе и анализе резултата примене Закона о јавним набавкама а непосредно је била усмерена на изградњу свести код медија и невладиних организација о важности сталне контроле поступака јавних набавки како би се спречила појава корупције.

Када је реч о препрекама са којима су се суочавале организације грађанског друштва у спровођењу антикорупцијских образовних програма, Немања Ненадић, програмски директор Транспарентности Србија, оцењује да је у том периоду било релативно тешко обезбедити присуство представника релевантних државних органа, али је одзив био већи него што би био у данашње време, када постоји већа zasiћеност понудом таквих обука које спроводе не

само невладине организације, већ и бројне приватне фирме (...) у то доба је било лакше доћи до представника релевантних политичких странака него што је данас, што је последица чињенице да је тада било пуно актера на политичкој сцени и они су генерално далеко више били спремни да отворено дискутују него данас.⁷

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Успешно сузбијање корупције неопходан је услов стабилности и обезбеђивања безбедности која је у темељу функционалне заједнице, а заснива се на ефектима генералне превенције. Зато се ефикасна и одржива антикорупцијска политика гради на јачању свести о последицама које „производи” корупција – политичким, економским, социјалним и еколошким „трошковима”, промоцији интегритета и одговорности и примени највиших стандарда у функционисању јавних институција (Bulatović i Pavićević 2021, 161). Организације грађанског друштва би требало да имају важну улогу у томе јер могу да укажу на случајеве корупције и да повежу релевантне појединце, групе, институције и организације.

Србија се почетком октобра 2000. године определила за темељне реформе како би се уз помоћ њих прикључила модерним демократијама, а то је борбу против корупције учинило неизбежним реформским кораком. У јавни дискурс су ушле нове парадигме попут – „реформа”, „изградња демократског поретка”, „владавина права”, „тржишна привреда”, којима су се означавали циљеви унутрашњег преображаја који је требало да буду уграђени у стратегије за управљање јавним политикама. Међутим, политичке промене које су уследиле у Србији нису створиле повољан амбијент за аутентично реформисање политичког и економског система, а дубока социјална диференцијација подстакла је криминалне активности на нивоу читавог друштва и утицала на ширење феномена корупције.

Сагледавање пионирске улоге коју су након петооктобарских промена имале на покретање антикорупцијских иницијатива у Србији, те на учвршћивање антикорупцијске политике као једног од основних питања јавне дебате и мерила оцењивања укупног напретка транзиционе реформе, јасно показује да су организације грађанског друштва у посматраном раздобљу (2000–2006) дале аутентичан допринос. Наша анализа истраживачких подухвата усмерених

⁷ Одговор добијен од Немање Ненадића.

на исправно разумевање феноменологије корупције као претходног корака ка ваљаној концептуализацији широког опсега антикорупцијских мера и образовних иницијатива на плану трансфера знања и добре праксе у области антикорупцијске методологије и политике, сведочи о виталној улози организација грађанског друштва у артикулисању корупције као јавног проблема и њеног позиционирања у тадашњој политичкој дебати. Улога је најјасније видљива у политичко-практичној валидности спроведених истраживања и образовних програма, будући да су стручњаци из домаћег невладиног сектора у тој почетној фази конституисања антикорупцијске политике заправо остали искључени из процеса њеног осмишљавања, тачније из процеса саме израде прве националне антикорупцијске стратегије и пратећег акционог плана.

Неповољан третман које су домаће антикорупцијске организације грађанског друштва имале у комуникацији са владом и осталим јавним институцијама делом је био последица преживелих остатака реалсоцијалистичке прошлости. Реч је о застарелој и неодговарајућој нормативној регулативи у области уређења деловања удружења грађана, те настојања појединих државних актера да остваре утицај на, или чак у извесном смислу контролишу иницијативе које су потицале „одоздо” (*grassroots*), тј. из самог грађанског друштва. Неповољан третман је делом исход недостатка одговарајућих стручних знања и практичног искуства у заступању јавних интереса. У поређењу са традиционално присутним темама у цивилном сектору повезаним са антирежимским и антиратним активизмом из деведесетих година 20. века, борба против корупције се појавила као потпуно ново јавно питање које је захтевало доследно и систематично заговарање у јавној сфери. Систематичност и континуитет у спровођењу антикорупцијских активности били су, у крајњем исходу, условљени мањком стабилних извора финансирања и административних и техничких капацитета неопходних за успешно деловање у овој специфичној и интердисциплинарној области.

