

ДОСИЈЕ КОРУПЦИЈА

Издавач

Топлички центар за демократију и
људска права
Кнез Михаилова 36/2, Прокупље
www.topcentar.org.rs

Уредник

Драган Добрашиновић

Лектор

Драган Огњановић

Визуелни концепт и дизајн

Мирко Милићевић

Штампа

Досије студио доо, Београд

Тираж

500

Редакција

Милан Аксентијевић
Драгомир Поп Митић
Александар Ђекић

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
342.7

ДОСИЈЕ корупција / уредник Драган
Добрашиновић. – 2011, бр. 1– . –
Прокупље (Кнез Михаилова 36/2) :
Топлички центар за демократију и
људска права, 2011– (Београд : Досије
студио). – 29 cm

Два пута годишње

ISSN 2217-5938 = Досије корупција
COBISS.SR-ID 184199436



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Издавање овог часописа који је део
пројекта „Грађански надзор јавних фи-
нансија: мониторинг контролних анти-
корупцијских механизма, институција
и политика“, који реализују Топлички
центар за демократију и људска права
и Ужички центар за људска права и де-
мократију, омогућила је Фондација за
отворено друштво из Београда.

САДРЖАЈ

Реч уредника

- 3 Драган Добрашиновић
СРБИЈА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ:
ОДБРАНА И ПОСЛЕДЊИ ДАНИ?

Интервју

- 5 Горан Илић
КОРУПЦИЈА НЕЋЕ ОСТАТИ
НЕКАЖЊЕНА

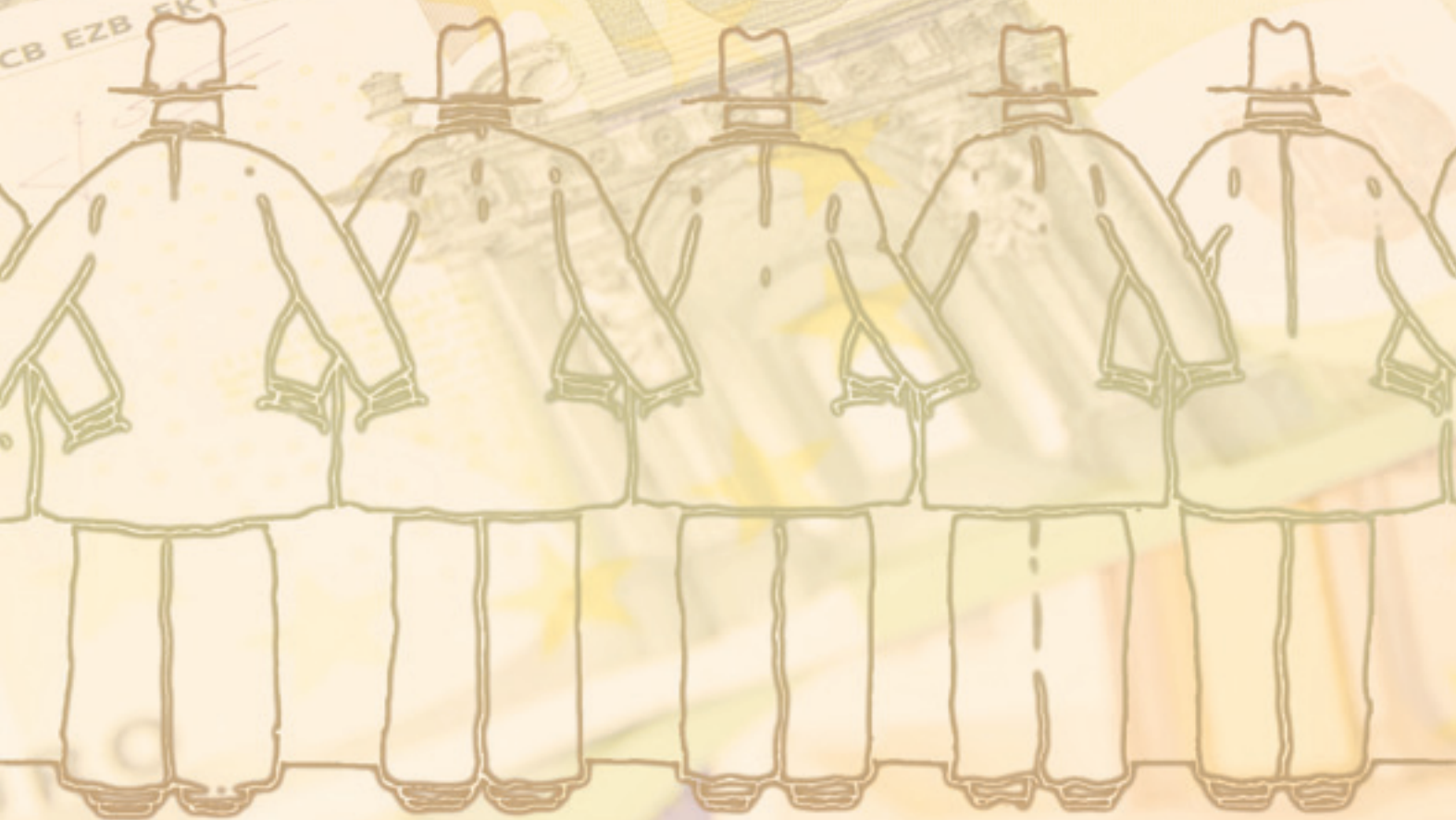
Чланци

- 9 Мирослав Прокопијевић
ДРЖАВНА ПОМОЋ И КОРУПЦИЈА
- 20 Немања Ненадић
ЗЛОУПОТРЕБА ЈАВНИХ РЕСУРСА
У ИЗБОРНОЈ КАМПАЊИ
- 32 Владимир Радомировић
УЛОГА МЕДИЈА И НОВИНАРА
У СТВАРАЊУ И ОЧУВАЊУ
КОРУПТИВНОГ АМБИЈЕНТА

Студија случаја

- 41 Коалиција за надзор јавних финансија
КАКО СЕ „ЧИСТИЛА“ СРБИЈА

надзор јавних финансија



Србија против корупције: одбрана и последњи дани?

ДРАГАН ДОБРАШИНОВИЋ

Хајде да истини погледамо право у очи. Хајде да покушамо да разумемо како је могуће да је неколико хиљада корумпираних политичара и њихових асистената распо-ређених на разним познатим и мање познатим адресама годинама успевало да надјача, порази и понизи милионе грађана Србије. Хајде да им више никада не дозволимо да пониште и униште све што је вредно у овој земљи. Хајде да их разоткријемо и за-увек протерамо са политичке мапе Србије. Али хајде да, за почетак, покушамо да се пребројимо, да видимо ко је на којој страни и чије су шансе веће – корупције или Србије.

Изгледа да у Србији никада снажније није била изражена политичка воља да се направи коначан обрачун са корупцијом и њеним носиоцима. На листи надлежних институција и оних које су стицајем околности и у недостатку спремности надлежних да обаве свој посао проглашене за надлежне, налазе се високопозиционирани представници политичких партија, доскорашњи министри, директори јавних предузећа, чланови управних одбора државних банака, неки од најпознатијих пословних људи у земљи... Готово да нема дана да се не сазна да су високи државни функционери у сарадњи са власницима проблематичног капитала опљачкали милионе евра државног новца.

Чини се да хоботница има хиљаде пипака и да су потребне године да архитекте и извршиоци удруженог пљачкашког подухвата грађана Србије буду изведени пред лице правде и адекватно кажњени, а имовина стечена корупцијом и организованим криминалом одузета и враћена држави. Међутим, од разгранатости корупције и мреже њених носилаца, асистената и подражава-лаца настањених у полицији, тужилаштви-ма, судовима, медијима, агенцијама за испитивање и креирање јавног мњења, више забрињава непознаница о томе колико је далеко власт стварно спремна да иде у обрачун са корупцијом и који јој ресурси у том послу стоје на располагању.



Фото: Медија центар

Да ли је власт решена да иде у тотални обрачун са носиоцима корупције сазнаћемо веома брзо. Већ за неколико месеци биће јасно да ли су предмет процесуирања сви носиоци коруптивних послова, без обзира на политичку припадност, личне односе са носиоцима антикорупцијских активности, вредност капитала којим располажу, спремност да се нагоде и плате цену слободе или ће ипак бити оних за које ће власт имати више разумевања. Од одговора на ово питање кључно зависе домаћаји борбе против корупције.

У уској вези с питањем спремности да се ствари доведу до краја стоји и питање реално расположивих ресурса за борбу против корупције. Шта се у Србији, када су институције у чијем је опису посла борба против корупције, суштински променило? Да ли су тужилаштво и судови, који су по својој суштини деловања до пре свега пар месеци били део коруптивног механизма сада променили страну? Хоће ли исти они који једини у овој земљи нису примећивали корупцију која се мери стотинама милиона евра на годишњем нивоу сада бити спремни да процесуирају њене носиоце? Могу ли и хоће ли они који су годинама потпиривали ватру сада бити шампиони у гашењу пожара? По свој прилици, ствари се неће тако одвијати и за озбиљну борбу против корупције биће неопходна системска промена не само у правосудној сфери већ и у целокупном ан-

тикорупцијском концепту. Уз, разуме се, неопходне персоналне промене у целокупном правосудном систему и кључним антикорупцијским институцијама.

У овом броју „Досијеа Корупција” покушавамо да укажемо на неке од мање очигледних механизма коруптивног деловања. Управо због своје често непрепознатљиве или тешко распознатљиве коруптивне природе, ови системи су веома често коришћени

и омиљени су међу политичарима. Политика субвенција, помоћ појединим посусталим привредним гранама, вођење разноразних наизглед симпатичних, а по својој суштини штеточинских кампања, подршка медијима у замену за директну подршку корупцираним политичарима и одустајање од новинарских слобода, професионалне етике и критичке мисли, само су неки од начина на које спровођена беспризорна пљачка и понижавање грађана. Па ако власт стварно мисли озбиљно, никако не би ваљало да се не позабави и овим појавним облицима корупције и њеним носиоцима.

И да још једном подсетимо, ниво организоване пљачке грађана Србије последњих неколико година износио је готово милијарду евра на годишњем нивоу. Списак одговорних и процесуираних, дакле, мора бити веома дуг и прецизан, а „Досије Корупција” у скорије време не сме бити затворен ни архивиран. •



Корупција неће остати некажњена

ДР ГОРАН ИЛИЋ

ЗАМЕНИК РЕПУБЛИЧКОГ ЈАВНОГ ТУЖИОЦА И
ПРЕДСЕДНИК УДРУЖЕЊА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И
ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

♦ После одлука Уставног суда којом се усвајају жалбе неизабраних судија и тужилаца „реформа правосуђа“, која је од самог почетка трпела оштре критике домаће и стране стручне јавности (Удружење јавних тужилаца, Друштво судија, Венецијанска комисија, MEDEL итд.), је дефинитивно доживела крах. Шта очекује српско правосуђе у наредном периоду?

— Када нека невоља или несрећа прође, људи се најпре питају шта би требало предузети да се последице те катастрофе отклоне и ко је одговоран за то што се десило. Дакле, у наредном периоду неопходно је поправити оно што се да поправити. То значи вратити судове и тужилаштва тамо где је то потребно и преиспитати садржину брзоплето донетих закона. Што се тиче самог реизбора судија и тужилаца Уставни суд је својим одлукама практично вратио све неизабране тужиоце и судије у правосуђе, тако да у том погледу неће бити неког великог посла. Међутим, све те поправке неће моћи да отклоне штету коју је тзв. реформа правосуђа начинила. Неће моћи да отклоне штету грађанима Србије, штету владавини права, штету људима који су прошли кроз неку врсту јавног проскриповања, штету по буџет Србије.

♦ Како се „реформа“ одразила на рад тужилаштва у протеклом периоду и да ли се после свега отвара питање одговорности носилаца „реформе“?

— Мада Удружење тужилаца Србије опрезно прилази питању одговорности, ипак за нас нема дилеме да чланови Државног већа тужилаца који су својим гласом допринели да се донесу одлуке које су потом од Уставног суда стопроцентно укинуте, морају да снесу одговорност за свој лош рад у Већу. Тачније, ми сматрамо да тужиоци и заменици тужилаца чланови Већа нису добро радили свој посао и да им због тога није место у том



Фото: Медија центар

органу. У том циљу Удружење је подржало иницијативу за покретање појединачне одговорности првог и сталног састава Државног већа тужилаца у поступку реизбора и преиспитивања одлука неизабраних јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

♦ Да ли у том смислу очекујете и персоналне промене у тужилаштву?

— Ако би персоналне промене биле последица одговорности утврђене у фер процедури и на основу правичног поступка, то би за нас било прихватљиво. Свакако да не би било прихватљиво да се персоналне промене догоде као последица политичког притиска или хајке на људе који се налазе на најважнијим функцијама у тужилаштву.

♦ Недавно сте са професором Миланом Шкулићем написали књигу под насловом „Нови Законик о кривичном поступку Србије – Реформа у стилу један корак напред, два корака назад“, у којој сте објаснили све нелогичности новог Законика о кривичном поступку. Колико је овај закон штетан и да ли после конституисања нове скупштине очекујете промену или стављање ван правне снаге овог закона?

— Министарство правде је донело одлуку да се ЗКП измени и да се тако отклоне уочени недостаци у тексту овог прописа. Формирана је радна група за израду радног текста Измена и допуна законика о кривичном поступку, на чијем челу је професор Шкулић. Уколико рад радне групе која припрема текст измена Законика резултира отклањањем свих уочених недостатака и то ће бити довољно. Ситуација са новим ЗКП-ом још једном је потврдила да недостатак стручне расправе и транспарентног поступка припреме радних текстова закона, значајно утиче на њихов квалитет.

♦ *Оно што грађане посебно занима је борба против корупције и то високе, системске корупције. Можете ли укратко да нам представите резултате тужилаштва на овом пољу у протеклом периоду?*

— Када је у питању организациона структура, у Републичком јавном тужилаштву формирано је Одељење за борбу против корупције, које прати рад нижих тужилаштва. Такође у апелационим тужилаштвима (Београд, Нови Сад, Крагујевац и Ниш) 2011. године, формирана су одељења за борбу против корупције и прања новца која врше накнадну контролу тзв. негативних одлука у предметима повезаним са корупцијом. Ова вишеструка контрола требало би да спречи утицај на носиоце јавнотужилачке функције у предметима са елементима корупције, али оваква пракса представља и нарушавање самосталности рада (ко контролише контролоре).

Када су у питању статистички подаци за 2011. годину, навешћу податке за злоупотребу службеног положаја, као илустрацију. Поднета је оптужница или оптужни предлог против 1772 лица. Осуђено је 442 лица или 62%, ослобођено је 113 лица или 15,65%, а одбијајућа пресуда донета је према 61 лицу. У структури осуђујућих пресуда највише је условних осуда 77,72%, на затвор је осуђено 88 лица или 19%.

Без обзира на ове податке, остаје отворено питање „проактивних истрага”, како се називају у Аналитичком извештају ЕУ. И јавност и међународна заједница, од тужилаштва очекују обрачун са високом корупцијом и процесуирање државних званичника укључених у коруптивна кривична дела. То је изазов са којим су се суочавале све државе у процесу европских интеграција, када су достављале податке о броју процесуираних и осуђених државних функционера (од министара, до градоначелника и директора јавних предузећа).

♦ *Иако је успостављен законски оквир за борбу против корупције, ратификоване најважније међународне конвенције, усвојене препоруке GRECO, UN, EU, резултати у борби против корупције су изостали. Који су кључни узроци због којих су изостали резултати у борби против корупције?*

— Када је у питању тужилаштво проблеми су системске и персоналне природе. Према нашем Уставу, у погледу избора јавних тужилаца, тужилаштво је директно потчињено Влади и владиној већини у Народној Скупштини. Тешко је поверовати да Јавно тужилаштво Србије може да истражи случајеве корупције повезане са Владом, када та иста Влада има одлучујући утицај на избор старешина у тужилаштвима. Једном речју, једна од основних сметњи у борби против корупције је уставни положај јавног тужилаштва.



