

Досије корупција

Година 2014 • Број 1
ISSN 2217-5938

Весела браћа **жалосна** им мајка



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
Мирослав Мијатовић

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 „Ка ефикасном и одрживом
систему грађанског надзора јавних на-
бавки“ који реализују Топлички центар
за демократију и људска права и Ужич-
ки центар за људска права и демокра-
тију, омогућила је Фондација за отворе-
но друштво из Београда.

Илустрација на корицама:

Весела браћа жалосна им мајка,
Урош Предић, 1887.

САДРЖАЈ

Реч уредника

- ДРАГАН ДОБРАШИНОВИЋ
3 ВЕСЕЛА БРАЋА
ЖАЛОСНА ИМ МАЈКА

Чланци

- РАДОСЛАВ СРЕТЕНОВИЋ
5 ГОСПОДО, ПОЗВАО САМ ВАС ДА
ВАМ САОПШТИМ ВЕОМА
НЕПРИЈАТНУ ВЕСТ...

- МИША БРКИЋ
9 КОРУПЦИЈА У САМОМ
СРЦУ СИСТЕМА

- ДРАГАНА БОЉЕВИЋ
16 СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
– ПРЕДУСЛОВИ И СИСТЕМСКЕ
ПРЕПРЕКЕ

- МИРОСЛАВ ПРОКОПИЈЕВИЋ
28 ПОЛИТИКА КАО
ПРЕПРЕКА РЕФОРМАМА

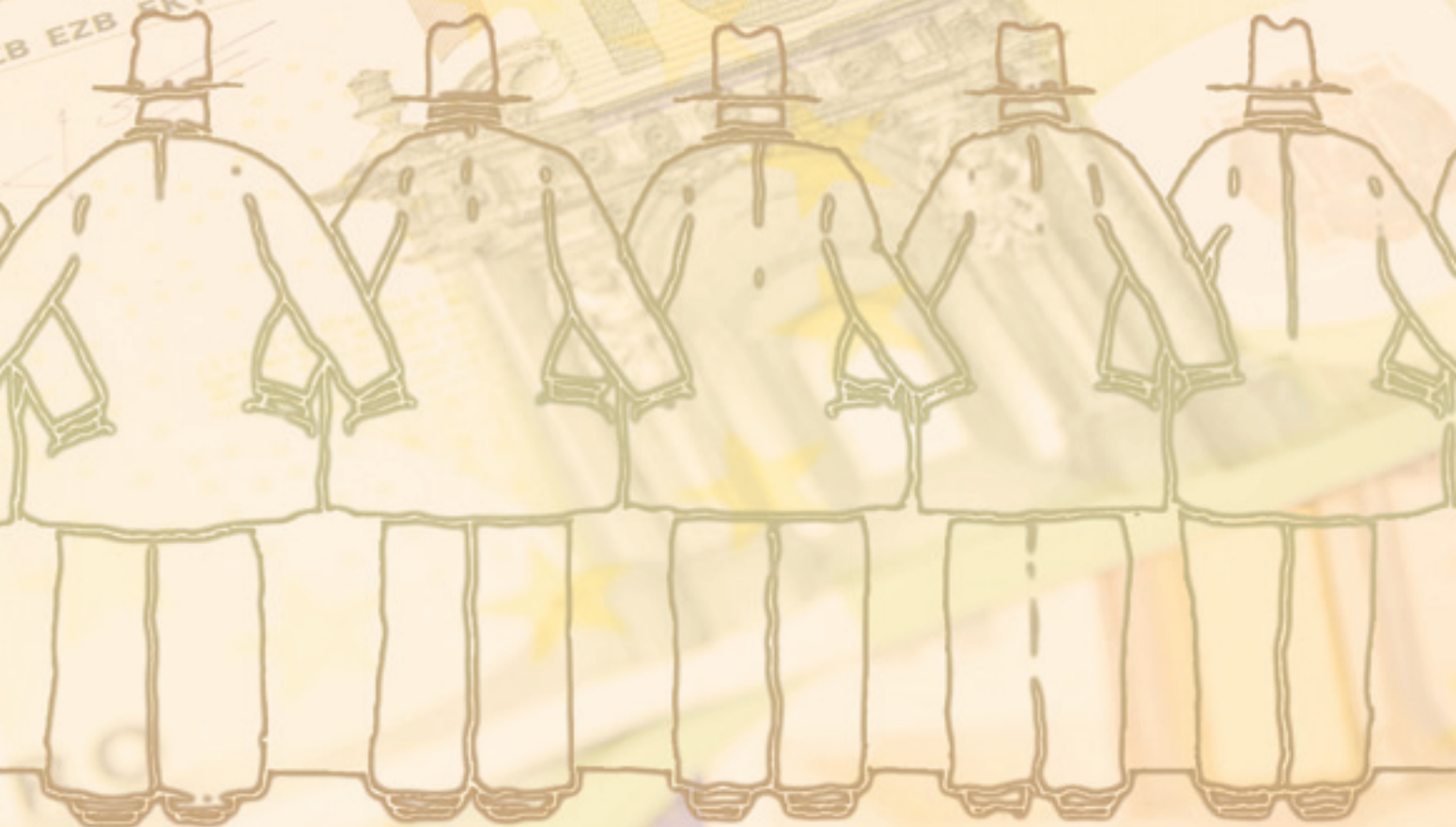
- ЗОРАН ГАВРИЛОВИЋ
37 ДРЖАВНА РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА НА ПУТУ
КА ВЕЋОЈ ПРОАКТИВНОСТИ
И ИНТЕГРИТЕТУ

- ГОРАН НИКОЛИЋ
47 СТЕПЕН КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ:
КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

Анализе

- ФОНДАЦИЈА ЗА ОТВОРЕНО ДРУШТВО
55 КА ЕФИКАСНОМ СИСТЕМУ
ЈАВНИХ НАБАВКИ У ЗЕМЉАМА
(ПОТЕНЦИЈАЛНИМ) КАНДИДАТИМА
ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

надзор јавних финансија



Весела браћа жалосна им мајка

ДРАГАН ДОБРАШИНОВИЋ

„Гледао сам то сваки дан и дозлогрдило ми.
Рекох себи: треба на неки начин показати овим
људима у какву су несрећу запали, морално
утицати на њих.“

Урош Предић, 1857–1953.

Ко је следећи? Ово је било питање свих питања 2013. године. У комешању које је захватило биртију у коју је протеклих деценија претворено српско друштво и све њене госте колективно преселило у евроентузијастичну кладионицу, лицитирање је постало омиљена спортска дисциплина.

Редови кандидата за хапшење били су дуги, а редови кандидата за рехабилитацију кратки и готово не приметни. Како је време одмицало, први су се скраћивали а други продужавали. Ликови из галерије ужаса лагано и готово не приметно су већ спаковано топло ћебе замењивали новим паметним телефонима, а већ виђене тесне и мрачне затворске ћелије пространим и светлим државним и градским кабинетима.

Архитекте, наручиоци и главни извођачи пљачкања, уништавања и злостављања Србије, остали су, наравно, недодирљиви и безбедни. Тек понеки од политичко-мафијашких друголигаша и зонаша, зачињени водећим тајкуном, сусрео се са чекићем правде који је, уместо надлежних институција, у рукама држао шеф свих служби задужен за све. Чекић, израђен од нулте толеранције на корупцију, произведен је, разуме се, од нерђајућег материјала. Разлог је једноставан. Пластика није подложна корозији.

Све у свему, изгледа да ни у протеклих 365 дана није било ниједног у којем у Србији није убијана правда, обесмишљавана нада, понижаван здрав разум? Да ли су то узалудност и бесмисао наша колективна судбина или је и у нашој антиутопији могућ, ако не баш срећан крај, а оно макар разуман заокрет? Или од каљуге, на коју је онима који умеју да слушају својевремено добронамер-



но указао Арчибалд Рајс, пут ипак, неминовно, води у живо бласто?

Ако предаја и одустајење, и поред свега, нису опције и ако се друштву мисли добро а против корупције планира озбиљно, неке се ствари не смеју а неке морају урадити. И о понечему би, наравно, вредело размислити. На оно што је у успешним демократским друштвима аксиом, овде би ваљало подсетити све, а превасходно политичке и друштвене лидере, шта год то у нашем случају значило и подразумевало.

Најпре, нема компромиса и договора са корумпираним политичарима и криминалцима, ма ко били, одакле год долазили и ко год иза њих стајао. Криминалци се не аболирају већ се процесуирају. Затим, институције не предводе послушни и не приметни, већ кредибилни и одговорни. Даље, политичка елита се не прави од предполитичког радиоактивног отпада, већ од најбољих и најуспешнијих делова друштва. Онда, стратегије и законе не пишу они који то воле, већ они који то знају и разумеју. Потом, ниједан коалициони споразум нити политички договор није и не може бити старији од јавног ин-

тереса базираног на суштинским потребама друштва. И на крају, нема патетичних излива на ивици суза, јефтине демагогије и измиривања олако изречених обећања о трошку грађана. Све то може, али на свој рачун и из свог џепа.

Пут до оздрављења друштва води преко оздрављења политичке и друштвене елите, јачања институција и изналажења нових и ефикасних модела њиховог деловања. Уколико наде у оздрављење елите нема, а биће да је у нашем случају здравствени билтен управо такав, друштво или проналази снагу и начин да генерише другачији систем вредности и нову елиту или пропада.

У ситуацији када је потпуно јасно да са слабирим институцијама, добровољно и пројектовано лишеним интегритета, вођеним, по правилу, без ентузијазма и осећаја друштвене одговорности, уз одсуство јасне, одрешите и јавно изговаране критичке мисли нема изласка из лавиринта, отвара се простор за оне који могу више, знају боље,

виде даље. Оне за које држава није шатра, друштво није параван, јавна функција није дозвола за беспризорно пљачкање и понижавање грађана.

Јавни позив за изградњу српског друштва и државе по мери њених грађана, оних који су ту и оних који долазе, расписан је, и то не виде само они који то не желе. Расписали су га бахатост, неодговорност, немар, неиспуњена обећања, изневерена очекивања, недостатак елементарне солидарности, сиромаштво, расипање туђим новцем, криминал, корупција, немоћ институција. Изговора више нема, као што нема ни других који ће тај велики посао урадити уместо оних који то једини могу. А то не могу ни добри, ни бољи, већ само најбољи. Време је за најбоље!

А ако и овог пута са најважнијег посла изостану најбољи, он неће допасти у руке ни добрих ни бољих, већ истих оних који деценијама Србију укопавају у муљ и блато. Исте оне веселе браће, жалосна им мајка. И нама са њима.



„Господо, позвао сам вас да вам саопштим веома непријатну вест...”

РАДОСЛАВ СРЕТЕНОВИЋ

ПРЕДСЕДНИК ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

◇ Протекло је осам година од оснивања Државне ревизорске институције. Можете ли укратко да нам представите најзначајније позитивне помаке у раду ове значајне институције у претходном периоду?

– Тачно је да је Закон о Државној ревизорској институцији донет 2005. године. Међутим, Савет је изабран тек 2007. године, а Пословник Државне ревизорске институције Народна скупштина усвојила је 2009. године. Без усвојеног Пословника, није било могуће започети ревизије. Дакле, Институција је оперативна тек од 2009. године када смо и објавили први извештај о ревизији. Пре нисмо могли јер није било ни кадрова ни простора за рад. Државна ревизорска институција је до сада објавила 213 извештаја о ревизији у којима смо субјектима дали бројне препоруке како да троше новац пореских обвезника. Сматрам да је то наш најзначајнији ефекат – да помогнемо одговорним лицима да на законит начин троше јавна средства. Тамо где смо утврдили непоштовање закона подносили смо против одговорних лица одговарајуће пријаве. Ових дана се приближавамо писању 500. пријаве.

◇ Да ли су, по вашем мишљењу, носиоци јавних функција променили однос према јавним средствима и јавном интересу захваљујући постојању и раду Државне ревизорске институције?

– Република Србија има више од 11000 буџетских корисника, директних и индиректних, који спадају у надлежност Државне ревизорске институције, а Институција тренутно има 190 запослених, од тога 159 на пословима ревизије. Сваке године проширујемо програм ревизије, повећавамо број субјеката у оној мери у којој запошљавамо нове кадрове. Сматрам да одговорна лица, након посете ревизора, мењају начин оп-



Фото: Медија центар

хођења према јавним средствима. У складу са тим, Државна ревизорска институција је у мају организовала округли сто коме су присуствовали министри, помоћници министара, државни секретари, директори фондова, директори јавних предузећа, градоначелници, председници општина и том приликом указала на значај успостављања интерне контроле и интерне ревизије. За субјекте које до сада нисмо ревидирали важна је чињеница да постоји Државна ревизорска институција и да државни ревизори увек могу да покуцају на врата корисника буџетских средстава.

◇ Често се у јавности може чути да Државна ревизорска институција не ради пуним капацитетом. Који су кључни проблеми који до тога доводе?

– Да би Институција радила пуним капацитетом, потребно је да кадровски ојачамо, да запослимо нове стручне кадрове, јер је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места предвиђено 416 радних места. Такође, потребно је да сви будемо смештени у једној згради, да не будемо на пет локација у Београду, као што је садашња ситуација, јер нам све то отежава комуникацију и повећава трошкове пословања.

♦ *Новим Законом о јавним набавкама, који је почео да се примењује 01. априла 2013. године, Државна ревизорска институција добила је нова овлашћења – контрола набавки на које се закон не примењује и контрола извештаја о изменама уговора о јавним набавкама. Да ли сте кадровски спремни за ова нова овлашћења?*

– Новим Законом о јавним набавкама Државна ревизорска институција је добила нова овлашћења. Тако се Институција помиње у члану 51, 107 и 115. Једна од новина односи се на обавезу наручилаца да план набавки у електронском облику, осим Управи за јавне набавке, достављају и Државној ревизорској институцији. Потпуно смо кадровски спремни да реализујемо овлашћења која су нам прописана новим Законом о јавним набавкама.

♦ *У којој мери законодавни оквир отежава рад Државне ревизорске институције и да ли сте, у складу са законским овлашћењима, иницирали промене појединих закона?*

– Закон о Државној ревизорској институцији, баш како је закључено на недавно одржаном билатералном скринингу, односно процесу аналитичког прегледа и оцјене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама Европске уније, у Бриселу, посвећеном финансијској контроли, односно преговарачком поглављу 32, је потпуно усаглашен са законодавством ЕУ. Што се тиче иницијатива за промену прописа, Државна ревизорска институција је ревидираним субјектима путем препорука у извештајима о ревизији покренула измене бројних закона. Републичком фонду за здравствено осигурање дато је девет препорука за измену и усклађивање прописа и по свима је поступљено. Сектор за ревизију буџета и буџетских фондова дао је 11 препорука које се односи на измену и усклађивање прописа. Препоруке су дате Министарству финансија и привреде, Министарству спољних послова, Министарству рада и социјалне политике и

Министарству пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде – Управи за шуме. На пример, једна од њих је покретање иницијативе за доношење прописа којим ће се уредити поступак свеобухватног пописа имовине Републике Србије.

♦ *Какву сарадњу Државна ревизорска институција остварује са другим независним и контролним институцијама и који су њени облици?*

– Државна ревизорска институција сарађује са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитником грађана, Агенцијом за борбу против корупције, Управом за јавне набавке, Повереником за заштиту равноправности. На пример, представници Државне ревизорске институције присуствују координационим састанцима које организује Агенција за борбу против корупције, Управа за јавне набавке. И уопште, састајемо се када треба да пронађемо решења у вези са питањима од заједничког интереса. Државна ревизорска институција сарађује и са Централном јединицом за хармонизацију при Министарству финансија на пољу јачања функционисања интерне контроле и интерне ревизије. У том циљу формирали смо и заједничку Радну групу за сарадњу интерних и екстерних ревизора чији је циљ јачање сарадње у областима од заједничког интереса.

♦ *Највидљивији сегмент вашег рада свакако представљају извештаји о правилности, али и сврсисходности пословања корисника јавних средстава, као и предузете мере поводом утврђених неправил-*



ности. Како објашњавате чињеницу да преко 80% предузетих мера чине прекршајне пријаве, а да се притом утврђене неправилности мере стотинама милиона евра?

– Након објављивања извештаја о ревизији, Државна ревизорска институција за утврђене неправилности, у складу са законом, предузима одређене мере. Институција је дужна да, без одлагања, поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно поднесе кривичну пријаву надлежном органу, ако у поступку ревизије открије материјално значајне радње које указују на постојање елемената прекршаја, односно кривичног дела. Дешавало се у пракси да Институција против једног одговорног лица поднесе све три пријаве. Међу пријавама које смо до сада поднели највише је захтева за покретање прекршајних поступака, а највећи број њих је поднет због непоштовања појединих одредби Закона о јавним набавкама. У вези са наведеним, Државна ревизорска институција је иницирала измене и допуне Кривичног законика, које су и прихваћене, тако да су сада злоупотребе у вези са јавним набавкама санкционисане чланом 234а Кривичног законика.

◇ *У јавности се стиче утисак да кривичне пријаве изостају због притисака који долазе од стране извршне власти. У којој мери се однос нове Владе према Државној ревизорској институцији променио у односу на претходну?*

– Мој утисак је да подношење кривичних пријава уопште не изостаје, нити Институција трпи притисак од било кога у вези са подношењем пријава. За налазе до којих су државни ревизори дошли током вршења ревизије, а за које су прикупили доказе да представљају кривично дело, Институција подноси кривичне пријаве. До сада смо поднели 27 кривичних пријава. У наредном периоду број кривичних пријава ће бити знатно увећан.

◇ *Како објашњавате изостанак кривичних пријава против одговорних у Јавном*



предузећу „Србијагас“, а да је притом ревизијом утврђено да су без спроведеног поступка јавне набавке закључени уговори вредни преко 20 милијарди динара? Зар овде није очигледно кршење закона које има и јасну кривичноправну димензију?

– Државна ревизорска институција, након ревизије Јавног предузећа «Србијагас» у Новом Саду, поднела је против Душана Бајатовића, директора овог јавног предузећа два захтева за покретање прекршајног поступка и пријаву за привредни преступ. У утврђеним неправилностима и радњама одговорних лица нисмо нашли обележја кривичних дела, па зато нисмо ни поднели кривичну пријаву. Међутим, Институција је доставила и Министарству унутрашњих послова и Основном јавном тужилаштву у Новом Саду извештај о ревизији овог јавног предузећа, како би они евентуално предузели активности у оквирима својих надлежности.

◇ *У којој мери правосудни органи обесмишљавају рад Државне ревизорске институције, ако узмемо у обзир да је од поднетих око 200 захтева за покретање прекршајних поступака правоснажно окончано свега 12, да није покренут ниједан поступак по кривичним пријавама, као и да су поједини захтеви одбачени због застарелости?*

– Правосудни органи обесмишљавају рад Институције висином изречене казне, одуговлачењем у покретању поступака, изговором да Институција није надлежна да подноси пријаве. Број пресуда је несразмеран броју пријава које је Институција до сада поднела. Међутим, то неће спречити Државну ревизорску институцију да настави да подноси пријаве када утврди незаконито пословање код субјеката ревизије. А кривични поступци покренути су против појединих одговорних лица у јавним предузећима у Нишу.

♦ *Да ли остварујете сарадњу са удружењима грађана која се баве мониторингом јавних финансија и где видите њихову улогу у успостављању антикоруптивних механизма?*

– Институција свакодневно од грађана добија притужбе у вези са незаконитим трошењем новца. Такве информације су добро дошле. Планирамо да развијемо интерне процедуре за поступање по примљеним поднесцима грађана, а размотрићемо и могућност успостављања онлајн портала за примање поднесака. Добродошла је и сарадња са удружењима грађана која надгледају јавне



финансије. Сматрам да би полугодишњи састанци са организацијама цивилног друштва били корисни за Институцију. Сигурно да ћемо заједничким снагама бити успешнији у борби против корупције.

♦ *Гогољ у свом „Ревизору“ разобличава бахатост, примитивизам и корупцију доводећи их у кореспонденцију са политичарима који врло добро знају шта је општи интерес, али о њему брину само кад морају. Чини се да до овог „морају“ ми овде још нисмо стигли ?*

– „Господо, позвао сам вас да вам саопштим веома непријатну вест...”

Корупција у самом срцу система

МИША БРКИЋ
НОВИ МАГАЗИН

Шта нам је пре 11 година саветовао човек који је победио корупцију у Хонгконгу, а ми ни до данас то нисмо прихватили. Ми смо „кампањци“ кад је у питању борба против корупције – спроводимо је с времена на време – и углавном гребемо по површини. Суштина корупције у Србији нису покварени државни чиновници и бескрупулозни бизнисмени него систем који генерише корупцију. Само модернизација и европеизација српског друштва могу да буду озбиљна стратегија борбе против корупције.



Фото: Медија центар

Пример први:

(Београд, августа 2013. године)

На за јавност затвореном делу седнице Главног одбора једне од владајућих партија њен лидер говорећи о борби против корупције навео је пример члана тог Одбора и директора великог јавног предузећа који је нешто раније у преговорима о доста значајном и великом зајму с владом наклоне нам земље питао - „где сам ту ја“, а онда и квантификовао своју „понуду“ на 10 одсто.

Наравно, није добио ништа осим „опањкавања“ домаћина код његовог партијског шефа који се затекао у исто време у главном граду те пријатељске државе, али то није обесхрабрило споменутог члана Главног одбора и генералног директора великог јавног предузећа. Исти човек поново је примећен на антикорупцијском радару са ургентно пријављеним и на Влади ургентно одобреним захтевом његовог предузећа за државну гаранцију за вишемилионски зајам у послу с великом компанијом из такође једне пријатељске државе у послу од инфраструктурног значаја.

Пример други:

(Чачак, 16. новембар 2013. године)

Министар Велимир Илић је изјавио: „Министар привреде Саша Радуловић је на сед-

ници Владе званично изнео податак да су фирме које су добијале од 1.000 до 10.000 евра субвенција по радном месту морале да плаћају рекет од 30 одсто“.

Ова изјава министра Илића само је бацила ново јавно светло на оно што и врапци у Србији знају - новац пореских обвезника (буџет) намењен субвенцијама инвеститорима за отварање нових радних места преливао се, уз помоћ намерно недоречених прописа, на приватне и партијске рачуне. Директор Агенције за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА) Божидар Лаганин бранио се од оптужби министра Радуловића фантастичним признањем - да Агенција није низашта крива јер Влада није уредбом прописала ко је надлежан за контролу трошења и ефеката одобрених субвенција.

Исти случај важио је и за Фонд за развој - „Кредит? Може, али 20 одсто морате да уплатите предузећу за маркетиншке услуге“. Иза те маркетиншке фирме крила се партијска благајна једне од владајућих странака. Кад је министар Радуловић подвукао црту - Фонд за развој од две милијарде евра одобрених кредита не може да наплати - милијарду евра. МИЛИЈАРДУ ЕВРА!!!

Зашто? Па зато што није било озбиљног „скенирања“ захтева за кредитима, нити је неко контролисао како је тај новац упо-

требљен. Тај новац дали су у државни буџет порески обвезници, а контрола је изостала због - недоречености прописа.

Ова два примера изабрана су насумице (сваког дана има их по неколико), али су врло индикативни. Они говоре много више о друштву и политичком устројству Србије од медијске хистерије која се подигне ако неки лекар, професор или полицајац стави у џеп 100 евра за прекоредну хируршку интервенцију, куповину испита или пролазак „на црвено“. Ова два примера дају застрашујућу дијагнозу по којој висока, такозвана системска, корупција у Србији и даље цвета, упркос уверавања јавности да нова политичка елита има „нулту толеранцију за корупцију“. И мада су неке „крупне зверке“ из бизнис сфере завршиле у притвору с оптужницама за озбиљна кривична дела, јавни сектор и државна управа одолевају „нултој толеранцији“ и представљају нетакнуто легло корупционашких махинација чији коров буја јер се „залива“ „државном политиком“ - политичким моделом устројства државе и с предумишљајем лоше припремљеним законима, прописима и уредбама. Дакле, могло би се закључити да српски законодавни оквир једним великим делом производи корупцију, да она има системски карактер и да је отпорна на све врсте популистичке кампањске борбе какву је, на пример, годинама водио Борис Тадић, па се тако догодило да што је више причао о борби против ње, корупција је била све већа.

Прва Национална стратегија за борбу против корупције у Србији усвојена је давне 2005. године, а Акциони план за њено спровођење 2006. године. После свих тих година могло би се рећи да су резултати те борбе више него скромни.

