

# КОРУПЦИЈА У СРБИЈИ ПЕТ ГОДИНА КАСНИЈЕ



Центар за либерално-демократске студије

Борис Беговић и Бошко Мијатовић (редактори)  
КОРУПЦИЈА У СРБИЈИ ПЕТ ГОДИНА КАСНИЈЕ

*Издавач*  
Центар за либерално-демократске студије

*За издавача*  
Борис Беговић

*Штампа*  
Академија, Београд

*Тираж*  
500 примерака  
ISBN 978-86-83557-42-4  
Београд, 2007.

СИР – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

343.352 (497.11) "2001/2006"  
343.85 : 343.352 (497.11) "2001/2006"

КОРУПЦИЈА у Србији пет година касније / Борис Беговић ... [и др]. –  
Београд : Центар за либерално-демократске студије, 2007 (Београд :  
Академија). – 219 стр. : граф. прикази, табеле ; 23 см.

Тираж 500. – Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-83557-42-4

1. Беговић Борис
- а) Корупција – Интердисциплинарни приступ – Србија – 2001-2006
- б) Корупција – Сузбијање – Србија – 2001-2006

COBISS.SR-ID 144279820

# КОРУПЦИЈА У СРБИЈИ ПЕТ ГОДИНА КАСНИЈЕ

Борис Беговић  
Мирјана Васовић  
Слободан Вуковић  
Јован Јовановић  
Бошко Мијатовић  
Марко Пауновић

Београд, 2007

*Захваљујемо се CIPE-у на подршци овом пројекту*

# Садржај

Предговор	7
I Политика и корупција у Србији	9
II Представе јавног мњења о корупцији 2001–2006: ефекат периода	21
III Корупција у Србији 2001–2006: виђење предузетника	77
IV Политике власти на плану борбе против корупције	103
V Медији и корупција	189
VI Корупција у Србији 2001–2006: анализа и вредновање резултата промене	201
VII Иновирање антикорупцијске стратегије из 2001. године	209



# Предговор

Студија која је пред читаоцима представља наставак истраживања корупције у Србији које Центар за либерално-демократске студије спроводи већ годинама. Прва студија у тој серији била је *Корупција у Србији* (2001), која је награђена **Међународном меморијалном наградом Sir Anthony Fisher** за 2002. годину. Та је студија, по мишљењу многих, представљала прво право истраживање корупције у нашој земљи и донела је свеобухватан и кохерентан предлог стратегије антикорупцијске борбе, који је касније нашао своје место у државном арсеналу. Потом су следиле књиге *Корупција на царини* (2002) и *Корупција у правосуђу* (2004), које су, у истом духу, аналитички анализирале ниво, механизме и последице корупције у овим корупцијом веома угроженим делатностима, праћене предлогом скупа мера антикорупцијске природе.

Ова студија садржи анализу промена у нивоу корупције и ефеката владиних политика током пет година транзиције у Србији, односно после октобарских промена. Идеја је, значи, била да се погледа динамика корупције и антикорупцијских настојања у овом периоду и оцени успешност предузетих мера. Истраживање је показало да је корупција видљиво смањена у 2006. у односу на 2001. годину, али и да позитивна промена није на нивоу очекивања у народу и обећања политичара. Корупција у Србији је и даље раширена и опасна појава. Истраживање је показало и да је владина активност у антикорупцијској борби углавном била нормативна, тј. законодавна, а да је практичан рад државних органа био слабији. Стога би оријентацију антикорупцијске борбе требало у наредном периоду усмерити на јачање антикорупцијских механизама у полицији, тужилаштвима и судству, као њеним главним оперативним носиоцима.

Аутори појединачних поглавља су: првог Бошко Мијатовић, другог Мирјана Васовић, трећег Слободан Вуковић, четвртог Борис Беговић, Јован Јовановић и Марко Пауновић, петог Марко Пауновић, шестог Борис Беговић и седмог Бошко Мијатовић.

11. септембар 2007.

Борис Беговић  
Бошко Мијатовић



# I Политика и корупција у Србији

Нема сумње да је корупција врло раширена у савременом свету, а посебно у неразвијеним и земљама у развоју. Нема сумњи ни да постоји и у Србији, и то у приличној мери, како показују и бројна истраживања и повремена хапшења.

Та корупција је у Србији имала своју динамику, са коренима у 1990-тим годинама и мучном, не претерано успешном борбом током 2000-тих година. О глобалним одликама односа државе пре-ма корупцији биће речи у овом, уводном одељку.