Када говоримо о персоналним проблемима, ту пре свега мислим на свеопшти страх који је завладао тужилаштвом. Сталне претње од ове или оне власти тужиоцима и заменицима, неспремност врха тужилаштва да стане у одбрану професије, створиле су атмосферу страха која доминира тужилаштвом и омета нормалан рад људи у тужилаштву. О овоме сведочи и извештај Америчког удружења правника (АБА РОЛИ) о индексу реформе тужилаштва из 2012. године, који оцењује да је страх и даље присутан код тужилаца и да ће представљати препреку за преузимање нових надлежности од стране тужилаца (тужилачка истрага).

◇ *У јавности се стиче утисак да резултати у борби против корупције изостају због притисака који долазе од стране извршне власти. Да ли је било притисака и у којој мери је тужилаштво заиста самостално?*

— Устав проглашава тужилаштво самосталним, али га имајући у виду начин избора тужилаца, у суштини, потчињава Влади и политичкој власти уопште. А управо би начин избора требало да буде у функцији обезбеђења самосталности. Тако да суштински гледано тужилаштво није самостално. Питање да ли резултати изостају и услед професионалне несигурности тужилаца, који су у протеклих десетак година прошли кроз неколико реизбора и који ће приликом доношења одлуке о процесуирању неког представника извршне или законодавне власти, размишљати опортуно и одлучити се да се „не мереају“.

◇ *Организације грађанског друштва, а пре свега чланице Коалиције за надзор јавних финансија и антикорупцијски портал „Пиштаљка“, су у протеклих пар година представиле јавности велики број случајева тешких злоупотреба у којима је буџет Републике Србије оштећен за више десетина милиона евра. Како тужилаштво реагује на ове наводе и да ли се бројни случајеви злоупотреба који су*



представљени јавности уопште узимају у разматрање?

— Имајући у виду да нисам укључен у активности Тужилаштва које се односе на сузбијање корупције не бих могао да одговорим на ваше питање. Али као председник струковног удружења морам да истакнем да би однос јавног тужилаштва према кривичним пријавама и наводима организација цивилног друштва, посебно оних чије је главно поље деловања борба против корупције, требало да буде транспарентнији. Јавно тужилаштво би требало да се огласи путем медија и штампе шта планира да предузме и које кораке предузима да би преиспитало те наводе, као и да организације грађанског друштва третира као партнере на заједничком задатку сузбијања корупције у држави. На овај начин би се променила перцепција грађана о раду тужилаштва, али би се послала јасна порука свим потенцијалним прекршиоцима закона, државним функционерима, да корупција неће остати некажњена и да грађани заједно са државним апаратом врше надзор над њиховим радом.

◇ *Актери коруптивних активности, чије су злоупотребе представљене и документоване у јавности, се и даље крију иза својих имунитета и несметано увећавају своје богатство. Шта је у системском смислу потребно учинити како би се одговорни појединци из посланичке преселили на оптуженичку клупу?*

– Већ сам делимично одговорио на ваше питање. Додаћу и то да проблему корупције треба прићи системски, као и да постоји проблем у односу грађана према корупцији. Наиме, према једном истраживању грађани Србије јесу против корупције само када нису у прилици да буду њени актери. Наиме, према том истраживању грађани који иначе имају негативан став према корупцији када се нађу у ситуацији да дају мито да би решили неки „проблем” мењају свој став о корупцији и радо нуде и дају новац за услугу.

♦ *Да ли би увођење нових кривичних дела са елементима корупције, којима би радње кривичних дела биле прецизније дефинисане, допринело успешнијем процесуирању у случајевима корупције?*

– То би свакако допринело сузбијању корупције, јер би олакшало рад тужилаца у утврђивању постојања свих елемената бића кривичног дела. Посебно подржавам идеју Коалиције за надзор јавних финансија да се у Кривичном законiku посебно нормира

кривично дело Злоупотреба у поступку јавних набавки.

♦ *И за крај, које су то кључне промене које су нам потребне да би се ојачао интегритет тужилаштва, а борба против корупције била ефикаснија и њени актери процесуирани?*

– Потребне су промене Устава и потребно је да на важна места у тужилаштву дођу људи који имају висок углед у струци и неопходан професионални интегритет. ●



Државна помоћ и корупција

МИРОСЛАВ ПРОКОПИЈЕВИЋ



САЖЕТАК: Рад се бави неким карактеристичним облицима корупције. У њих спадају корупција у капиталним улагањима, већим јавним набавкама, приватизацији, задуживању, медијима, невладиним организацијама. Поред те, велике корупције, анализирани су и модели неких облика ситније корупције. Док је велика корупција погубна за фирме, мала је посебно штетна за грађане, јер представља облик неформалног а обавезног пореза. На крају је реч о могућностима сузбијања корупције.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: корупција, штете од корупције, јавне набавке, приватизација, велика и мала корупција, сузбијање корупције.

Корупција је стара колико и свет. Иако није искључиво везана за државу, она је најчешћа баш у држави. У приватним фирмама и њиховим удружењима је такође нешто има, али мало у поређењу са државом, зато што су приватне фирме изложене тржишном притиску, који у случају државе не постоји. Механизми контроле корупције отуда мо-

рају бити другачији. Зато се под корупцијом обично подразумева злоупотреба јавних овлашћења.¹ Наравно, тачније би било рећи да је корупција незаконита приватизација овлашћења ради стицања личне користи, свеједно да ли је у питању држава или приватна фирма.²

Погодности за корупцију

На руку корупцији у држави иде бар неколико околности под којима се она одвија. Прво, то је висока државна потрошња посебно у данашњим економски развијеним земљама, мада ни у низу неразвијених није много другачије. Док је државна потрошња до 1929. само изузетно прелазила 10% националног дохотка у тадашњим развијеним земљама, она се 1960-их усталила на око 30%, а у наше време приближила 50%. Ту се мисли на укупну државну потрошњу, дакле на потрошњу државе на свим нивоима, укључујући социјалне фондове. Више средстава значи и веће могућности злоупотребе.

Друго, држава је данас веома сложена. Већ је била сложена у време када се бавила претежно својим класичним функцијама, као што су спољна, унутрашња, монетарна, социјална, здравствена, образовна, инфраструктурна политика. Данас је државних политика и регулативе још више. Тешко да има неке људске активности која директно или индиректно није у вези са државом. А то повећава прилике за корупцију данас у односу на нека ранија времена.

Треће, актера и операција у раду државе је огроман број. То повећава могућности за незаконите операције, а и отежава и поскупљује надзор и контролу рада државе.

¹ Уп. Роуз Ејкерман 2007; Jain 2000.

² Уп. Прокопијевић 2011.

Више инстанци и активности изискује веће трошкове.

Четврто, као и појединци из приватног сектора, појединци који раде за државу такође су похлепни. Али за разлику од оних који су у приватном сектору, који могу да се обогате ако успеју на тржишту, запослени у држави могу да се обогате само ако узму неки већи мито или ако током дужег времена узимају мањи мито, па се то кумулира. Природа човека и урођена похлепа је изазов за корупцију.

Пето, људска природа је кварљива. Појединац који се запосли у државној служби може бити врло поштен, али свеједно може постати корумпиран током времена. Оно што квари људе нису првенствено слабости карактера, него правила игре. Ако су правила игре лоша и анђели ће постати покварени и корумпирани после неког времена. Државни службеници и службе често намерно подешавају правила игре да би ишла на руку корупцији и давању мита.

Шесто, корупцијски договори се обављају тајно, услед чега је теже њено праћење, откривање и доказивање. Најчешће на корупцију указују извесне индикације, као што су виша цена од тржишне, неуобичајени услови трансакције, богаћење државних службеника, итд., а онда се траже начини да се све то докаже.

Тешкоће у контроли и сузбијању корупције

Насупрот тако концентрисаним околностима које иду на руку корупцији, одбрамбени механизми од злоупотреба јавних средстава, укључујући корупцију, пате од низа слабости.

Прво, антикорупцијска регулатива је релативно касни производ чак и у развијеним друштвима. Дуго времена је једини одбрамбени механизам друштва у борби против корупције био класични кривични закон и интерес људи да не дају мито, јер то подрива њихове интересе. Тек много касније почела је да се развија специфично антикорупцијска легислатива. Она је почела да се развија 1930-их у САД, како би се сузбио успон организованог криминала у време тзв.

прохибиције, да би се тај посао систематичније наставио 1960-их, а кулминацију доживео 1990-их.³ Данас развијене земље имају углавном комплетирану регулативу која се тиче сузбијања корупције и других злоупотреба јавних средстава, док се у мање развијеним земљама још лагано употпуњује.

Друго, велика је информативна асиметрија између државних службеника са једне, а контролних установа и грађана са друге стране. Државни службеници о државним трансакцијама знају све, укључујући и околности под којима се одвијају корупција и давање мита, док контролне установе, грађани и њихове иницијативе до информација треба тек да дођу. Та ситуација је слична куповини половног аутомобила, где продавац о аутомобилу зна све, а купац ништа. Купац ту асиметрију може некако да смањи ако са собом поведе аутомеханичара, док грађани асиметрију информација везану за функционисање државе могу да смање постојањем компетентних установа контроле и њиховим ваљаним радом или ангажовањем одговарајућих стручњака када су у питању грађанске иницијативе.

Треће, државни службеници су у предности, јер су они и актери државних трансакција и актери доношења контролне регулативе и њене примене. Ако систематски желе да отупе контролу свог рада, државни службеници се могу залагати за лошу и неефикасну регулативу, која има много рупа (тзв. рупе у закону), која предлаже анемиичну казнену политику. Наравно, држава може заустављати рад тужилаштва, истраге, судова, казних установа, итд. То је посебно случај у земљама које су огрезле у криминал и корупцију, попут Србије, у којима извршна власт у потпуности контролише судску власт.

Четврто, контролне instance су такође у рукама државе. То су контролне службе код корисника, контрола министарства финансија, државне ревизорске установе (које се понекад називају независне, али то заправо у крајњој линији нису). Независне

³ Парадоксално, сама држава у САД је забраном јавног точења алкохола управо допринела економском и друштвеном успону мафије, која је пре тога била маргиналног карактера.

од државе могу бити грађанске иницијативе, укључујући НВО, као и контрола од стране већих приватних фирми. Појединцима који директно раде за државу је важније да задрже запослење, него до којих резултата ће доћи проверавајући рад одређених државних тела и службеника. Слично се државним трансферима могу „купити” грађанске иницијативе и НВО, путем преноса средстава из буџетске линије 481. А то се може учинити и са приватним фирмама, којима се у замену за „пријатељски” резултат контроле⁴ могу обећати уносни послови са државом.

Пето, за разлику од државних службеника, чији је интерес да добију мито снажан и концентрисан, мотив контролних тела и грађана да их у томе спрече је слаб и распршен. Службеник из контролног тела ће радије задржати положај, него написати негативан извештај о некој јавној набавци или улагању. А грађани ће радије подносити штету коју им чине државни службеници узимањем мита, јер се тај трошак расподељује на све пореске обвезнике, него што ће се препустити мисији да контролише рад државних службеника. Јер, ово друго га неупоредиво више кошта као појединца, него трошкови мита и злоупотреба, који се расподељују на све, па тако само мали њихов део пада на њега као појединца.

Све у свему, сцена је тако постављена да прилике веома иду на руку корупцији у државним службама, а да је спровођење контролне функције из различитих разлога веома отежано. Иако је тако, то не значи да је борба против корупције и других злоупотреба јавних средстава „немогућа мисија”. Напротив, ако се погледа какве резултате је направио један број земаља у сузбијању тих појава, резултати су импресивни. Довољно је бацити поглед на врх листе земаља ранжираних по степену раширености корупције коју сваке године прави *Transparency*



international или на *Opacity index*, који је некад правио PWC. Али, да би се постигли резултати на овом пољу, потребан је стручан, систематичан и непрекинут напор на том пољу у неком друштву. Када је корупција системска и широко распрострањена, онда не помажу изоловане робин-худовске акције, већ само институционалан, предан, стручан и трајан напор да се она сузбије.

Многе прилике за корупцију

Могућности за ширење корупције у држави и њеним службама практично су непрегледне. Разлози за то су разјашњени у претходним деловима. Али и када се сагледа читаво поље за корупцијске активности, и ту постоји доминација одређених облика злоупотреба. Они су доминантни у Србији, али не само ту, већ и у многим другим земљама. У корупцији су скоро сви механизми одавно уходани, тако да је ту тешко пријавити нови „патент”.

Овде ћу издвојити неке од омиљених, честих и уходаних техника узимања мита или трговине интересом. Наравно, главни кандидати за тако посебно место су операције државе у којима су концентрисани велика моћ или велика средства. То су операције са већим јавним набавкама, већим капиталним издацима, разни облици државне помоћи, производња регулативе која користи одређеним фирмама, државни монополи и медији. Неки облици корупције и других злоупотреба су једноставнији, други су компликованији и нису уочљиви на први поглед. После приказивања неколико кључних техника ве-

⁴ Веће фирме које имају више послова са државом могу правити сопствене анализе нивоа корупције у једној или више земаља.

лике корупције осврнућу се и на неке примере ситније корупције.

Занимљиво је да облик корупције зависи, поред осталог, и од врсте делатности. Тако на пример, када је у питању индустрија, мито се не тражи за само подизање објекта. Пре се иде на то да се инвеститору дају субвенције и неке врсте помоћи, а онда се од њега тражи да неки проценат тога „врати” политичарима који су му ту помоћ омогућили. Сасвим је различито када су у питању трговина или грађевинарство. Ту се од инвеститора тражи да плати неки проценат политичарима, као одређени облик политичког рекета, а за против-услугу политичари осигуравају потребне дозволе, земљиште и друго потребно, а по потреби и спречавају конкурентске фирме да уђу на тржиште. Привредна активност је тако свакако „опорезована”, само се поставља питање модалитета како ће се то извести.

Државна помоћ

Када се помене државна помоћ већина помисли на субвенције. Субвенције су међутим само један од многих видова државне помоћи. Оне су међутим посебно занимљиве, зато што су једини облик државне помоћи где држава преноси средства, тј. жив новац. У остале облике државне помоћи спадају, давање искључивих права, заштитна регулатива, забрана рада или штете ривалима, снижавање пореза, опраштање дугова, брисање казни, итд.

Субвенције су најзанимљивије, посебно оне за (страна) улагања. Рецимо, страна фирма улаже десет милиона евра да би изградила фабрику у којој ће запослити 400 људи. Држава јој даје помоћ од 10.000 евра по сваком запосленом, што износи 4 милиона евра. Држава опрашта фирми порез на профит током десет година. Ако фирма има укупни приход 40 милиона, а профит 10%, онда профит износи 4 милиона годишње. Порез од 10% на корпоративну

добит износи 400.000 евра годишње, а за десет година око 4 милиона евра. Град у коме се инвестиција изводи даје бесплатно два хектара градског земљишта, да би привукао инвеститора да инвестира ту, а не другде. Рецимо да би комерцијална цена земљишта била пола милиона евра. Али то није све, град инфраструктурно опрема земљиште, обучава будуће запослене, што га кошта још милион евра.

Тако, када се саберу субвенције за запослене од 4 милиона, опростај пореза 4 милиона, земљиште пола милиона и опрема локације и обука од 1 милион евра добија се сума од 9,5 милиона евра. То је само мало мање од онога што сама та фирма улаже (10 милиона). Сваки инвеститор на овом свету ће прихватити овакву помоћ, јер му снижава трошкове, које би иначе имао. Уместо да улагање кошта 19,5 милиона, инвеститора кошта само пола милиона, плус оно што фирма да за подмићивање политичара, који су јој осигурали субвенције.