Зато ће лидер Српске напредне странке и први потпредседник Владе Александар Вучић, са тренутним коалиционим партнерима (Социјалистичка партија Србије, Јединствена Србија и Партија уједињених пензионера Србије) или без њих, морати да поради много више на „нултој толеранцији“, јер Србија је у очима Светске банке, „*Transparency International*“, Савета стра-

них инвеститора... и даље држава са високом корупцијом иако је Вучић у протеклих готово годину и по дана од формирања ове Владе држао борбу против корупције висококотираним приоритетом свог деловања, а Влада и Парламент усвојили нову Стратегију борбе против корупције до 2018. године. Сад би се основано могла извести рачуница по којој ће у наредном периоду десетине политичких моћника, државних секретара, директора јавних предузећа и агенција, председника управних одбора... завршити на робији уколико Александар Вучић крене у наставак кампање чишћења од корупције државних „аугијевих штала“.

Стручњаци, међутим, тврде да Стратегија сама по себи не представља никакав спектакуларни системски документ за обрачун с корупцијом а и како време одмиче (према новим изборима) политичка елита и друштво не показују неки претерани ентузијазам и код њих се (рекло би се) већ осећа извештан замор (нарочито код висококорумпираних Вучићевих коалиционих партнера умешаних у многе корупционашке афере - Галеника, Србијагас, Дунав осигурање, Симпо...). Ако би се крајем 2013. године извлачио неки закључак из досадашњег антикорупцијског ангажмана власти, могло би се рећи да је Вучић углавном – солирао, односно да ради сам. При томе, није проблем што нема подршку других појединаца, него што се споро и мало ради на промени амбијента, односно на промени система, а ни од користи му нису биле институције које такође нагриза рђа корупције.

То на извештан начин признају и аутори Стратегије кад кажу да у „Србији постоји развијена свест и политичка воља да се постигне значајан напредак у борби против корупције“. Затим следи једно велико АЛИ:

- „до данашњег дана није извршена ни једна екстерна ревизија политичких субјеката, јер они нису били предвиђени законом као обавезни субјекти ревизије Државне ревизорске институције,
- питање сукоба интереса, у смислу отклањања утицаја приватног интереса

лица која врше јавне функције, није регулисано на адекватан начин,

- избор, разрешење и начин вредновања рада директора јавних предузећа и даље представљају ризичне процесе са становишта злоупотреба и настанка корупције“.

Зато се готово може успоставити правило по коме српски политички систем законито производи корупцију па ће зато се сваки покушај било ког политичара, коме је стало да искорени корупцију, завршити неславно и безуспешно.

Дакле, ако је дијагноза да је корупција у Србији системска, онда се против ње не може борити ни „на мишиће“, ни хајдучијом, ни употребом атомске бомбе него променом система, изградњом институција и новим моделом учешћа државе у привредним пословима у којима она неће бити власник имовине него као контролор правила које је сама прописала.

Ако се погледа, рецимо, само финансијска страна борбе против корупције чак би се и могло рећи да је направљен извештајан помак јер је буџетом за 2014. годину предвиђено да та борба буде финансирана с 17,5 милиона долара (Савет за борбу против корупције, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја, Државна ревизорска институција, Управа за јавне набавке и Агенција за борбу против корупције), што је значајан напредак јер је, на пример, 2010. године антикорупцијска акција у Србији финансирана с 10 милиона долара.

Иако је то прилично велика сума за српске прилике, она је само „бледа сенка“ потребног новца за лечење тако озбиљне болести. Примера ради, Антикорупцијска комисија Хонгконга имала је у време жестоке битке против корупције (1993-1996. године) годишњи буџет од - 72 милиона долара. „Нема резултата преко ноћи, борба против корупције је дуготрајан процес. А оно што је битно јесте да се на овај дугачак пут крене

макар једном ногом и на прави начин. Друга ствар коју бих желео да истакнем су средства. Људи морају да схвате да су на овом путу потребна знатна средства, како финансијска тако и у људским ресурсима“, објашњавао је у време првог боравка у Србији легендарни Бертран де Спевил, независни антикорупцијски консултант чија фирма *De Speville&Associates* од 1996. године послује у Лондону и ради за Савет Европе, Организацију за економску сарадњу и развој, Светску банку, Азијску развојну банку, „*Transparency International*“, Картер центар, владе многих држава и приватне компаније. А од 1981. до 1996. године де Спевил је радио у Хонгконгу на реформи правосудја и у Независној антикорупцијској комисији.

Бертран де Спевил први пут је о трошку Светске банке, а на позив премијера Зорана Ђинђића, боравио у Србији средином 2002. године. Од тада до данас мало шта се променило набоље што се тиче корупције. Оно што је тада де Спевил објашњавао - важи, нажалост, у потпуности и данас и потпуно је актуелно, па ми се чини да је важно још једном подсетити се неких детаља из те приче.

Де Спевил је у корупцијом зараженом Хонгконгу затекао следећу ситуацију: до-



ношени су све строжији закони, све је јаче и шире било кривично гоњење и примена строгих санкција а корупција је и даље цветала јер се власт против ње борила класичним методама. „Многе земље користиле су у борби против корупције само репресију примењујући законе и то су успешно радиле. Али, резултата није било. Ако покушавате да се против корупције борите тако да учините да систем буде добар и праван, онда ћете се трудити да затворите све рупе у прописима који омогућавају корупцију. Али, људи који су умешани у корупцију стално ће проналазити нове рупе или ће их сами правити“, објашњавао је де Спевил зашто се одлучио за нову стратегију. А она је, поред строге примене закона, подразумевала још два важна његова изума:

- методично испитивање стотина система рада који служе за организацију различитих послова како би се елиминисала могућност корупције у сваком од тих послова и
- јавно образовање грађана и подршка јавног мњења примени закона.

„Искуство из Хонгконга показује да се грађани морају на сваки начин охрабрити да дођу пред органе који се боре против корупције јер без те информације која долази из јавног мњења нема никаквог резултата у антикорупцијској акцији. Али, то није довољно“, објашњава овај легендарни борац против корупције.

За њега је нарочито значајна друга алатка и због њене круцијалне важности наводи мо је још једном – МЕТОДИЧНО (нагласак је на тој речи) ИСПИТИВАЊЕ СТОТИНА СИСТЕМА РАДА КОЈИ СЛУЖЕ ЗА ОРГАНИЗАЦИЈУ РАЗЛИЧИТИХ ПОСЛОВА КАКО БИ СЕ ЕЛИМИНИСАЛА МОГУЋНОСТ КОРУПЦИЈЕ У СВАКОМ ОД ТИХ ПОСЛОВА јер се том алатком тестира отпорност процедура и прописа на корупцију. Независна комисија коју су формирале власти у Хонгконгу, имала је три секције - истрагу, превенцију и односе са заједницом. У групи за истраге седели су професионалци књиговође, економисти, правници који су били оспособљени да само проналазе рупе

у прописима, законима и процедурама и могућности да се у њима појави корупција. Сатима, данима, месецима и годинама ови људи микроскопски су трагали за системским пукотинама, али их нису „запушавали“ него предлагали промене прописа, закона и процедура. „У једном временском периоду који је мањи од трајања једне генерације, успоставило се од веома корумпираног релативно чисто друштво. Порука гласи: морате бити припремљени да дуго издржите на антикорупцијском путу“, саветује де Спевил.

Кад би се та алатка сада дословце применила у Србији, она би белодано показала како су (с предумишљајем прављени и доношени) недоречени прописи и Владине уредбе законито производили системску корупцију – у Агенцији за промоцију извоза и страних улагања (СИЕПА) и у Фонду за развој. Да је тада примењен „антистрес тест“, системске пљачке многих политичара биле би спречене, а грађанима Србије остало би у буџету више десетина па и стотина



милиона евра за здравство, школство или социјалне програме. А било би сјајно да се корупција зауставила на те две институције, нажалост, чини се да је цео систем саткан од недоречених прописа који потхрањују корупцију и плачкају пореске обвезнике. То индиректно потврђује и један високи Владин функционер који каже да је оштро упозорио свог партијског колегу кад га је постављао на место директора једног јавног предузећа да се чува „руку у пекмезу“ и да га је после само три месеца ухватио с митом од 150.000 евра.

Државна Стратегија борбе против корупције препознала је тај проблем на антологички начин: „Постојећи законодавни поступак не садржи обавезу да се у току припреме закона и других прописа сагледавају ефекти на корупцију. Иако је Пословником Владе (члан 46.) прописано у којим случајевима и којим институцијама Влада даје предлог прописа на мишљење, таква обавеза није прописана ради анализе ризика на корупцију. Оваква обавеза није прописана ни Пословником Народне скупштине, који једини може да обавезе остале Уставом Републике Србије овлашћене предлагаче закона и других прописа да изврше анализу ризика на корупцију. Сама анализа ризика на корупцију се може вршити унутар органа које предлаже пропис, али не постоје никакве гаранције да ће орган заиста извршити ову анализу. Стога је неопходно извршити измене у поступку доношења прописа, којима ће се прописати обавеза свих предлагача прописа да у току израде изврше анализу ризика на корупцију на основу методологије коју израђује Агенција и да резултат анализе опишу у образложењу предлога. Поред тога, предлагач прописа ће бити дужан да прибави мишљење од Агенције о ризицима на корупцију, пре подношења органу који доноси пропис“.

Напор хвале вредан - тако би се могао описати посао који је први потпредседник Владе Александар Вучић урадио до сада на испуњавању предизборног обећања да ће кренути у обрачун с корупцијом. И Бертран де Спевил каже да је важан такозвани

„први корак“ којим се креће у дуготрајан и мукотрпан процес. Вучићу, међутим, недостају две ствари: институције и нови систем.

Он не верује институцијама и мисли да су корумпиране, што је вероватно тачно јер је успео да их види изнутра. Али, чак и ако има моћ коју је сакупио у функцији првог потпредседника Владе, то још не значи да ће као усамљени Сервантесов јунак моћи да се избори „с ветрењачама корупције“ у Србији и са разним мафијама (просветна, путна-путарска, нафтна, стечајна...) којих смо се нагледали последњих година. За ту борбу ипак су му неопходне институције. Њихову корумпираност решиће с два потеза - променом људства („кадровска обнова“) и удаљавањем институција од политике, односно пресецањем те пупчане врпце. Али, то је лакши део посла.

Тежи део је - завршетак транзиције и реформи и - модернизација (европеизација) Србије. И то је суштинско и дубинско лечење узрока корупције која разједа сиромашна друштва, какво је српско. Све велике мафије као легла корупције - просветна, нафтна, стечајна, путна, банкарска - настале су под окриљем државе, односно модела политичког уређења који је веома погодан за настанак такозване велике (системске) корупције.

Земља у којој је држава власник трећине привредне имовине, у којој су највеће фирме у власништву државе, у којој Влада одређује и контролише цене, „производи“ половину бруто друштвеног производа, даје дозволе, прописује контингенте, кроз државне банке алоцира милионе евра и тако директно подстиче једна а гуши друга тржишта... - законито производи корупцију као модел пословања. О томе уверљиво сведоче случајеви везани за јавне набавке и пословање великих државних предузећа (ЈАТ, Аеродром, Железнице, ЕПС...), али и пропаст неких државних банака (Агробанка, Развојна банка Војводине, Привредна банка Београд...). Опасност од корупције нарасла је ранијом неопрезном одлуком државе да уђе у нека друштвена (неприватизована) - РТБ Бор, Азотара, Петрохемија....

Неспорном би се могла сматрати, на пример, чињеница да је кадровски састав до сада откривених „мафија“ углавном регрутован из државних структура. Тако је (према тврдњама органа гоњења) члан „просветне мафије“ била помоћница министра просвете, медији машу непобитним доказима да је „путна мафија“ настала уз прећутну сагласност тадашњег ресорног министра и директора надлежног државног предузећа, саветник „нафтне мафије“ био је високи државни функционер, „царинску мафију“ чинили су углавном државни функционери и чиновници, а у банкарској мафији прсте су имали многи високопозиционирани чиновници у Влади Србије. Њихова спектакуларна хапшења само су била краткотрајни „мелем на рањену народну душу“ без много утицаја на искорењивање корупције. Тај посао, наравно, мораће да се заврши, а ако буде ишао до краја - за очекивати је озбиљне ломове у владајућој коалицији и коалиционој Влади јер ће чишћење „аутијевих штала“ врло вероватно захватити неке од Вучићевих коалиционих партнера чији су кадрови ухваћени у озбиљним корупционашким аферама.

Али, проблем је још већи јер корупцију у Србији генерише политички систем (етатизам) који фаворизује државу као послодавца, инвеститора и арбитра на тржишту. Уместо да је развлашћује, власт (притиснута економском кризом) само ојачава перформансе државе.

У таквом окружењу правосудни систем и полиција не могу бити једине институционалне „алатке“ у борби против корупције. Зато је право питање може ли се држава борити против корупције до - „последње капи своје крви“?

Искуства „старих“ чланица Европске уније и земаља које су последњих година примљене у Унију показују да је најефикаснија борба против корупције - увођење модела државе као сервиса грађана и предузетника у који је укључена и такозвана четврта грана власти. То је мрежа независних регулаторних и контролних тела - од Агенције за енергетику до Комисије за

хартције од вредности и Комисије за заштиту конкуренције - која од извршне власти (владе) треба да преузму регулацију и контролу и тако „ослободе“ министре и друге државне чиновнике „напасти“ да се упусте у корупцију. У Србији је та мрежа независних регулаторних и контролних тела комплетирана, али корупција - и даље цвета.

Као једно од могућих објашњења је теза о политичком „лукавству ума“ извршне власти која је већину тих агенција и комисија ставила под контролу владајућих структура и тако им фактички одузела независност. Многи посматрачи - од Савета страних инвеститора до појединих чланова Европске комисије и представника држава Европске уније - приметили су да је Србија земља која има готово све европске законе, али није искоренила корупцију јер се ти закони не примењују.

Поред и даље актуелних универзалних „рецепата“ Бертрана де Спевила примењених широм света, првом потпредседнику Владе Александру Вучићу (али ваљда и целом министарском кабинету) преостаје ударна антикорупцијска „игла“ - европеизација Србије, односно наставак реформи које ће довести до економских слобода, либерализације економије и тржишта, развлашћивања државе у јавним предузећима и друштвеним делатностима, измештање регулације и контроле из извршне власти у независне институције.

Ако се Србија не реформише тако да држава буде само сервис грађана и предузетника и ако настави да управља економским пословима, сваки следећи борац против корупције у наредних двадесет година ће у својим предизборним обећањима оплакивати несрећну судбину грађана Србије који бедно живе због корупције и најављивати оштру борбу против тог зла. Хиљаде полицајаца, тужилаца и судија неће моћи да ураде на спречавању корупције онолико колико може да учини Влада ако прода државно власништво у јавним фирмама и препусти тржишту да регулише економске односе и токове.

Они државни службеници и високи званичници у власти који буду желели озбиљно да се баве истребљивањем корупције имаће у медијима углавном - лошег савез-

ника. Тај закључак слободан сам да изнесем на основу досадашњег катастрофално лошег медијског праћења корупције. Оно је у највећем броју случајева почивало на јефтиним сензацијама чији је циљ био да засене простоту читалаца, гледалаца или слушалаца. Афере и корупционашки скандали трајали су обично „свако чудо за три дана“, а онда је све падало у заборав до следеће афере. И дан-данас сећам се догодовштине с колегом из једног таблоида док сам још био члан Савета за борбу против корупције. Млади колега позвао ме је телефоном и тражио моју оцену неке од корупционашких афера и после мог упорног пропитивања признао ми је да о корупцији ништа

не зна, чак ни ко је председник Савета за борбу против корупције а да је његов једини „грех“ што се то јутро затекао први у редакцији па га је уредник после колегијума „на’ватао“ да ради ту аферу уз обећање да ће бити на насловној страни.

Улога медија (јавности) у борби против корупције често се спомиње као трећи кључни услов успеха. С јефтином сензацијом на насловној страни с роком трајања од два-три дана без едукованих новинара и без упорног истраживања – неуспех је загарантован. То је уосталом и један од разлога зашто Србија тако дуго безуспешно „ратује“ против корупције.



Сузбијање корупције – предуслови и системске препреке

ДРАГАНА БОЉЕВИЋ
ПРЕДСЕДНИЦА ДРУШТВА СУДИЈА СРБИЈЕ

Борба против корупције, која је од суштинског значаја за добробит сваког друштва, захтева одређене системске предуслове. Први је, несумњиво, независност судске власти, што значи независност сваког ко судску власт врши, био он судија или јавни тужилац (то је посебно значајно нагласити пошто је од 1. октобра 2013. године, јавно тужилаштво преузело истрагу). Други предуслов заснован је на чињеници да се најбољи ефекти у сузбијању корупције постижу системским превентивним механизмима.

Реформа правосуђа јесте неопходна, али мора да буде примерена нашој традицији, нашем правном поретку и могућностима, а усаглашена европским стандардима и етапа. Основне препреке за квалитетно функционисање правосуђа састоје се у децентрализацији правосудног система сталним, опречним и неусаглашеним изменама статусних, судско-организационих, процесних и материјално правних закона и све израженијим политичким притисцима на правосуђе, потпомогнутим медијима.

Овај текст посвећен је искључиво идентификовању неких од системских, а мање уочљивих, препрека за функционисање независне судске власти, које су и даље присутне након усвајања сета правосудних закона 20. новембра 2013. године.

У тексту ће бити речи о судијама и Вишом савету судства и односу између њих и Министарства правде, односно извршне

власти, али се знатан део констатација односи и на јавне тужиоце, а посебно на Државно веће тужилаца и на однос између њих и извршне власти.

Измене правосудних закона

Министарство правде приступило је изменама двадесетак закона крајем августа 2012. године, формирањем радних група, којима је поверено у задатак да посао заврше у року од 45 дана. Радна група за израду судско-организационих закона основана је 31. августа 2012. године, радила је без методолошког приступа и одговарајућих услова за рад, а остављен јој је рок до 15. октобра да заврши посао (аутор је била један од чланова те радне групе). Врсту и обим измена закона одредила је радна група у одсуству смерница за рад које је добила тек 5. октобра, десетак дана пред истек рока за завршетак рада. Радне верзије закона представљене су на јавним расправама крајем октобра и почетком новембра, на којима су се чуле бројне сугес-



Фото: Медија центар

Dragana Bojčević

Henri Bohnet

тије. Одржан је још по један састанак ради сумирања и анализе сугестија, али је тада и тиме рад радне групе фактички окончан. Већ средином децембра појавиле су се нове радне верзије закона за које није било јасно ко је њихов аутор. Те радне верзије закона биле су достављене Венецијанској комисији на експертизу крајем децембра 2012. године и почетком јануара 2013. године.

Постало је јасно да ће се са доношењем закона застати неколико месеци, барем до краја марта 2013. године, након што буде одржана редовна седница Венецијанске комисије и усвојено мишљење о законским решењима. У марту 2013. године Венецијанска комисија доставила је експертизу у којој је било низ конструктивних и примењивих запажања и сугестија, а која су у знатној мери коинцидирала са сугестијама и предлозима Друштва судија. Уместо да бруси законска решења када је већ добијено време, Министарство правде није више сазивало радну групу, а Народна скупштина усвојила је законе 20. новембра 2013. године („Службени гласник РС“, број 101/2013 од 20.11.2013. године), на исти начин као и више пута раније – са друкчијим решењима од оних које је предложила радна група, без разматрања сугестија Венецијанске комисије, али уз образложење, које је истовремено и покриће, да су на изради тих закона радили судије, тужиоци, представници њихових струковних удружења, професуре, адвокатуре и да је о тим законским решењима прибављено мишљење Венецијанске комисије Савета Европе.

Не спорећи неопходност отклањања недостатака учињених у претходном периоду, и најновије измене судско-организационих закона изазивају озбиљну забринутост да ће се отворити низ проблема.

Пре свега, реално је очекивати застој у функционисању судске мреже, јер је време до 31.12.2013. године сувише кратко за њену припрему. Нова судска мрежа отворила је и питање могуће повреде уставног принципа непреместивости, као основе независности судства.

Утицај извршне и законодавне власти на судску, мање или више директан, некад тешко препознатљив, али конкретан и да-

лекосежан, и даље је задржан, а појединим решењима или комбинацијом појединих решења, чак и појачан. Реч је о установљавању дужности Високог савета судства (у даљем тексту: ВСС) да предложи Народној скупштини за избор на први трогодишњи мандат једног кандидата, и то из реда свршених полазника Правосудне академије, са једне стране, и дужности Народне скупштине да таквог кандидата изабере за судију, са друге стране, о увођењу могућности вођења паралелних поступака пред судовима више инстанце због повреде права на суђење у разумном року у поступцима који се воде пред нижим судовима, намери да се измена Закона о уређењу судова, у складу са Националном стратегијом реформе правосуђа, установи сертификациона комисија која би установљавала најбољу праксу и задржавала судске одлуке које одступају од ње, као и о застрашивању судија-чланова ВСС у садашњем саставу претњама да ће бити позиване на одговорност чланови претходног (првог) састава ВСС и инсистирању на (будућој) одговорности чланова ВСС за функционисање правосуђа, уз истовремено законско ограничавање ВСС да управља правосуђем.

Трасе утицаја извршне власти на судску

Премештај судија

Док је реизбором из 2009. године била грубо повређена основна гаранција независности судства – сталност судијске функције, у процесу успостављања нове судске мреже може бити повређена друга уставна гаранција независности – непреместивост.

Премештај судија у свим новооснованим судовима и у судовима којима је промењено подручје у односу на закон из 2008. године, у складу са Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва, као и у судовима којима је измењена надлежност, у складу са Законом о уређењу судова, биће обављен до 31.12.2013. године. У тим судовима ће, иначе, бити обављен и премештај судија поротника и судског особља и предмета, и постављени вршиоци функције



председника судова. С обзиром да је, поред 34 досадашња, основано још 32 основна суда, да је подручје промењено скоро свим основним, знатном броју виших судова, као и свим апелационим судовима, и да је измењена надлежност апелационих и виших судова, посебно у кривичној материји, премештај судија биће извршен у свим основним, вишим и апелационим судовима. Одлуком о потребном броју судија од 29.11.2013. године Високи савет судства је прописао да у свим судовима треба да има 3.089 судија, од чега у Врховном касационом суду – 37, у четири апелациона суда – 237, у 25 виших судова – 387, у 66 основних судова 1.560, у Управном суду 41, у Привредном апелационом – 33, у 16 привредних судова 178 судија, док у Прекршајном апелационом суду треба да има 65, а у 44 прекршајних судова 551 судија. То значи да ће скоро три четвртине судија бити у ситуацији да уђу у круг оних о чијем ће се премештају одлучивати.

Као једну од основних гаранција независности, Устав прописује гаранцију непремесивости, а ретке изузетке препушта закону на регулисање. Иако у случају премештаја Устав и Закон о судијама утврђују, као примарни принцип, принцип добровољности, премештај судија у тако великом обиму може да повреди гаранцију непремесивости.

Закон о судијама („Службени гласник РС“, број 101/2013) наиме прописује да судија може без своје писмене сагласности бити премештен у други суд у случају укидања суда или укидања претежног дела надлежности суда за који је изабран, на основу критеријума које прописује ВСС. Критеријуми које је ВСС прописао Правилником о критеријумима за премештај судије у други суд у случају укидања претежног дела надлеж-

ности суда за који је изабран (такође од 29. новембра 2013. године) међутим, недовољна су заштита гаранције непремесивости. Правилник претежно регулише питање тзв. хоризонталног премештаја, односно премештаја судија из једног у други суд исте врсте и степена (из једног основног у други основни, јер ће у основним судовима премештај бити најмасовнији). Правилник не дефинише, међутим, шта се сматра судом истог степена. Уколико би се сматрали судовима истог степена они судови који су првостепени, или они који су другостепени, тада би се судовима истог степена могли сматрати не само основни и виши, већ и виши и апелациони.

У случају таквог тумачења, уколико се степен суда не одређује према непосредно вишем суду, отвориће се и могућност која иначе не би смела да се дозволи, да се у други суд „истог степена“, дакле из апелационог у виши, или из вишег у основни, без своје сагласности, премести судија суда више инстанце.