## ПРИЛИКЕ ТОКОМ 1990-ТИХ

Темељи данашње корупције у Србији постављени су током 1990-тих година. У то време распадао се стари комунистички поредак, у коме је корупција ипак била ретка појава, и стварао нови, у коме су старе моралне вредности нестајале и јављале се нове.

Наime, до почетка 1990-тих година владао је доста крути комунистички морал, по коме богаћење није било прихваћена политика, па ни водећи комунистички функционери нису поседовали знатнију имовину, већ су живели од плате и становали у државним становима и кућама и возили се државним аутомобилима. 1990. година доноси промену: увођење вишепартијског система и легализација приватног сектора довели су до промене оптике политичко-економске елите. Сада је власт престала да буде трајна привилегија, већ је постала зависна од резултата избора; затим, богаћење је постало дозвољен и пожељан циљ појединца, чак и оног на власти. И трк ка богатству је почeo, са злоупотребом државе као важним елементом.

Један добар приказ тадашњег стања духова везан је за економске санкције према СР Југославији из 1992. године. Тада су, наводно због одговорности СР Југославије за рат за југословенско наслеђе, биле заведене економске санкције према СРЈ (Резолуција СБ 757), које су требало да прекину спољнотрговинске и финансијске токове са светом и тако принуде тадашњи режим на попуштање. И каква је била реакција власти? Уместо да се држи крајње либералног увозног режима, како би се подстакао увоз робе сваке врсте и ублажили ефекти санкција, власт је увела систем увозних дозвола

и контингената, што је донело огромно богатство срећницима који су дозволе за увоз успевали да добију. Није потребно трошити речи на доказивање да су готово искључиво припадници владајућег режима добијали дозволе. Укупан ефекат: мањи увоз, што значи мању производњу и слабије снабдевање тржишта потрошним добрима, уз већу зараду миљеника режима.

Такво дерогирање свих, а не само комунистичких моралних норми није било искључиво последица унутрашње политичке транзиције ка демократији и приватној својини, већ и економске-политичке кризе која је настала у Србији. Наиме, тадашњи распад СФРЈ довео је до ратова, већ поменутих санкција, пада плата и производње, лошег снабдевања, размаха сиве економије, криминализације економског живота и друштва у целини и слично. Формални сектор привреде се распадао, а власт је толерисала сваки облик сналажења, како свих слојева становништва, тако и саме привреде.

Није нетачно оценити да је у Србији тада владала потпуна правна аномија, односно безакоње, па је хаос у свим областима живота био очекивана последица. Законе практично нико није поштовао, једним делом стога што су били несправодљиви и што би покушај њиховог спровођења зауставио економски и социјални живот, а једном делом стога што су тиме привилеговани појединци из владајућег режима на рачун свих других. Тим путем се дошло до ситуације у којој ништа није било сигурно, у којој је сваковрсно снalaжењe према ситуацији било једино начело. Све моралне кочнице су нестале и порези нису плаћани, уговори нису извршавани (укључујући неплаћање дугова), држава је употребљавана као средство за бogaћење, многи нису живели од свог рада и предузетништва, већ паразитски, на туђ рачун. И корупција је представљала један елемент тадашње ситуације који се врло добро уклапао са осталима.

Становништво се приличним делом навикло на стање ствари и почело да доживљава тадашње криминалне феномене као природне, као оне који се морално не осуђују јер се једино тако може. И корупција је превасходно доживљавана као практичан метод да се у целом том хаосу заврши неки посао на пожељан начин, а не као појава коју треба осуђивати. И природно, корупција се тада веома распирila.<sup>1</sup>

## ЕЛАН ПОСЛЕ 5. ОКТОБРА

По политичком заокрету од 5. октобра 2000. године на власт су дошли демократске снаге, које су у претходном периоду критиковале корупцију Милошевићеве власти и обећавале њено искорењивање.

<sup>1</sup> Видети детаљније: *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001

Тако је нови премијер Зоран Ђинђић у инаугуралном говору у Скупштини Србије јануара 2001. године као један од приоритета своје владе поменуо одлучну борбу против корупције.

И заиста, било је то погодно време за прави антикорупцијски напор, будући да опозиције практично није било. Јер, велики корупционаши у том тренутку нису представљали опасност: они који су се обогатили у претходном периоду нису више имали политичку залеђину и могло им је бити суђено за пример свим осталима, док у редовима нових власти још увек није било већих корисника државних привилегија. Још важније, у владајућем ДОС-у је по доласку на власт преовладавао револуционарни морал, тј. тежња за поштеном владавином у корист народа, а без злоупотребе државе у приватном интересу. Свака антикорупцијска мера би тада прошла парламент, јер није било никога да јој се супротстави.