Наравно, подразумева се да неки проценат од добијене помоћи инвеститор треба да „врати” оним појединцима који су им овако великодушну помоћ обећали. Ако је то 10%, то онда значи 950.000. Кад се погледа, сви непосредни актери трансакције су задовољни. Инвеститор је добио велику помоћ, град је добио улагања (неки грађани ће бити запослени, локална управа ће добити неке накнаде и таксе), политичари који су помагали инвеститору су добили мито. Једино су



на штети пореске платише, јер су они платили цену ове операције.

Иначе, овакве и сличне субвенције одређеним фирмама забрањене су регулативом ЕУ, зато што ремете конкуренцију и подстичу корупцију. Али, оне су дозвољене у Србији и сличним неразвијеним и заосталим земљама. Уместо да влада поправља пословно окружење и тиме привлачи нова улагања, она то не чини, него њени чланови и њихови сарадници узимају мито да би осигурали нека улагања. Тако политичари не раде оно што им је посао (поправљање пословног окружења), а раде оно што им није посао и што не би смели да раде, нуде народне паре инвеститорима да би их мотивисали да дођу и противзаконито узимају мито.

Капитална улагања

Капитална улагања су једно од највећих легла корупције. Томе погодује што су у питању обично велика улагања често по неколико десетина или стотина милиона евра и што има обиље прилика за корупцију. Доказивање корупције је тешко, јер претпоставља врло стручну и компликовану експертизу.

Да би се на тендеру избегао приговор да није у обзир узета најбоља цена, често се почетни уговор прави са нереално ниском ценом, а касније се цена анексима вишеструко повећава. Тако је мост у једном балканском граду почео да се прави са уговором на 5, а завршио се уз анексе са 18 милиона евра.

Различити су механизми који се користе да би политичари и бирократи дошли до мита. То може бити нереално висока цена, па политичари и инвеститор деле суму која је изнад стварних трошкова. Може се уграђивати јефтинији и лошији материјал, могу се лажно приказивати уграђене количине, па тиме штедети на трошковима. Тако се тротоар направи са дебљином бетона од 7 уместо 15 сантиметара. Када се све то брзо изломи и распадне, тротоар се ради поново уз поновну „уградњу” политичара. Наравно, постоје могућности „уграђивања” и у услуге одржавања, експлоатације, итд.

Реконструкција већих објеката такође је прилика за корупцију. За обнову једне термоцентрале у Србији понуде су дале британ-

ска и немачка фирма. Британска понуда је била нижа за 15-ак милиона евра, а ипак је посао добила много скупља немачка фирма. Занимљиво је да је тај посао склопљен после посете тадашњег српског премијера тадашњем немачком канцелару. Случај је истраживао и Европски парламент, али никада није закључен. Локалне новине су писале како су се за изнуђивање мита међусобно уцењивали и странци који су радили за агенцију за реконструкцију, али ни ту никада није било епилога, па је читав случај и у земљи и у иностранству потиснут и заборављен.

Посебни случајеви капиталних улагања су када држава исплати инвеститору средства за радове, а од радова не буде ништа, већ се у целини покраду између политичара и инвеститора. То су такозвани „фантомски пројекти”.

Продаја фирми и њихове имовине

Вредност фирме одређује њена добит у будућности. Купац је онај ко понуди највишу цену. Са фирмом се не сме продавати и домаће тржиште, тако што ће се ограничавати улазак конкурената, па ће у предности бити фирма која је већ на тржишту и која се продаје. Фирме које послују с губитком се не могу продавати као фирме, већ се на аукцији продаје њихова имовина. Тако је у теорији. Али, у пракси смо видели много тога што одступа од реченог.

Тако смо видели да је за три фабрике из неке гране могуће направити договор са купцима иза сцене, која страна фирма ће купити коју од три фабрике. Свака „по распореду” прелиминарно добије по једну фабрику. Онда се те три фирме појаве са договореним понудама и свака изнесе понуду за све три фабрике. Увек је најбоља понуда оне фирме којој је и било намењено да купи одређену фабрику, а свака од три најбоље понуде је по 20–30% нижа од реалне тржишне цене. Разлику деле купци и политичари који су им ову јефтинију куповину наместили. Успут се одлуком владе ограничи увоз роба коју праве ове три фабрике, па нови власници имају услед тога већу зараду, ради чега додатно

„часте” политичаре који су им осигурали ту погодност. Ако министар финансија пристаје на врло ниску акцизу за производ тих фабрика, што новим власницима даље увећава зараду, ето повода да опет „часте” министра. Овакве и сличне ствари објашњавају како су људи у источној Европи, који су дошли са завежљајем из света или у две леве ципеле из неке провинцијске забити, после само једног министарског мандата постали мултимилионери.

Код продаје губиташких фирми постоји посебан механизам. Неке од тих фирми имају вредну имовину (хале, пословни простор, машине, земљиште), али је њихова вредност као фирми мала, због губитака. Такве фирме се намерно продају као фирме, наравно намештеном купцу, који онда имовину фирме ставља под хипотеку, узима кредит од банке, извлачи средства од кредита на приватни или рачун неке друге своје фирме у иностранство. Онда купује нову фирму и ради све исто као и са првом. А онда иде трећа и даље фирме. Наравно, политичар који му намешта такве послове добија одговарајућу награду, тј. мито. Резултат је да се такве фирме ликвидирају, запослени иду на улицу и постају социјални проблем, а „пословни” људи и политичари се богате. Фирме банкама често не могу да врате кредите, па тако штету трпе и власници банака. У сваком случају, линија која одваја добитнике и губитнике је врло јасна.

Регулатива и корупција

Понекад неки закон никако да се донесе, а и када се донесе, пун је „рупа”. Могуће су само две претпоставке. Или су надлежни државни службеници некомпетентни или су корумпирани. Ако су некомпетентни, не би смели да раде тај посао. Али, најчешће ово није случај. То се види по томе што стручњаци врло брзо јавно укажу на недостатке неког закона или регулације који се доносе. Тако власти и надлежни службеници врло лако могу да поправе недостатке. Али они то по правилу не чине. Недостаци нису случајни, него намерни, а мотив је мито који се добија.

Такве ствари као што је одлагање доношења закона најчешће објашњава околност да доношење закона или неке друге регулативе не одговарају неким великим играчима на тржишту, били то локални тајкуни или државне фирме. Дobar пример за то био је Закон о заштити конкуренције, чија је прва верзија у Србији донета 2005. Доношење закона је одлагано колико се могло, иако је било разлога да се са његовим доношењем пожуре одмах после промена из 2000, јер су тржиштем Србије у скоро сваком сегменту производне и трговинске активности доминирали монополисти – што приватни, што државни. Али, доношење закона је одлагано, све док није морао да се донесе под притиском ЕУ. А и када је донет, био је пун „рупа” кроз које је могао да се провуче свако ко је требало да се провуче. Тако је у закону

била одредба да су од њега изузете фирме од „стратешког значаја”. У земљи у којој се све, па и трговинске фирме проглашавају „стратешким”, то је било довољно да се сваки монополиста извуче. Такође, из закона је била изузета државна помоћ, иако она мора да буде саставни део овог закона. Коначно, за прекршаје и кривична дела у вези одредаба овог закона, био је надлежан прекршајни суд. Тај суд најпре није стручан за антимонополска питања, а друго, он се бави минорним прекршајима, попут мањих саобраћајних или личне увреде. Наравно да због кршења



одредби овог закона никада није кажњена ни једна од многобројних монополских фирми у Србији. То је и био циљ.

Да би овако поступали, надлежни политичари су од тајкуна морали добијати неку противуслугу. Она наравно није давана само за овај закон, него и за друге, као и за фактичку заштиту од уласка конкурената домаћим тајкунима и другим монополистима. То је онај паушал, који су већи тајкуни за разне сврхе плаћали скоро свим странкама. Паре су добијале и опозиционе странке, јер су услед периодичних изборних промена и оне касније постајале владајуће. Наравно, ако је неком тајкуну услед природе делатности требала сасвим специфична погодност у регулативи, то је специфично и конкретно морао и да плати.

Средства буџета и задуживање

У ситуацији када има обиље прилика за корупцију, у сенци и без довољно пажње остаје где се држи буџетски новац и под којим условима, као и како и под којим условима се држава задужује. Буџетска средства Србије су 2011. износила око 8 милијарди евра, локални буџети су били око 2,2 милијарде. У светлу тако високих средстава, свака банка је вољна да понуди погодности да држава што више средстава држи код ње и да што више трансакција обавља преко ње. Али, министар финансија може имати сасвим другу идеју. Да нпр. банци уступи држање државних средстава по што нижој цени (камата), а да заузврат од управе банке добије одговарајућу награду. Одговарајућа награда је вишемилионска у еврима, било да је то трансфер на тајни рачун министра или „поклон” одговарајућих некретнина. Држава Србија је после промена 2000. често држала огромна средства у комерцијалним банкама по каматној стопи 0%. Ако тиме држава није добила ништа, наградно питање је шта су добили тадашњи министри финансија и премијери?

Слично је са задуживањем државе. Када неки град у Србији емитује муниципалне обвезнице у износу од 35 милиона евра и читаву емисију прода једној јединој банци уз камату 6,25%, настаје природно питање: зашто тај град није емитовао обвезнице на такав

начин што би одредио суму коју жели да узајми, а банкама и фондовима на аукцији дао прилику да дају што бољу понуду, тј. што нижу камату? Сигурно би град постигао нижу стопу од 6%, што је при петогодишњој отплати значајна добит за град. Да је тако урађено, онда наравно не би неко из градске управе могао да добије мито, зато што банци омогућава да дође до веће зараде него што би иначе могла. Истоветно је са задуживањем државе на централном нивоу, када рецимо у Лондону узме зајам од милијарду долара уз камату 7,25% и то без аукције и од само једног кредитора. Онај ко је у име државе одлучио да се уради тако нешто морао је добити неку награду од кредитора.

Медији

Многи су приметили да су последњих година сви утицајнији слободни медији у Србији нестали. У погледу слободе медија ситуација је у Србији лошија него пре промена из 2000. Тада су постојали утицајни медији које тадашњи режим није контролисао и који су важили за слободне, као што су дневници *Блиц*, *Наша борба* (касније *Данас*), *Демократија*, *Глас јавности*, недељници *НИН* и *Време* или *Радио Б92*. Неки од тих медија су нестали (*Демократија*, *Глас јавности*). Већина од њих и данас постоји, али више нису слободни, а они који су евентуално остали слободни су маргинализовани (*Време*, *Данас*). Шта се десило са слободним медијима?

Дошло је до једноставне ствари, да их је режим, неке силом (преузимање медија старих власника од стране људи блиских режиму) а више милом придобио. Придобијање у другом и најчешћем случају није обављено силом, него економским средствима. Ако сте као медиј кооперативни према режиму, можете добити јефтин кредит из средстава НИП (Национални Инвестициони План), добити јефтино у закуп пословни простор, можете добијати државне огласе или рекламе државних фирми. Трагично је гледати како минорни политичари владајуће коалиције нашим парама купују утицај на медије у намери да нам се преко њих представе много бољим него што јесу, и да нас тако преваре да на изборима опет гласамо за њих. Посебно је трагично видети како се јавна средства расипају на рекламе државних монополиста

као што су *Телеком*, *ЕПС*, *Србијашуме*. Шта такве фирме има да се рекламирају на читавим страницама дневних новина или на приватним телевизијама, када и немају никакву конкуренцију за своју привредну активност у земљи.

Када на неки од поменутих начина „помогну” неком медију, политичари траже противуслугу. Она се наравно састоји у томе да се из тих медија протера критика власти, а посебно политичара који су за те медије „заслужни”. Друга ствар је да се хвали политичка власти. Трећи корак је да се чине посебне услуге „заслужним” политичарима. Одређују се новинари који их неумерено и неуморно хвале, који брину да изјаве и интервјуи тих политичара стално буду у том медију, који им помажу коментарима и подршком у кампањи. Резултат тога је да читаоци, слушаоци или гледаоци тих медија добијају сасвим погрешне поруке и фингиране сигнале, што је увод у проблеме концептуализације ситуације и бирачког опредељења.

Да би се поменуте манипулације извеле, медији изводе одговарајуће операције. Састављају се листе оних чије је појављивање непожељно у тим медијима (оне не морају бити писане, него се усмено преносе), промовишу се нови наводно независни аналитичари (они који су блиски појединим странкама или којима су странке чиниле услуге), често су то људи без икаквог озбиљног рада или резултата (чисти аматери), гурају се на страну важне теме, а замењују се онама чије расправљање не смета власти, итд. Наравно, читаоци осећају како им ти медији подваљују и зато им окрећу леђа. То што стоје комерцијално лошије у новој рунди само значи да им је потребна још већа „помоћ” политичара да би преживели убудуће, што их чини још зависнијим и што политичарима даље олакшава посао. Такви медији су у наредној рунди „пословања” још лакши плен политичара.

Невладине организације и корупција

У невладине организације је полагана велика нада када је у питању критичко и

конструктивно деловање на уобличавање институција и политика у Србији. Те наде су се углавном показале као узалудне. Неколико је разлога за то. Прво, невладине организације су се показале као много заинтересованије за добар однос са њиховим донаторима, него за оно што им је посао у земљи. Друго, оне су показивале интересовање само за оно што им је главна делатност, игноришући све остало. Тако је испадало да су еколошка питања или права Рома велики проблем, а сви други стварно велики проблеми се уопште не виде или не желе да виде. Објашњење је да они нису у опису делатности дотичне или дотичних НВО. Треће, пошто у Србији није прошао закон по коме физичка лица и фирме део пореза могу да плаћају тако што дају прилоге уметницима, спортистима, хуманитарцима или НВО, невладине организације су остале везане за или спољне дародавце, који имају и фокус који често нема везе са приоритетима у Србији или за државу, која ће наравно помагати само послушне НВО, а то су оне које не критикују власт и не дижу прашину. Четврто, међу НВО је превладао левичарски приступ, по коме је могуће имати цивилно друштво без приватновласничке тржишне привреде и владавине права. Наравно, то је илузија, јер онда читав цивилни сектор лебди у ваздуху, пошто нема економско, правно и друштвено утемељење и као такав читав НВО сектор је лак плен државе.

Последица свега тога је да НВО сектор, сем врло ретких изузетака, личи на зомбије, уместо да буде респектабилна друштвена и политичка снага. Такве организације је лако контролисати путем (не)давања средстава из државног или локалних буџета. Да би добиле средства, НВО избегавају да буду критичке према државним и локалним властима. Оне се много више труде да избегну, него да покрену важне теме. Иако се трансфери из државног и локалних буџета одвијају по закону и према усвојеним програмима, они више имају улогу корупције, него нормалног финансирања. Тако НВО више личе на GONGO (енг. Governmentally Organized Non-Governmental Organization), него на NGO (енг.



Non-Governmental Organization). Врло ретке су НВО у Србији које су нормалне и које не потпадају под наведену карактеризацију.

Прилике за корупцију су на сваком ћошку

Претходна концентрација на неке случајеве не треба да створи утисак да у осталим активностима државе нема прилике за корупцију. Било би добро да је тако. Али, истина је опора – где год има државе или јавних фондова (што је исто) има и прилике за корупцију. Ево неколико илустрација за то на примерима тзв. мале корупције.