Ограничена улога организација грађанског друштва у борби против корупције у посматраном раздобљу проистекла је и из одсуства образаца демократске, партиципативне политичке културе у делању грађана, односно превласти уверења – карактеристичног за поданички тип политичке културе – да је подручје јавних послова неприступачно за „обичног” човека, те да се као такво

налази ван његових права и обавеза. Изостанак интересовања за одговорно учествовање у вођењу јавних послова манифестовао се путем слабијег одзива у односу на антикорупцијске напоре невладиних организација, чиме је не само изгубљено време у периоду транзиције већ је потврђена и неинклузивност учешћа грађана у регулацији питања која непосредно погађају ниво животног стандарда. Објективни критеријуми за успешно сузбијање корупције представљају индикаторе од значаја за квалитет живота грађана – излазак из круга сиромаштва, смањивање економске неједнакости, већи обим и степен образованости и одрживо инвестирање. Питање ефикасне и ефективне антикорупцијске политике се перпетуира као природан процес, тако да је данас јасно да достизање циљева антикорупцијске политике претпоставља напоран рад, лидерство и јачање интегритета које је усмерено на појединца, са очекивањем да унапређује вредносно расуђивање о оном шта је добро и лоше.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Begović, Boris, Boško Mijatović i Dragor Hiber. 2004. *Korupcija u pravosuđu*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Begović, Boris, i Boško Mijatović. 2001. *Korupcija u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Begović, Boris, i Boško Mijatović. 2002. *Korupcija na carini*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Begović, Boris, i Boško Mijatović. 2007. *Korupcija u Srbiji pet godina kasnije*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Begović, Boris, i dr. 2005. *Četiri godine tranzicije u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Beri, Norman. 2007. *Uvod u modernu političku teoriju*. Beograd: Službeni glasnik.
- Bulatović, Aleksandra i Srđan Korać. 2006. *Korupcija i razvoj moderne srpske države*. Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Bulatović, Aleksandra, i Olivera Pavićević. 2021. *Crna ekonomija i crno društvo*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
- Dimov, Martin. 2003. "Corruption in Balkan countries." In *Global Corruption Report 2003*, eds. Peter Eigen, 285–288. Berlin: Transparency International.

- Fatić, Aleksandar. 2001. *A GRECO Paper: Corruption and Anti-corruption Policy in Serbia*. Belgrade: Transparency Serbia.
- Garton, Jonathan. 2009. *The Regulation of Organised Civil Society*. Portland: Hart Publishing.
- Granados, Francisco and Knoke David. 2005. "Organized Interest Groups and Policy Networks." In *The Handbook of Political Sociology: States, civil societies, and globalization*, eds. Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks, Mildred A. Schwartz, 287–309. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harison, Ros. 2004. *Demokratija*. Beograd: Clio.
- Harris, Jose. 2006. "Development of Civil Society." In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, 131–143. Oxford: Oxford University Press.
- Hejvud, Endru. 2004. *Politika*. Beograd: Clio.
- Transparentnost Srbija. 2003. *Inicijative i analize*. Poslednji pristup: 07. 02. 2022. <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize#2003>.
- Jovanović, Predrag. 2001. *Anatomija korupcije*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Jun, Jong. 2006. *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. Albany: State University of New York Press.
- Kenny, Michael. 2007. "Civil Society." In *Encyclopedia of Governance*, eds. Mark Bevir, 91–95. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- LeRoux, Kelly, and Mary Feeney. 2015. *Nonprofit organizations and civil society in the United States*. New York and London: Routledge.
- Margalit, Avišaj. 1998. *Pristojno društvo*. Beograd: Radio B92.
- Milivojević, Zdenka, i Stjepan Gredelj. 2002. *Uputstvo za upotrebu korupcije*. Beograd: Agencija Argument.
- Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije [NSBPK]. 2005. Službeni glasnik RS, br. 109/05.
- OECD. 2001. *Privatizacija i transparentnost*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- OECD. 2002. *Anti-corruption Measures in South Eastern Europe: Civil Society's Involvement*. Paris:
- Perić Diligenski, Tijana. 2021. *Rasprava o političkoj korupciji*. Beograd: Čigoja štampa.