И влада премијера Ђинђића започела је изградњу антикорупцијске структуре у Србији. Формирани су мобилни антикорупцијски тимови, основан Савет за борбу против корупције, започето унапређење законодавства у антикорупцијском смеру... Ипак, учињена је једна важна грешка која је, како се показује у ретроспективи, у приличној мери обезвредила почетне напоре. Ради се о закону о порезу на екстрапрофит.

Пред нове власти поставило се питање шта да се ради са онима који су током 1990-тих година стекли богатство, углавном злоупотребом државе, тј. кроз корупцију. Одабран је концепт опоре-зивања, чиме је одбачен алтернативни – онај са појединачним истрагама законитости пословања познатих тајкуна. Ово друго се може делимично правдати чињеницом да је добар део њихове зараде био формално легалан – добијање од државе права на куповину јефтиних девиза, кредита са негативном реалном каматном стопом или увозних дозвола – али и неповерењем у способност тадашње полиције и правосуђа, будући да није извршено прочишћавање састава, да поштено обаве истраге. Било како било, 2001. године створен је тзв. порез на екстрапрофит, којим је извршено фактичко, ако не и формално склapanje мира између пословног света из времена претходне власти и нове власти. ДОС-ова власт представила је овај порез као морални потез којим ће се постићи социјална правда, будући да ће га платити они који су злоупотребили своје везе са прећашњом влашћу и обогатили се на непоштен начин. Током реализације дошло је до приличних тешкоћа, што је неизбежно код једног оваквог пореза, па су многи у мањој или већој мери избегли његово дејство. И важније, порез на екстрапрофит је практично легализовао многа богатства стечена корупцијом током претходне деценије, јер – када се плати порез на једну сумњиву зараду тада се та иста зарада више не може сматрати спорном и сумњивом, нити се може поново покренути поступак против његовог власника. И заиста, касније нису покретане истраге за испитивање (не)легалности

стицања богатства из 1990-тих година.<sup>2</sup> Порез на екстрапрофит је, значи, практично једним потезом опрао сумњив новац у Србији, чиме је послат крање непожељан сигнал свим потенцијалним корупционашима да нова власт није толико опасна колико се представља.

Поред легислативних мера, влада Зорана Ђинђића покренула је широку реформу економског система: од једног накарадног тржишног система са доминацијом административно-командних полууга у рукама клептократске државе из 1990-тих година ка стандардном капиталистичком систему. Укинути су многи закони и механизми који су укидали тржиште и некима доносили богатства. Поменимо овде легализацију и нормализацију тржишта девиза, цигарета и бензина, што је изведено 2001. године. До тада је на овим тржиштима преовладавала улична продаја, са огромним добицима за главне снабдеваче и са штетом за касе и државе и потрошача.

Поменимо и либерализацију спољне трговине, чиме је укинут низ административних ограничења увоза, која нису имали другог смисла осим као средство за бogaћење лица повезаних са влашћу. Наиме, дотадашњи систем био је углавном заснован на систему дозвола и контингената које су добијали, често и кроз поделу зараде за патронима, пословни људи владајућег режима.

Генерално посматрано, економска реформа у правцу јачања утицаја тржишта, као имперсоналног механизма координације економске активности, укидала је корупцију у корену кроз битно смањење обима послова за које је потребна дискрециона сагласност државних и сличних чиновника. Једноставно, улога државе у економском животу је битно смањена и смањује се и даље, тако да је и корупцијски потенцијал у економској сferи све мањи.

## КОЧНИЦЕ

Развој политичких прилика у Србији током последњих година свакако није олакшавао борбу против корупције. Јер, Србија је све време била оптерећена различитим проблемима суштинске, чак егзистенцијалне природе који су ангажовали знатан део политичке енергије, а што је слабило ангажованост на борбу против корупције.

Први елемент по важности је жестока политичка борба која готово све време пламти на политичкој сцени Србије. Први период 2001-2003 година обележен је сукобом двојице водећих људи демократског блока – тадашњег премијера Србије Ђинђића и тадашњег

<sup>2</sup> Можда се ствари мењају: у јуну 2007. године ухапшена је група на чијем је челу био велики тајкун (Цане Суботић), која је, како се верује, у полудржавној режији шверцовала цигарете у Србију током 1990-тих година.

председника СР Југославије Војислава Коштунице. Сукоб је ескалирао до те мере да је Ђинђићева већина 2002. године искључила из Скупштине Србије све посланике ДСС-а, али ипак није наставила рад парламента, већ је чекала (негативну) одлуку Уставног суда. Но, то чекање се одужило, па парламент није радио готово годину дана, што је свакако значило обустављање законодавног рада, између осталог и оног усмереног на корупцијске теме.