Појединац жели да оснује шпедитерску фирму. Она обавља посао на царини, јер не може ништа да се извезе и увезе, без шпедитерског посредовања. Коначно, тај појединац оснује шпедитерску фирму, а одмах потом констатује да нико не ради „преко” његове фирме. Када се распита, добиће одговор да је то зато што се није „учипио” на надлежном месту. То значи, није дао мито службенику који има могућност да увоз усмерава на одређену фирму.

Произвођача малина или шљива салећу купци из Словеније или Мађарске. Нуде и много вишу цену него домаћи откупљивачи.

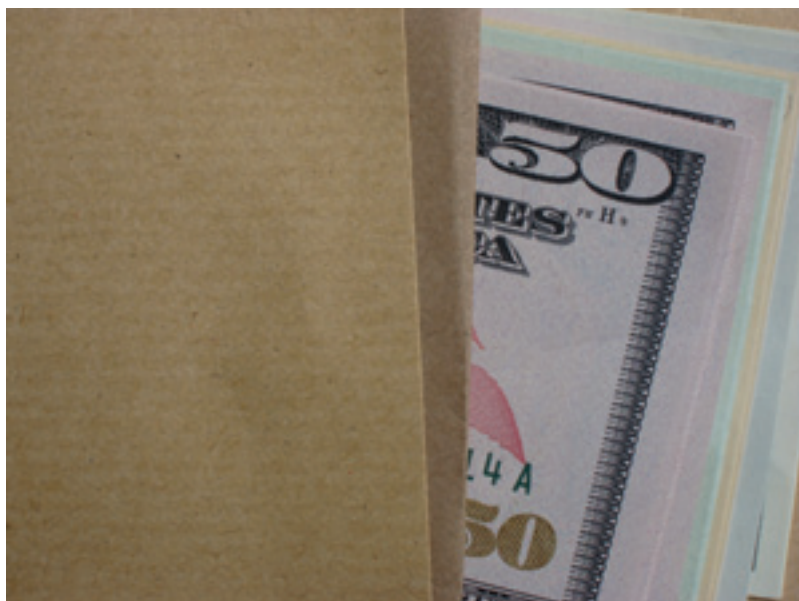
Али, домаћи произвођачи не могу да продају откупљивачима из Мађарске и Словеније, него могу да то учине само путем овде „овлашћених” откупљивача. Наравно, да бисте били „овлашћен”, морате део зараде давати ономе ко одлучује о овлашћењу. Опет корупција омета да произвођачи добију вишу цену, а да тржиште буде слободно.

Како се бирају саобраћајни полицајци на важним местима аутопута или другим важним саобраћајним тачкама? Тако што својим надређеним плате извештај износ да их тамо ставе, а онда личну зараду праве од мита добијеног од учесника у саобраћају. Ситан, али солидан и често узиман мито који добијају саобраћајни полицајци објашњава зашто они у Србији у сваком граду возе и много боље аутомобиле од обичних полицајаца, тј. оних који се баве заштитом општег реда и закона.

О продаји диплома да и не говоримо. Избио је скандал на Правном факултету у Крагујевцу 2008, али није много боље ни на другим државним и приватним факултетима. Испити и дипломе се не продају само на факултетима са којих диплома има малу тржишну вредност, као што су социологија, филозофија или политичке науке.

Ако пођете код лекара у Србији, прво рачунајте да треба неким ситним поклончићем да подмитите сестру или чистачицу, да би вам однеле књижицу где треба или увеле код лекара. За лекара ће требати посебан мито у зависности од тога каква вам услуга треба. За мање ствари може бити и само флаша вискија, за стандардне пар стотина евра, за компликованије захвате и више од хиљаду евра.

Наравно, у свакој професији чак и у врло корумпираним земљама има појединаца који не узимају мито. Они то не чине обично из моралних разлога, мада морал може различито бити артикулисан. Такви појединци су важни ако једног дана дође до



озбиљног обрачуна са корупцијом. Они се могу унапредити и постати ослонац у борби против корупције.

Највећи неваљалац: странке на власти

Центар корупције у свакој земљи је извршна власт. То не значи да у судској и законодавној сфери нема корупције. Има је, али она нема те размере као код извршне власти. Механизам је врло једноставан. Странке се боре за власт, не зато да би касније изводиле програме које су кандидовале на изборима, него да би доласком на власт њихови водећи представници стекли моћ првенствено за две ствари. Прво, за организацију законитих послова са својим пријатељима и тако се законито богатали. Друго, да би узимали мито и присвајали средства од поклона или донација.

Технике корупције су различите. Некада новац долази у дипломатској торби, па председник странке који је узме део задржи за себе, а остатак преда страначком благајнику. Слично важи и за средства која у готовини дају тајкуни, стране фирме или домаћи финансијери странака.

Део новца долази на стране личне рачуне министара и страначких лидера. Та средства су намењена лично њима. Некада новац иде на стране рачуне, којима барата особа коју овласти политички лидер. Оваква средства

најчешће служе за финансирање странака и њихових кампања или за излете и семинаре страначког врха у иностранству. Али без обзира како средства долазе, њихова сврха је мито да би се постигли политички или економски циљеви, у зависности од интереса даваоца.

Поменуте праксе објашњавају неколико ствари. Како су се неки људи обогатили за само неколико година боравка на власти. Иако су претходно били пуки сиромашци, каријеру настављају бар са неколико милиона или чак неколико десетина милиона евра. Често купују скупе некретнине или улажу у неки посао. Нико не

истражује порекло њиховог новца. Поменуте праксе објашњавају и откуд странкама велики новац за дневно функционисање и скупе кампање. Рад мање странке са 150 одбора на територији Србије не може месечно да кошта испод 200.000 евра. Кампање, посебно парламентарне, коштају странке 5–10 милиона евра. Сви ти износи једноставно не могу да се објасне финансијским извештајима странака, јер вишеструко надмашују оно што је законит поклон и давање од државе. Коначно, горе поменуто објашњава неке политике, законе или појединачне потезе власти. Зашто су неки потези повучени, а други нису и зашто неки потези имају облик који имају. Све је то познато у политичком естаблишменту, дело новинара и страних и домаћих пословних људи. Али, такве ствари се не истражују, јер извршна власт спутава истрагу и судове, а и када би се истраживале, није их баш лако доказати.

Закључак

Корупције нешто мало има и у приватном сектору, али је њено главно место држава, зато што тамо недостаје тржишни притисак. Жртва тзв. велике корупције су обично фирме и предузетници, док су жртве ситније корупције углавном грађани. Тако се корупција може посматрати као додатни порез који фирмама поскупљују трошкове пословања, а

грађанима намеће додатне трошкове и живот им чини скупљим. Трошак корупције је бар двострук. Услед ње се крше закони и ремете правила игре, што углавном представља моралну штету. Са друге стране, корупција поскупљује пословање, што представља непродуктивну употребу ресурса. Услед тога у земљама са високим нивоом корупције има мање улагања, мање радних места и спорији је раст дохотка. Услед тога се корупција повезује са сиромаштвом. Скоро све земље са високим нивоом корупције су неразвијене, а њихове популације су у огромној већини сиромашне. С друге стране, висок ниво корупције је неспојив са развијеношћу. Можда једина високоразвијена земља са високим нивоом корупције јесте Италија.

У Србији озбиљније сузбијање корупције још није почело. За сада су донети неки антикорупцијски закони, али се ни они не примењују. Вероватно ће и овде бити слично неким другим земљама, где прво није било анти-корупцијског законодавства, потом је оно спорадично доношено и није примењивано, затим је уследила фаза чешће и потпуније примене, да би тек после много година или чак деценија почела потпунија примена.

Последица тога биће мање улагања, мање радних места и дуже остајање у сиромаштву. Наравно, ако се жели, корупција се може сузбити, мада не врло брзо, како то показују искуства неких земаља. За сузбијање корупције потребна је политичка подршка и добар програм сузбијања. Напор мора бити систематичан и трајан. Ако престане или ослаби, корупција се враћа као и опруга, коју пустимо.

Литература

- Dimitri, G., Piga, G. & Spagnolo, G. (Eds)(2006) **Handbook of procurement**, Cambridge, USA i drugi: Cambridge UP.
- Jain, A. K. (Ed)(2000) **The political economy of corruption**, London: Routledge.
- Прокопијевић, М. (2011) *Корупција: економска страна, Досије корупција*, год. 1, бр. 1, с. 5–19.
- Rose-Ackerman, S. (1999) **Corruption and government: causes, consequences, and reform**, Cambridge, MA: Cambridge UP.
- Роуз-Ејкерман, С. (2007) **Корупција и власт**, Београд: Службени гласник.
- Роуз-Ејкерман, С. (Ур)(2007) **Економија корупције. Међународни приручник**, Београд: Службени гласник. ●

Злоупотреба јавних ресурса у изборној кампањи

НЕМАЊА НЕНАДИЋ



Укратко о злоупотреби јавних ресурса и финансирању кампање

Иако се о корупцији која је у вези са финансирањем изборних кампања говори као о појави која има своје различите видове (злоупотреба јавних ресурса, промовисање интереса скривених или познатих донатора, куповина гласова итд.), у крајњој линији се све може свести на злоупотребу јавних ресурса. Суштинска разлика не постоји, различита је само временска димензија: партија која је на власти у прилици је да злоупотреби јавне ресурсе који су јој на основу вршења власти доступни; партије које имају изгледа да ће доћи на власт, у прилици су да прибегну продаји свог будућег утицаја на доношење одлука о располагању јавним ресурсима; у неким случајевима ће улазак у изборну трку и „борба за власт” имати за циљ прилику да се у структуре власти укључе припадници групе која на ту власт претендује или да се на власти очувају они који се на тим позицијама тренутно налазе; у другим случајевима ће, поред остваривања интереса групе која се на изборима надмеће, значајан циљ

бити и остваривање или очување интереса њених финансијера.

Било би нетачно рећи да је „власт као плен” и могућност да се она злоупотреби или да се за себе остваре привилегије мотив који имају сви учесници у политичкој борби. Чак и када је тај мотив за бављење политиком главни, он није једини. Међутим, моћ коју доноси власт представља превелики улог и искушење да би се све препустило савести појединаца. Неопходно је осмислити многа правила са циљем да институционално и законски зауздају злоупотребе власти. Као што видимо, не само у Србији, правила и органи који их спроводе су тај проблем само ублажили а никако решили.

Финансирање изборне кампање је најризицијна фаза, доба када је демократија највише изложена опасностима корупције. Разлог за то је чињеница да је у тих неколико месеци нужно прикупити и утрошити много више новца (чијег год) него у „мирнодопско” време, било да је циљ улазак у политички живот, избегавање политичке смрти или очување постојећег стања.

Укратко о законском оквиру

У Србији постоје прописи који имају за циљ да спрече злоупотребу јавних ресурса уопште, па и случајеве те врсте који се догоде током изборне кампање или у вези са њом. Очигледно је да су ти прописи недовољни да би се жељени ефекат постигао или макар, да је њихова примена далеко иза оне која би могла да обезбеди да новац и друга средства буду употребљена на најбољи начин.

Кад је реч о изборној кампањи постоји и неколико посебних правила, смештених у неколико прописа. Закон о финансирању политичких активности, као основни у овој области, садржи правила о забрањеним из-

ворима прихода, правила о неновчаним давањима из јавних извора и многа друга, која имају посредан значај за ову ствар.

Директно финансирање изборне кампање јавним средствима је уређено на начин који би се могао укратко описати максимом – „дајмо им новац, да га не би сами узели или тражили на другом месту”. Наиме, буџетско финансирање кампања је са сваким новим законом из ове области све издашније. Решења из актуелног закона су донела до дуплог повећања ових издатака у односу на правила која су важила у периоду од 2004. до 2011. Наиме, сада се за финансирање активности учесника у изборној кампањи издваја 0,1% свих буџетских расхода, како на републичком нивоу, тако и из буџета Покрајине, градова и општина. Раније се износ издвајања рачунао у односу на приходе буџета (редовно мање од расхода), и то тек након одбитка трансфера. У апсолутним износима, према проценама Транспарентност – Србија, за финансирање свих изборних кампања у мају 2012. било је издвојено око 17,4 милиона евра из буџета разних нивоа власти.

Међутим, само једна петина тог новца је била расположива током кампање (половина за председничке изборе) – остатак је долазио за накнаду трошкова онима који су успели да пређу изборни цензус. Другим речима, чак и они учесници у кампањи који су, судећи по истраживањима јавног мњења, могли са сигурношћу да рачунају на улазак у скупштину, иницијално су морали да нађу

друге изворе прихода. Тим пре, они којима пролазак није био загарантован, морали су да имају на располагању и веома значајне приватне изворе финансирања. Закон познаје могућност да се у ту сврху користе прилози физичких и правних лица (до 20, односно 200 просечних зарада), прикупљене чланарине, други приходи странке осим буџетских (нпр. од издавања пословних просторија) и кредити.

Осим тога, ваља приметити да, ма колико била издашна, буџетска средства ни најуспешнијим такмацима нису могла бити довољна да подмире све трошкове изборне кампање. Другим речима, ризик од корупције приликом прикупљања средстава за кампању, која би била у вези са злоупотребом јавних средстава или продајом будућег политичког утицаја постојао је код свих, осим можда код неколико мањинских странака које су водиле знатно јефтинију кампању, без скупог медијског оглашавања и на ограниченој територији.

Посредно (легално) финансирање из јавних извора има мањи значај за изборну кампању. Законска одредба налаже органима власти који нефинансијски помажу политичке субјекте (нпр. тако што им изнајмљују просторије под бесплатним условима) да такво поступање уреде интерним актом и да према свима поступају једнако. Један од значајних видова оваквог финансирања јесте и давање бесплатних термина за представљање учесника на изборима на јавном радио и ТВ сервису, у једнаком трајању.

Свако друго финансирање из јавних извора је изричито забрањено и представља не само кршење Закона о финансирању политичких активности већ и злоупотребу службеног положаја – нпр. уплаћивање новца из буџета или средстава јавних предузећа за потребе вођења кампање, бесплатно ангажовање јавних ресурса (нпр. аутобуса), коришћење службених возила и рада јавних службеника за вођење кампање и слично. Поред тога забрањено је финансирање





и од стране неких правних лица (која обављају делатности од јавног интереса), као и од правних лица и предузетника који нису измирили пореске обавезе.

Законски оквир у вези са злоупотребама јавних функција допуњен је усвајањем Закона о Агенцији за борбу против корупције (у примени од 1. јануара 2010.), који у чл. 29. став 2–4. прописује:

Функционер не може да користи јавне ресурсе и скупове на којима учествује и сусрете које има у својству функционера, за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката.

Изузетно од става 2. овог члана, функционер може да користи јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности функционера.

Функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта.

Први поменути став изричито забрањује коришћење јавних ресурса и промотивних скупова које функционер има у сврху вођења кампање. То значи да су неки облици коришћења јавних ресурса стављени изричито ван снаге овим законом. Док је за коришћење нпр. службених возила у сврху вођења изборне кампање и без ове одредбе

било јасно да представља злоупотребу, одредба је пре свега значајна зато што ставља ван закона и понашања код којих злоупотреба не мора имати видљив финансијски карактер. Дакле, министар или председник општине не само да не би смео да службеним возилом крене на партијски митинг или конвенцију, већ не би смео на скупу, на који је позван у својству министра или председника општине да промовише своју изборну листу (нпр. тако што би рекао на отварању неке школе „ово је важан дан за читав овај крај, а ако ми победимо биће направљена и модерна сала за физичко“).

Међутим, одредбе о коришћењу јавних ресурса за вођење кампање не примењују се на оне функционере којима су из безбедносних разлога, одлукама надлежних органа, додељени на коришћење неки јавни ресурси, без обзира на то у коју сврху их користе. У таквој ситуацији су били неки од најактивнијих учесника у кампањи (нпр. бивши председник Тадић, министар унутрашњих послова и кандидат за председника Дачић, потпредседник Демократске странке и министар одбране Шутановац итд.).