Приоритетан избор свршених полазника Правосудне академије

Изменама Закона о судијама прописана је дужност Високог савета судства да предложи Народној скупштини једног кандидата за први избор, и то из реда кандидата који су завршили Правосудну академију, а Народне скупштине да тог кандидата и изабере за судију. Правосудна академија, онако како је данас конципирана, пати од системских недостатака, међу којима су недостатак критеријума за избор ментора и предавача, за стандардизовану обуку и оцењивање. Један од највећих недостатака Правосудне академије јесте у томе што извршна власт на све активности Правосудне академије има јак непосредан утицај, институционалан, али и фактички, јер трећину чланова (три члана) Управног одбора именује Влада, с тим да је један од њих државни секретар у министарству надлежном за послове правосуђа. Такав Управни одбор именује Програмски савет Академије, који пак именује, на четири године, пет чланова комисије за пријемни испит. Састав комисије за пријемни испит, односно имена чланова комисије за пријем-

ни испит, и разлози који руководе Програмски савет Правосудне академије да баш те чланове именују, остају непознати и после пажљивог трагања, а селекција и фактички избор судија врши се у фази која претходи формалном избору, приликом пријема полазника Правосудне академије.

Комбинацијом наведених законских решења (дужношћу ВСС да приоритетно предложи свршене полазнике Правосудне академије за први избор, а Народне скупштине да их изабере за судију и Правосудном академијом која функционише на наведени начин) избор судија на први трогодишњи „измештен“ је временски – 30 месеци пре самог предлагања за избор од стране Високог савета судства и пре формалног избора у Народној скупштини, суштински – јер се одвија ван-стандардно, по недефинисаним правилима и у нетранспарентном поступку и институционално – јер о њему не одлучују тела којима је то поверио Устав у надлежност – Високи савет судства и Народна скупштина. О избору фактички одлучује анонимна комисија за пријем полазника Правосудне академије, а над Правосудном академијом највећи утицај има Министарство правде. Зато не чуди ентузијазам којим министар правде хвали постојање Правосудне академије.

Уместо да буде средство за обуку будућих судија и гаранција да ће у правосудје улазити најбољи кадрови чиме би се побољшали капацитети и вратило поверење грађана у правосудје, оваквим концептом Правосудне академије противуставно је инсталиран опасан и далекосежан утицај извршне власти у темеље судске власти, а свест будућих судија од почетка трасирана искуством да суштинску власт над судством има извршна власт.

Поступци за утврђивање повреде права на суђење у разумном року

Индиректан и одложен утицај извршне власти над судством појачан је и новим решењем из Закона о уређењу судова којим се уводи могућност вођења поступка пред судом више инстанце због повреде права на суђење у разумном року у поступању у предмету пред судом ниже инстанце (ово решење примењиваће се од 21. маја 2014. го-

дине). Ово законска могућност прописана је након што је изменама Закона о парничном поступку из 2009. године, као решење за брже решавање спора, уведен временски оквир у коме судија треба да реши спор чије је непоштовање изричито прописано као разлог за покретање дисциплинског поступка против судије (чл. 8). Разумевајући да су оваква решења првенствено покушај државе да створи услове којима би се судство учинило ефикаснијим, Уставни суд растеретио знатног броја предмета, и предупредила још већа „затрпаност“ Европског суда за људска права у Стразбуру предметима из Србије, оваква решења основано рађају бојазан да неће поспешити ефикасност, већ да ће проузроковати додатни проблем¹.

Судије које су оптерећене великим бројем предмета једноставно не могу да их решавају брже само зато што је законом уведена могућност њиховог дисциплинског кажњавања па и разрешења. Односно, што је још горе, у таквим условима судије најпре могу, и томе нажалост и прибегавају, да симулирају пружање правне заштите, а да у ствари само завршавају предмете (а не спорове). Са решењем да се пред судом више инстанце покрене поступак због наводне повреде права на суђење у разумном року пред судом ниже инстанце, за очекивати је да ће се још више повећати број предмета у судовима, јер ће се грађани чији се предмети налазе пред (пре)оптерећеним судовима заиста и обраћати вишим судовима ради утврђења повреде права на суђење у разумном року и новчаног обештећења. Јасно је и да ће грађани постизати успех у тим поступцима, због чега ће држава бити обавезана да им плати новча-



ну компензацију. Уместо да се идентификују узроци повреде права на суђење у разумном року (који најчешће леже у пропусту државе да обезбеди равномерно и реално оптерећење судија предметима), и уместо да се узроци отклоне, отклањаће се „симптоми“ проблема, а за системски недостатак за чије је отклањање одговорна држава, биће окривљени судови, односно судије. Судије и председници судова трпеће притисак да предмете решавају брже и по сваку цену а грађани ће због тога остати ускраћени за правично суђење пред независним и непристрасним судом и све незадовољнији правосуђем због даљег урушавања квалитета правне заштите.

Судска одлука којом је утврђена повреда права на суђење у разумном року у конкретном предмету имаће карактер негативне оцене судије, пошто није довољно брзо решио тај предмет (без обзира на услове у којима судија ради и на оптерећење осталим предметима) па и председника суда, пошто није добро организовао функционисање суда.

Крајњи резултат оваквог решења биће претварање судија и председника судова у мете и, пре или касније, када то властима буде одговарало, довешће до покретања поступка за регресирање државе од судије или председника суда (на име исплаћене компензације странци којој је утврђена повреда права на суђење у разумном року), до дисциплинског поступка и до њиховог разрешења.

Уједначавање судске праксе

Новом Националном стратегијом реформе правосуђа („Службени гласник РС“, бр. 57/2013 од 5. јула 2013. године) и Акционим планом за њено спровођење предвиђено је и увођење сертификационе комисије ради уједначавања судске праксе. Чињеница је да судови доносе различите одлуке у сличним споровима. Посебно је индикативан случај (не)досуђивања дневница резервистима за време њиховог учешћа у рату 1999. године у којима је и Европски суд за људска права у Стразбуру својим одлукама установио неједнако поступање и наложио држави да га отклони. Због тога је

и разумљиво да држава трага за решењем овог проблема и сасвим вероватно да је увођење сертификационе комисије мотивисано намером да се обезбеде услови за окончање неједнаког поступања у сличним ситуацијама. Уједначавање судске праксе је дуготрајан процес, који захтева решења која су примерена и сагласна нашем (европско-континенталном) правном систему и традицији, као што су: „враћање“ шире надлежности Врховног касационог суда, одржавање годишњих заједничких седница највиших судова, потпуна и квалитетна правна аргументација одлука највиших судова итд.

Према акционом плану за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа, Сертификациона комисија би требало да се састоји од председника одељења судске праксе Врховног касационог суда, апелационих судова, Привредног апелационог и Управног суда, при чему би јој помагали, за сада у недефинисаној форми, и професори права и адвокати. Задатак ове комисије био би да идентификује судске одлуке које представљају „најбољу праксу“ у одређеним врстама спорова, и да воде рачуна о томе да се остале одлуке у таквим случајевима доносе у складу са „установљеном судском праксом“, односно да не допусти да из суда буде отпремљена одлука која, по ставу Сертификационе комисије, одступа од судске праксе, те да се на тај начин обезбеди једнако поступање. Постоје, шта више, и предлози да буду дисциплински кажњене судије чије одлуке, према ставу Сертификационе комисије, одступају од судске праксе а не буду желеле да измене став у својим одлукама.

Ово наоко једноставно и прихватљиво решење, међутим, отвара низ озбиљних проблема. Са једне стране ово решење је противуставно и сасвим у несагласју са нашом правном традицијом, јер Устав (члан 145.) прописује да се судске одлуке заснивају на Уставу, закону, потврђеном међународном уговору и пропису донетом на основу закона, а Закон о судијама (чланови 1. и 22.) да је судија слободан у заступању свог схватања, утврђивању чињеница

и примени права, у свему о чему одлучује, као и да судија није дужан да икоме, па ни другим судијама и председнику суда, објашњава своја правна схватања и утврђено чињенично стање, изузев у образложењу одлуке или кад то закон посебно налаже. Са друге стране ово решење нарушава начело поделе власти, јер судови преузимају улогу законодавне власти. Коначно, овакво решење повређује унутрашњу независност судија. И међународни стандарди говоре у прилог овом закључку. Препорука КМ/Рец (2010) 12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама такође формулише да би судије требало да имају потпуну слободу да непристрасно, у складу са законом и својим тумачењем чињеница, доносе одлуке у предметима (параграф 5.); да начело судске независности значи независност сваког појединог судије у вршењу функција вођења судског поступка и да при доношењу одлука судије треба да буду независне и непристрасне и способне да делују без икаквих ограничења, непримереног утицаја, притисака, претњи или мешања, непосредног или посредног, од стране било ког органа, укључујући и органе унутар правосуђа, као и да хијерархијска организација правосуђа не би требало да подрива индивидуалну независност (Поглавље III – Унутрашња независност – параграф 22.) и да виши судови не би требало судијама да дају упутства о томе какву пресуду треба да изрекну у појединим случајевима, осим код прелиминарних одлука или приликом одлучивања о правним лековима у складу са законом (Поглавље III – Унутрашња независност – параграф 23.). И Венецијанска комисија се у три наврата током последње деценије, управо у вези са правосудним променама у Србији, бавила питањем усаглашавања судске праксе (2002, 2008. и 2013. године) и указала да би обавезност судске праксе нарушила начело поделе власти, јер би се судска власт ме-

шала у законодавну и повредила начело унутрашње судске независности, јер би се судије дестимулисале да саме размишљају и за конкретни случај примењују оптимална решења.

Установљењем Сертификационе комисије створио би се квази суд, суд над судовима, на који би извршна власт имала пресудан утицај избором придружених чланова (професора, адвоката). „Судије“ овог „суда над судовима“ не би имале одговорност за судску одлуку, већ судија који ју је донео и чији је потпис на одлуци, али би ипак имали огромну и неприхватљиву власт над судијама – били би налогодавци судијама, усмерава-ли би их како да суде, а то би угушило свако слободно судијско мишљење.

(Не)одговорност Високог савета судства

Измењени Закон о уређењу судова омогућио је да Министар правде задржи (до 1. јуна 2016. године) овлашћења да одређује оквирна мерила за број судског особља, да обавља послове правосудне управе, посебно оне у вези са судским буџетом (праћење рада судова; прикупљање статистичких и других података; надзор над поступањем у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама; предлагање дела буџета за расходе за судско особље, као и расподела ових средстава; предлагање дела буџета за инвестиције, пројекте и друге про-



граме за рад правосудних органа; старање о смештајним условима, опремању и обезбеђењу судова; надзор над финансијским и материјалним пословањем судова и Високог савета судства; уређење и развој правосудног информационог система; уређење, развој и одржавање базе правних прописа; развој и спровођење капиталних пројеката и других програма за правосудне органе; постављање и разрешење судских вештака и тумача). Истовремено, тај закон поверио је министру правде нова овлашћења која до сада није имао – да одређује поступак пријема избора судијских приправника и помоћника.

Претходна Национална стратегије реформе правосуђа од 25. маја 2006. године („Службени гласник РС“ број 44/2006 од 26.5.2006. године) донета је у циљу враћања поверења грађана у правосудни систем Републике Србије, с обзиром на свест о томе да владавине права и правне сигурности нема без јаких демократских институција правосудног система, због изражене потребе за спровођењем стратешких реформи на свим нивоима правосудног система, уз уважавање опредељења израженог у „Резолуцији о придруживању Европској унији“ Народне скупштине РС и спремности да се испуне сви неопходни предуслови и све међународне обавезе Републике Србије. Надовезујући се на циљеве и остварења Стратегије из 2006. године, нова Национална стратегија реформе правосуђа као циљ прокламује побољшање квалитета и ефикасности правде, јачање независности и одговорности правосуђа, у циљу јачања владавине права, демократије, правне сигурности, приближавања правде грађанима и враћања поверења у правосудни систем.

Преношење највећег дела овлашћења министарства правде на Високи савет судства било је предвиђено још Стратегијом из 2006. године. Насупрот том реформском циљу, извршна власт упорно одлаже да пренесе на Високи савет судства овлашћења и механизме за управљање судским системом, док истовремено чини одговорним Високи савет судства за (будуће) функционисање судства.

Овлашћења надзора између Министарства правде и Врховног суда Србије била су раздвојена још Законом о судовима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 46/91,

60/91, 18/92 и 71/92), а Врховни суд је вршио надзор у односу на поступање по предметима у прописаним роковима и на поступање по представкама и притужбама јер су те радње везане за вршење судске власти. Нажалост, Законом о уређењу судова из 2001. године ова надлежност је пренета на министарство правде и код њега остала до данас, да би измене из новембра 2013. године било прописано да ће, са осталим надлежностима у вези са Судским пословником, бити пренета на Високи савет судства 1. јуна 2016. године. Још су Закон о судијама (члан 9.) и Закон о уређењу судова (члан 54. став 3.) из 2001. године прописивали да Високи савет правосуђа утврђује оквирна мерила за одређивање броја, не само судија и судија поротника, већ и судског особља. Насупрот стратешком циљу, важећи Закон о уређењу судова из 2008. године, прописао је да мерила за одређивање броја судског особља (члан 57. став 3) одређује министар надлежан за послове правосуђа, а изменама од 20. новембра 2013. године ово право министра продужено је до 1. јуна 2016. године. Уз то му је поврено и овлашћење које до сада није имао да одређује поступак пријема избора судијских приправника и помоћника. Преузимање буџетских овлашћења од стране правосудног система било је предвиђено важећим Законом о уређењу судова (члан 95.) за 1.1.2011. године, и затим више пута одлагано законима о буџету, да би најновијим изменама Закона о уређењу судова било одложено до 1. јуна 2016. године.

Нереална су очекивања да Високи савет судства, који је по Уставу гарант независности судства, управља судским системом у циљу остварења реформских циљева, а посебно да буде одговоран уколико они не буду остварени, ако није у његовој надлежности да одлучује о свим питањима од којих зависи функционисање судског система. У супротном, задржавањем овлашћења у управљању судством и радом Правосудне академије, неодговарајућим утврђивањем мерила за одређивање броја судског особља, прописивањем поступка за пријем судијских приправника и помоћника, пројектовањем суд-

ског буџета, извршна власт (преко министра правде) значајно утиче на (не)зависност и (не)ефикасност судова и судија, истовремено окривљујући и судство и Високи савет судства за проблеме. Посебан је проблем што Високи савет судства (односно његови садашњи чланови) не остављају чак ни утисак да се залажу за промену оваквог стања.

Осим тога, Министарство правде (неосновано) проглашава за највећи проблем судства неефикасност (погледати објашњење у напомени на крају текста) и за то чини одговорним судство и Високи савет судства, иако је за (не)ефикасно поступање судства првенствено одговорно министарство, односно држава. Парадоксално је да се Високи савет судства проглашава одговорним за проблем на чије решавање има најмање утицаја (јер се велико оптерећење судија предметима, а тиме и дуже трајање поступака у њима, решава повећањем судског буџета, односно броја судског особља, првенствено броја судијских помоћника, бољом обуком свих запослених, увођењем новог судијског занимања које би растеретило судије рада у мање сложеним предметима итд.), док се амнестира за тешко нарушавање правне државе које је скривио током ревизије реизбора

(оправдавање у скоро 90% случајева одлука о нелегалном разрешењу више од 800 судија у реизбору 2009. године, примена ретроактивно успостављених правила, доношење одлука у непотпуном саставу, већином гласова мањом од законом прописане).

Рад Високог савета судства у оба састава, и оног који је спровео реизбор, а и садашњег (чијих је 6 чланова из реда судија изабрано у априлу 2011. године) који је спровео ревизију реизбора, праћен је и крајње негативно оцењиван у протекле четири године од стране бројних релевантних, домаћих и међународних субјеката (стручна јавност, Повереник за информације од јавног значаја и заштити података о личности, Заштитник грађана, Уставни суд, Европска комисија, Европски парламент, Парламентарна скупштина Савета Европе, остале европеке институције, угледни европски експерти и међународна судијска удружења). Чланови Високог савета судства, у оба састава, уз ретке изузетке, не само да су повређивали основне постулате правне државе и владавине права, већ су показали и крајњу нестручност за обављање дужности управљања судским системом које су им поверене (вишегодишње задоцњење у избору председника судова, у усвајању аката



за вредновање рада судија, нпр.) и тешко су угрозили правосудни систем Србије.

Повратак у систем разрешених судија била је само је једна у низу мера које је требало ургентно спровести. Мера која је била подједнако ургентна и важна јесте утврђивање одговорности или у најмању руку удаљење из ВСС оних који су до таквог стања довели, или такво стање оправдавали одлукама које су све до једне поништене.

И поред свега наведеног, Министарство правде није устукнуло, и управо са члановима Високог савета судства у (до)садашњем саставу, који су на тако системски начин погазили правну државу, утврдило је стратешке циљеве за следећи петогодишњи период (Национална стратегија за реформу правосуђа и акциони план за њено спровођење усвојени су средином 2013. године), при чему је један од тих судија-чланова ВСС председник државне Комисије за спровођење националне стратегије за реформу правосуђа, нацрте правосудних закона усвојених 20. новембра 2013. године. ВСС у досадашњем саставу одредио је број судија и критеријуме за њихов премештај (29. новембра 2013. године), предложио кандидате за избор председника највиших судова у Србији (Врховног касац-

иона суда, четири апелациона суда, Управног суда, Привредног апелационог суда и Вишег прекршајног суда), припрема измене Закона о ВСС. Тренутно управо ти (до)садашњи чланови ВСС одлучују о премештају скоро три четвртине судија у Србији, одређују вршиоце функција свих судова (осим наведених највиших судова у којима су председници недавно изабрани) и припремају најважнији акт за судство – правилник о вредновању рада судија и председника судова и о поступку за њихово вредновање.

Последњих месеци сведоци смо изјава министра правде да ће чланови Високог савета судства из првог састава, дакле (само) они који су спровели реизбор, бити подвргнути разним врстама одговорности, првенствено грађанској, јер ће се држава од њих, наводно, регресирати за износ штете коју ће морати да исплати нелегално разрешеним судијама. Поступак остваривања права државе на регрес од њеног органа регулисан је законом и подразумева да је држава претходно обештетити оштећено лице (што се у највећем броју случајева нелегално разрешених судија још није десило), а затим покретање судских поступака у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде и у сваком конкретном слу-



чају доказивање (у више стотина засебних судских поступака), да је одређено лице из тог органа штету, коју је држава накнадила оштећеном лицу, проузроковало намерно или крајњом непажњом. За сваког иоле упућеног јасно је да би свеукупно овакви поступци, уколико би били спровођени у складу са законом, захтевали време од неколико година и да је сасвим неизвесно ко би био у прилици да одлучује и да ли би одлука да се држава на крају заиста и регресира од појединих чланова ВСС уопште и била донета. Из овога даље произлази и закључак да су „претње“ министра правде више демагошке и намењене застрашивању садашњих чланова ВСС.

Свесни чињенице да су неповратно изгубили поверење и грађана и колега судија да су у стању да обављају важну дужност чланова ВСС, као и реалне могућности да буду разрешени као чланови ВСС и затим и процесуирани (у дисциплинском, кривичном и/или у парничном поступку за накнаду штете) судије-чланови ВСС у садашњем саставу безпоговорно обављају све послове од суштинске важности за функционисање судског система, на начин и у роковима (нереално кратким) који одговарају извршној власти. Судије-чланови ВСС које су погазиле струку и етику послушношћу претходним властима, постали су драгоценци и новим властима. Са њима је могло, и још може, да се уради све, а да се представи као да то не ради политика већ струка.

Доносећи са судијама-члановима ВСС у (до)садашњем саставу важне одлуке за судски систем и омогућавајући им да они доносе најважније одлуке за функционисање судског система, Министарство правде, на тиме и цела извршна власт, учинили су очигледном намеру да, преко тако застрашених и уцењених судија-чланова ВСС, управљају судством.

Последице

Радећи у условима у којима су закони-ма инсталиране замке за њих, њихов рад непримерено критикован, а притисци политичара преко инструментализованих медија све бруталнији, судије нити желе нити имају времена да се даље обучавају, да пра-

те компликована транзициона дешавања у друштву, да се упознају са садржином бројних измењених закона и све мање се удубљују у њихово системско тумачење ради њихове правилне и правичне примене, а то опет узрокује неуједначену праксу и неједнаку правну заштиту.

Приоритет се ставља на решавање што већег броја предмета у што краћем времену, а не на суштинско, правично и квалитетно решавање спорних односа. Неравномерна оптерећеност предметима, која се после 2010. још више повећала, извор је осећања опасности међу судијама. Они који имају недовољно предмета у раду у страху су да ће бити разрешени или „оптужени“ за лењост. Они који су прекомерно оптерећени присиљени су да решавају предмете на брзину и без удубљивања у спорни однос, што рађа грешке које увек могу довести до разрешења или дисциплинског кажњавања.

Створена је атмосфера да је за судије најбоље да „не таласају“ и ћуте. Они који су систематски, брутално и упорно повређивали принципе правне државе – чланови ВСС „награђени“ су остајањем на тим функцијама без помена о покретању било каквог поступка одговорности (у односу на њих). Тиме је послата опасна порука и правосуђу и грађанима – ћутањем се може „покрыти“ свака грешка као да и није учињена, то јест као да и не постоји, а послушношћу према надређенима се „исправља“ и добија опрост за свако непочинство.

Само судија који је стручан и сигуран у своје знање, који је свестан важности онога што ради и разуме друштвени контекст у коме суди, који је способан и спреман да донесе закониту и правичну одлуку и буде отпоран на било чије непримерене захтеве да ослободи или осуди по сваку цену, супротно доказима у спису, може да доприне-се успешној борби против корупције и владавине права.

С обзиром на најновије законске промене и установљени правни оквир у коме судија треба да суди, а који искључиво зависи од политичке воље извршне и законодавне власти, дуг је пут који ова земља треба да прође до успешне борбе против корупције и

владавине права. Подсећам на напомене са почетка овог текста, а посебно на ону да се текст у највећој мери, у делу који говори о судијама, односи и на тужиоце, а у делу који говори о Високом савету судства односи и на Државно веће тужилаца. Извршна и законодавна власт су у оба случаја исте.

1 Тема овог текста није оповргавање тврдње министра правде и других званичника да је највећи проблем српског правосуђа неефикасност, и аргументовање тврдње да су основни проблеми правосуђа, упркос највећем броју предмета пред судом у Стразбуру (исказано у односу на 100.000 становника), недовољна независност и опадање квалитета правне заштите. Али упорно понављање ове тврдње јесте веома опасно јер може усмерити дешавања у правосуђу на погрешан колосек, нарушити независност судске власти инсистирањем на брзини решавања предмета и што већем броју решених предмета, као и позивањем судија на одговорност уколико не задовоље ове захтеве, а тиме може угрозити право грађанима на правично суђење пред независним и непристрасним судом. Зато она заслужује осврт барем на овом месту.

Временска доступност правде захтева да суђење, закључно са извршењем судске одлуке, буде обављено у разумном, па и у оптималном и предвидивом року. За то је, међутим, потребно да држава обезбеди одговарајуће услове, како наводи Суд у Стразбуру у Случају Цимерман и Штајнер *vs.* Швајцарска (1985) и у другим одлукама са тим у вези, као и низ међународних препорука и мишљења. Међутим, последњих година правосуђе Србије суочава се са озбиљним проблемом велике несразмере у оптерећености судова и судија. Несразмерна оптерећеност је вишеструко повећана од 1.1.2010. године, односно од успостављања другачије судске мреже. Илустрације ради, приказани су примери судова у којима су судије оптерећене највећим и најмањим бројем предмета, и то: у истражној, кривичној и парничној (грађанској) материји у свим основним судовима у Србији (од 1.01.2010. године до 31.12.2013. године било их је 34), у првостепеној и другостепеној грађанској материји у свих 26 виших судова, и у другостепеној кривичној и другостепеној грађанској материји у свим апелационим судовима (у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду) и у свих 16 привредних судова у Србији. Наведени су подаци на дан 31.12.2012. године за по три највише и три најмање оптерећена суда, у свакој врсти суда и основним материјама у њима.

По судији основног суда просечно је било: у **истрази**: по 1.624 предмета у Другом основном суду у Београду, 975 у Сремској Митровици или 708 у Првом основном суду у Београду, односно, по 97 предмета у Лозници и Ужицу, 26 у Пожеги, 11 у Пријепољу; у **кривичи** по 609 предмета у Основном суду у Новом Пазару, 548 у Лесковцу и 472 у Пироту, односно по 142 у Новом Саду, 106 у Прокупљу или 100 у Основном суду у Ужицу; у **парници** по 458 у Смедереву, 447 у Лесковцу, 359 у Првом основном суду у Београду, односно по 92 у Панчеву, 82 у Кикинди или 72 у Прокупљу.