- Perić, Tijana. 2015. „Antikoruptivni kapaciteti Republike Srbije u svetlu međunarodnih integracija.” *Srpska politička misao* 22 (47): 109–119. doi:10.22182/spm.4712015.7.
- Poup, Džeremi. 2004. *Antikorupcijski priručnik: suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Puls – magazin o korupciji*. 2003a. Beograd: Centar za menadžment, april–maj.
- Puls – magazin o korupciji*. 2003b. Beograd: Centar za menadžment, februar–mart.
- Puls – magazin o korupciji*. 2004. Beograd: Centar za menadžment, mart–april.
- Puls – magazin o korupciji*. 2005a. Beograd: Centar za menadžment, maj–jun.
- Puls – magazin o korupciji*. 2005b. Beograd: Centar za menadžment, septembar–oktobar.
- Radovanović, Dobrivoje, i Aleksandra Bulatović. 2005. *Korupcija*. Beograd: Centar za menadžment i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Riley, Stephen. 1998. “The political-economy of anti-corruption strategies in Africa.” *The European Journal of Development Research* 10/1, 129–159.
- Robertson, David. 2004. *The Routledge Dictionary of Politics*. London and New York: Routledge.
- Rotberg, Robert. 2020. *Anticorruption*. Cambridge (MA) and London: MIT Press.
- Tisné, Martin and Smilov, Daniel. 2004. *From the Ground Up: Assessing the Record of Anticorruption Assistance in Southeastern Europe*. Budapest: Centre for Policy Studies at Central European University.
- Transparentnost Srbija. 2003. *Sukob javnih i privatnih interesa i slobodan pristup informacijama: analize propisa i istraživanje javnog mnjenja – Srbija 2003*. Beograd: Transparentnost Srbija.
- Transparentnost Srbija. 2005. *Sukob javnih i privatnih interesa i slobodan pristup informacijama: analize propisa i istraživanje javnog mnjenja – Srbija 2005*. Beograd: Transparentnost Srbija. <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Stavovi%20gradjana%20Srbije%20o%20sukobu%20javnog%20i%20privatnog%20interesa%20jul%202005.ppt>.

United Nations Convention Against Corruption [UNCAC]. 2003. UN General Assembly resolution 58/4, 31 October. www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

Srdan T. Korac*

Institute of Political Studies, Belgrade

Aleksandra Bulatovic**

Institute of Philosophy and Social Theory, Belgrade

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY ORGANISATIONS IN INITIATING AN ANTI-CORRUPTION POLICY IN SERBIA

Resume

The paper illuminates how civil society organisations in Serbia, in the aftermath of the political changes initiated on 5 October 2000, played the essential role in articulating corruption as a vital public issue, raising awareness of the public, and putting pressure on the then governments to include this issue in the political agenda. Our analysis focuses on two planes of civil society organisations activities: 1) research efforts aimed at properly understanding the phenomenology of corruption as the first step towards sound conceptualisation of various anti-corruption measures, and 2) educational initiatives aimed at transferring knowledge and good practice in anti-corruption methodology and policies from post-industrial societies and other post-communist countries. The timeframe of our analysis embraces the period from 5 October 2000 to December 2005, which we see as the initial phase of engaging civil society organisations in anti-corruption policy in Serbia, before the National Anti-Corruption Strategy was adopted. After the changes

* E-mail address: srdjan.korac@ips.ac.rs.

** E-mail address: aleksandra.bulatovic@instifdt.bg.ac.rs.

* Овај рад је примљен 21. јуна 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. фебруара 2023. године.

in October 2000, civil society organizations in Serbia have acted as a significant factor in raising public awareness of corruption as well as in building anti-corruption institutional and normative infrastructure. From campaigns that targeted all stakeholders (citizens, media, business sector, decision makers) aiming at changing their priorities and interests, to participating in the set-up of public policies in the field of rule of law and monitoring the implementation of anti-corruption laws and strategic commitment, civil society organisations that operated within very wide range of activities, successfully influenced both the institutions and the general public. Despite wide range of activities and modest resources, civil society organisations had an impact on actions of the government, public institutions, and the media. The fight against corruption became one of the central issues in the then Serbia's political debate. Yet the anti-corruption achievements of Serbian civil society organisations in the period 2000–2005, were limited due to a chronic deficit of political, professional, and moral responsibility of all social actors, resulting in “systemic error” of public policies strategic design aimed at combating corruption – the lack of a participatory political culture. The lack of a participatory political culture in citizen action has limited efficiency in achieving development policy goals, and in implementation and monitoring of public policies relevant to curbing corruption. Belief has been established, that citizens do not ask questions and therefore do not have the power to exercise policy influence nor to shape the environment in which they live. As the concept of political community is a special construct based on democracy and human rights, non-inclusiveness as previously outlined here destructively affected society by making deeper asymmetries of all kinds due to disintegrating influence that prevents the final community constitution through democratic institutions.

Keywords: civil society organisations, civil society, non-governmental sector, corruption, anti-corruption policy, transition, democracy