Трећи важан пропис из ове материје је Опште обавезујуће упутство Републичке радиодифузне агенције. Тим упутством су емитерима наметнуте одређене обавезе у вези са представљањем и оглашавањем учесника на изборима, као и посебне обавезе за јавне сервисе у погледу обима оглашавања и слично. Нарочито су међу њима важне оне обавезе које се односе на представљање кандидата ван посебног изборног програма и о представљању активности носилаца јавних функција.

Разни облици злоупотребе јавних ресурса¹

Већ дуго времена у јавности је присутан утисак да током периода изборне кампање

¹ У тексту су преузети делови из извештаја организације Транспарентност – Србија: Финансирање председничке и парламентарне изборне кампање у Србији – мај 2012 (са подацима прикупљеним и анализираним до 31. јула 2012.).

долази до значајног пораста промотивних активности јавних функционера. Како нису постојали чврсти показатељи у том погледу, Транспарентност – Србија је током мониторинга финансирања мајских избора усмерила део пажње и на ово питање. Ради веће објективности показатеља, праћене су само неке од активности јавних функционера, укључујући, и то: конференције, округли столови, посете инфраструктурним објектима у изградњи, фабрикама, отварање нових путева, присуство културним, спортским и догађајима забавног карактера, потписивање

уговора са инвеститорима, обележавање значајних датума и додељивање награда.

Из посматрања смо искључили догађаје који би евентуално могли да доведу до пристрасних резултата као што су састанци са страним државним званичницима, седнице Владе и других државних органа и конференције за штампу организоване тим поводом, будући да ниво тих активности не зависи нужно од воље јавног функционера о којем је реч. Како би узорак посматрања био релевантан, упоредили смо са истим временским периодом претходне године.

Табела бр. 1: Интензитет видљивих активности јавних функционера у доба кампање и ван ње – избрани примери (засновано на новинским најавама)

Име јавног функционера	Функција	Странка	13.3.2011.– 25.4.2011.	13.3.2012.– 25.4.2012.	% (2011 = 100)
Мирко Цветковић	Премијер	ДС	4	12	300
Милутин Мркоњић	Министар	СПС	1	6	600
Славица Ђукић- Дејановић	Председница НС	СПС	2	22	1100
Ивица Дачић	Министар	СПС	15	32	213
Жарко Обрадовић	Министар	СПС	10	18	180
Душан Бајатовић	Народни посланик/ Директор ЈП	СПС	1	7	700
Оливер Дулић	Министар	ДС	13	24	185
Драган Ђилас	Градоначелник	ДС	5	18	360
Душан Петровић	Министар	ДС	5	21	420
Драган Шутановац	Министар	ДС	6	20	333
Бојан Пајтић	Председник Владе АП Војводине	ДС	8	17	213
Борис Тадић	Председник Републике Србије	ДС	4	20	500
Милан Марковић	Министар	ДС	6	8	133
Милан Кркобабић	Заменик Градоначелника	ПУПС	0	3	300
Предраг Марковић	Министар	УРС	4	17	425
Зоран Станковић	Министар	УРС	8	7	88
Верица Калановић	Министар	УРС	10	9	90
Расим Љајић	Министар	СДП	9	5	56
УКУПНО			111	268	241

Просечно посматрано, јавни функционери су били 140% активнији у поређењу са истим периодом прошле године, док је ниво активности био мањи само у три од осамнаест случајева. Активности Председника Републике повећане су пет пута, Председнице Народне скупштине једанаест пута, Министар за инфраструктуру био је шест пута присутнији у јавности него прошле године у исто време а директор јавног предузећа „Србијагас” седам пута. Све ово јасно указује да су промотивне активности организоване у оквиру вршења јавне функције намерно планиране за период изборне кампање.

Може се поставити питање зашто би се политичари уопште више ангажовали на јавним пословима, ако су већ значајно ангажовани и у политичкој кампањи своје странке. Објашњење је једноставно – жеља да се у доба кампање привуче медијска пажња ван посебних термина посвећених изборном процесу. На овај начин „једнак медијски третман” политичких субјеката током периода кампање постаје не много више од фарсе. Ни једна од ових активности нити са њима повезани трошкови се наравно не могу наћи у извештајима о финансирању кампање. Како би се овакве појаве спречиле, неопходно је предузети одговарајуће кораке, било кроз измене закона које би обезбедиле контролу активности јавних функционера (забрана промотивних активности у својству носиоца јавне функције током периода изборне кампање) или изменама медијског законодавства (увођењем забране медијима да извештавају о оваквим промотивним активностима као да је реч о обављању државног посла).

Политичка промоција повезана са коришћењем јавних ресурса

Забележени су и други начини коришћења јавне функције у политичке сврхе. Један од њих је и мешање кампање странке са „редовним” активностима функционера у току истог дана, уз вероватно коришћење јавних средстава за обављање јавне функције и партијске промоције. Наводимо три таква примера:

- У Старој Пазови, 11. априла у 12.00 одржана је презентација „Е-управа у опш-

тини Стара Пазова” уз присуство министра за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Милана Марковића. У 14.00 истог дана најављена посета члана Председништва Демократске странке Милана Марковића предузећу „Алегра” у Старој Пазови, у оквиру активности у кампањи.

- У Врању, 5. априла у 13.30, у компанији „Симпо”, представљени су нови производи настали на основу идеја младих дизајнера који су победили на конкурс Министарства пољопривреде уз обраћање министра пољопривреде Душана Петровића. Истог дана, у 14.45, потпредседник Демократске странке Душан Петровић посетио је у Врањској Бањи једно пољопривредно газдинство у оквиру предизборне кампање листе „Избор за бољи живот – Борис Тадић”.
- У селу Бездан у близини Сомбора, 10. априла у 14.45 министар унутрашњих послова Ивица Дачић обишао је лабораторију за производњу опојне дроге марихуане – сканка, откривене у акцији криминалистичке полиције МУП-а Србије и Полицијске управе у Сомбору. Нешто раније истог дана, у 13.00, кандидат за председника Србије и носилац парламентарне листе Коалиције СПС-ПУПС-ЈС Ивица Дачић посетио је Кулу и разговарао са грађанима. У 16.00 учествовао је на предизборном скупу Коалиције СПС-ПУПС-ЈС у Сомбору.

Други тип потенцијалних злоупотреба могу бити примери промотивних активности које немају никакве везе са пословима које у оквиру своје надлежности има јавни функционер:

- У Костолцу, 2. априла од 11.55 до 13.35 министар унутрашњих послова Ивица Дачић обишао је Термоелектрану Костолац Б и почетак радова на ревитализацији Блока Б2.
- У Новом Саду, 5. априла у 14.00 министар унутрашњих послова Ивица Дачић посетио је Полицијску управу у Новом Саду, где му је директор ЈП „Србијагас” Душан Бајатовић уручио униформе за припаднике Интервентне јединице. У овом примеру, директор јавног



предузећа учествовао је у активностима које су очигледно изван описа његовог посла (то јест, посла због којег је јавно предузеће којим руководи основано).

Активности бившег председника Бориса Тадића заслужују посебну пажњу, како због њихове бројности, тако и због специфичности статуса. Било је пуно активности наводно организованих у својству вршења јавне функције, у периоду након расписивања парламентарних избора, а пре подношења оставке на председничку функцију, као што су посете сеоским газдинствима и предузећима. Снимци ових посета су емитовани у оквиру редовног информативног програма о активностима носиоца јавне функције, а касније су коришћени у спотовима за кампању његове коалиције и председничке кандидатуре, што су поједини политички опоненти без успеха оспоравали код РРА.

Нова ситуација је настала након што је Борис Тадић поднео оставку на место председника, истовремено настављајући да ак-

тивно учествује у догађајима које су организовале разне јавне институције, на врло сличан начин као што би то чинио и да се још увек налази на јавној функцији. У овим случајевима бивши председник државе свакако није могао да „злоупотреби јавну функцију” (јер је није ни имао), али су то учинили други функционери који су га на овакве догађаје позивали или му омогућили да у промоцијама запажено учествује. Навешћемо неколико оваквих примера:

- У Лесковцу, 18. априла, у 13.00 на траси аутопута између Владичиног Хана и Враћа обележен је почетак радова на изградњи две деонице јужног крака Коридора 10. Обележавању су присуствовали министар за инфраструктуру Милутин Мркоњић, директор „Коридора Србије” Михајло Мишић и кандидат ДС за председника Србије, Борис Тадић.
- У Панчеву, 25. априла, у 11.00 у Рафинерији Панчево пуштено је у рад постројење за регенерацију истрошене сумпорне киселине уз учешће генералног директора НИС-а Кирила Кравченка, министра животне средине и просторног планирања Оливера Дулића и кандидата Демократске странке за председника Србије Бориса Тадића.
- 3. маја, министар унутрашњих послова и председнички кандидат СПС, Ивица Дачић, министар Милутин Мркоњић и председнички кандидат Борис Тадић присуствовали су отварању дела обилазнице око Београда (овај део пута је након избора затворен и радови су настављени јер до церемоније отварања заправо није био завршен).
- 3. маја, председнички кандидат Борис Тадић, министар Оливер Дулић и министар одбране Драган Шутановац присуствовали су церемонији предаје кључева у насељу „Степа Степановић” у Београду, у оквиру промоције резултата пројекта Министарства животне средине, рударства и просторног планирања.
- 12. маја – Министар Милутин Мркоњић и председнички кандидат Борис Тадић присуствовали су почетку радова на изградњи Жежељевог моста у Новом Саду; Министарство за инфраструктуру на свом веб-сајту поставило је тим по-

водом извештај под насловом „Социјалисти подржавају Тадића”.

Још једна проблематична област која отвара могућност индиректне злоупотребе јавних ресурса, а која свакако представља посредну подршку приватних фирми кампањама појединих кандидата (неновчани прилог) су ситуације у којима су председнички кандидати или партијски лидери посећивали велике фирме. У извештајима о кампањи ова врста подршке нигде није забележена (нпр. као неновчани прилог фирме која је омогућила промоцију). Тако на пример, кандидат за председника Борис Тадић, посетио је 30. априла фабрику Лафарж у Беочину, а 24. априла фабрику Горење. Поред оваквих обилазака, познате међународне фирме са којима је Србија закључила уговоре коришћене су у директно, како у политичким обраћањима тако и у промотивним спотовима за кампању. Један од таквих примера је компанија FIAT, коју су у својим кампањама помињали коалиција УРС и коалиција око ДС, представљајући државни уговор закључен са овом компанијом као резултат доброг рада њихових партија и председничких кандидата.

Било је још много примера прикривене кампање као што су нпр. догађаји које су водећи политичари користили да промовишу своју листу или кандидата. Навешћемо неколико таквих примера:

- Почетак радова у индустријској зони у Јагодини, у чему су учествовали потпредседница Владе Верица Калановић (УРС) и градоначелник Јагодине (ЈС) Драган Марковић Палма.
- У Прокупљу, 28. априла, промоција председничког кандидата УРС и министра здравља, поводом куповине новог рендгенског апарата за локалну болницу.
- У Куршумлији, 21. априла, потпредседница Владе, Верица Калановић изјавила је да је УРС „урадио оно што је и обећао”, да је нов пут завршен и да ло-



кална фабрика за прераду дрвета ради поново.

- Отварање рекреативног парка у Нишу, 28. априла, уз учешће председника нишке општине Медијана и министра спољних послова и функционера Демократске партије Вука Јеремића.
- 21. априла, министар одбране Драган Шутановац присуствовао је отварању слободне трговинске зоне у Смедереву (која је постоји више од деценије).

Директна промоција јавних институција

Иако јавне институције нису директно плаћале оглашавања политичких странака и кандидата, овај вид подршке у кампањи био је широко заступљен када су у питању промоције локалних лидера, као што су градоначелници и директори јавних предузећа. Овакав вид промоције био је заступљен у новинама са националном и локалном покривеношћу (нпр. „Сомборске новине”). Списак плаћених текстова локалних самоуправа у београдској штампи, за коју располажемо прецизним подацима о цени огласног простора, приказан је у табели број 2. Иако се у овим новинским текстовима не позива директно на гласање за одређену политичку партију, у њима се углавном похвално говори о раду актуелне власти и кандидата, често уз фотографије или изјаве кандидата у контексту њихове кандидатуре за локалне или парламентарне изборе.

Табела бр. 2: Промоција органа локалне власти у штампи током кампање

Новине	Датум	Страна	Оглашивач	Оглас	Цена у РСД (без ПДВ-а и попушта)
Нин (Рингиер)	15.03.2012.	63	Општина РУМА	Општина РУМА ПР текст	70.000
Нин (Рингиер)	15.03.2012.	64	Општина РУМА	Општина РУМА ПР текст	140.000
Прес	18.03.2012.	24	Град ЛОЗНИЦА	Лозница отворен град	160.000
Нин (Рингиер)	22.03.2012.	61	Скупштина града КРАЉЕВА	Краљево ПР текст	70.000
Нин (Рингиер)	22.03.2012.	62	Скупштина града КРАЉЕВА	Краљево ПР текст	140.000
Прес	25.03.2012.	24	Град ЛОЗНИЦА	Лозница отворен град	370.000
Нин (Рингиер)	29.03.2012.	70	Општина ВЛАДИМИРЦИ	Општина Владимирци ПР текст	70.000
Курир	02.04.2012.	7	Скупштина града БЕОГРАДА	Активности градске скупштине	93.000
Курир	08.04.2012.	43	Скупштина града БЕОГРАДА	Активности градске скупштине	93.000
Yellow Cab	10.04.2012.	12	Општина СТАРИ ГРАД	Хајде да видимо	33.498
Курир	18.04.2012.	инсерт	Општина ВОЈДОВАЦ	Општина Вождовац инсертер	220.000
Нин (Рингиер)	19.04.2012.	63	Општина СВИЛАЈНАЦ	Општина Свилајнац ПР текст	70.000
Вечерње новости	19.04.2012.	26	Општинска скупштина ВЕЛИКО ГРАДИШТЕ	Велико Градиште ПР текст	126.000
Нин (Рингиер)	26.04.2012.	83	Општинска скупштина ШИД	Шид ПР текст	140.000
Нин (Рингиер)	26.04.2012.	85	Општинска скупштина ШИД	Шид ПР текст	70.000
Политика	28.04.2012.	инсерт	Скупштина града БЕОГРАДА	Градска скупштина инсертер	520.000
Ало!	28.04.2012.	инсерт	Скупштина града БЕОГРАДА	Градска скупштина инсертер	720.000
Данас	30.04.2012.	1	Скупштина града КРАГУЈЕВЦА	Активности скупштине града Крагујевца	249.600
Данас	30.04.2012.	3	Скупштина града КРАГУЈЕВЦА	Активности скупштине града Крагујевца	249.600
Курир	03.05.2012.	44	Скупштина града БЕОГРАДА	Активности скупштине града Београда	140.000
УКУПНО					3.744.698

Запошљавање и доделе разних видова помоћи

Постоје сумње, које су и до нас дошле током мониторинга финансирања кампање, али не и довољно чврсти докази на које бисмо могли да се позовемо у овом извештају

о злоупотребама јавних ресурса на друге начине. Примери обухватају повећано примање људи у радни однос у јавним службама (здравствени центри, библиотеке, јавна предузећа) под условом да запослена особа или њен рођак пружи подршку кампањи и „донесе одређени број гласова” партији која



контролише јавну институцију. Други вид злоупотреба на које се сумња односи се на расподелу разних видова државне помоћи (нпр. помоћ при самозапошљавању) људима спремним да подрже или гласају за одговарајућу партију. Како је овај облик злоупотреба уско повезан са куповином гласова, коју закон третира као кривично дело али и са ненаменским трошењем јавних ресурса, и тужилаштво и Државна ревизорска институција би требало да темељно испитају овакве наводе. За контролу тачности и потпуности извештаја о финансирању кампање, коју спроводи Агенција за борбу против корупције, ове информације би такође биле од великог значаја. Предуслов за озбиљну и темељну истрагу о овим појавама био би јавни позив свим лицима која о овоме имају сазнања да их пријаве надлежном органу, уз обезбеђивање чврстих уверења да ће случајеви бити испитани а сведоцима пружена заштита. Ниједна институција до сада није упутила овакав позив нити јавно показала намеру да се упусти у контролу ових појава.