По судији вишег суда просечно је било: у **истрази** по 91 у Београду, 79 у Сремској Митровици и 78 у Новом Саду, односно по 10 у Ужицу, 7 у Пожаревцу и Врању и 4 у Неготину; у **кривичи** (у периоду 1.1.2010 – 31.12.2013. виши судови су имали само првостепену кривичну надлежност) по 127 у Новом Саду, 109 у Београду и 71 у Новом Пазару, односно по 15 у Прокупљу, 14 у Ваљеву и 9 у Неготину; у **другостепеној (жалбеној) грађанској материји** било је: по 923 предмета у Београду, 449 у Врању, 442 у Новом Саду и по 223 у Лесковцу, док судије у преосталих 21 виших судова имају испод 100 предмета у раду; од којих у чак 16 виших судова око и испод 10 предмета по судији, напр. по 3 у Прокупљу и Сомбору, 2 у Јагодини и ниједан предмет по судији у Пироту, Ваљеву и Неготину. Према расположивим подацима који су службено доступни аутору текста, на дан 30.06.2012. године (других јавно доступних података нема) у **првостепеној грађанској материји** виших судова три најоптерећенија суда у Србији су у Београду (220 предмета просечно по судији), Новом Саду (103 предмета просечно по судији) и у Новом Пазару (25 предмета просечно по судији), док је у свим осталим вишим судовима било далеко испод 20 таквих предмета по судији; а у чак 20, од 26 виших судова, судије су имале свега до 10 таквих предмета у просеку.

Посебан проблем у погледу оптерећености у грађанској материји (и првостепеној и другостепеној) у вишим судовима, јавља се у Београду. У другостепеном грађанском одељењу Вишег суда у Београду мање од 15% од свих другостепених грађанских судија из 26 виших судова у Србији решава 43% укупног броја предмета у Србији, док је у првостепеном одељењу ситуација још упечатљивија: мање од 8% од свих првостепених грађанских судија решава 63% укупног броја предмета у Србији (подаци на крају јуна 2012. године). Слична је ситуација и са Привредним судом у Београду и осталим привредним судовима. На крају 2012. године, од укупног броја предмета у привредним судовима (82.731) у Привредном суду у Београду остало је 37% (30.366), док је други по реду по оптерећености Привредни суд у Новом Саду са 11% (9.382) од укупног броја предмета у привредним судовима. Од укупног броја предмета у свим привредним судовима (227.972) у 2012. години, Привредни суд у Београду имао је у раду 39% (88.246), док су два најоптерећенија привредна суда после њега имали у раду 15% (Нови Сад), односно 8% укупног броја предмета. Привредни суд решио је у 2012. години 40% (57.890) од укупног броја решених предмета у свим привредним судовима (145.241), док су први за њим решили 11% (Нови Сад), односно 9% укупног броја привредних предмета у Србији.

Преоптерећеност судија праћена је падом квалитета судовања, посебно тамо где су судије оптерећене великим бројем предмета. Од судија се захтева ефикасност схваћена као решавање што већег броја предмета у што краћем року. Као таква, она има приоритет. Све је подређено решавању предмета, а не проблема. Овакав приступ не може се оправдати аргументом да се одлуке Европског суда за људска права у Стразбуру против Србије, наводно, првенствено доносе због непоштовања права на суђење у разумном року.

На крају 2012. године пред судом у Стразбуру било је 9.950 предмета (7,5% од укупног броја представки)

против Србије, што у односу на број становника, сврстава Србију, заједно са Црном Гором, на прво место по броју предмета пред тим судом. Тај број предмета иначе ставља Србију на пету позицију у Европи (на прве четири позиције су Русија, Турска, Италија и Украјина). Међутим, 60% (6.000 предмета) тих предмета односи се на две велике групе случајева: на дискриминацију у исплати дневница учесницима рата 1999. године и на предмете доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа, у којима је (од 2007. до 2009. године) Европски суд за људска права донео више пресуда против Србије (а у још 17 сличних предмета предмета, са 325 притужилаца који су у току предњим, Суд предложио Србији да закључи поравнања) и констатовао повреде права на суђење у разумном року и на имовину. Група тзв. репетативних представки (случајеви који се понављају), по којој Србија пред Судом у Стразбуру заузима треће место, одмах иза Италије (9.400) и Турске (7.700), посебно је илустративан пример за схватање да је држава та која је одговорна да обезбеди услове за остварење права на суђење у разумном року јер су судови, и домаћи и Европски суд за људска права, решили спорне односе, али држава није обезбедила услове за извршење судских одлука.

И поред тога, у одлукама које је Европски суд за људска права донео у предметима против Србије, повреда права на суђење у разумном року утврђена је само у 26% завршених предмета, док је у 3/4 предмета утврђено да је до повреде права дошло због проблема са квалитетом правне заштите, односно због стручности и због услова у којима судије раде (првенствено због преоптерећености) – у 22% случајева утврђена је повреда права на правично суђење, док се у 52% слу-

чајева ради о повредама осталих права гарантованих Конвенцијом.

Наведена структура утврђених повреда јасно указује да је квалитет правде, а не брзина, основно што треба унапредити у правосуђу Србије.

У свим судовима у којима су судије оптерећене бројем предмета толико великим да је нереално очекивати да ће грађанима правна заштита бити пружена у разумном року, грађани ће до правне заштите долазити под неједнаким условима у односу на грађане којима суде судије у мање оптерећеним судовима. Осим тога, инсистирањем на брзини када то није могуће због услова у којима раде судије и судови, заправо се повређује и право на правично суђење и остала права гарантована Европском конвенцијом (право на слободу, претпоставка невиности итд). Ако се настави са оваквим приступом, те ће повреде нужно бити још и бројније, а грађани све незадовољнији правосуђем. Препорука Комитета Министара ЦМ/Рец(2010)12 државама чланицама о судијама дефинише ефикасност на потпуно другачији начин: „Ефикасност значи доношење квалитетних одлука, у разумном року, након правичног разматрања свих аспеката случаја“.

Политика као препрека реформама

МИРОСЛАВ ПРОКОПИЈЕВИЋ
ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКЕ СТУДИЈЕ



САЖЕТАК: У Србији је привредна ситуација лоша управо зато што се држава непотребно меша у привреду и нека друга питања. Са више мешања, ствари ће бити још горе него данас. Мешање државе у привреду и друштвена питања доводи увек до сличних последица, као што су лоше управљање, губици, вишак запослених, повећана тражња ренти и корупција. У овом чланку то је илустровано на примеру државног преузимања фирми после приватизације, субвенција за запошљавање, државних пензија, јавних и комуналних предузећа и медија. Бољи резултати не могу да се постигну пре него што се држава повуче из ових области.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: мешање државе у привреду, лоше управљање, корупција, ренте.

Оно што се данас догађа у европским привредама тешко је схватити ако се бар на тренутак не вратимо у историју. Крај II Светског рата Европа је дочекала са великим мешањем и уделом државе у привреди. У Западној Европи је на таласу кризе 1930-их и државног интервенционизма дошло до пораста улоге државе у привреди, било путем власништва у читавом низу грана (комуналне услуге, индустрија, банкарство, ваздушни, железнички и речни саобраћај, грађевинар-

ство...) или путем државне регулације. Тако је оснивањем фирми, ограниченом национализацијом и индиректном, регулативном контролом, држава и на Западу стекла замашно власништво над привредом. Тај пут све већег мешања државе у привреду и све већег планирања Фридрих Хајек (2012) је назвао „пут у ропство“. У Источној Европи су сви производни ресурси били национализовани и под управом комунистичких власти. Тако је „пут у ропство“ у Источној Европи био нагао и скоковит, а на Западу постепен.

У међувремену се видело да „пут у ропство“ даје лоше и економске и политичке резултате. На Истоку су грађанске и политичке слободе једноставно нестале, док су на Западу преживеле, али са ограничењима и уз све веће подривање. А са економске стране, ни комунистичка, ни грађанска држава нису се показали као добар власник и управљач. Зато су западно-европске земље обавиле приватизацију и протржишне реформе. А земље Источне Европе су прошле потпуну промену система која се назива транзиција, а која означава троструки прелаз: од диктатуре ка демократији, од владавине једне странке ка владавини права и од планске или командне ка тржишној привреди. Овде нас занима пре свега ова трећа, привредна сфера. Запад се са „пута у ропство“ враћао градуелним реформама, а Исток на исти начин као што је у ропство запао – великим скоком у „свет слободе“.

Привредне реформе у земљама Источне Европе биле су различитог темпа, облика и резултата. У неким земљама је спровођена „шок терапија“ (Пољска, Русија, Словачка, Балтичке земље) у неким градуелне реформе (Чешка, Словенија, Румунија, Мађарска). Земље настале од бивше Југославије нису

биле шампиони реформи. „Шок терапију“ су одбијале, а постепене реформе одлагале. Резултат тога су велики проблеми са којима се оне и данас суочавају. У основне проблеме спадају лош пословни амбијент, мала улагања, висока незапосленост, велики проблеми јавних финансија и цветајућа корупција¹.

Више државе, још лошији резултати

Србија спада у групу источно-европских земаља са највећим привредним проблемима. Упркос томе, у земљи доминирају снаге које се противе реформама везаним за протржишну привреду и владавину права. Уместо тога, често се чују супротни захтеви – да држава поново преузме фирме које су у међувремену биле приватизоване, да опрости неплаћене порезе и доприносе, да преузме банке и фондове који су пропали. Другим речима, уместо мањег, тражи се веће учешће државе у привреди. То је резултат елементарног незнања. Ако је у Србији привредна ситуација тешка, а мало ко спори да је тако, она је таква управо због много мешања државе у привреду. Ако тог мешања буде више, као што се чује у многим градовима и преко многих медија, ситуација не може бити боља, него гора. Више државе значи лошија економска ситуација. Зато решење не треба тражити у том, него управо у супротном правцу – а то су протржишне реформе и унапређење владавине права.

Иако је очито да је држава лош власник и менаџер у фирмама, иако је јасно да ће више државе у привреди довести до још лошије ситуације, упорно се истрајава на обе ствари које то стање погоршавају. Истрајава се на одбијању повлачења државе из привреде или се тражи да се држава врати и тамо одакле се била привремено повукла. Политичари радо прихватају захтеве да се држава поново умеша у привреду да би показали да могу нешто да ураде, добили нове гласове и поново стекли моћ тамо где су је били изгубили.

Таква привредна политика је не само лоша јер даје лоше привредне резултате; она

је лоша и зато што храни неке лоше или непродуктивне навике, што показује цветање корупције, партијског запошљавања, *rent seekinga* или пријатељског кредитирања. Погледајмо на неколико типичних примера како изгледа обједињавање привредно перспективних решења, корупције и интереса неких утицајних група.

Држава је лош и власник и менаџер

Када се *US Steel* повукао из посла са железаром у Смедереву 2012, државни функционери су говорили да ће се појавити нови купац, а да ће до његовог доласка држава Србија преузети железару. У међувремену су прошле две године, а од новог купца железаре ни трага ни гласа. Србију рад железаре годишње кошта око 150 милиона евра, тј. око 0,5% од БДП. Било би јефтиније када она не би радила, већ само исплаћивала плате онима који су тамо „запослени“. То би коштало мање од 60 милиона евра. Овако ће се током година само кумулирати губици, док једног дана услед недостатка средстава железара не буде коначно затворена (Врло сличну епизоду гледали смо недавно у случају затварања алуминијумског комбината КАП у Подгорици, који је затворен тек пошто је направио губитке који су близу 10% црногорског БДП). Можда ће до тада губици достићи и милијарду евра, што је близу 4% националног дохотка Србије. Ко добија а ко губи радом железаре у државној режији?

Добитници од продужења живота железаре су тамошњи запослени, како радници тако и менаџери, локални синдикати, град Смедерево, део локалних радњи у којима се троши највећи део дохотка исплаћен запосленима, као и неки политичари, који се приказују као спасиоци националне привреде. Све у свему, добитника је мало, а губитници су сви грађани Србије. Пореске платише подмирују трошак од 150 милиона евра колико кошта рад железаре, да би неки у Смедереву имали запослење, а радње већи промет. Али, интереси ових седам милиона су расути и неорганизовани, а интереси непосредних корисника „посла“ од одржавања железаре у животу су врло концентрисани.

¹ Више и детаљније о корупцији у: Роуз-Ејкерман 2007; Прокопијевић 2011.

Као што *public choice* предвиђа, снажан, концентрисан и партикуларни интерес доминираће над општим али расутим, који је уз остало и слабог интензитета. Успут, овакви пројекти хране корупцију. Менаџери се услед лоше државне контроле уграђују у уговоре и део своје тако стечене добити уступају политичарима. Радници краду материјал, не поштују радне обавезе и дисциплину, возе службене аутомобиле у личне сврхе, користе фабричке машине за своје послове, пуше и пију у радно време. Уместо да после отпуштања у железари траже нови посао на тржишту, запослени имају вишеструки доходак – од државне помоћи захваљујући којој фабрика ради, од коришћења ресурса железаре и од рада на црно у радно време (уместо у фабрици). Зато они имају разлог да грчевито бране своје интересе.

Наравно, када држава на овај начин преузме власништво и управљање над једном фирмом, брзо се јављају и друге. Тако су слични захтеви дошли из Бора, Сремске Митровице, Ужица, Прибоја, Смедеревске Паланке, Пирота, Неготина... Списку краја нема. Посебно је индикативан случај Прибоја, где су радници ФАП-а током неколико дана блокирали пругу Београд-Бар и локални пут према Босни. Њихови захтеви су били везани за исплату зарада, оверу здравствених књижица, повезивање пензионог стажа и друга питања која се тичу будућности фабрике. Део синдиката је тражио и да влада уредбом нареди војсци, полицији, домаћим градским превозницима, итд. да морају да купују ФАП-ове камионе. То би било исто решење какво је постојало у време социјализма. После посете чланова владе, делу захтева је удовољено, што је наравно сигнал и за друге да на сличан начин изнесу своје захтеве.

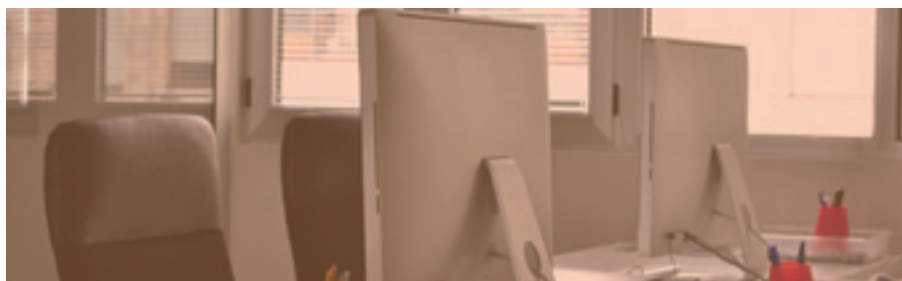
Тај трошак који је направила држава помажући фабрику је узалудан, јер се ФАП неће вратити на тржиште нити ће бити у стању да заради да би покрио своје пословне трошкове. Уместо да тако разбацује наш новац, држава би менаџерима и радницима таквих фирми требало да

предложи да узму кредит од комерцијалних банака за ФАП тако што ће заложити своју приватну и фабричку имовину. Такву понуду запослени би сигурно одбили. А то одбијање би показало да ни они сами не верују у успешно пословање фабрике. Зато и не би били спремни да заложу своје, али су свеједно врло вољни да троше „туђе“, тј. наше паре. А то им неодговорни политичари жељни гласова омогућавају.

Слично расипање „наших пара“ гледали смо и у Крагујевцу. Државна помоћ *Фиату* је одлична за власнике тих фирми и за Крагујевац, али је врло лоша за Србију. Србија је у пројекат *Фиат* унела земљу, хале, довела инфраструктуру, уредила терен, обучавала раднике, дала 10.000 евра по отвореном радном месту, исплатила отпремнине вишку запослених и на крају свега – субвенционисала сваког домаћег купца аутомобила *Пунто* који се производио у крагујевачком *Фиату* са по 3000 евра. Свим тим потезима Влада Србије је снижавала трошкове пословања *Фиата*, чиме је заправо пунила џепове власника *Фиата*, који свакако нису сиромашни. А сиромашни су грађани Србије, од којих је новац узет да би се повећала добит власника *Фиата*.

Иако субвенционисање домаћих купаца *Пунта* са по 3000 евра не представља појединачно највећу ставку у великодушној помоћи Владе Србије власницима *Фиата*, оно је вероватно најспорније. Јер, ако влада субвенционише купце једне марке аутомобила, тиме се дестимулише куповина аутомобила других произвођача. Купци аутомобила нису сиромашни људи, штавише спадају у





боље стојеће у свакој земљи, а они се помажу средствима свих пореских платиша, међу којима преовлађује сиромашан свет, који буџет пуни преко ПДВ, акциза и царина. Ако влада хоће некога да помаже, има много оних којима је помоћ свакако преча од купаца *Пунта*. Коначно, давањем ове помоћи влада крши Закон о заштити конкуренције, који је донет на њен предлог. Треба ли помињати да политике владе могу много тога, али не смеју кршити законе.

Као и у случају железаре и ФАП-а, *Фиат* је добар посао за Крагујевац, али је лош за Србију. Неколико стотина запослених добило је посао, од чега не профитирају само они, већ и њихове породице. Један број коопераната је добио нове послове. Рентијери станова у Крагујевцу такође профитирају, издајући пар стотина станова Италијанима који раде у Крагујевцу. Од Италијана профитирају и хотели, ресторани, трговине. На добити су и професори италијанског и енглеског, јер имају више клијената. „Успехом“ посла се хвале локални политичари у Крагујевцу, а и неки министри. Коначно, дохоци подељени у *Фиату* Крагујевац дижу и ниво агрегатне тражње у граду, услед чега је нешто интензивнија привредна активност и виши доходак. После свега не треба заборавити да су тај локални привредни успех платили сви грађани Србије.

Субвенцијама до радних места

Други пример лоше економске политике су субвенционисани кредити за отварање нових радних места, који се дају до 10.000 евра по радном месту. То је врло штетна политика. Политичари не раде оно што им је посао – поправљање пословног окружења путем реформи, да би се тако у земљи привукла улагања. А раде оно што не би смели – расипају наше паре да би некако привукли

бар нека улагања и тиме се после хвалили као великим постигнућем. Наравно, део тога што политичари дају инвеститорима, инвеститори им враћају у кешу или на рачуне у иностранству. Те паре политичари користе за лично богаћење,

финансирање странака и кампање. То је један од разлога зашто је политика најпрофитабилнији посао. А овакво субвенционисање је заправо криминал. Економски оно је гротескно: сиромашни грађани Србије пуне цепове ионако врло богатих власника страних фирми.

Субвенционисање нових радних места само је један од облика државне помоћи, која по правилу представља обично расипање средстава пореских платиша. Када фирме добијају државну помоћ то је сигнал да њихова привредна активност није дугорочно комерцијално одржива. Уместо да побољшавају производ и услуге, фирме развијају осећање да ће други (држава) да реши њихове проблеме. Уместо да се концентришу на сигнале које им долазе са тржишта, такве фирме, тј. њихови менаџери све више се концентришу на лобирање за помоћ државе. Обично су такве фирме после неколико година државне помоћи у још већим проблемима него што су биле пре него што су почеле да добијају помоћ. То је управо зато што су њихови менаџери више обијали државне прагове него што су мислили како да унапреде привредну активност. И ствари ће наставити да се погоршавају са све већом преоријентацијом са тржишта на државу. Дакле, државна помоћ не може да реши тешкоће фирми у проблемима са једне стране, а давање помоћи представља расипање средстава и ремети конкуренцију на тржишту с друге стране.

Проблем неефикасности државне помоћи се скрива и тако што се одбија анализа ефеката дате помоћи. Резултат тога је да никада нисмо дознали какви су ефекти рада установа као што су Фонд за развој, НИП (Национални инвестициони план)²,

2 Уп. Прокопијевић 2007.

Развојна банка Војводине, Фонд за кредитирање извоза, СИЕПА, економски дипломати или како су радиле банке са претежним државним власништвом (*Агробанка, Српска банка, Привредна банка Београд...*). Иако анализа ефикасности рада ових установа никада није урађена стално се тражи да се њихов рад одржава или да се покрећу нове установе (нпр. Развојна банка Србије). Ове кредитне установе су пропале зато што су средства делиле по политичким, а не економским приоритетима. Зато су оне слабе у алокацији средстава, за шта на тржишту иначе постоје квалификоване установе, као што су комерцијалне банке и разни комерцијални фондови. Наравно, за средства која су из државних фондова и банака одобравана, они који су их добили су део морали вратити политичарима који су им „средили“ да их добију. То је у жаргону корупције тзв. *kick back* – пракса која се користи и у невладином сектору. Неке невладине организације добијају средства (донације) само зато што службеницима донатора дају неки проценат од добијених средстава.

Да је државна помоћ економски штетна будући да је обично расипање средстава, то знају и врапци на грани. Ипак, она опстаје, зато што врло партикуларни, али снажни интереси доминирају над општим, који су ниског интензитета.

Државне пензије

Или узмемо за пример државне пензионе системе који су данас у великим проблемима широм Европе, па и у Србији. Има много начина да се они санирају, али сваки озбиљнији начин изискује приватизацију постојећих државних система. Она се може урадити према идејама Хозе Пињере (2008), како је изведена у Чилеу и неким другим земљама, према предлозима Кејто института (*Cato Institute*), путем личних пензионих рачуна, тј. делимичне приватизације (како је то урађено у Шведској и неким другим земљама) или на неки четврти начин. Велика препрека је висока цена приватизације, која се протеже на неколико деценија. Али, још већа препрека за дубљу реформу пензионих система је политичка воља. Када се

пензиони систем приватизује, политичари више немају утицаја на пензије и не могу да „купују“ гласове пензионера тако што ће им обећавати повећања пензија и друге погодности. Пензије у систему који је приватизован расту онолико колико расту улагања пензионих фондова на финансијским тржиштима. У међувремену су се појавиле и пензионерске странке, које по правилу спадају у најзагриженије присталице *status quo*. Оне желе пензије одређене висине и периодична повећања пензија, без обзира што ни постојећи ниво пензија није одржив.

Пензиони системи какви данас доминирају у Европи, који су направљени по систему проточног бојлера или дословно „плаћај-како-идеш“ (енг. *pay-as-you-go*) нису ништа друго до обичне пирамидалне схеме, које као и друге сличне могу да функционишу док је прилив већи од одлива средстава, а то је када је број запослених много већи од броја пензионера. Услед пада стопе рађања, старења популације и привредне кризе, број запослених опада, а број пензионера расте. Високе пензије траже високе доприносе, а то земље гура ка слабијој конкурентности, услед чега су у наредној рунди могућности плаћања социјалних доприноса³ још слабије. Али без обзира на то, популистички политичари обећавају високе пензије у замену за гласове. А пензије остају у сфери политике, док једног дана не дође до слома пензионих фондова. Тада ће то бити много скупље него да је приватизација обављена на време, јер су се у међувремену кумулирали губици. Ти губици се не могу отписати, јер би пензије опале, већ се морају покрити.

Јавна предузећа

Слично као са пензијама је и са јавним и јавним комуналним предузећима. Она су уз врло мале изузетке у државном власништву. Тај статус власништва се не мења, иако те фирме пружају лоше услуге и купци њихових услуга немају слободу избора. Али, то је опет онај дисперзирани интерес грађана. Насупрот њему постоји неколико

3 Из социјалних доприноса се стандардно финансирају пензије, здравствено осигурање и осигурање од незапослености.

концентрисаних интереса малих група. Преко јавних и јавних комуналних предузећа се запошљавају рођаци, политички кадрови, или они који су нам учинили неке услуге. Те фирме немају нормалну тарифну политику (тржишне цене, искључивање неплатиша), па се преко њих води и социјална политика. Цене услуга су често ниже, а неплаћање услуга се толерише. Наравно, ако је електрична енергија јефтина, погодност те социјалне цене уживају и сви други, а не само сиромашни. Менаџери јавних и јавних комуналних предузећа су другоразредни менаџери и као такви не би могли наћи посао у приватном сектору. Али зато могу лако да раде у јавном сектору. Отуда је интерес ове групе да државни сектор привреде постоји и да буде што већи. А то је у интересу и политичара, јер тиме постижу неколико циљева. Прво, имају утицај на привреду. Друго, злоупотребама фондова ових фирми финансирају своје странке и своју личну потрошњу. Треће, преко ових фирми воде социјалну политику (којом не би смеле да се баве фирме, јер је то посао државе). Четврто, политичари у оваквим фирмама „купују“ гласове, јер државним средствима на разне начине помажу ове фирме. Заузврат траже политичку подршку. Кумулативни утицај ових неколико интереса блокира приватизацију, либерализацију и дерегулацију сектора јавних и јавних комуналних предузећа. Истина, када је државни трезор празан, понеко јавно предузеће мора да се прода. Али, то је изузетак а не правило. И средства која се добију од продаје користе се за финансирање рада банкротираног државног сектора и „социјалног мира“. Још једно очито бацање пара.