Повећање јавних расхода?

У првој половини 2012, према доступним подацима Министарства финансија, укупна јавна потрошња кретала се у оквирима планиране, док је ниво буџетских прихода значајно смањен. Међутим, ово смањење буџетских прихода имало је и једну добру последицу – мање расположивог новца за финансирање промотивних активности у периоду изборне кампање, тако да се може претпоставити да је фискални дефицит вероватно довео до тога да се део јавних ресурса сачува од узалудног расипања.

Док су укупни буџетски расходи током првих шест месеци 2012. остали у складу са планираним буџетом, запажа се значајно повећање расхода у априлу (кључни месец кампање) у поређењу са другим месецима ове године. Укупна потрошња у априлу била је 96 милијарди РСД у поређењу са 70 милијарди у мају, 79 милијарди у марту и 74 милијарде у фебруару. Поред тога, потрошња са буџетских позиција из којих се плаћају јавне набавке и субвенције била је два пута виша у априлу у поређењу са осталим месецима. У вези са овим, ваља приметити да је Управа за јавне набавке у јулу месецу обавестила јавност да је у првој половини ове године дошло до троструког повећања набавки спроведених „по хитном поступку” у поређењу са целом 2011. годином (случајеви када тендер за набавку уопште није спроведен, већ је спроведено директно преговарање са потенцијалним понуђачима због наводне хитности или других разлога). Укупна вредност ових набавки била је 8 милијарди РСД или 70 милиона ЕУР. Чак и да је само 5% средстава од ових нетранспарентних набавки отишло на незаконито финансирање кампање, то би био значајан извор непријављених прихода кампање. Наравно, и ове потенцијалне злоупотребе заслужују даље испитивање и надамо се да ће то бити учињено пре него што ти трошкови буду подвргнути редовној ревизији буџета за 2012.

Главни закључци мониторинга финансирања кампање

Главни закључци мониторинга као и поређења података су:

- **Највећи део пријављених прихода изборне кампање** дошао је из буџета (око 55% за парламентарне изборе и 85% за председничке изборе). Посматрано у динарима, износ финансирања из буџета је удвостручен у односу на претходну изборну кампању. Иако је ово увећање буџетских дотација довело до повећања транспарентности података о изворима финансирања кампање, оно је такође утицало на

то да укупни трошкови кампање буду већи.

- Други најзаступљенији вид прихода су **кредити банака**, око 30% (12% за председничке изборе), **што отвара питање из којих извора ће ови кредити бити отплаћени**.
- У структури пријављених прихода, **веома мали део чине средства прикупљена из приватних извора**; око 15% прихода за парламентарне и 5% за председничке изборе. Донације грађана имају занемарљиву улогу у финансирању кампања.
- Вредност укупно **пријављених трошкова парламентарне и председничке изборне кампање је двоструко виша него на претходним изборима**. Укупно посматрано, пријављени трошкови за обе врсте избора износе око 3 милијарде динара, што износи преко 400 динара по једном држављанину Србије или преко 750 динара по гласачу.
- У пријављеним трошковима кампање за обе врсте избора, **лавовски део заузимају трошкови оглашавања на ТВ станицама** (за парламентарне изборе износи преко 75%).

Током мониторинга забележено је и неколико сумњи на кршење прописа или евидентних одступања од правила², укључујући и следеће:

- **Око 25% пријављених трошкова** (37% за парламентарне и 2% за председничке изборе) **није покривено пријављеним приходима** (више него на претходним изборима), што отвара питање **како ће и када ови трошкови бити подмирени као и да ли се ови трошкови уопште могу платити накнадно а да се не прекрши Закон**.
- До краја јула 2012, нису били поднети или објављени финансијски извештаји

за једног председничког кандидата (кандидат за председника групе грађана, М. Зукорлић), извештаји о финансирању кампање кључних учесника на изборима (ДС, СНС, УРС) за веома скупе покрајинске изборе у АП Војводини и локалне у Београду и Новом Саду, што указује на то да је обим скривених прихода и расхода много већи него што би се могло закључити само на основу анализе извештаја о финансирању председничке и парламентарне изборне кампање.

- Неколико партија **није правовремено на својим веб страницама објавило имена већих донатора** – ДСС, УРС, СПС (реч је о прилозима који су касније пријављени у извештајима о финансирању кампање), док укупна вредност ових необјављених прилога износи око 120 милиона динара.
- Коалиција Преокрет (ЛДП) **није поднела јединствен извештај за све странке окупљене у овој коалицији** (достављен посебан извештај за једну од чланица коалиције – странку Богата Србија).
- ДС и УРС **узеле су кредит за кампању од банака које су у делимичном државном власништву** и које због ове чињенице не могу бити финансијери политичких партија.
- ДС, УРС, ДСС, СПС **нису пријавиле трошкове превоза** за најмање један од већих митинга или конвенција које су током кампање организовале; СНС **није пријавила трошкове јавних догађаја уопште**, укључујући и трошкове митинга у Београду, коме је присуствовало око 60.000 људи.
- СНС **није пријавила трошкове оглашавања у штампаним медијима** у одговарајућем делу извештајног образаца³ (30 милиона динара без попуста);

² Анализа се односи на шест политичких партија/коалиција које су освојиле највише мандата у парламенту као националне листе и њихове кандидате за председника. Утврђена кршења и одступања од прописа других политичких партија, коалиција и група грађана стога нису овде наведена, осим изузетно.

³ Могуће је да су ову врсту трошкова у извештају навели у оквиру ставке „остали трошкови изборне кампање– ангажовање маркетиншке агенције” у којој би требало да буду наведени други трошкови плаћени агенцијама изван оних већ наведених (ТВ радио, штампа, интернет, оглашавање путем билборда).

постоји сумња да су овакави пропусти учињени у још неколико случајева.

- **СНС није пријавила део трошкова оглашавања путем билборда у одговарајућем делу извештајног образаца** – вредност непријављених трошкова процењена је на више од 50 милиона динара.
- За ДС, УРС, ЛДП, СНС, ДСС и СПС **постоји сумња да су трошкови ТВ оглашавања остали делом скривени и/или да нису приказани у одговарајућим извештајима о финансирању кампање** (преливање између извештаја за парламентарне, председничке или другу врсту избора) или да су емитовали ТВ огласе за председничке и парламентарне изборе на регионалним и локалним ТВ станицама, где оваквог вида оглашавања није требало да буде.
- **Председнички кандидати ДС и СНС учествовали су у забавним програмима**, што је Републичка радиодифузна агенција толерисала.
- **ДС, СПС и УРС злоупотребили су промотивне ресурсе јавних институција**; ово је нарочито било упадљиво у кампањи бившег председника (и председничког кандидата ДС током кампање) Бориса Тадића, који је учествовао у неколико промотивних догађаја које су организовале јавне институције у којима су функционери из ДС и СПС били министри или директори.

- **Дошло је до куповине гласова** – један такав случај из Новог Сада је јавно познат, а постоји сумња и за многе друге случајеве; постоје у многим случајевима и сумње у индиректну куповину гласова (кроз запошљавање и разне друге користи) али те сумње још нису истражене.
- Агенција за борбу против корупције објавила је за сада само делимичну анализу поднетих извештаја, а још увек није познато када ће контрола бити завршена. Резултати мониторинга који је спроводила Агенција још нису објављени; није познато да су до сада Агенција или други органи покретали прекршајне поступке због кршења правила о финансирању кампање.
- Републичка радиодифузна агенција објавила је резултате мониторинга националних емитера, укључујући податке о заступљености разних листа у информативном и комерцијалном програму, али још увек није вршила анализе или доносила одлуке које би се тицале поштовања правила о финансирању кампање. Полиција и тужилаштво за сада се нису оглашавали у вези са кршењем правила о финансирању кампање или кршења других изборних прописа.

Имајући у виду број уочених случајева кршења прописа и случајева у којима постоји сумња на овакво кршење, јасно се уочава потреба за даљим активностима надлежних органа. Од највећег је значаја да Агенција за борбу против корупције обави своје задатке добро и сачини **свеобухватну анализу пријављених прихода и расхода**, али такође и да утврди који расходи у извештајима нису приказани и из којих извора су ти расходи били плаћени. Једнако је важно да свој део посла обаве и други органи – пре свих полиција и тужилаштво кад је реч о сумњама у кривична дела и РРА када је реч о поштовању Упутстава од стране емитера. До суштинских помена у овој области може довести једино правовремено и делотворно санкционисање свих прекршилаца. Један од предуслова за делотворнију контролу може бити и позив свима који имају



сазнања о злоупотребама да их поделе са надлежним органима.

Србији је такође неопходан јаснији и потпунији законски оквир финансирања кампање. Између осталог, као приоритетне области у којима би актуелне прописе требало побољшати истичу се следеће:

- Обезбедити већу јавност података током кампање и након њеног окончања;
- Регулисати на примерен начин оглашавање других субјеката у кампањи (нпр. НВО, фирми итд.) ради спречавања заобилазног кршења правила о финансирању кампање;
- Утврдити посебна правила финансирања из буџета у случају спровођења више изборних процеса у исто време и јасније дефинисати границу између трошкова за редован рад политичких странака и финансирања кампање;
- Утврдити обавезне услове уговора о кредиту за потребе финансирања кампање и начин отплате тих кредита;
- Јасније дефинисати овлашћења и обавезе Агенције за борбу против корупције у погледу контроле извештаја о трошковима кампање и рокове за спровођење ове контроле;
- Редифинисати кривично дело из Закона о финансирању политичких активности (отклањање погрешно дефинисане „намере” као елемента бића кривичног дела) и редифинисати и допунити кривично дело „давања и примања мита у вези са гласањем”;
- Донети Закон о транспарентности медијског власништва;
- Јасније утврдити обавезе Републичке радиодифузне агенције и Државне ревизорске институције у процесу контроле;
- Успоставити чврсту везу између одредаба о финансирању кампање и изборног законодавства (утврдити правило да се проглашење листе политичке партије/коалиције/групе грађана или кандидата на изборима услови пружањем доказа да је отворен посебан рачун за финансирање кампање, именовано одговорно лице и да је коалициони споразум оверен);
- Створити механизме у Закону о буџетском систему који би обезбедили да се средства за финансирање изборне кампање и средства за контролу коју обавља Агенција за борбу против корупције обезбеде у проценту утврђеном у Закону о финансирању политичких активности;
- Увести забрану учешћа јавних функционера у промотивним активностима у својству носиоца јавне функције током изборне кампање. ●

Улога медија и новинара у стварању и очувању коруптивног амбијента

ВЛАДИМИР РАДОМИРОВИЋ



После победе на парламентарним изборима 2008. године Борис Тадић је у првом обраћању јавности обећао „реформе” у медијима који нису извештавали онако како је желео председнички кабинет. Обећано – испуњено. Као и правосуђе, медији су „реформисани” тако да се у корену сасече свака помисао на независност и самосталност. А као и у правосуђу, у „реформи” медија учествовали су људи из саме струке.

Тако је већ у јесен 2008. под контролу стављена Политика, уз помоћ новопостављених уредника који су се потрудили да испуњавају наредбе и молбе из кабинета. У лето 2009. усвојене су драконске измене и допуне Закона о јавном информисању, уведене тешке казне за сагрешења, а новинарима, уредницима и власницима медија који нису били „на линији” јасно поручено да ће бити на удару закона ако се сами не „реформишу”. Иако је прокламовани циљ овог закона било укидање таблоида Куир, који се замерио председнику странке Г17 плус Млађану Динкићу (он је запретио обарањем владе ако измене закона не буду усвојене) последице су се осетиле на широј медијској сцени. Уре-

дници су још пажљивије почели да читају текстове неподобних новинара и да их мењају тако да погађају вољу властодржаца.

У исто време, појачавају се пословне везе између државних и приватних медија и функционера. Фирма у којој је сувласник премијер Мирко Цветковић потписује уговор о пружању услуга са Политиком чију је уређивачку политику Влада ставила под контролу. Повећавају се и износи које државни органи и јавна предузећа дају приватним медијима, а у истом обиму повећавају се и накнаде агенцијама за оглашавање (Драстичан пример је уговор којим је Министарство здравља дало пет милиона динара агенцији Мекен Ериксон за медијску промоцију реконструкције клиничких центара која није ни почела. Та агенција је у власништву функционера Демократске странке Срђана Шапера.).

Успоставља се монопол над информацијама, а државни органи жмуре на очигледне случајеве концентрације капитала. Ни Републичка радиодифузна агенција (РРА), ни Комисија за заштиту конкуренције, ни Пореска управа не реагују на чињеницу да се власник Пинка Жељко Митровић појављује као власник телевизије Авала (највећи појединачни власник је извесни бечки адвокат за кога није познато да се икада бавио телевизијским послом, али њега ниједан државни орган не позива да објасни своје учешће у националној телевизији у Србији), две стране фирме купују Б92 и Фокс (Прва српска телевизија) да би се убрзо испоставило да ове београдске телевизије успешно сарађују уместо да буду конкуренција. У међувремену, на ТВ тржиште куповином Арене спорт улази и Телеком Србија, који може да

користи своју позицију на тржишту телекомуникација да откупљује права на најскупље спортске догађаје и да их потом препродаје другим телевизијама. То га ставља у доминантан положај на тржишту које уопште не би требало да буде његово.

Политичари и држава као власници

Политичари, претежно они на власти, а и понеки из опозиције, појављују се као власници новина. Иако нема транспарентних података, претпоставља се да је Драган Ђилас власник Преса (у регистар је као највећи појединачни власник уписана адвокатица из Новог Сада, из канцеларије која пословно сарађује са Ђиласом), док је Божићар Ђелић купио Недељни телеграф да би га после кратког времена угасио. Редакција Економиста која је ступила у штрајк због шест неисплаћених плата тврди да је Ђелић власник и овог недељника. Не треба посебно објашњавати да власништво над новинама овим политичарима омогућава да у јавност пласирају информације и дезинформације које им одговарају, те да новац из јавних предузећа намењен оглашавању преусмеравају ка својим медијима. Тек пошто је дневни лист Правда угашен, огласио се бивши главни уредник тврдњом да је власник тих новина Александар Вучић.

Посебно питање су медији у јавном (државном) власништву. Јавни сервис, Радио-телевизија Србије и Радио-телевизија Војводине су под потпуном политичком контролом што је примећено и у извештају о медијском праћењу изборне кампање који је урадио Биро за друштвена истраживања. Ту је објашњено да РТС „о изборима информиса без критичности и аналитичности”, док је РТВ листи „Избор за бољи живот – Борис Тадић” дала дупло више времена од осталих.

„Медији своју улогу ограничавају на „преношење” промотивних информација о учесницима

кампање. Већина медија, осим дневног листа Данас, одустаје од своје контролне улоге, односно аналитичког и критичког извештавања”, наведено је у овом извештају.

Агенција Танјуг, у државном власништву, добија новац из буџета, али ни то није довољно па јој се обезбеђују и повољни државни кредити чиме се онемогућава тржишна конкуренција и уништавају приватне агенције Бета и ФоНет.