Медији

У комунистичким режимима сви медији су били под државном, тј. партијском контролом. Тиме се избегавала могућност да се у медијима појаве гледишта која се властима не свиђају. У нормално уређеном друштву медији морају бити изван државне контроле. Они би требало да буду приватни, са изузетком „јавног сервиса“,

који би такође требало да је независан од извршне власти, мада у јавном власништву.

У теорији је ситуација у медијима Србије слична оној у нормалним режимима. У стварности, ситуација је значајно другачија, тако да држава и даље на одређени начин контролише медије. Тиме постиже да се у медијима не појављују или бар мање појављују гледишта која се властима не свиђају, док се гледишта владе и политичара на власти снажно фаворизују. Често се медији користе и за личну политичку промоцију политички утицајних појединаца. Тако скоро сви медији раде да се свиде влади, уместо читаоцима. Последица тога је да их гледаоци/читаоци мање користе, услед чега су нижи гледаност/тиражи, услед чега се мање заради од реклама, што смањује добит власника. Али, то што овако изгубе, медији покушавају да надокнаде трансферима и рекламама од државе и њених фирми.

Власт над медијима се у данашње време остварује на различите начине. Некада је власник близак некој од странака на власти. Некада је власт помогла некоме да стекне контролни пакет у неком медију, па се подршком власти медиј одужује. „Јавни сервис“ су само застор који треба да прикрије наставак контроле бивших државних медија од стране власти и органа државе. Они финансијски зависе од државе и на тој зависности се заснива послушност медија.

А некада се утицај власти остварује чисто економским средствима. Ако приватна радио-телевизија, која је у датом тренутку у губитку за двоцифрен износ у милионима



евра, вољом министра финансија добије кредит од 3,5 милиона евра, сасвим је разумљиво да ће се такав медиј министру одуживати тиме што ће му давати много времена у програму, а спречавати критике рада тог министра. Таква медијска политика сасвим искривљује информативни и медијски простор. То је чиста организована обмана.

Исто тако, приватна станица која је од државе (вољом одређеног министра) изузетно јефтино добила зграду у дугорочни закуп, сигурно неће бити критички настројена према том министру, његовој странци, па и власти. И то не само када је питању власт у којој учествује дотични министар, него и власт уопште. Власници тог медија добро знају да оно што је добијено политичком вољом (једног министра) може и да се вољом (другог министра) одузме. То показује да решења која нису заснована на „чистим рачунима“ изазивају трајну зависност, која даље условљава потребу да се гледаоци и слушаоци систематски обмањују.

Ако приватни медиј добија рекламе и огласе од великих јавних и јавних комуналних предузећа, то ће бити довољан разлог да обустави сваку критику владе, да не би остао без тих прихода од реклама и огласа. Овакве трансакције између државе (утицајних политичара) и медија не само да нарушавају закон и медијске слободе. Оне су и извор корупције. Део средстава од кредита и реклама вероватно се враћа министрима као облик „захвалности“.

Локални медији, поред реклама и огласа, претендују и на добијање средстава из буџетске линије 481. Да би добили та средства, морају да буду послушни према локалним властима. Тако се локални медијски простор затвара за нормално обавештавање и евентуалну критику власти, а отвара за обмане и манипулације.

Тако у вишестраначком, демократском режиму са елементима владавине права, за који се мисли да омогућава слободу медија долази до сасвим супротног ефекта. Медији су брижљиво контролисани, иако се за то не користи гола моћ, него разни економски механизми. Услед тога медији мењају природу: уместо да грађане обавештавају и помажу им да боље схвате свет око себе, они



их систематски обмањују и намерно држе у незнању. Било да информације нису правремене и потпуне, а да анализе указују на погрешне разлоге, тако да се власти ослобађају одговорности. Такви медији нису гледани и читани, па не могу економски да опстану. А то их још јаче упућује на државну помоћ и везује за политичаре.

Спорт

Јавност у Србији је била врло изненађена када је дознала да спортска друштва *Црвена Звезда* и *Партизан* имају дугове од по неколико десетина милиона евра. Упркос тако високим дуговима она настављају да раде, имају жиро-рачун који није блокиран и нико их не тера у стечај, тј. приватизацију.

Такве појаве не могу да се објасне без великог и одлучујућег мешања политичара и државе у спорт. Шта ће политичарима спорт, зар немају довољно других брига око економије, спољне, унутрашње и других политика? Наравно да проблеми у тим другим областима постоје, али они нису разлог да се политика повуче из спорта. Напротив, то ће бити један од домена из кога ће се политика последња повући.

Шта држи присуство политике и политичара у спорту? Разлога је бар неколико. Навијачи нису само навијачи, већ у случају потребе постају и политичка снага. То је случај када масе навијача на улицама пружају подршку свом заштитнику (политичару), тиме што раде оно што овом политичару треба – од паљења или каменовања страних амбасада, до пребијања политичких противника, обрачуна с полицијом и других акција. И „навијачи“ имају корист од политичара и



високих полицијских функционера који седе по управама клубова. Преко њих „навијачи“ добијају заштиту за свој главни посао, а то су продаја дроге и друге криминалне активности.

Сем тога, политичари седе у управама спортских друштава и клубова, што је место које им осигурава повећани публицитет и контакте са особама из других друштвених сфера. Ако политички штите спортске менаџере, политичари могу добијати и део новца од продаје играча. Ако су им клубови успешни, политичари то могу користити за подизање сопственог политичког рејтинга. Политичари често користе специјалне куће и станове клубова за проводе, или за присвајање средстава из буџета и јавних фондова (задржавајући део онога што као власт дају клубовима као помоћ спорту или помоћ за одржавање спортских манифестација), чиме се лично богате а понекад средства иду и у политичке кампање.

Шта имају „навијачи“ од подршке политичара? Најпре, навијачи нису обични навијачи. То су групе које имају своје вође. Вође су обично већи локални дилери дроге. А „навијачи“ су обично њихови ситни дилери. Таквим појединцима потребна је заштита, како се не би нашли у затвору. И они је добијају са највишег нивоа – од политичара. Зауврат обављају прљаве послове за политичаре и избегавају да имена својих политичких пријатеља извикују у погрдном смислу на стадионима. Од продаје дроге живе „навијачи“ и њихове вође. Занимљиво је да међу навијачким групама истог тима постоји велика нетрпељивост, која није карактеристична за

навијаче истог тима. Она долази баш услед сукоба око поделе територије за продају дрога. Често су у управама клубова и друштава представници других професија, као што су професори, лекари, пословни људи, инжењери, естрадне и друге јавне личности. Они ту прилику користе за личну промоцију и хватање веза са политичарима. Наравно, спортска друштва и клубови нуде прилику да се опере новац, стекну везе и дође до јавне промоције. Они су и прилика за запошљавање рођака или партијских пријатеља. Дакле, много интереса постоји повезано око спортских друштава и клубова и они објашњавају зашто до сада није дошло до приватизације и деполитизације ових друштвених организација.

Закључак

Политичари и држава су искористили разне прилике да стекну контролу и утицај над разним сферама друштва, посебно у привреди. То су оне сфере које не спадају у домен у коме је улога државе прихваћена од стране скоро свих аутора, сем либертаријанаца и анархиста, као што су унутрашњи поредак, законодавство, спољна политика, део инфраструктуре, образовања, културе... Вера у моћ државе да решава привредне проблеме, кризе и остаци социјализма су врло ефикасни катализатори за улазак или поновни повратак државе у поједине друштвене сфере. У неким случајевима се утицај остварује путем провлачења кроз сиву зону или путем провлачења кроз „рупе у закону“. Понекад се утицај стиче економским средствима а не силом, као код медија.

Тиме што добијају у надлежност неку сферу друштвене активности, политичари и држава стичу и утицај на наш живот. Тог утицаја они не желе да се реше, јер им доноси велике погодности, као што су гласови, усмеравање активности, друштвена и политичка промоција и материјална средства (мито). Многи појединци сматрају да је овакво мешање политике и државе у разне сфере друштвених активности нешто што је

природно, да „тако треба“ да буде. У основи је сасвим супротно, такво присуство државе и политике су штетни. Они кваре правила игре у разним сферама, расипају ресурсе и подстичу корупцију, *rent seeking*, друштвени паразитизам. Зато би и државу и политику требало избацити из свих сфера где њихово присуство није неопходно, а то су сфере еминентне делатности државе.

Но то неће бити лако. Политичари имају изузетно снажан мотив да остану, и чине све да тако буде. Остали појединци у друштву или не знају шта о свему да мисле или не желе да жртвују своје време и новац за активности које би водиле у правцу избацивања политике и државе из сфера где ови не спадају. Појединци у друштву радије трпе неку мању штету од непотребне активности, него што пристају да уложе више времена (новца) да би се те мање штете решили. Често их у ангажовању спречава уверење да ће читава акција пропасти упркос њиховом ангажовању. Тада имају дуплу штету. Ем су уложили много у нешто, ем то није успело.

Добро уређење није нешто што пада с неба. Било би сјајно ако би други могли ре-

шавати и решити наше проблеме. То, међутим, није могуће. Наше проблеме можемо само ми решити. Отуда је јасно да ка добром поретку води само сталан, непрекинут напор да се он изгради и касније одржава.

ЛИТЕРАТУРА

- Хајек, Ф. А. (2012) Пут у ропство, Београд: Службени гласник.
- Пињера, Х. (2008) Више моћи радницима: приватизација социјалног осигурања у Чилеу, сајт Каталаксија
- <http://katalaksija.com/2005/08/08/vise-moci-radnicima-privatizacija-socijalnog-osiguranja-u-cileu/>
- Прокопијевић, М. (2007) Национални инвестициони план је економски штетан, у: Национални инвестициони план, ред. Божићар Церовић, Београд: Економски факултет, с. 25–36.
- Прокопијевић, М. (2011) Корупција: економска страна, Досије корупција, год. 1(2011), бр. 1, с. 5–19.
- Роуз-Ејкерман, С. (2007) Корупција и власт, Београд: Службени гласник.

Државна ревизорска институција на путу ка већој проактивности и интегритету

ЗОРАН ГАВРИЛОВИЋ

БИРО ЗА ДРУШТВЕНА ИСТРАЖИВАЊА

Увод

Сада већ давне 2007. године у организацији Савета за борбу против корупције уз подршку Амбасаде Швајцарске у Републици Србији, а у сарадњи са Базелским институтом за управу (*Basel Institute on Governance*)¹ одржана је међународна конференција „Београдски дани транспарентности 2007“. У припреми за овај текст погледао сам интернет страницу Владиног Савета за борбу против корупције на којој се налазе закључци и препоруке са ове међународне конференције у жељи да видим где смо били тада, а где смо данас. Какво је стање тада било говори чињеница да је конференција одржана са намером да оживи две године раније донет Закон о државној ревизорској институцији², који је у самом зачетку био прекршен јер је уместо после шест месеци Савет Државне ревизорске институције (у даљем тексту ДРИ) основан две године касније. У тренутку одржавања конференције Србија је била једна од ретких држава у Европи која није имала ефективан систем екстерне контроле трошења буџетских средстава.

У закључцима конференције се наводи да је основни задатак ДРИ „да повећа ниво транспарентности и поузданости извештавања о јавним финансијама, што је значајан елемент борбе против корупције, пре свега у домену превенције корупције и детекције коруптивних механизма“. Такође, „квалитетом свог професионалног рада, ДРИ може да унапреди професионални ниво других јавних установа“ али и „уколико се успостави на начин да сама буде што мање подлож-



Фото: Медија центар

на корупцији, да се у свом раду руководи једино законима и Уставом Републике Србије, ДРИ у том смислу може послужити као узор другим државним установама“.

Учесници скупа закључили су да „резултати рада ДРИ могу значајно да унапреде могућности правосуђа и Народне скупштине да контролишу рад извршне власти“ али да „обезбеђење услова за транспарентност јавних финансија, као један од најважнијих задатака ДРИ, треба да ојача улогу јавности у контроли власти и борби против корупције“. Зато је унапређење сарадње ДРИ са јавношћу једно од главних питања успеха рада ове институције јер је она „преко слободних медија, незаобилазан чинилац борбе против корупције, и да би рад ДРИ могао пружити значајну помоћ медијима у контроли трошења јавних средстава“.

1 <http://www.baselgovernance.org/>

2 Закон о државној ревизорској институцији усвојен је 14. новембра 2005. године, а чланови изабрани, након истека законског рока, септембра 2007. године!

Исто тако, учесници су се сагласили „да је политичка воља грађана (а не политичких партија које врше власт!) мера контроле власти и борбе против корупције у држави и друштву, те верујемо да ће рад ДРИ у сфери транспарентности трошења јавних средстава помоћи да се изрази воља грађана Србије да живе у уређеној демократској држави са јаким и стабилним институцијама, што је најефикаснији оквир за борбу против корупције“.

На конференцији су дефинисане препоруке које су у функцији успостављања државне ревизије и унапређења транспарентности буџета у Србији. Поред препорука које се односе на унапређење сарадње ДРИ са Министарством економије, Скупштином Србије, примену међународних пракси и стандарда (INTOSAI), као и градњи ДРИ као институције за тему овог текста од посебног значаја су оне препоруке које се односе на независност ДРИ која има неколико аспеката:

- *Правна независност* – Отклањање нејасноћа и недоречености у Закону о буџетском систему и Закону о рачуноводству и ревизији и доношење подзаконских аката који ће јасније уредити област ревизије у Србији, како би ДРИ могла да ради на основу јасних и недвосмислених начела. Прописи и правила рачуноводства и ревизије у Србији нису довољно јасни, у великој мери заостају за праксом у развијеним тржишним привредама, и не постоје капацитети за њихову примену (нпр. Закон није предвидео звање овлашћеног рачуновође, критеријуми за додељивање стручних звања нису прецизни, превод међународних стандарда чију примену закон прописује није лако доступан, односно благовремен превод текућих измена ових стандарда није обезбеђен, и сл.).
- *Управљачка независност* – Народна скупштина треба да у Савет ДРИ изабере угледне појединце, особе од личног и професионалног интегритета, а не само да делегира представнике владајућих странака. Тај захтев је од кључног значаја за обезбеђивање ефективности у раду институције. При томе сматрамо да је начин на који су изабрани чланови

Савета за борбу против корупције могу да узор за избор чланова Савета ДРИ.

- *Оперативна независност* – У Закону постоје празнине и недоречености када је у питању обезбеђење компетентних људских ресурса и логистичке подршке раду ДРИ, и те празнине се морају попунити, како би се ДРИ обезбедила оперативна независност.
- *Информациона независност* – ДРИ мора имати несметан приступ свим информацијама везаним за јавне финансије. Припремајући се за „Београдске дане транспарентности“, Савет за борбу против корупције је 13. фебруара 2007. године од Министарства финансија тражио извештаје Буџетске инспекције од 2004. до 2006. године, као и извештаје о извршењу буџета, извештаје унутрашње контроле платног промета и планове продаје републичке нефинансијске имовине и основних средстава за исти период, што све према законима мора бити доступно јавности. Међутим, до почетка конференције Савет није добио ни један од тражених докумената. За извештаје Буџетске инспекције Савету је из кабинета Министра финансија речено да садрже деликатне информације које не би требало јавно износити, док је за извештаје унутрашње контроле платног промета из Управе за трезор речено да они немају «обавезу екстерног извештавања». Са оваквим, алармантним стањем доступности важних информација о трошењу буџетских средстава у Србији, Државна ревизорска институција неће имати никакве шансе да испуни свој мандат.
- *Финансијска независност* – Сваки од наведених аспеката независности је подједнако важан, и уколико се не успоставе, Законом гарантована независност ДРИ неће бити остварена. Ипак, финансијска независност је најважнија за независан рад ДРИ, јер се преко финансирања њеног рада најлакше може утицати на независност ДРИ, као и било које друге институције.

Антикорупцијски интегритет

Антикорупцијски интегритет је појам који је настао у оквиру настојања Бироа за друштвена истраживања (БИРОДИ) да успостави систем корективног мониторинга и евалуације рада антикорупцијских тела. Под антикорупцијским телима/органима се не подразумевају само тела у чијој надлежности је непосредна борба против корупције, већ сва она тела/органи чији је рад у непосредној вези са борбом против корупције, односно успостављањем добре управе у Србији. Ово се посебно односи на четврту грану власти (Повереник, Агенција, Ревизор, Заштитник грађана) без чијег је (синергичног) ангажмана борба против корупције незамислива. Поменути антикорупцијски интегритет обухвата следеће аспекте:

- *Развојност* – Спровођење борбе против корупције се врши уз поштовање Устава, закона и људских права, а у функцији демократског развоја друштва, слободног тржишта, владавине права и друштвене укључености.
- *Иновативност* – У борби против корупције ће се трагати за иновативним и одрживим моделима борбе против корупције заснованим на научним достигнућима и верификованим праксама.
- *Партиципативност* – У процес израде, имплементације и мониторинга борбе против корупције морају бити на ефективан начин укључени сви релевантни актери из јавног, приватног и цивилног сектора.
- *Трансфер знања* – Учесници у борби против корупције ће своја знања и искуства учинити доступним свакоме ко такву врсту знања и/или искуства затражи, посебно ако за то интерес укаже држава.
- *Мерљивост* – Обезбедити мониторинг борбе против корупције на начин да се поштују епистемолошки принципи: објективност, општост, прецизност, поверљивост.
- *Мотивисаност* – Обезбедити ефективне механизме награђивања и санкционисања за учеснике у процесу реализације антикорупцијских политика.

- *Интегритет* – Надлежна антикорупцијска тела, као и запослени у њима, тј. сви који се определе за борбу против корупције, не смеју својим понашањем да угрозе поверење у борбу против корупције или да остваре било какву личну корист која није у складу са законом или етичким принципима професије којој припадају. Такође, борци против корупције треба да безинтересно и према унапред дефинисаним процедурама поступају у избору које ће случајеве истражити или/и пружити потребну подршку жртвама корупције. На тај начин ће створити уверење да су сви они који су жртва корупције једнако третирани и подржавани, односно да нису ни на који начин дискриминисани.
- *Кумулативност* – Сви постојећи механизми борбе против корупције ће бити евалуирани на објективан, стручан и независан начин, а верификована искуства и праксе ће наставити да се користе.
- *Мултисекторски приступ* – Сви сектори друштва имају једнаку одговорност у борби против корупције, јер борба против корупције само у једном или неколико сектора није гарант одрживе борбе против корупције у друштву које има системску корупцију.
- *Спроводивост* – Свака антикорупцијска стратегија, политика или мера мора имати потребне ресурсе и надлежности за спровођење механизма санкционисања за неиспуњавање и/или мањак резултата у борби против корупције.

Поред овог системски посматраног антикорупцијског интегритета, део БИРОДИ мониторинга обухвата и анализу институционалног интегритета, тј. анализу одрживости антикорупцијских институција. Сходно томе, корупција у сектору борбе против корупције представља неодрживост антикорупцијских институција услед интерне, нормативне, организационе и управљачке неуређености, несклада између надлежности и расположивих ресурса и одсуства аутономности и независности према, пре свега, политичком окружењу (извршној власти). Овакво стање као рекацију има:

- *Проактивност* – Поступање које за циљ има унапређење одрживости антикорупцијских институција укључујући реализацију активности у оквиру њене надлежности и функције, а користећи своје и ресурсе других актера у области антикорупцијске заједнице.
- *Сервисирање* – Реализацију активности у оквиру њене надлежности и функције у оквиру актуелног модела одрживости који се огледа у настанку смањења интегритета (законито поступање, аутономно и благовремено поступање, ефективност, ефикасност).
- *Злоупотребљавање* – Реализацију активности у оквиру њене надлежности и функције на начин који карактерише злоупотреба антикорупцијских овлашћења што за последицу има умањење одрживости антикорупцијске институције и/или неспровођење антикорупцијских закона, али и остваривање интереса актера из антикорупцијске институције, као и актера из политичког, друштвеног и економског окружења.

У жељи да утврдимо стање антикорупцијског интегритета и одрживости антикорупцијских институција дефинисали смо индикаторе, о чијим вредностима су се изјашњавали сами представници антикорупцијских институција³:

- *Законитост* – поступају у складу са законом;
- *Доследност/непристрасност* – поступају у складу са прописима и процедурама у релативно сличним и истим случајевима;
- *Ефикасност* – поступају на начин да законске обавезе спроводе у релевантном временском периоду;
- *Благовременост* – делују на адекватан начин и у право време;
- *Ауторитативност* – поступање (активности и одлуке) се не доводи у питање по питању стручности;

3 Вредности индикатора смо добили тако што смо учеснике истраживања питали да у распону од 1 до 5 оцене у којој мери антикорупцијске институције поштују или имају наведене принципе-показатеље.

- *Аутономност* – поступају у складу са правним актима и својим плановима рада;
- *Ефективност* – имају релевантне резултате у борби против корупције.

Истражујући како посланици скупштине поимају (своју) контролну функцију, део истраживања је био посвећен како посланици оцењују антикорупцијски интегритет контролних тела. Посланици су били у прилици да оцене исте аспекте антикорупцијског интегритета о којима је непосредно било речи.

Антикорупцијски интегритет ДРИ

У циљу анализе антикорупцијског интегритета ДРИ спровешћемо кратку антикорупцијску анализу правног и институционалног оквира са аспекта потенцијала/ризика за корупцију и могућности за борбу против корупције. Циљ анализе је да утврдимо да ли и у којој мери на нивоу нормативног оквира (Закон о ДРИ и подзаконски акти) постоје:

- Функционална и нормативна аутономност институције;
- Дискрециона овлашћења и начини ефективног регулисања;
- Транспарентност;
- Трговина утицајем;
- Сукоб интереса и функција укључујући и њихову кумулацију;
- Тип дистрибуције власти на нивоу институције (олигархичност/демократичност);
- Критеријуми и процедуре евалуације рада и напредовања на нивоу институције;
- Правна и етичка кажњивост.

Антикоруптивна анализа Закона о ДРИ

У оквиру анализе нормативног оквира извршили смо антикорупцијску анализу Закона о државној ревизорској институцији⁴.

4 http://www.dri.rs/images/pdf/dokumenti/zakon/zakon_dri.pdf

На почетку ваља истаћи позитивну страну Закона о ДРИ (члан 17) којим се јасно дефинише и регулише сукоб интереса на нивоу ДРИ, што додатно утиче на интегритет не само институције већ и ревизора. Међутим, већ у члану 22. став 1, нејасно је дефинисано која су то дела чијим чињењем члан Савета ДРИ постаје недостојан за обављање функције у овом органу ревизије. Ово је значајно истаћи јер то отвара могућност дискреционог поступања надлежног скупштинског одбора који у члану 24. има право да покрене иницијативу за смену користећи (недефинисаност) члан 22.

Изазов за интегритет ДРИ је члан 25. овог закона којим се дефинишу надлежности председника ДРИ, јер он омогућава кумулацију функција једној особи, што за директну последицу (може да) има персонализацију и лидеризацију институције, на уштрб јачања интегритета Савета ДРИ, што би значило да је председник први међу једнаким. Сходно томе, мишљења смо да оперативне надлежности треба по моделу Агенције за борбу против корупције (председник одбора Агенције – директор Агенције) пренети са председника ДРИ на главног/водећег ревизора који би у сарадњи са осталим врховним ревизорима био у функцији реализације надлежности ДРИ, тј. имао би егzekутивну надлежност, док би Савет ДРИ био гарант аутономије и интегритета ДРИ као контролне институције. Тако би се смањио, тј. укинуо простор да Скупштина Србије као оснивач и суштински буде подређена извршној власти, да буде у прилици да врши притисак на ДРИ.

Увођењем овог решења би се неутралисала олигархична дистрибуција (реалне) моћи и власти на чијем је врху председник Савета ДРИ, а који према овом закону одлучујуће утиче на оперативни део институције. Ову врсту утицаја председнику ДРИ дају чланови 25. и 27. Закона о ДРИ чиме се са једне стране ствара персонализација институције, а с друге стране може да настане неформална организација ДРИ која има два дела: доминирајући, оперативни део на челу са председником ДРИ и маргинализован део који чини остатак Савета ДРИ, и који, додуше има (само) могућност смене председника ДРИ. Зато сматрамо да је за Србију и кон-

тролне институције које су у настајању, у окружењу које не трпи контролне институције, од посебног значаја демократизација, односно партиципација и јачање унутрашњих механизма (само)контрола на путу јачања интегритета контролних институција.

У супротном, опстајање олигархичне дистрибуције овлашћења, која рађа у српским условима персонализацију институције, уз специфичан систем сукоба интереса, покретање било каквог поступка или евалуације изабраних од стране изборника (председника институције) довео би у питање избор изборника (ревизора) су системски генератори ризика по интегритет институције. Тако рањива институција је идеалан простор за стварање конфликтних ситуација индукованих са стране, које могу да доведу до урушавања интегритета институције. Деперсонализација/делидеризација, демократизација и партиципативност контролних институција су неопходне претпоставке за њихов интегритет и функционалну одрживост. У супротном удар на једног (руководећег) човека биће удар и на институцију.

Додатни изазов за интегритет ДРИ је чињеница да није дефинисана, бар на нивоу Закона (члан 33), процедура за избор спољних и страних сарадника било да су правна или физичка лица. Такође, члан 35. не дефинише јасне критеријуме избора субјеката ревизије, те остваља институцији да сама процени која ће институција у делу ван сталне обавезе бити предмет ревизије.

Кодекс(и)

Други нормативни акт којим се регулише понашање, односно професионални интегритет ревизора и запослених у ДРИ је Етички кодекс⁵. Етички кодекс за државне ревизоре и друге запослене у Државној ревизорској институцији ступио је на снагу 2009. године. Он регулише следеће области: интегритет, поштење, независност, објективност, непристраност, политичку неутралност, сукоб ин-

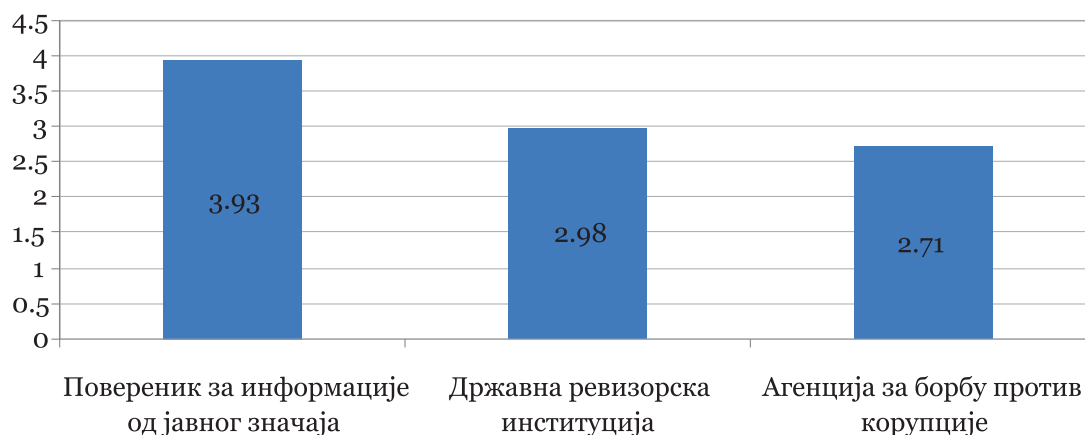
5 Поред овог етичког инструмента државни ревизори и други запослени морају да се повинују, поред Закона о ДРИ, ревизорским стандардима INTOSAI (Међународна организација врховних ревизорских институција) и INTOSAI Етичком кодексу.

тереса, поверљивост информација и професионалност и компетитивност. Сам садржај је написан у информативно-наредбодавном дискурсу којим се обвезник информише и ставља му се до знања која права и обавезе му даје овај кодекс. Међутим, као и у већини кодекса који постоје у Србији, тако и овим кодексом се не дефинише тело које ће да се стара о мониторингу примене кодекса и спровођењу евентуалних санкција.

Налази из Алтернативног антикорупцијског извештаја – од тренутног сервисирања до жељене и потребне прокативности

Према оцени антикорупцијских институција Државна ревизорска институција је међу оцењиваним антикорупцијским телима/органима заузела четврто место са просечном оценом 2,98. За овај резултат, спортским

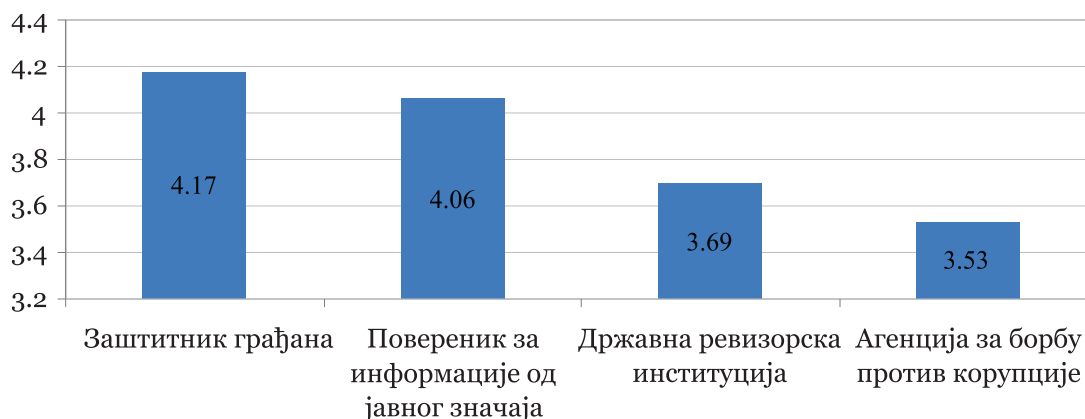
Графикон 1. Оцена антикорупцијске одрживости контролних/регулаторних тела према ставовима антикорупцијске заједнице



жаргоном, можемо рећи да је пласман задовољавајући, али да број сакупљених бодова брине, јер је могао и морао да буде већи.

Исти рејтинг ДРИ је добио код посланика где је са просечном оценом 3,69 заузела треће од четири места.

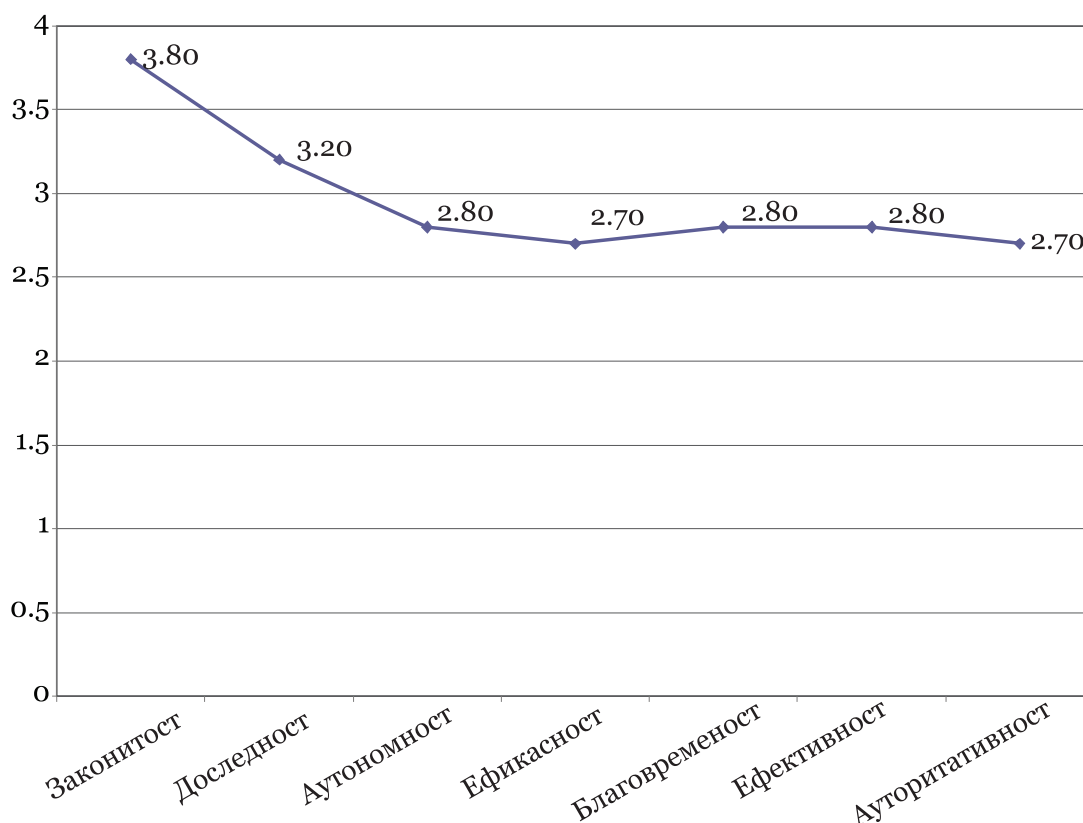
Графикон 2. Просечна оцена антикорупцијске одрживости контролних тела према ставовима посланика



Подаци из Графикана 3. говоре да је законит рад и једнак третман свих субјеката ревизије о којима ДРИ прави извештаје од стране учесника евалуације препозната као

главна позитивна ствар, док су остали аспекти антикорупцијске одрживости на nižем нивоу. Имајући у виду да се ради о контролном, односно регулатрном телу у ок-

Графикон 3. Оцена антикорупцијских димензија интегритета ДРИ



виру четврте гране власти може да забригне чињеница да је ДРИ са 2,8% оцењен у делу аутономности. Исто се може рећи и за ефикасност и ефектвност која је тик изнад просека.

Ако за оцену стања наведених индикатора узмемо Годишњи извештај о ДРИ⁶, можемо закључити да ДРИ поступа у складу са законом, да то ради ефикасно и ауторитативно, али да остаје питање ефективности и аутономности у раду.

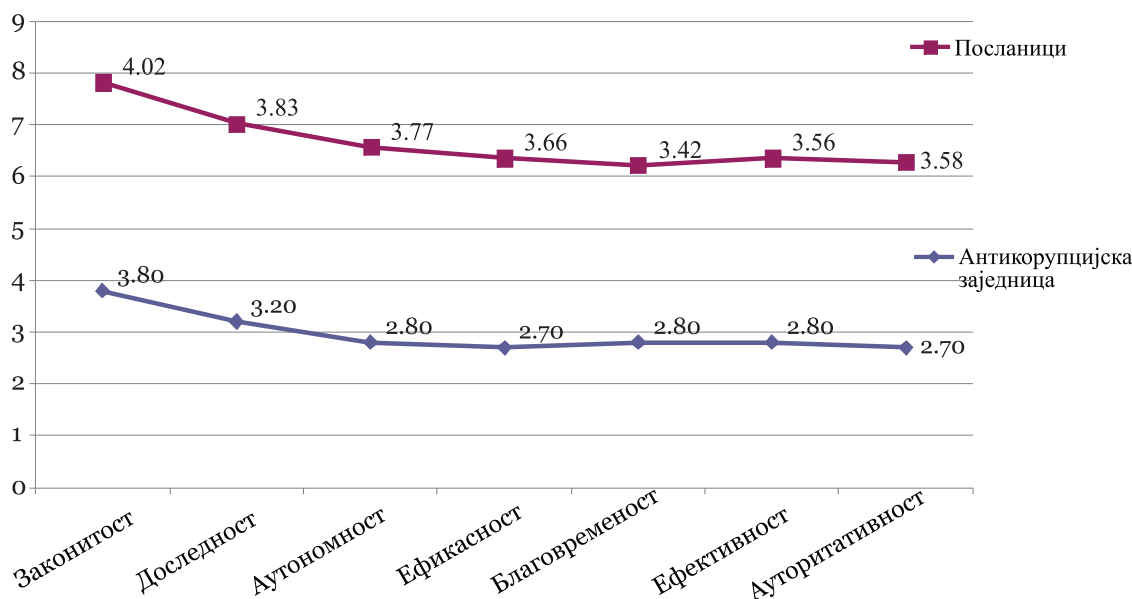
Слични се налази добијају када се упореде оцене антикорупцијске заједнице и по-

сланика у Скупштини Србије, а према којима позитивне стране ДРИ су законитост и доследност.

Очито је да ДРИ у свом раду утврђује неправилности, путем препорука покушава да их елиминише, али постоји утисак да изостају адекватне санкције како за неиспуњавање препорука у целости, тако и за дела која су између „прекршаја и „кривице. Наиме, управо чињеница да су се неки прекршаји могли третирати као крвична дела доводе у питање аутономност и ефективност ДРИ као институције. Да ли је прецртана цена на уговору ствар кривотворења документа или грешка на нивоу прекршаја? Да ли је прихватљиво објашњење министра да државни службеници нису знали да раде свој

⁶ Сам стил презентовања садржаја Годишњег извештаја у делу приказа статистичких података је тежак за праћење и анализирање јер су подаци представљени текстуално, а не графички или табеларно.

Графикон 4. Компарација оцена антикорупцијске одрживости Државне ревизорске институције према ставовима посланика и антикорупцијске заједнице



посао књижења па су зато паре трошене на нетранспарентан начин? Зашто се ревизија једног актера ради ове године, а не неког другог који по извештајима медија немили-це троши паре на нетранспарентан или нерационалан начин? Који критеријуми треба да се испуне да би један субјект ревизије био на листи оних који се контролишу ван редовне ревизије?

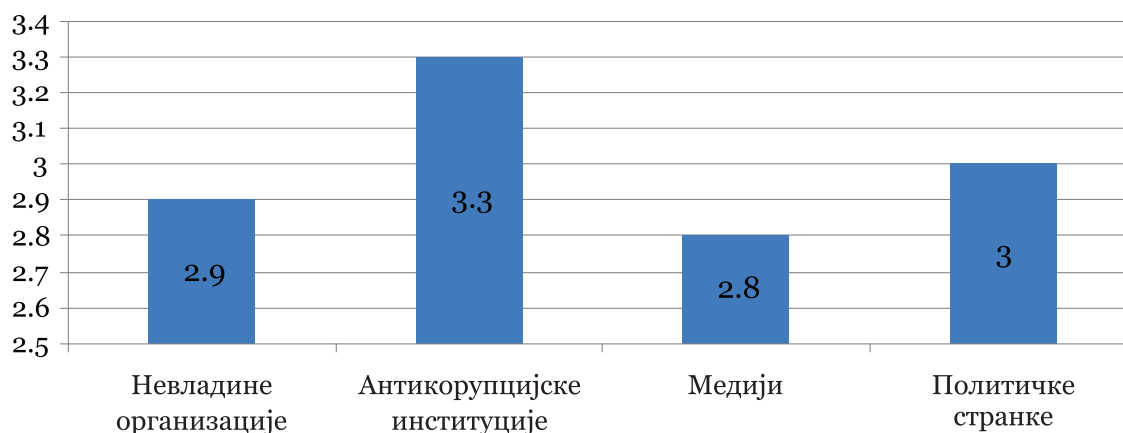
Одговори на ова питања према нашем мишљењу воде ка јачању интегритета ДРИ, а посебно ефикасности и аутономности.

Такође остаје питање да ли државни ревизор треба одмах да покрене поступак за

уочен прекшај/кривично дело или по завршетку извештаја о ревизији субјекта ревизије, чиме може да се спречи застареваше и „нестајање“ доказа.

Градња друштвене коалиције у борби против корупције представља не само изазов за цивилно друштво већ и за сама регулаторна тела. Њихова спремност да се „спусте“ међу грађане са и онако скромним ресурсима је веома мала. Зато се намеће потреба међусекторске сарадње у првом реду са природним савезницима четврте гране власти, а то су организације цивилног друштва и медији.

Графикон 5. Оцена антикорупцијске одрживости Државне ревизорске институције по секторима



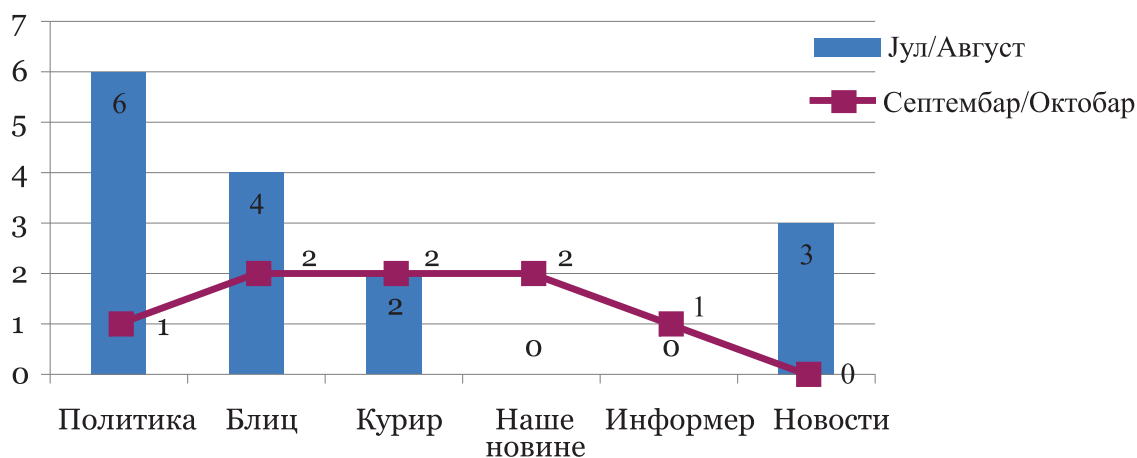
Овим релативно лошим резултатима, ако се погледају кроз визуру од 1 до 5, а не резултата које је остварила „конкуренција“, треба додати налаз који додатно треба да забрине ДРИ.

Наиме, ова институција је најпозитивније оцењена од стране антикорупцијских тела и органа, док су медији и невалдине организације мање позитивно оценили рад овог регулаторног тела. Значи, суштински партнери у борби за транспарентне јавне финансије, медији и организације цивилног друштва су у просеку негативно оценили рад ДРИ. Управо је то један од приоритета у раду ДРИ.

О значају сарадње са цивилним друштвом, а посебно са стејхолдерима који имају добру намеру, најбоље говори случај града Ниша од 26. фебруара 2012. године. Наиме,

градско скупштинско тело за борбу против корупције, Локални антикорупцијски форум, је након што је Државна ревизорска институција најавила подношење 23 прекршајне пријаве против одговорних у граду због кршења Закона о јавним набавкама и других прописа приликом трошења буџета за 2010. годину, што је за последицу имало штету у висини од трећине буџета овог града, затражило да пре свих тужилаштво и МУП у оквиру проактивног приступа истраже да ли има и кривичне одговорности. Наравно изостала је реакција и тужилаштва и полиције, али и ДРИ која није препознала прилику да на овом примеру покаже значај стварања антикорупцијске коалиције која је неопходан састојак у настојањима Србије да се избори са корупцијом.

Графикон 6. ДРИ у дневним новинама јул-октобар 2013. године



О (пасивном) односу ДРИ према медијима, али и (маргинализујућем) односу медија према ДРИ говори чињеница да је током јула, августа, септембара и октобра у посматраним дневним новинама била поменута у (само) 36 текстова.

Овај налаз и не треба да чуди ако се има у виду шта пише у Годишњем извештају за 2012. годину у делу „Односи са медијима“. „Институција сарађује са представницима средстава јавног информисања путем саопштења и других облика обавештења које прослеђује новинарима. Како би на транспарентан начин информисала јавност Институција, након предаје извештаја о ревизији

Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине, сазива конференцију за новинаре. Извештај о ревизији Нацрта закона о завршном рачуну буџета Републике Србије за 2011. годину, као и остале извештаје о ревизијама које је обавила током 2012. године, Институција је представила на конференцији за новинаре 26. децембра 2012. године. Циљ сарадње са представницима средстава јавног информисања јесте подизање угледа Институције, промовисање њеног делокруга рада, као и транспарентно обавештавање пореских обвезника на који начин се троше буџетска средства Републике Србије“.

Овако дефинисана „медијска“ комуникација говори да су се у ДРИ определили за сервисни и промотвни, а не проактивни приступ у односу са медијима.

Уместо да буду сервис медијима у којем ће новинари налазити материјал за свој рад, ДРИ се определио за промоцију институције и њеног рада. Тако су се склонили са медијске и друштвене ветрометине покушавајући да свој рад учине што мање медијски и друштвено видљивим. И све би ово било у реду да овакав приступ није доминирајући, односно да јако мали број институција-појединаца има проактивни приступ у односу према медијима.

Закључак

Ако би данас правили конференцију сличну „Београдским данима транспарентности“ били бисмо у ситуацији да констатујемо да је првих скоро десет година прошло у „ди-зању капацитета“ ДРИ који су на нивоу да гарантују сервисирање законске обавезе на начин који гарантује поштовање Закона и етичких начела. Успостављен је транспарен-

тан и поуздан систем ревизије који открива злоупотребе. ДРИ је својим радом подигла ниво видљивости теме ревизије. Оно што се може сматрати изазовом је питање ефективне кажњивости што умањује ефекат на укупно повећање транспарентности.

За прелазак у проактивну фазу потребно је више ефективности, ефикасности и антикорупцијског умрежавања и измене у области интегритета ДРИ које би умањиле екстерне ризике по институционални интегритет. Ако бисмо шест година после конференције Савета поставили питање актуелности препорука и закључака већи део њих би адактирали, али мањи и то они који имају стратешки карактер и који се односи на повећање транспарентности и поверења грађана у институције да се о њиховом новцу брине на одговоран и рационалан начин. Питање кооперативности ДРИ са осталим актерима, поготово ван државног сектора, намеће се као велика шанса која може да буде замена за све недостајуће ресурсе и да рад ДРИ учини ближим грађанима на које не треба да гледа као посматраче, већ партнере, посебно оне који живе ван Београда.

Степен корупције у Србији: компаративна анализа

ГОРАН НИКОЛИЋ
ИНСТИТУТ ЗА ЕВРОПСКЕ СТУДИЈЕ

Током 2012. тврдило се да би се сузбијањем корупције уштедело и до милијарду евра годишње. Познати предузетници који су износили те тезе мало су се ућутали последњих годину и по дана, како је постало јасно да од тих уштеда изгледа да нема скоро ништа. Посебно је прича о јавним набавкама, као леглу корупције, била атрактивна, док се крајем 2013. једва и да помиње. У суштини те приче су биле претеране, и није требало много разборитости да се спозна да борба против корупције неће донети у буџет огромне паре, довољне за покривање дефицита, па чак ни десетину од тог износа. Сива економија у нашој земљи јесте висока, али истовремено и слична као и код земаља на истом нивоу развоја. Отворено је питање, које је и Фискални савет потенцирао¹, да ли ће пројектоване уштеде по основу боље наплате пореза у 2014. донети планиране додатне приходе у буџет. На жалост, изгледа да су процене Владе по том питању оптимистичне. Парадоксално, додатни проблем је и то да ако се поверује у приче о невероватној корупцији, то може да доведе и до додатних трошкова, јер може да демотивише креаторе економске политике да предузму активне мере за смањивање јавне потрошње или пак за повећање неких пореза.

Корупција у земљама у развоју и земаља у транзицији, те и у Србији, често представља озбиљан економски и политички проблем. Србија је ратификовала бројне конвенције ОУН, Савета Европе, Пакта за стабилност југоисточне Европе итд. које се тичу антикорупцијских активности. Индикативно је да поједини аутори сматрају да корупција вероватно потиче из неједнакости, а то указује на смањење неједнакости као метод за



снижавање корупције. Gupta и др. (2002)² је проучавао утицај корупције на неједнакост дохотка мерен *Gini* индексом. Показало се да корупција повећава неједнакост у образовању и подели земљишта, али и да неједнакост доприноси корупцији.