Према неким проценама 25 одсто ТВ емитера и 24 одсто радио емитера је у јавном власништву, а то значи да осим РТС и РТВ постоје многе станице у централној Србији и Војводини чији су оснивачи локални органи власти који их финансирају из свог буџета, да би за то финансирање тражили противуслугу – повољно извештавање о активностима челника општинских и градских власти. Нарочито је тешка ситуација у мањим местима, где приватни медији не могу да се ослане на тржиште да превазиђу проблеме с финансирањем, па и они највише зависе од воље политичара.

Тако је на пример Градско веће Лесковца у последње три године потписало низ спорних уговора са локалним јавним гласилима и новинарима. Наиме, из буџета за 2010. годину је без јасних критеријума давано 1.120.000 динара месечно (13.440.000 годишње) „за услуге по уговору (...) за медијско праћење рада локалне самоуправе” и то Телевизији Лесковац 400.000, Телевизији К1 150.000,





Телевизији Студио МТ 150.000, Телевизији Клисура 150.000, РТВ 4С 100.000, недељнику Панорама 70.000, Радију 016 40.000, агенцији ЈУГпрес 50.000 динара и Радију Прик 10.000 динара.

У одлуци Градског већа за 2012. годину коју је потписао градоначелник Слободан Коцић (ДС) практично су поновљени ови износи, с тим што је уместо недељнику Панорама износ од 70.000 динара месечно дат недељнику Нова наша реч, док су додате агенције Југмедија и СДС као и портал Јужне вести. Уз то, дописница Блица добија више од милион динара годишње за ажурирање сајта града, што може довести до искривљавања слике о раду локалне власти.

Према неким проценама, локалне самоуправе годишње дају чак 16,5 милиона евра медијима без конкурса и на нетранспарентан начин, иако се држава Споразумом о стабилизацији и придруживању са ЕУ обавезала да ће прекинути овај начин финансирања.

Угрожена слобода медија

Анкета коју је крајем 2011. урадила Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) показала је да од 240 уредника информативних медија тек 6 (2%) сматра да су медијске слободе и новинарска права потпуно остваривани. Око три четвртине новинара (72%) мисли да Србија има велики проблем у погледу слободе медија: или су постојале озбиљне препреке за њено остваривање (67%), или уопште нису постојали услови за то (5%). „Промене у оценама у односу на раније године су мале, али је њихов тренд негативан. Слободу медија у 2009. години негативно је оценило 66% анкетираних уредника информативних медија, а 65% у 2008. години. Сви интервјуисани председници медијских удружења (АНЕМ, НУНС, НДНВ и Локал прес) оцењују да је слобода медија 2011. године погоршана у односу на претходну годину”, наводи у уводном тексту извештаја Медијске слободе Србије у европском огледалу стручњак за медије Јованка Матић.

Због ових чињеница стање са извештавањем о корупцији компликује се толико да можемо рећи да Србија нема основни стуб ефикасне борбе против корупције: слободне медије.

„Новинари су у свакодневном раду често изложени ограничењима слобода и права која се јављају у веома различитим облицима, од физичких напада, угрожавања сигурности, отказивања реклама, кадровских смена, разних врста притисака, до новијих облика као што је спречавање дистрибуције информација преко блокирања интернет сајтова. Новинари раде у условима снажно изражене финансијске зависности (од интереса власника, оглашивача, државних финансијера) која узрокује самоцензуру и цензуру, а које су појачане последњих неколико година због актуелне економске кризе. Ипак, „директни удари на слободу медија најчешће долазе из политичких извора и из повезаности са политичким интересима”, наводи се у извештају Медијске слободе Србије у европском огледалу.

Као носиоце највећег притиска на њихове медије, анкетирани уредници медија су навели владајуће политичке партије (47% медија), органе извршне власти (32%), опозиционе партије (26%) и у истој мери приватна предузећа у својству оглашивача (16%) и јавна предузећа (16%).

Савет за борбу против корупције приметио је да се у Вечерњим новостима Мирослав Мишковић, али и други власници крупног капитала, увек приказују као „патриотски привредници”, „људи од поверења”, „успешни домаћи бизнисмени”, „интелигентни пословни људи”, који се промовишу кроз наслове – „Бизнисмени купују платане”, „Краљево: Три куће од Делте”, „Делта држи реч”, „Делта осваја и Словенију”, „Три премијера у Делти”, „Додик пожелео Делта сити”, „Бизнис не кроји политику”, „Делта спаја Балкан”, „Привредници су уз председника”, или „Срби иза Салфорда”, „Салфорду ипак љубљанско млеко”, „Беко: Одлазе нам најбољи” и др.

Нема ни говора да би Новости или други медији блиски тајкунима или у њиховом власништву могли да неутрално извести о сумњама да су ти људи умешани у корупцију.

Партнери у злочину

У говору пред скупштином Европске федерације новинара у Београду прошле године Борис Тадић показао је нови приступ изјавом да новинари и медији треба да буду „партнери власти”. Ако се та изјава повеже са оном из 2008. произлази да су за три године српски медији довољно „реформисани” да сада могу да постану „партнери власти”. И заиста, уместо да буду контролори власти, српски медији јесу партнери те власти, партнери у злочину. Зато што су медији затворени, грађани не виде да се нешто помера у борби против корупције што за последицу има то да они који виде злоупотребу и имају доказе о њој не желе да

је пријаве. Ако грађани немају поверења у правосудје и медије, нема ни борбе против корупције.

За ову ситуацију, наравно, Борис Тадић није једини одговоран. Као што је раније речено, део одговорности лежи и на самим новинарима. Главна прилика да се медији трајно ослободе политичког притиска пропуштена је (као и много тога другог) после октобра 2000. Тада је требало поставити границу између новинара и политичара, уместо да се онима који су дошли на власт „гледа кроз прсте”, зато што су „наши”. После 5. октобра новинари су заиста постали партнери и сарадници моћника, политичара и тајкуна, а не савезници грађана и контролори власти.

Као што је у свом крунском извештају о медијима приметио Савет за борбу против корупције: „Корупција у самим медијима обесмишљава објективно информисање и онемогућава јавни надзор над друштвеним делатностима. Када је контрола над медијима од стране државних институција јача од функције контроле коју треба да имају медији, када се интереси скривених власника медија не поклапају са интересима грађана, када се интереси појединаца одвијају на штету јавног интереса, који треба да штити држава, онда долази и до релативизације проблема корупције у друштву”.

Савет је утврдио да је међу 30 најзначајних анализираних медија у Србији (12 дневних новина, 7 недељника, 6 ТВ станица и 5



радио станица) чак 18 медија са недовољно транспарентним власништвом, чији прави власници нису познати домаћој јавности. Разлог томе је, пре свега, присуство офшор компанија у власничким структурама медија, што све, превасходно, има за циљ да се прави власници медија сакрију и да се тиме од јавности прикрију и интереси тих медија.

„Државне институције у Србији издвајају велика буџетска средства на оглашавање и промоцију чиме се остварује лична и партијска промоција, која на годишњем нивоу, на узорку за 50 најзначајнијих институција, није мања од 15 милиона евра... Осим поменутог износа од 15 милиона евра, медији кроз јавне конкурсе добијају, у зависности од извора, додатних 21 до 25 милиона евра. Наиме, ни о томе не постоје потпуни подаци, па према Медијској студији Министарства културе, тај износ за 2010. годину износи 25 милиона евра, док поједина документација, такође Министарства културе и Покрајинског секретаријата, показује да је реч о износу од око 21,5 милиона евра. У сваком случају, ако се то упореди са укупним тржиштем оглашавања од око 160 милиона евра, долази се до податка да медијима од државних институција долази приближно четвртина њихових прихода”, навео је Савет.

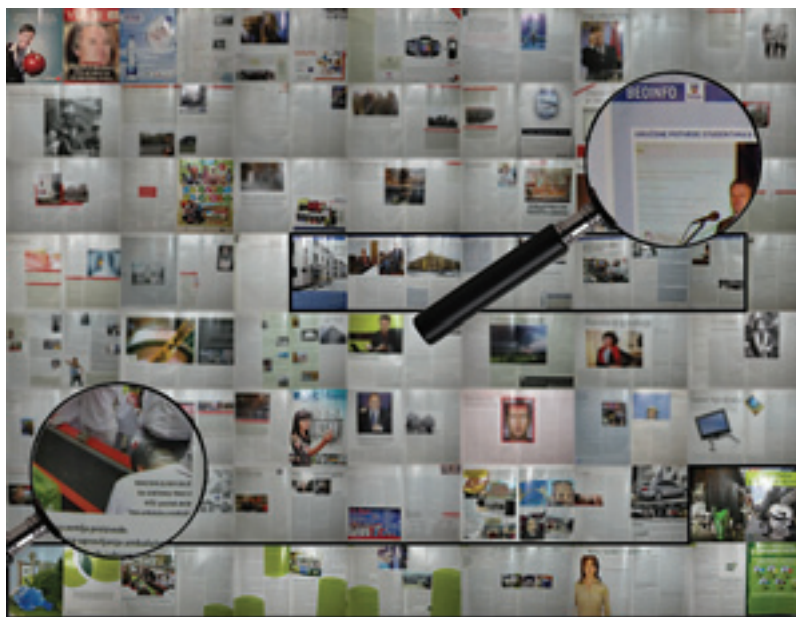
Три канала за утицај

Јованка Матић примећује да држава има три директна канала којима може да утиче на резултате тржишног пословања не само медија којима је власник него и свих осталих: „Она медијима у статусу јавних предузећа (таквих је било 120 међу 467 радио и ТВ емитера са дозволама 2008. године)

обезбеђује буџетске донације, а истовремено им дозвољава да послују на тржишту, чиме се приватни медији стављају у тежи положај – они морају да буду комерцијално успешнији да би били исти. Друго, држава може да контролише прилив рекламних средстава у медије помоћу надзора које има над јавним предузећима, а који су углавном велики оглашивачи (један од највећих је државни телекомуникациони оператор Телеком). На овај начин је могуће контролисати и медијске садржаје, јер се рекламним приходима могу награђивати пожељни а кажњавати непожељни. Треће, државни органи могу директно да се оглашавају у медијима на разне начине (јер ту делатност нико не контролише) и да са медијима склапају специјалне уговоре о посебним врстама услуга, којима такође могу да контролишу и економски опстанак медија и њихову информативну продукцију”.

Занимљив је случај са последњим конкурсом за пројекте који је расписало Министарство културе, информисања и информационог друштва. Пројекте јавних гласила оцењује комисија састављена од новинара (у њеном раду учествовао је и аутор овог текста). Комисија је свој посао завршила почетком марта, а ниједан медиј још није добио новац од Министарства, нити је Министарство објавило одлуку о томе. Запослени у Министарству наводе да је министар Предраг Марковић наводно из своје странке (УРС, Г17 плус) добио нови списак којим је оборио одлуку комисије и сав доступни новац преусмерио „лојалним” медијима. Стручне службе, међутим, не желе да потпишу такво решење, а исход је да приватни ме-





дији, нарочито они у мањим срединама, не могу да дођу до новца који би им омогућио да преживе нелојалну конкуренцију.

Ти медији не могу доћи до буџетског новца који се олако троши на кампање које јавности не доносе никакву корист. Тако је у поступку ревизије пословања Министарства животне средине и просторног планирања и Министарства унутрашњих послова Државна ревизорска институција открила да је државним новцем плаћано објављивање текстова предузећу Рингиер у чијем саставу послују дневне новине Блиц и Ало.

Министарство Оливера Дулића је Рингиеру 2010. и почетком 2011. платило 47.200.000 динара, док је „цех“ Ивице Дачића био 590.000 динара. Осим шокантне чињенице да су министарства плаћала медијима за објављивање текстова, ревизори су утврдили и да су Дулић и Дачић прекршили законе. Дулић је прекршио Закон о јавним набавкама (чланови 7. и 20.) и Закон о буџетском систему (члан 57.), а Дачић Закон о буџетском систему (члан 56.).

Како је утврђено поступком ревизије, Министарство животне средине и просторног планирања је са издавачким привредним друштвом Рингиер, издавачем Блица и Ало, склопило уговор за истраживања, за шта иначе ово предузеће није регистровано. Осим услуга истраживања, швајцарско-немачки Рингиер је по уговору имао обавезу

да министарству пружа и услуге објављивања резултата истраживања у дневном листу Блиц и у дневном листу Ало а „у циљу коришћења резултата истраживања од стране целокупне јавности“ (члан 3. Уговора).

Када је Рингиер испоставио рачун на износ од 4.720.000 динара са ПДВ-ом за услуге истраживања од 15.09–15.10.2010. и за услугу огласи у листу Блиц и листу Ало, уз рачун је приложена спецификација трошкова насталих у току извршења услуга, која се састоји од трошкова ангажованих радника/сарадника на пројекту, обраде података, трошкова службеног пута (трошкови

дневница и превоза) и режијских трошкова за наведене ставке од 30%. Рингиер је на увид дао и списак новинских наслова класификованих као теме („Светски дан заштите озонског омотача“, „За обнову националних паркова потребна велика средства“, „Британци посадили 100 стабала на Тари“), текстови („Платани стижу из иностранства“, „Забрана пушења од 11. новембра“, „Дрвокрадице се не плаше чувара“, „Дулић: Србија пречишћава само четири одсто отпадних вода“), и репортаже, истраживања („Станари чувају свој парк“, „Рутло уз пешачку зону“, „Обреновац први на свету добио соларни пуњач за мобилне“). Ревизори су замерили што списак није потписан и заведен и нагласили да Рингиер није испоставио ниједан рачун за своје услуге.

У Министарству унутрашњих послова ревизори су открили да је највећи износ у расходу „остале медијске услуге“ извршен према предузећу Рингиер – 590.000 динара. Утврђено је да је исплата извршена без уговора а на основу неколико докумената, међу којима је најважнији акт кабинета министра број 01–7212/10–3 од 14.07.2010. године којим Биро за сарадњу са медијима Министарства унутрашњих послова потврђује да је користио услуге фирме Рингиер у складу са наводима из фактуре. МУП је Рингиеру платио за тематски додатак „криминал“ у окви-

ру енциклопедије „Све о Србији”. Ревизори су закључили да Министарство унутрашњих послова није могло да изврши исплату, на име спонзорства, предузећу Рингиер, јер за то не постоји правни основ, односно Закон о буџетском систему, а ни други прописи, не дају могућност исплате новчаних средстава за такве намене из буџетских средстава и сопствених прихода. Да се овако нешто десило у Швајцарској или Немачкој, Рингиер би био позван на одговорност, а поверење читалаца у новине тог издавача било би драматично пољуљано.



На крају, не треба да чуди што је на директну интервенцију тадашњег председника Бориса Тадића прошле године „комесарским” маниром смењен главни уредник листа Ало Антоније Ковачевић јер се усудио да критикује председника. Према оцени Савета за борбу против корупције, због оваквих поступака, преношење информација о раду државних институција последњих година се претворило у банално пласирање промотивних информација о раду функционера који руководе државним институцијама, по систему ко је платио више, тај добија више простора.

Агенције блиске власти

Савет је такође оценио да посебну улогу у финансирању медија и њиховом држању у економској зависности и неизвесности, имају агенције за односе са јавношћу, маркетиншке и продукцијске агенције, које су углавном у власништву страначких активиста, или са њима повезаних особа.

„Агенције Мекен Ериксон групе и Стоа пружају услуге институцијама на чијем челу су кадрови ДС, као што су Телеком Србија, Министарство пољопривреде, Министарство трговине и услуга или Министарство спољних послова. Агенција Стоа већ више година ради за Скупштину града Београда, као и Скупштину града Новог Сада, коју традиционално води ДС... Значајно место на

тржишту реклама и маркетинга имају агенције у којима удео у власништву има Драган Ђилас, градоначелник Београда и заменик председника Демократске странке... (Ђиласова предузећа) Multikom и Direct media из године у годину бележе раст нето добитка, па је тако Direct media, према подацима АПР-а, у 2008. години остварила нето добитак од 558.628.000 динара, док је у претходној, 2007. био мањи за готово 200 милиона и износио је 380.604.000. У 2009. нето добитак је био 619.679.000 динара, а у 2010. 758.994.000 динара. Слично је и са Multikom group, која је заједно са повезаним предузећима, у 2008. остварила нето добитак од 498.432.000 динара, у 2009. 563.130.000 динара, док је у 2010. нето добитак износио 790.216.000 динара”, објавио је Савет.