The Economist (2012)³ потенцира да су међународни напори ипак дали ефекте у борби против корупције. Нови закони су подigli цене 'преступа', финансијска тржишта успешније 'кажњавају' корумпиране компаније, док је тржишни притисак порастао. Интернет помаже да се лако открију случајеви 'low-level' корупције. Радна група основана 2010. од стране Г20 је учинила више него што су многи посматрачи очекивали, посебно

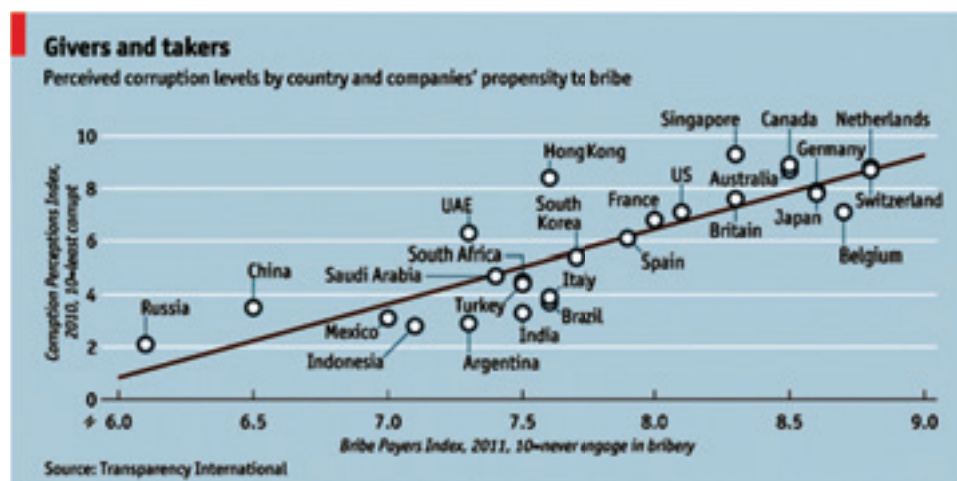
1 http://www.fiskalnisavet.rs/images/izvestaji/26112013ocena_fs_i_budzeta.pdf

2 Gupta, S.; Davoodi, H.; Alonso-Terme, R. (2002): Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? *Economics of Governance*, Vol. 3: 23–45.

3 *The Economist*, Dec 15th 2012, 'The politics of corruption: Squeezing the sleazy'
<http://www.economist.com/news/international/21568356-global-anti-corruption-efforts-are-growing-scope-and-clout-year-set-be>

но при изради правила о одузимању имовине и недобијања виза за корумпиране чланове државне администрације. *Financial Action Task Force* почео је четврти круг мониторинга чланица 2013, посебно ради ефикаснијег спровођења закона против прања новца.

Bribe Payers Index (Transparency International) базирана је на анкетирању 3000 бизнисмена и рангира 28 земаља које обухватају 80% глобалне трговине и инвестиција. Ради се о томе колико је велика вероватноћа да ће компанија плаћати мито. Најгоре стоје Русија и Кина, а најбоље Холандија и Швајцарска. Од привредних грана највише мита даје се, очекивано, у грађевинарству. Индикативна је висока корелација овог индекса са индикатором перцепције корупције, што се види на графикану.⁴



Место Србије по индексима корупције

Крајем октобра 2013. Светска банка и Међународна финансијска корпорација издале су нови извештај о условима пословања за 2014. (*Doing Business*), где је Србија је пала за седам места, на 93. позицију међу 189 земаља. У претходних годину дана Србија није спровела ниједну регулаторну реформу, а у области плаћања пореза је отежала пословање јер је повећала корпоративни порез. По лакоћи добијања грађевинске дозволе, Србија је на 182. позицији (да би добио грађе-

винску дозволу, предузетник у Србији у просеку мора да прође кроз 18 процедура за које ће издвојити 269 дана). У решавању несолвентности, Србија је задржала 103. место са процедуром која у просеку траје две године, трошковима у вредности 20% некретнине и стопом повраћаја од 29%. По једноставности плаћања пореза Србија је на 161. месту, са 66 уплата годишње које захтевају 279 сати. По лакоћи извршења уговора Србија је ове године на 116. месту, са 36 процедура и 635 дана за извршење. За започињање бизниса у Србији потребно је шест процедура, 11,5 дана и ни динара издвајања за минимални капитал, што је Србију сврстало на 45. место. Кад је реч о приступу струји, Србија је са прошлогодишњег 76. места пала на 85. позицију, по основу регистрације непокретности је на 44. месту, док је по једноставности добијања кредита ове године пала са 40. на 42. пози-

цију. За заштиту инвеститора Србији је припало 80. место, а на основу једноставности прекограничне трговине 98. позиција на листи. Од земаља Западног Балкана, најбоље је позиционирана Македонија која је ове године забележила благи пад са 23. на 25. место иако је спровела реформе у шест области. Црна Гора је напредовала

седам позиција, на 44. место, након што је увела јединствени шалтер за брзе одговоре и систем нотара. БиХ је са ниједном спроведеном реформом на 131. позицији, што је пад за пет места. UNMIK-Косово је ове године међу водећим реформаторима у свету са реформама у области започињања бизниса, грађевинских дозвола и регистрације имовине, а које су омогућиле скок од 12 места, на 86. позицију. Хрватска је спровела пет реформи и себи обезбедила 89. место на листи, док је Албанија одмах иза ње са реформом у области плаћања пореза. Бугарска се налази на 58, а Румунија на 73. месту.⁵

4 Bribery: Supply side. Nov 5th 2011, The Economist. <http://www.economist.com/node/21536579>

5 <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia>

Табела 1. Глобалне позиције Србије 2014. и 2013. у складу са *Doing Business* по разним аспектима пословања

Теме	DB 2014 позиција	DB 2013 позиција
Отпочињање бизниса	45	38
Лакоћа добијања грађевинске дозволе	182	182
Пристап струји	85	81
Регистровање имовине	44	41
Лакоћа добијања кредита	42	40
Заштита инвеститора	80	80
Плаћање пореза	161	157
Једноставност прекограничне трговине	98	102
Лакоћа извршења уговора	116	100
Решавање несолвентности	103	104

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia>

Индикатори *Freedom House*⁶ за 2013. показују да Србија стагнира по индексу корупције (4,25). Наиме, у годишњем извештају „*Nations in Transit 2013*“ Србији је дат исти рејтинг као и претходне две године (4,25). Док системским изворима корупције Србија тек треба да се бави, напредак у борби против корупције у 2012–13. је евидентан у

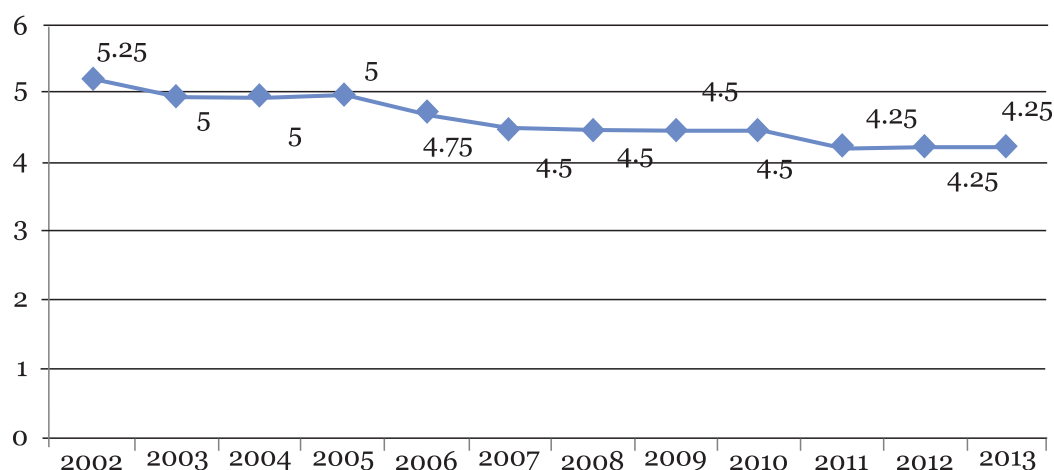
бољем оперативном коришћењу постојећих капацитета. Решеност да се активније покрене борба против корупције последица је и финансијских потреба власти. Полиција и тужиоци спроводе низ операција високог профила. Од земаља региона најбољи рејтинг има има Словенија (2,25), од Србије су минимално боље Хрватска, Бугарска, Македонија и Румунија (рејтинг по 4,0), док слабији рејтинг имају БиХ (4,75), Црна Гора (5,0), Албанија (5,25) и UNMIK-Косово (6,0).⁷

Годишњи извештај *Transparency International*⁸ о перцепцији корупције за 2012. показује да је Србија забележила благо побољшање у односу на претходну годину (дошла је на 80. са 86. места од 176 рангираних земаља; скор износи 39). Главни проблеми Србије су недовољна реформа правосуђа, кршење антикорупцијских закона, ванинституционална моћ политичких партија која утиче на рад јавног сектора, нетранспарентан процес доношења одлука, непотребне процедуре и недовољни капацитети органа који врше надзор над применом закона.

Према извештају *Transparency International* о перцепцији корупције за

Индекс корупције у Србији 2002-2013

Nationsin Transit 2013 www.freedomhouse.org/sites/default/files/NTT2013_Tables_FINAL.pdf



<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf>

6 *Freedom House* у годишњем извештају „*Nations in Transit*“, поред осталог, покрива и корупцију. За ту намену користи се индекс који има вредности од 1 до 7, као и остали индекси који сви заједно чине композитни индекс демократског скор.

7 http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NTT2013_Tables_FINAL.pdf

8 Индекс перцепције корупције мери степен перцепције корупције у јавном сектору и међу јавним службеницима у 176 земаља света. Обухвата 13 различитих анкета и истраживања које спроводе десет независних институција међу искусним посматрачима (пословним људима, аналитичарима и локалним стручњацима).

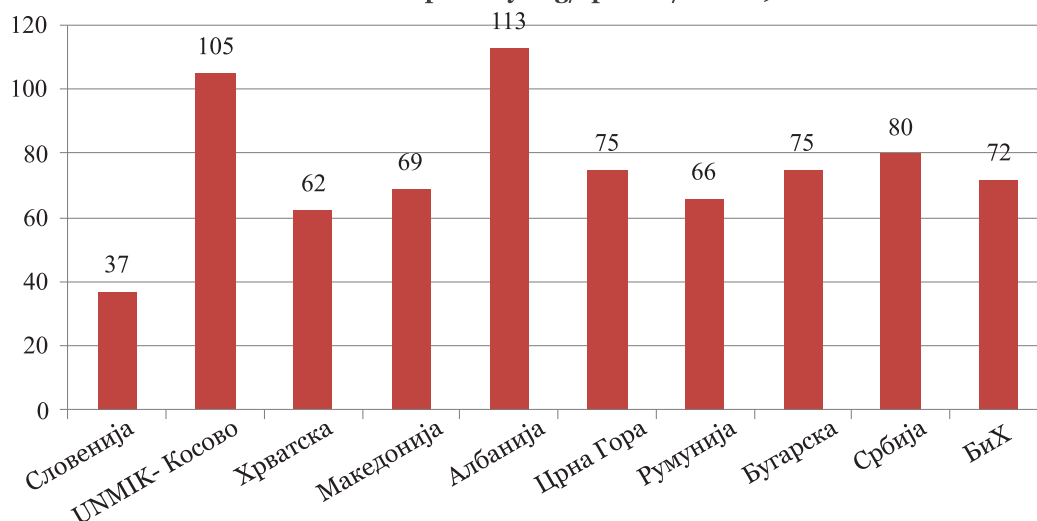
2012. од земаља региона најбоље је пласирана Словенија, која се налази на 37. месту, Хрватска је 62, Румунија 66, Македонија 69, БиХ 72, Црна Гора и Бугарска деле 75. место, UNMIK-Косово је на 105. месту, Албанија је 113.⁹

Годишњи извештај америчког *Wall Street Journal* и *Heritage* фондације (*Index of Economic Freedom*) за 2013. указује да се Србија налази на ниском 94. месту (индекс 58,6; који је благо побољшан – за 0,6). По

(*Problems Doing Business 2008: Response Summary*¹¹). BEEPS показује да проблеми везани за пореске стопе представљају главну и веома озбиљну баријеру у Србији за 30% анкетираних предузећа (од 353 колико их је интервјуисано), а у SEE (земље југоисточне Европе) за 25% компанија. Корупција представља главни и изузетно велики проблем фирми у Србији (за 37% анкетираних), а у SEE за 33%. Криминал, и крађе представљају главни и изузетно велики проблем у Србији

Глобална позиција по перцепцији корупције 2012

(Transparency International
www.transparency.org/cpi2012/results)



овом показатељу све земље региона се боље котирају: Бугарска је 60. место, Румунија 59, Албанија 58, Црна Гора 70, Хрватска 78, Словенија 76. Иначе, *Wall Street Journal* и *Heritage* фондација (*Index of Economic Freedom*) користе десет индикатора за оцену економске отворености, владавине закона и конкурентности земаља обухваћених истраживањем. Ти индикатори су поред ослобођености од корупције и слобода пословања, слобода трговине, фискална слобода, трошкови владе, монетарна слобода, слобода инвестиција, финансијска слобода, имовинска права и слобода рада.¹⁰

Веома се важним сматрају резултати до којих се долази преко *Business Environment and Enterprise Performance Survey*-а

за 13%, а у SEE 22% анкетираних. Пореска администрација представља главни и изузетно велики проблем у Србији за 14%, а у SEE за 16%. Правосуђе представља главни и изузетно велики проблем у Србији за 18% анкетираних, а у SEE за 18%. Царина и трговинска регулатива представља главни и изузетно велики проблем у Србији за 18% анкетираних, а у SEE за 14%.

По Индексу контроле корупције (који практично приказује квалитет управљања) Светске банке (*WGI – Worldwide Governance Indicators*)¹² Србија је направила значајан

9 <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

10 <http://www.heritage.org/index/ranking>

11 The World Bank Group January 2010, BEEPS At-A-Glance 2008 Serbia, Problems Doing Business 2008: Response Summary <http://www.doingbusiness.org/rankings>

12 WGI (*Worldwide Governance Indicators*) приказује агрегатне и појединачне индикаторе управљања за преко 200 економија у раздобљу 1996–2011, и то за

помак после 2000. Тзв. *Country's Percentile Rank* за Србију, који може ићи од 0 до 100, порастао је са 7 (2000) на 40 (2004), 48 (2008), те на 55 (2011).¹³

Светски економски форум¹⁴ је септембра 2013. објавио годишњу листу економија за 2012/2013. по конкурентности. Србија је у 2013. години имала вредност Индекса глобалне конкурентности од 3,77, која је у односу на претходну годину опала за 0,1, што је довело до пада Србије са 95. на 101. место на листи. Остварена вредност Индекса глобалне конкурентности је на нивоу историјског минимума у седмогодишњем периоду од 2007. до 2013, док је забележена 101. по-

шест димензија управљања укључујући и контролу корупције. Индикатори комбинују виђења великог броја предузећа, грађана и стручњака испитаника у индустријским и земљама у развоју. Творци WGI су: *Daniel Kaufmann, Aart Kraay и Massimo Mastruzzi* (2009). WGI омогућава компарацију међу земљама, као и праћење напретка током времена. Истраживања генерално показују да добро управљање има снажан, позитиван утицај на развој. Док WGI показује да су многе земље постигле напредак у управљању и борби против корупције у протеклој деценији, он такође открива да многим државама то није успело, наглашавајући озбиљне изазове који остају за њих. WGI показује да садашњи стандарди управљања остављају много простора за побољшање, као у развијеним економијама тако и у земљама у развоју.

13 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

14 Индекс глобалне конкурентности је конструисан од стране експерата Светског економског форума. Полази се од претпоставке да у данашњој глобализованој привреди постоји велики број фактора који објашњавају конкурентност националних привреда. Битна одлика глобалног индекса конкурентности је и то што су сви фактори конкурентности подељени у 12 категорија. На овај начин аутори индекса су покушали да изврше степен агрегирања фактора тако да се на јаснији начин могу сагледати кључна поља деловања конкурентности. Приликом формулисања глобалног индекса конкурентности користи се укупно 110 фактора конкурентности. При томе, Светски економски форум обухвата већину фактора који су кључни за привредни раст и развој: институције, макроекономске факторе, инфраструктуру, образовање, технологију и остало. Подаци који се користе у истраживању добијају на два начина: директним мерењем (квантификовани подаци), који се добијају од релевантних статистика и међународних институција и анкетама (подаци се добијају анкетирањем представника економске заједнице тј. њиховим оценама субјективних појава). Проблем овог индекса је да се у великој мери ослања на податке добијене у различитим анкетама што у одређеној мери субјективизира добијене оцене и може утицати на резултат истраживања.

зиција недвосмислено историјски минимум када је ранг Србије у питању. Историјски посматрано највећу вредност Индекса глобалне конкурентности од 3,90 Србија је остварила уочи првог таласа кризе 2008.¹⁵

Највећу вредност Индекса глобалне конкурентности и прво место на листи SEF-а у 2013. години забележила је Швајцарска, док је најнижу вредност од 2,85 забележио Чад који је на последњем, 148. месту. Србија се налази на зачељу групе земаља у коју спадају Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Грчка, Мађарска, Македонија, Црна Гора, Румунија, Словачка и Словенија. Значајне падове на листи забележиле су Албанија и Словенија, док су значајан напредак на листи остварили Хрватска, Грчка, Македонија и Црна Гора. Најзначајнији пад Србија је забележила у областима инфраструктуре, макроекономског окружења и софистицираности финансијског тржишта, док је умерени пад забележен код ефикасности тржишта рада и технолошке оспособљености. Значајних позитивних помака у 2013. години није било, а умерени помаци присутни су код ефикасности тржишта добра и софистицираности пословања.¹⁶

Благ напредак Србије у изгледу?

Анкете показују да у Србији грађани верују да је ниво корупције у паду, док је, упркос томе, мито све чешћа пракса (резултати Глобалног барометра корупције за 2013, који је урадио *„Transparency International“*¹⁷). Наиме, чак 55 одсто грађана сматра да се ниво корупције у односу на период од пре две године смањило, док се проценат грађана који су давали мито у 2012. повећао (и износи 26 одсто).

Индикативно је и најновије истраживање Савета за борбу против корупције.¹⁸ Су-

15 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

16 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

17 http://www.transparencyst.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=5&lang=en

18 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028/index/>

протно очекивањима, истраживање јавног мњења показује да већина испитаника не сматра корупцију најозбиљнијим проблемом у земљи. У зависности од конкретног истраживања јавног мњења, озбиљност проблема корупције се рангира на трећем или четвртом месту (8,7%–18%). Од 15 до 20 процената испитаника је одговорило да је дало мито у протекла 3 месеца, односно 12 месеци. Грађани Србије сматрају да је корупција најзаступљенија у политичким партијама које су на самом врху лествице (76,7 посто испитаника), праћене здравственим сектором (73,6 посто).

Transparency International (Берлин) објавила је индекс давалаца мита новембра 2011. На основу анкетања 3000 пословних људи како виде вероватноћу да предузећа плаћају мито. Рангирано је 28 земаља које чине 80% глобалне трговине и инвестиција. Русија и Кина, очекивано, имају најпозамашније марже. Холандске и швајцарске компаније су виђене као најчистије, а следе их оне из Белгије, Немачке и Јапана. Грађевинарство и индустрија, када су у питању владини уговори, што није изненађујуће, били су „најпрљавији“. Разочаравајуће, најновији подаци показују да нема значајних промена у односу на претходно издање у 2008. Ситуација је лоша упркос великим променама у националним законодавством и међународним активностима против мита.¹⁹

Корупција може имати корене у култури и историји, али је то, пре свега, економски и политички проблем. Индикатори нивоа корупције у Србији, и поред тога што нису потпуно једнозначни, указују да после 2000. долази до тренда врло спорог пада коруптивних активности у нашој земљи. Финансијска и економска криза је зауставила овај тренд, али је он ипак настављен од 2012. Напредак у борби против корупције у Србији је оцењен као спор и од стране Савета Европе и Европске комисије. Ипак, евалуација напретка била би потпунија да постоје напреднији домаћи

индикатори корупције или методе евалуације прогреса у борби против корупције.

Јасно је да су системске реформе пут који треба наставити. Ипак, често одокативне оцене, попут оних да се коруптивним каналима годишње „одлије“ чак 8% БДП-а, а у области јавних набавки три до четири милијарде евра, се чине претераним и не доприносе борби против корупције. Наиме, реално је да би се снажним сузбијањем корупције могло уштедети око 1% БДП, на шта указује и истраживање FREN (2013). Наиме, сива економија је у Србији врло висока (око 30% БДП), али детаљнија анализа указује да ти додатни јавни приходи прикупљени у средњем року услед смањивања корупције могу да износе око 1% БДП, што је вишеструко мање од фискалног дефицита Србије (близу 6% БДП). Процена могућих уштеда се заснива на томе да би сива економија у Србији у периоду од нпр. три године, у најбољем случају, могла да се сведе на ниво земаља Централне Европе, а то значи да се смањи са 30% на око 25% БДП. Смањење сиве економије за 5 процентних поена генерисало би додатне јавне приходе од око 1,5% БДП, и то под претпоставком да при легализацији сиве економије не дође до смањења активности. Међутим претходна претпоставка није сасвим реална, јер ће само део активности у сивој економији моћи да се легализује, а поступак преузимања угашених активности од стране предузетника и послодаваца који легално раде биће постепен. Реалније је да се у средњем року остваре додатни приходи од сузбијања сиве економије од око 1% БДП. Прецењивање могућих прихода од сузбијања сиве економије, може да одврати Владу од предузимања мера штедње или чак да је наведе на смањење неких пореза.²⁰

Очекивано је да наставак реформи у разним областима друштвеног живота, који је уско повезан и условљен европским интеграцијама омогући да овај позитиван тренд не буде прекинут, и по могућству убрзан. По параметрима нивоа корупције Србија остаје за земљама региона који су у ЕУ или су близу уласка у ту интеграцију.

19 Обично је оптуживање званичника у сиромашним земљама за "лепљиве прсте" лакше (и мање ризично за правни одговор) него истраге против оних који их подмићују. Bribery: Supply side. The Economist, nov 5th 2011.

20 Квартални монитор, бр. 33, април-јун 2013. FREN, Београд, стр. 77.

На крају, не треба очекивати да се проблем корупције може изоловано решавати и посматрати. Наиме, ниво корупције у огромној већини земаља зависи у доброј мери од достигнутог степена развијености: што земља постаје богатија корупција се мање исплати и све је ређе присутна. Примери из Србије, као што је три пута мања крађа аутомобила од 2001. до 2012, или пак чињеница да је појава крађе гардеробе (нпр. патике) која је крајем 90-их била општа појава, данас присутна само међу најсиромашнијим слојевима. У суштини, помаци се дешавају самим економским напретком, чак и да га не прате неке значајније акције које таргетирају корупцију. Једноставно: богатији краду мање само зато што нису за то довољно мотивисани.

Веза корупције и економског развоја

Теза многих економиста да је корупција „ефикасно мазиво“ бирократског система, односно приватизована дерегулација, у великој мери је оспорена, поред осталих, од Сјузан Роуз-Ејкерман, економисткиње која се дуго бавила феноменом корупције. Указано је и на то да корупција снижава раст, иако су резултати почетних истраживања били двозначни. Када се доводи у везу однос корупције и инвестиција, студије су показале да корупција у великој мери одвраћа стране инвестиције. Занимљиво је и то да је утврђено да стране инвеститоре велика корупција одвраћа мање од масовне ситне корупције. Роуз-Ејкерман указује на то да је једна од кључних теоријских и практичних тема веза корупције и стопе економског раста: висока корупција и ниске стопе раста су повезане. Ипак, ова веза није универзална, јер постоје и случајеви врло корумпираних земаља које имају високи раст.²¹

Lambsdorff (2003) се бавио односом БДП-а и укупног капитала (као показатеља просечне продуктивности капитала у земљи) према нивоу корупције. Он је на узорку од 69 земаља открио значајан негативан утицај

корупције на овај показатељ. Нпр. када би Танзанија имала ниво корупције Британије њен ниво БДП-а би порастао за чак 20%. *Lambsdorff* показује да повећање корупције за један поен на скали од 10 (*highly clean*) до 0 (*highly corrupt*) смањује продуктивност за 4% БДП-а (корупција смањује утицај квалитета бирократије, те су кључне реформе јавног сектора) и обара нето годишњи капитални прилив за 0,5% БДП-а. Иначе, *Lambsdorff* је утврдио малу корелацију између укупне величине јавног сектора и корупције.²²

У студији Мо-а (2001) утврђен је сигнификантан негативан утицај корупције на раст на узорку од 45 земаља у периоду 1970–1985.²³

Dreher & Herzfeld (2005) проучавајући трошкове корупције показују да повећање корупције за један поен редукује раст БДП-а за 0,13% и БДП *per capita* за 425 долара.²⁴

Корупција смањује укупна улагања, ограничава SDI и охрабрује претерана улагања у јавну инфраструктуру. Бројне емпиријске студије потврђују негативан утицај корупције на раст БДП-а и продуктивности.²⁵ Корупција има негативан утицај на стране директне инвестиције (што показују студије *Wei S. J.* 2000²⁶, *Davoodi & Abed* 2002²⁷). Иначе, инвеститори дају предност заједничким улагањима јер домаћи партнери боље познају локалну корупционашку праксу.²⁸

22 Lambsdorff, J. Graf (2003): How Corruption Affects Productivity. *Kyklos*, Vol. 56 (4): 459–76.

23 Mo, Pak Hung (2001): Corruption and Economic Growth, in: *Journal of Comparative Economics*, 29 (1); pp. 6679.

24 Dreher A. and Herzfeld T, 2005, The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence; Thurgau Institute of Economics, Kreuzlingen and University of Konstanz.

25 Tanzi V, Davoodi H, 1997, Corruption, Public Investment, and Growth, IMF, NBER, International Monetary Fund (IMF) - Fiscal Affairs Department, October 1997. IMF Working Paper No. 97/139

26 Wei, S-J. & Smarzynska B, 2000, Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence, NBER Working Paper 7969. 33.

27 Abed, George T. & Davoodi, Hamid R. (2002): Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies, in: George T. Abed and Sanjeev Gupta (Ed.): *Governance, Corruption, & Economic Performance*, International Monetary Fund, Publication Services, Washington, D.C.; pp. 489–537.

28 Интересантно је да је у СФРЈ то био једини начин да страни инвеститори уђу на тржиште.

21 Роуз-Ејкерман С, 2007, Корупција и власт (Узроци, последице, реформа), Службени гласник, Београд, стр. 9.

Ни приватизација сама по себи није решење проблема корупције (студије показују да утицај приватизације на ниво корупције није јасан). Примећено је да је корупција позитивно повезана са степеном у којем су државне регулације нејасне и лабаве. Сходно томе и приватизација у источној Европи била је праћена корупцијом, јер је било мало добре регулације. Из тога су истраживачи извели закључак да реформа треба да избегава сложена правила, а посебно она којима је веома тешко управљати. Смањивање корупције и избегавања пореза је у „*trade of*“ односу са смањењем праведности, што је индикативно за Србију.

Ни утицај нивоа конкуренције на распрострањеност корупције у једном друштву није једнозначан. Она понекад може увећати уместо смањити корупцију. На пример, ако се фирме такмиче квалитетом, ствара се подстицај подмићивању оних који контролишу квалитет уместо подизања стандарда услуга.

Студије су показале и то да демократија смањује корупцију, али не тренутно (парламентаризам је праћен нижим нивоом корупције, док су системи са снажним председницима опажени као више корумпирани). Демократија ограничава корупцију, али само на дуги рок и само ако ствара конкурентске услове.

Ни емпиријски резултати о утицају децентрализације на корупцију нису јединствени и зависе од тога како се децентрализација мери. Важан налаз је и то да државе које карактерише грађанска сарадња и поверење међу људима, као и оне са добро развијеним субнационалним јединицама, долазе у позицију да изврше децентрализацију и у исто време смање корупцију.

Корупција код царина се своди на фалсификовање увозне документације (да би се смањила уплаћена царина) или на мито од увозника.²⁹

Frank & Schulze (2000)³⁰ су истраживањем са подмићивањем међу студентима показали да су студенти економије склонији

корупцији од осталих, и то не научном индотринацијом, већ самим избором факултета.

Yang (2005)³¹ је показао да су након спровођења PSI програма (*pre shipment inspection of import*), наплаћене увозне царине порасле 15–30 процентних поена (истраживање периода 1980–2000) у првих пет година програма у просеку (трошкови програма су били 2,6 пута мањи од остварених уштеда).

Упоређивањем налаза о мерама за смањење корупције примећено је да реформа која је усмерена на побољшање квалитета, слобода и независности медија има утицаја у смањивању корупције, као и независност тужилаштва. Најефикаснији начин је да се елиминишу програми који је подстичу, нпр. нема издавања лиценци за обављање посла, легализација нелегалних активности или укидање одређених царина.³²

На периферији ЕУ, која је у кризи, корупција је свакако раширена. Ипак, многе студије, па и она *Mendez & Sepulveda* (2006)³³ указује да не постоји јасна веза корупције и економског раста у земљама које су 'отворене' (према *Freedom House*). Наиме, низак ниво корупције може чак имати благо позитиван утицај на раст, док је извесно да висок ниво корупције снажно успорава привредни раст. И бројне друге студије указују да је корупција много мање важна за економски раст него економска политика, квалитет институција у држави, те стање националне и глобалне привреде. Дакле, тренутно у европским државама које су у рецесији услед програма штедње, пропасти многих банака и немогућности да се води монетарна политика, чини се да корупција није приоритетно питање.³⁴

31 Yang D, 2005. "Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Program for Combating Customs Corruption," Working Papers 525, Research Seminar in International Economics, University of Michigan.

32 Као што је био случај у СР Југославији 2001.

33 Fabio Mendez, Facundo Sepulveda, 2006, 'Optimal government regulations and red tape in an economy with corruption'. The Australian National University-Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper: 515.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://cbe.anu.edu.au/research/papers/ceprdpapers/DP515.pdf>

34 'The Surprising Relationship Between Corruption and Economic Growth'. Park MacDougald, July 16, 2013, Foreign Policy

29 Овде је интересантан пример Србије, која је са увођењем ПДВ-а 2003. дошла у ситуацију да спозна да је њен увоз био значајно мањи, односно да је он био намерно прецењиван.

30 Frank, B. & Schulze, G.G. (2000), Does economics make citizens corrupt? *Journal of Economic Behavior and Organization* 43, 101–103.

Ка ефикасном систему јавних набавки у земљама (потенцијалним) кандидатима за чланство у Европској унији

ФОНДАЦИЈА ЗА ОТВОРЕНО ДРУШТВО

I

Унутар система јавних набавки који је успостављен у свакој земљи сусрећу се два принципа: принцип доброг управљања и принцип слободе трговине. Отуда сваки национални систем јавних набавки јесте одраз односа према успостављању функционалне (демократске) државе, с једне, и слободног тржишта с друге стране. На националном нивоу интегритет система јавних набавки, односно добра и непротивречна правна регулатива, њена кохерентна примена и независност органа којима је поверено старање о јавним набавкама представља значајан инструмент за успостављање одговорног понашања владе, других државних органа, јавних установа и предузећа у трошењу јавних средстава, као и инструмент за превенцију корупције. У овом смислу успостављање интегритета система јавних набавки ради у корист принципа доброг управљања и одговорног вршења власти, а тиме и у корист успостављања функционалне демократске државе. Кредибилно функционисање система јавних набавки ради наравно и у корист несметаног функционисања слободног тржишта на националном нивоу. Али, утврђивање стандарда колико национално тржиште треба да буде слободно, па и тржиште јавних набавки, је унутрашња ствар сваке поједине земље све док не одлучи да постане део ширих тржишта.

Мера у којој је обезбеђена слобода трговине на националном тржишту, једнакост приступа (без дискриминације) свим привредним актерима (домаћим и страним), као и мера у којој је национално тржиште отворено за слободну конкуренцију је од значаја за чланство у Светској трговинској организацији, али и за приступ домаћих привредних актера на тржишта других земаља (јер је тај

приступ по правилу заснован на принципу реципроцитета). Но, то је друго питање и не мора се нужно тицати тржишта јавних набавки.

У контексту процеса европских интеграција и приступања Европској унији тему јавних набавки треба разумевати и разматрати у контексту идеје да је слободно и јединствено тржиште (*single market*) услов економског просперитета, а економски просперитет са своје стране услов очувања мира¹ јер, како се веровало и у тренутку оснивања европских заједница тј. ЕУ „трговинско-економска зависност смањује ризик за избијање непријатељстава у будућности“². Сагласно томе „Уклањање трговинских баријера на тржишту јавних набавки је само један аспект политике изградње слободног тржишта, а управо ово представља *ratio* и основу правног режима јавних набавки“ у ЕУ.³

Ово је разлог због кога се у процесу приступања ЕУ кроз преговоре о статусу јавних набавки и проверу ефикасности система јавних набавки испитује способност државе кандидата да њена територија постане и део јединственог тржишта јавних набавки ЕУ и да њени органи обезбеде ефикасну примену *Заједничких тековина* које се односе на јавне набавке.

У истом контексту принцип доброг управљања везан је за испуњавање политичких критеријума за чланство, а принцип заштите конкуренције за ефикасно функционисање јединственог тржишта роба и услуга ЕУ.

1 Vn. EU Public Procurement Law: An Introduction, ed. Sue Aerosmith, 2004, The EU-Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation

2 *ibid.* c.16

3 *ibid.* c. 44

ЕУ регулатива у области јавних набавки успоставља стандарде слободног тржишта јавних набавки за цео простор ЕУ и инсистира на уклањању свих тарифних и нетарифних баријера у настојању да тржиште јавних набавки учини саставним делом јединственог европског тржишта. Захтев се заснива на две од четири слободе на којима се темељи Унија: слободи кретања роба и слободи кретања услуга.

II

Примарни (оснивачки уговори) и сада већ четврта генерација секундарних извора права ЕУ (директива) дефинише стандарде које су државе чланице дужне да својим унутрашњим законодавством локализују и примењују на сопственој територији, односно да своју регулативу и праксу хармонизују са стандардима и праксом у ЕУ. Њихов основни циљ је да сузбију праксе које на јединственом тржишту јавних набавки фактички производе ефекте трговинских баријера. Такав ефекат по правилу производе: заштита индустрија које немају компаративну предност; заштита индустрија које би у будућности евентуално могле да имају компаративну предност; подршка остваривању других друштвених циљева и циљева заштите околине на уштрб слободе трговине; претерано и неоправдано позивање на разлог националне безбедности; корупција и клијентелизам; одсуство трговинских притисака на јавне власти и тела (притиска да се за расположиви новац добије најбоља понуда); недовољна транспарентност; и неефикасне процедуре јавних набавки.

Право ЕУ, као и право јавних набавки ЕУ допушта експлицитно, али и имплицитно одређена одступања и изузетке од општих правила али под претпоставком испуњавања одређених услова. Оправданост сваког одступања може се довести у питање или оспорити пред Европским судом правде. Због тога је јуриспруденција Европског суда правде важан извор за разумевање и нарочито за примену европских *Заједничких тековина* у области јавних набавки

Повезаност и сусретање принципа доброг управљања и слободне трговине може

се илустровати речима јавног правобраниоца *Jacobs*-а у једном поступку пред Европским судом правде⁴: „Уопштено посматрано, главни разлог правног регулисања јавних набавки је тај да се обезбеди да јавни новац/фондови буду утрошени на поштен и ефикасан начин“. То значи да се средства из јавних фондова морају трошити наменски и у јавном интересу, што ће рећи на начин који ће обезбедити да се средствима из јавних извора прибаве радови, добра и услуге оптималног квалитета у оптималном року по најповољнијој цени, а „на основу озбиљног процењивања и без икаквог фаворизовања или чињења противуслуга било финансијске или политичке природе“.⁵ У овим његовим речима сажет је принцип доброг управљања и одговорног вршења власти без обзира да ли се ради о Влади, независним телима којима су поверена посебна овлашћења за спровођење и контролу поступка јавних набавки, или пак правосуђу (укључујући ту тужилаштво и суд) као последњем бедему одбране интегритета система јавних набавки. Из последњег исказа јавног правобраниоца је јасно да под *quid pro quo* услугама он циља и на корупцију. То иде у прилог широко распрострањеном уверењу да систем јавних набавки који има интегритет јесте и инструмент за сузбијање корупције, односно за вршење власти у јавном интересу.

Али, оно што је врло важно за земље (потенцијалне) кандидате је то да се правобранилац *Jacobs* не зауставља на овоме, него наставља: „Главни разлог за хармонизацију са Унијом је тај да се додатно“, дакле кумулативно са првим разлогом, „осигура укидање баријера и једнакост свих учесника у поступку (јавних набавки) кроз примену начела транспарентности и објективности“.⁶

4 SIAC Construction Ltd. v. County Council of the County Mayo (c19/00; Opinion, par. 33): „The main purpose of regulating award of public procurement contract in general is to ensure the public funds are spent honestly and efficiently on the basis of serious assessment and without any kind of favoritism or quid pro quo whether financial or political.“

The main purpose of Community harmonization is to ensure in addition abolition of barriers and a level playing field by, inter alia, requirements of transparency and objectivity“.

5 *ibid.*

6 *ibid.*

Преко овог исказа лако је разумети садржај поглавља 5 о преговорима за чланство у ЕУ насловљеног „Јавне набавке“.

Регулатива ЕУ у области јавних набавки почива на и штити четири принципа: једнакост третмана, слободна конкуренцију, не-дискриминација и општи принцип транспарентности. Ови принципи морају бити примењени у свим поступцима јавних набавки, независно од тога да ли се набавке спроводе кроз поступак јавног оглашавања или путем погодбе. Такође се односе на концесије и јавне набавке на основу оквирних уговора, а *mutis mutandis* и на јавно-приватно партнерство.

У оквиру поглавља 5 ЕУ испитује се испуњеност критеријума за чланство који се односе на **општи принцип транспарентности, једнакост третмана, слободу конкуренције и принцип не-дискриминације** (у овом случају у погледу земље порекла понуђача). У контексту преговора о чланству то треба разумети у ширем смислу тј. не само као оцену законске и фактичке транспарентности процедура јавних набавки и рада органа којима је поверено њихово спровођење (у случају Србије Управа за јавне набавке и Комисија за заштиту права понуђача), већ и транспарентност рада и капацитете других органа који могу утицати на ток, квалитет и законитост поступка јавних набавки, али и остваривање предуслова од којих зависи поштовање наведених принципа.

Да би у поступцима јавних набавки било обезбеђено поштовање наведених принципа у земљама чија се тржишта тек либерализују и на којима је заштита конкуренције у повоју, монополски положај и државна помоћ више правило него изузетак, а корупција и клијентелизам системски проблем, потребно је да бројни други органи одговорно врше своје послове како би уопште било успостављено тржиште јавних набавки. У круг тих других органа спада Влада која преко државне помоћи и разних форми клијентелизма може озбиљно угрозити слободу конку-



ренције или ометати рад независних органа; Комисија за заштиту конкуренције чији терет обавеза је вишеструко увећан због обима јавног сектора који доминира у обављању привредних активности и обима тржишта јавних набавки; Агенција за борбу против корупције или слично тело које се стара о спречавању сукоба интереса, што је услов за спречавање фаворизовања било ког понуђача; Државна ревизорска институција којој је поверена контрола поступка јавних набавки; Повереник за приступ информацијама од јавног значаја који има дужност да осигура слободан приступ информацијама везаним за поступак јавних набавки; тужилаштва и судова који су обавезни да независно и непристрасно поступају у случају постојања основа сумње, односно основане сумње да јавне набавке нису спроведене на законит начин. Испитивати испуњеност критеријума и овде значи проверавати да ли су правни стандарди ЕУ уграђени у домаће норме (хармонизација) и да ли су сви надлежни органи способни да их ефективно примењују и тако штите европски правни систем.

Из овога је јасно да испуњеност критеријума из *Acquisa* у области јавних набавки у великој мери зависи од стања у области заштите конкуренције, што је предмет испитивања у оквиру поглавља 8 „Политика конкуренције“ преговора о чланству у ЕУ. У области заштите конкуренције претежни део правне регулативе ЕУ сачињен је од директно применљивих норми. Приликом хармонизације својих прописа са стандардима ЕУ у области јавних набавки земље чланице о њој морају водити посебну пажњу. У том смислу за земље (потенцијалне) кандидате



је важно да не прибегавају заштити јавних монопола и скривеним облицима давања државне помоћи кроз регулисање и праксу јавних набавки.

У оквиру поглавља 5 додатно се испитује да ли постоји **координација правила ЕУ**. То значи да мора постојати усклађеност правила која регулишу додељивање набавки роба, услуга и радова традиционалним ентитетима с оним правилима која се примењују у поступку набавки у посебним, или специјалним секторима (нпр. безбедност). Да би допуштена одступања и изузеци од општих правила у предметима јавних набавки била легална, она морају задовољити два критеријума. Прво, свако одступање мора се заснивати на објективним разлозима и не сме представљати увођење скривене трговинске баријере. Друго, свако одступање или изузетак мора положити „тест пропорционалности“ (дакле, мора бити одговарајуће и нужно).

Проверавање да ли су прописани поступци јавних набавки и установљена пракса у складу са стандардима који чине део *Заједничких тековина* укључује и испитивање о **распољивости правних лекова**, ван-судских и судских. То доводи поглавље 5 у везу са поглављем 23 преговора о чланству у ЕУ.

У оквиру поглавља 23 се између осталог испитује квалитет правосуђа. У вези с тим се констатује: „Успостављање независног и ефикасног правосуђа је од највишег значаја. Судска непристрасност, интегритет и високи

стандарди судовања је кључно за владавину права. То захтева чврсту посвећеност елиминисању спољних утицаја на правосуђе, издвајање адекватних финансијских средстава и стручно усавршавање. Морају постојати правне гаранције поштеност поступка. Такође, државе чланице се ефикасно морају борити против корупције, јер је она претња демократији и владавини права. Солидан правни оквир и кредитбилне институције...чији

је задатак да подстичу кохерентне политике превенције и одвраћања од корупције“. Ако то преведемо на речи јавног правобраниоца *Jacobs*-а и вратимо се на поље јавних набавки, корупција и није ништа друго до „чињење противуслуга финансијске или политичке природе“.⁷

Веза поглавља 5 и 23 и чињеница да јуриспруденција ЕСП представља фактички терцијарни извор права у регулисању јавних набавки и заштити принципа на којима она почива указује на неопходност да се већ у раним фазама преговора о чланству посебна пажња покљони стручном усавршавању судија и тужилаца у овој области. Капацитети правосуђа да суде у споровима насталим у вези јавних набавки биће критеријум *sine qua non* за затварање преговора и о поглављу 5 и о поглављу 8, као и о поглављу 23.

Коначно, у оквиру поглавља 5 захтева се **постојање специјализованих органа** за спровођење поступака јавних набавки. Практика развијена током последње деценије даје предност органима који су по свом положају независни у односу на владу. Правне гаранције њихове оперативне и функционалне независности су предуслов интегритета система јавних набавки. Али као што рече гувернер Централне банке Аустралије Фрејзер разматрајући независност централних банака: „да ли ће њихова независност и кредитбилност бити успостављена зави-

7 EU Enlargement - European Commission - Chapters of the acquis, <http://ec.europa.eu/policy/coordination-membership/chapters-of-the-acquis/>

си од мере њихове сопствене одговорности у вршењу поверених овлашћења, али и од снаге актера који су заинтересовани за успостављање и очување њене независности и интегритета“.⁸

III

То нас доводи до питања ко су ти актери који могу бити заинтересовани за интегритет система јавних набавки. У земљама (потенцијалним) кандидатима су до сада претежни интерес за изградњу и несметано функционисање непротивречног система јавних набавки и успостављање његовог интегритета показивале експертска заједница и активистичке НВО. Полазни мото у раду обе групације је била заштита јавног интереса у смислу одговорног трошења јавних средстава, а циљ добро управљање.

То је било природно, имајући у виду ширину јавног сектора у привреди и ван ње, његову тоталну политизацију (управљачке функције у јавним предузећима су нескривено постале део изборног плена; злоупотреба монополског положаја правило; одлив њиховог новца у партијске фондове норма; пословање с привредним субјектима које оптерећује конфликт интереса редовна појава; а добијање државне помоћи *modus vivendi*). Кроз експертски рад, *watchdogging* и акције заговарања настојале су да открију, елиминишу, изложе јавној критици или да доведу до санкционисања покушаје да новоуспостављени системи јавних набавки постану нови генератор системске корупције, клијентелизма, или извор за стицање имовинске и друге (политичке) користи носилаца јавних овлашћења.

Ова питања би морала доћи у фокус ангажовања привредне заједнице, односно њихових удружења: националне и локалних привредних комора; удружења малих и средњих предузећа и сл, независно од процеса приступања ЕУ. Тим пре што несолидно функционисање система јавних набавки производи тешке дисторзије у односу на функционисање принципа слободе тр-

жишта које нејаки механизми заштите конкуренције до сада нису успели да заштите. С друге стране сва питања везана за заштиту конкуренције требало би да заинтересују експертску и активистичку заједницу јер је ефикасна заштита конкуренције по себи значајан инструмент за превенцију корупције и сузбијање тајкунских и иних неформалних центара моћи.

Експертска заједница, активистичке НВО које се баве надзором над јавним финансијама и удружења привредника природно чине конституенцу о којој говори гувернер Фрејзер. Сви они би морали бити заинтересовани за успостављање ефективне независности контролних тела у областима од којих зависи интегритет система јавних набавки; за одговорно вршење поверених им овлашћења; и за примену принципа на којима треба да почива тржиште јавних набавки (независно од процеса ЕУ интеграција).

Отварање преговора о чланству у ЕУ је разлог више да се међу овим актерима ојача дијалог и заједничко деловање, јер њихове позиције и интереси се лако могу сукобити током преговора о чланству, нарочито када је у питању брзина и начин либерализације тржишта јавних набавки. Рокови за либерализацију тржишта јавних набавки (кратки рокови могу бити интерес оних који се баве питањима сузбијања корупције и политизације) и припрема и политике прилагођавања стандардима ЕУ (неадекватне националне политике прилагођавања могу на различите начине угрозити нејаки привредни сектор, што свакако није интерес привредних актера) су две теме на којима ове две групације свакако могу и треба да сарађују. Потребна њихове сарадње, усклађивање акција и ин-



8 Central Bank Independence: What Does It Mean? *Talk by the Governor, B.W.Fraser, to the 20th SEANZA Central Banking Course, Karachi, 23 November 1994*

тервенција које се тичу преговора о поглављима 5, 8 и 23; динамике и темпа њиховог отварања и затварања; и ефикасности домаћих политика у датим областима више је него очигледна.

IV

Коначно, зашто је оправдано и сврсисходно заједничко деловање и сарадња актера из земаља (потенцијалних) кандидата за чланство у ЕУ⁹ на теми јавних набавки.

Оправдано је, јер је економично. Све ове земље дефинишу своје системе јавних набавки у контексту изгледног приступања ЕУ. Све се налазе у колони, удаљене једна од друге једва за половину корака. То је ипак довољно да би оне на зачељу могле да користе искуства оних које предводе колону у решавању ребуса који се тиче дефинисања, усклађивања и непротивречног спровођења политика везаних за поглавља 5, 8 и 23. Тим пре што су све оне чланице СЕФТ-е, али ниједна од њих није до краја разумела значај ове показне вежбе која је требало боље да их припреми за преговоре са ЕУ. Упркос

свему и данас је заједничка карактеристика свих ових земаља нејакост и некомпетитивност њихових привреда, широк обим државне помоћи и висок степен протекционизма.

Због тога динамика отварања и затварања појединачних и повезаних поглавља, спровођење мера од значаја за јачање конкуритивности привредних грана и субјеката које ће нарочито бити погођене даљом либерализацијом тржишта представљају заједничко поље учења и размене искустава.

Пожељно је јер су државе овог региона, осим Албаније, настале из једне државе у којој су породичне и друге везе преживеле нестанак заједничке државе. Због тога конфликти интереса и други разлози *quid pro quo* чињења могу сада и у будућности бити чешће извор дисторзије принципа једнаког третмана и не-дискриминације него на нивоу Уније као целине. Појачани регионални мониторинг корелација „прекограничног конфликта интереса“ и доделе јавних набавки има свој пуни смисао, као што је показао пројекат Балканске анти-корупцијске мреже реализован 2009-11,¹⁰ као и друге праксе трансграничног клијентелизма и протекционизма.

9 Н.Б. У последње време поједини аналитичари називају земље (потенцијалне) кандидате за чланство у ЕУ збирним именом „Преостали/*The Resters*“, у смислу њихових интенција да постану чланице ЕУ и политичке воље ЕУ да се прошири на преостали простор Западног Балкана.

10 Balkan Anti-Corruption Civic Initiative (BACCI), Partnership for Social Development, Zagreb; Open Society Fund, Sarajevo; Open Society Foundation, Belgrade; Romanian Academic Society, Bucharest; 2010.



ISSN 2217-5938



www.nadzor.org.rs