Ово Владино тело навело је да постоји основана сумња да Драган Ђилас преко својих агенција контролише закуп највећег дела рекламног простора на националним и регионалним телевизијама у Србији, што му даје могућност да утиче на њихову уређивачку политику и да је усмери онако како одговара њему и Демократској странци.

Новинари који не зависе од странака на власти или великих оглашивача („Делте” Мирослава Мишковића, Телекома Србија...) наводе да су притисци на медије данас, за разлику од 90-их, суптилнији. „Код нас су притисци прикривенији, а јавно се не прија-

вљују чак ни драстични случајеви притиска. Оглашиваче уређивачка политика по правилу уопште не занима, али пошто њихово половање и успеси њихових клијената зависе од власти, они воде рачуна да се не замере владајућој коалицији оглашавајући се у медијима који нису наклањени властима. Резултат је да у највећој економској кризи Србија готово да и нема опозиционих медија”, каже председница Удружења новинара Србије (УНС) Љиљана Смајловић.

Власник и главни уредник недељника Сведок Владан Динић тврди да су „методе које власт користи да утиче на медије данас перфидније него у доба Милошевића”. „Нема ни потребе да политичари говоре уредницима које текстове треба да објаве, јер власт директно утиче на то које ће новине опстати. Дистрибутери новина не плаћају за продате новине независним издавачима, оглашавање је у рукама Срђана Шапера и Драгана Ђиласа, а држава своје огласе пласира у новинама које жели да одржи”, каже Динић.

Он додаје да треба решити проблем са дистрибутерима, јер издавачи не могу да контролишу колико је новина продато, а камоли да наплате своја потраживања од њих.

Како до решења?

За исправљање онога што је урађено против слободе медија биће потребне године, али је тај процес неопходно започети што пре. Први корак би, како је и предвиђено Медијском стратегијом, документом који је обавезујући за власт, требало да буде излазак органа јавне власти из власништва у медијима. Затим треба усвојити већ постојеће нацрте закона о забрани концентрације власништва у медијима и оснажити улогу регулаторних тела као што је Републичка радио-дифузна агенција (РРА) или саморегулаторних тела као што је Савет за штампу. РРА би на пример од свих емитера требало да захтева да усвоје редакцијске кодексе који ће гарантовати не-

зависност уређивачке политике од интереса власника или оглашивача, док би Савет за штампу требало ефикасно да санкционише прекршаје Кодекса новинара тако да суђења за клевету и увреду постану излишна.

Савет за борбу против корупције установио је да и тајни власници медија као и они који су познати јавности злоупотребљавају фреквенције ради остваривања личних и интереса: „Неретко власници медија третирају фреквенције, које су добили у закуп, и то као јавно добро, као своју приватну имовину”.

Такође, положај новинара биће слаб све док постоје два разједињена удружења којима већи део енергије узима борба око имовине, док су права новинара на другом месту. Једно јако удружење много би јаче заступало и професионалне и синдикалне интересе новинара. Као позитиван развој може се навести пристанак оба удружења да раде на изменама Кодекса новинара како би се сузбила корупција и поставила јасна правила о извештавању које може бити под утицајем економских и политичких интереса.

Тако се у измењеном Кодексу наводи да „новинар не сме да прима или тражи материјалну или неку другу корист за прикупљање, објављивање, одлагање или спречавање прикупљања или објављивања информација”, као ни да подмићује изворе да би дошао до информација.

„Новинар би требало да учини све да избегне ситуације које би могле да доведу до сукоба интереса, стварног или привидног, и које би могле да га наведу да компромитује



свој углед или углед професије. Новинар који не може да избегне сукоб интереса дужан је да без одлагања о томе обавести уредника”, наводи се. Посебна важна одредба је да је са новинарском професијом „неспојив рад у ПР и маркетиншким агенцијама, агенцијама за лобирање, државним органима и институцијама, као и политичким партијама”. У овом тренутку постоји низ новинара који примају плате и у медијима и у државним органима, па се може с разлогом претпоставити да уместо да јавности откривају информације о власти, они заправо прикривају те информације. Конкретно, новинар РТС-а Данијел Апостоловић радио је у служби за односе с јавношћу премијера Мирка Цветковића а недавно је добио ангажман у амбасади Србије у Бриселу. Затим, уредник вести на Пинку Драго Јовановић је портпарол Ургентног центра

у Београду, а још много новинара ради у кабинетима министара, независним државним органима или добија новац од министарстава без јасних критеријума.

У Кодексу такође пише да новинар/уредник „не сме да пристаје да у било којој новинарској форми пласира било какав облик комерцијалног оглашавања или политичке пропаганде”.

Тек када буде установљена одговорност државе, власника медија, оглашивача и новинара и када грађани буду јасно знали ко је власник новина које читају или телевизије које гледају, који их оглашивач претежно финансира, али и ко је новинарима платио службени пут, биће враћено поверење у медије. То ће последично омогућити слободу медија и ефикасну борбу против корупције. ●

Како се „чистила” Србија

КОАЛИЦИЈА ЗА НАДЗОР ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА



Одлука Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине да обустави акцију „Очистимо Србију” права је прилика да се преиспитају њени ефекти, трошкови, резултати и последице, али и тешке финансијске злоупотребе доскорашњег министра животне средине и просторног планирања и његових најближих сарадника, које су од почетка пратили ову контраверзну акцију.

25 милиона евра (2.485.000.000 динара) коштала је грађане Србије квазијеколошка акција „Очистимо Србију” у периоду од 2009–2012. године. Акција, чији су ефекти по заштиту животне средине безначајни а по јавне финансије погубни, спроведена је од стране Министарства животне средине и просторног планирања, у сарадњи са Фондом за заштиту животне средине.

За спровођење ове акције, која је, у значајном делу, по својој суштини класичан корупционашки посао, Министарство животне средине и просторног планирања је од Фонда за заштиту животне средине добило 1.820.000.000 (милијарду и осамсто двадесет милиона) динара, односно 73,24% укупних средстава. У периоду од 2009–2012. године председник Управног одбора Фонда за заштиту животне средине био је Оливер Дулић, који је истовремено обављао функцију министра животне средине и просторног планирања.

Фонд за заштиту животне средине, на основу предложених пројеката, одобрио је средства Министарству животне средине и просторног планирања у четири наврата, и то:

- Одлуком бр. 06–00–001/2009–05/5 од 30.01.2009. године додељено је 200 ми-

лиона динара (укупна вредност пројекта у 2009. години била је 600.000.000 динара);

- Одлуком бр. 06–00–004/2010–05/15 од 29.04.2010. године додељено је 600 милиона динара (укупна вредност пројекта у 2010. години била је 660.000.000 динара);
- Одлуком бр. 401–00–254/2011–01/1 од 06.04.2011. године додељена је једна милијарда динара (укупна вредност пројекта у 2011. години била је 1.200.000.000 динара);
- Одлуком бр. 401–00–372/2012–01/1 од 19.03.2012. године додељено је 20 милиона динара (укупна вредност пројекта у 2012. години била је 25.000.000 динара).

Предлози пројеката, које је Министарство животне средине и просторног планирања подносило Фонду за заштиту животне средине, не садрже детаљан план активности као ни детаљан буџет из кога би се прецизно утврдило како ће средства бити утрошена. То, међутим, није представљало сметњу да се 1.820.000.000 динара на реч и поверење одобри Министарству за заштиту животне средине и просторног планирања, које је, по свему познатом, било специјализовано за проневеру и злоупотребу новца грађана Србије.

Према подацима којима располаже Коалиција за надзор јавних финансија одобрена средства су већим делом додељивана локалним самоуправама, јавним предузећима и удружењима грађана, док је мањи део средстава, али по износу милионски, завршио на бесмисленим рекламирањима, непостојећим истарживањима и промоцији Министарства животне средине и просторног планирања и саме акције.

У периоду од 2009–2012. године, јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима и удружењима грађана, за реализацију пројеката у оквиру акције „Очистимо

Србију”, одобрено је 1.473.694.348,70 динара, од чега је 753.032.596,03 динара плаћено из средстава Фонда за заштиту животне средине. Поред одобреног износа треба истаћи да је до тренутка писања текста (новембар 2012.) реализовано 247 од 415 одобрених пројеката, односно 59,52%.

На јавне набавке, које су спроведене у оквиру акције „Очистимо Србију”, потрошено је 60.596.005 динара. Укупно је реализовано 10 јавних набавки и свака је на свој начин нерегуларна. Све јавне набавке спроведене су или у преговарачком поступку без објављивања јавног позива или у поступку јавне набавке мале вредности, односно у поступцима који ограничавају или искључују конкуренцију. Ни у једном случају није постојао основ за примену преговарачког поступка без објављивања јавног позива, док су набавке мале вредности или бесмислене и непотребне или су на њих трошена средства која су далеко изнад упоредивих тржишних цена.

Примера ради, за израду веб портала акције „Очистимо Србију” Министарство животне средине и просторног планирања платило је предузећу „Logik Internet” из Ниша 2.561.013 динара, што је, према званичном курсу Народне банке Србије у тренутку закључења уговора износило 25.765 евра. Уговорени износ, који је у целости исплаћен иако уговорена обавеза није била извршена, је најмање 10 пута изнад тржишне цене. Тадашњи министар и његови најближи сарадници су се на све могуће начине трудили да оправдају овај бесмислен потез. Један од државних секретара у Министарству животне средине је изјавио да је цена толика због тога што веб портал садржи мапе са означеним локацијама дивљих депонија. Када му је новинар објаснио да су мапе бесплатне и да

се могу слободно преузети са интернета, он је рекао да је то тачно, али да су скуп сателити који снимају терен. Бивши министар, гостујући у емисији „Утисак недеље” 23. септембра 2012. године, на питање водитељке зашто је сајт толико скуп, одговара да је то зато што су на сајту објављиване информације о јавним набавкама које је спроводило министарство. Осим бесмисленог одговора, заборавио је да су те информације објављиване на веб сајту Министарства животне средине и просторног планирања, за чију је израду министарство 2008. године утрошило преко 20.000 евра, а уговор је закључен са истим понуђачем („Logik Internet”).

У 2009. години чак 3.401.982 динара (преко 35.000 евра) проћердано је на услугу промовисања и примене знака акције „Очистимо Србију” на мегаборду Клиничког центра Србије и кутијама за одлагање папира. Министарство никада није направило анализу ефеката ове активности, али се без обзира на то када је у питању подизање свести грађана о значају заштите животне средине очигледно не пита за цену.

За седмодневну промоцију акције „Очистимо Србију” током одржавања тениског турнира „Serbia Open”, у 2009. и 2010. години, Министарство животне средине и просторног планирања је предузећу „News-wall” из Београда, платило 47.081.610 динара, што је у тренутку закључења уговора износило 475.798 евра. Поред невероватног износа за наведену услугу, у самом поступку јавне набавке забележен је и низ неправилности, на које је указала и Државна ревизорска институција. Бивши министар гостујући у поменутој емисији („Утисак недеље”) је коначно открио праву истину о промоцији акције на тениском турниру. Према његовим речима, новац је потрошен по налогу тадашњег државног врха како би се помогла организација турнира. Ако у обзир узмемо чињеницу да је организатор турнира, предузеће „Family sport” од овог посла добило нешто више од 100.000 евра, поставља се питање коме се „помогло” са остатком новца.

Укупан износ који је кроз пројекте додељен јединицама локалне самоуправе, предузећима и удружењима грађана и износ који је потрошен на јавне набавке у оквиру



акције „Очистимо Србију” је 1.534.290.353,70 динара. Поставља се питање како је потрошен остатак до укупне вредности пројекта, који износи 2.485.000.000 динара, односно како је потрошено 950.709.646,30 динара (око 9,5 милиона евра)? Можда питање и није на месту с обзиром да је у питању „подизање свести о значају животне средине”.

Поред намене и износа одобрених средстава занимљиво је и како су одобравана средства од стране Фонда за заштиту животне средине за пројекте министарства, садржај самих пројеката и улога највиших функционера Министарства и Фонда у овим проблематичним пословима. Такође је важно да надлежни органи утврде да ли је и на који начин Фонд за заштиту животне средине извршавао своје законске обавезе и контролисао да ли су одобрена средства коришћена на наменски начин.

О томе у којој мери је ситуација везана за одобравање и трошење средстава за спровођење акције „Очистимо Србију” апсурдна и прожета злоупотребима и сукобом интереса, сликовито говори неколико детаља. Један од најмаркантнијих јесте околност да је доскорашња директорка Фонда за заштиту животне средине Жељка Јуракић била у 2009. и 2010. години члан оперативног тима за реализацију пројекта. Подсећамо да, према Правилнику о условима за доделу и коришћење средстава Фонда за заштиту животне средине одлуку о додели средстава кориснику средстава на предлог директора доноси Управни одбор. Дакле, онај на чији се предлог додељују средства за реализацију пројекта био је истовремено део пројектног тима.

Да би цела ситуација била још занимљивија, председник Управног одбора Фонда Оливер Дулић, који је истовремено и овлашћени заступник подносиоца пријаве за суфинансирање, односно Министарства животне средине и просторног планирања, 29.04.2010. године потписује Одлуку о изменама и допуни Одлуке бр. 06-00-004/2010-05/15, којом Фонд одобрава средства Министарству животне средине. Дакле, овлашћени заступник подносиоца пријаве уједно је и онај који одлучује о судбини саме пријаве.

Иста ствар дешава се и 2011. године, када члан Управног одбора Фонда Немања Комазец, који је истовремено и овлашћени заступник подносиоца пријаве за суфинансирање, односно Министарства животне средине и просторног планирања у 2011. години, потписује Одлуку о изменама и допуни Одлуке бр. 401-00-254/2011-01/1 од 06.04.2011. којом Фонд одобрава средства Министарству животне средине.

Занимљиво је да је у 2009. години Фонду за заштиту животне средине био потребан само један дан да одлучи о пројекту Министарства животне средине и просторног планирања. Пројекат је предат 29. јануара, а Фонд га одобрава 30. јануара! Рекорд у брзини одлучивања срушен је три године касније. У 2012. години Министарство животне средине предаје пројекат 19. марта, а Фонд



ОЧИСТИМО СРБИЈУ

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И
ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

га одобрава истог дана. Брзина одлучивања вероватно довољно упечатљиво сведочи о сложености и свеобухватности пројеката, за које су из буџетских средстава издвојене десетине милиона евра.

Коалиција за надзор јавних финансија сматра да је неопходно спровести детаљну и професионалну истрагу о пословању Министарства животне средине и просторног планирања и Фонда за заштиту животне средине, и са посебном пажњом истражити злоупотребе везане за акцију „Очистимо Србију”. Сматрамо да су злоупотребе у јавним набавкама које се односе на услуге рекламирања, оглашавања, истраживања, израде веб сајтова, добра основа за почетак темељне истраге од стране надлежних полицијских и правосудних органа, које ће довести до откривања пуне истине и кривичноправног

процесуирања доскора високих државних функционера.

Ово је посебно значајно с обзиром на чињеницу да примери финансијских злоупотреба учињених у току спровођења акције „Очистимо Србију” нису ни једини ни усањени, већ представљају класичан образац коруптивног деловања упакованог у „бригу за добробит друштва”. ●