Слично томе је практично изгубљена и 2003. година, када је убијен премијер Ђинђић, организовано вишемесечно ванредно стање и на крају у скупштини пала влада. Иако је том приликом спектакуларно организована тзв. акција Сабља, као наводни покушај обрачуна са криминалом у Србији, на крају није било ништа и, осим ретких изузетака, хиљаде ухапшених су пуштене кућама. Парламент није заседао, осим при крају године када влада више није располагала посланичком већином.

Следећи проблем који је све време дестабилизовао политичку сцену у Србији и отежавао нормално функционисање државе је проблем сарадње са Хашким трибуналом. Убрзо по успостављању демократске власти почетком 2001. године почели су да стижу захтеви Хашког трибунала, подржани од стране водећих западних земаља, да се започне са испорукама осумњичених за злодела током претходних ратова. Премијер Ђинђић је храбро излучио Слободана Милошевића, али је то био тек почетак. Будући да је Хашки трибунал веома непопуларна институција у Србији, пошто већина грађана не верује у његову непристрасност, ниједној влади Србије сарадња (тј. излучивање окривљених) не пада лако, јер свака влада мора да мисли, и мисли, на последице сарадње са Трибуналом на сопствени политички рејтинг и изгледе на следећим изборима. Стога се тај процес веома одужио и све време пролази кроз циклусе – смену притисака и попуштања притисака, са једне, и излучивања и прекида излучивања, са друге стране. Највеће фигуре – Ратко Младић и Радован Каракић – још увек су на слободи, што значи да се игра наставља.

Србију све време које посматрамо јако оптерећују и проблеми државних граница. Наиме, од октобарских промена, а у ствари и од раније, све до данас постоји питање државе у којој живимо: да ли је то Југославија и каква, или је Србија и у којим границама? Тај наставак борбе за југословенско наслеђе, овог пута на територијама које се сматрају српским, ангажовао је обе владе Србије. Ђинђић је, иако флексибилнији од Коштунице, стигао на границу сукоба са западном дипломатијом поводом Косова и Метохије, док је код црногорског питања ипак био пријатељски настројен према црногорском председнику Ђукановићу. Коштуници је запало да решава оба питања, што се битно одразило на његов премијерски ангажман: у ствари, њему су та два државна питања била основна питања и њима је посветио највише пажње.

Поред ових ургентних питања из области високе политике, пред државним органима стајала је све време и обавеза спровођења коренитих економско-социјалних реформи у оквиру транзиције, што је додатно напрезало капацитете државе.

Оптерећеност државног вођства важним политичким и реформским пословима свакако не би морала да смета антикорупцијској борби, већ би могла да се одвија паралелно. Међутим, државна администрација у Србији има доста ограничение капацитете, чemu је узрок више разлога: одлазак дела способних чиновника по паду Милошевићеве власти; врло ниске плате у периоду 2001-2004. година, тако да су поново многи способни људи отишли у приватни сектор; смена виших чиновника (обично помоћника министра и начелника) после сваке смене владе итд. Слично се догађало и са полицијом, што јој је смањивало ефикасност.

## ИЗБОРНИ СИСТЕМ, МОДЕЛ КОАЛИЦИОНЕ ВЛАДЕ И КОРУПЦИЈА

До сада смо разматрали текуће промене политичке ситуације у Србији и трудили се да уочимо њихове ефекте на корупцију, односно антикорупцијску борбу. У наставку ћемо покушати да испитамо неке карактеристике политичког система земље и њихов ефекат на корупцију.

Почнимо са изборним системом. У Србији је на снази пропорционалан изборни систем, где се парламентарни мандати расподељују на партијске листе према броју добијених гласова у Републици. Тада систем свакако има разлога постојања, јер, између осталих, омогућује боље представљање у парламенту и мањих странака, односно политичких, друштвених, етничких и других мањина. Наравно, он поседује и слабости, а једном од најважнијих сматра се то што доводи до раздробљености парламента на велики или већи број странака. Ова добра и ова лоша особина пропорционалног система су, у ствари, лице и наличје једне исте ствари: добра заступљеност мањинских мишљења значи већи број мањих странака у парламенту у односу на конкурентски, већински систем.

Та раздробљеност парламента представља препреку за стварање хомогене, ефикасне владе. Јер, постојање већег броја мањих или средње великих партија неминовно доводи до нужности стварање ширих коалиција приликом формирања владе, а оне тешко да могу да буду ефикасне будући да су им интереси и идеологије, када их имају, различите, што представља отежавајуће факторе за успешну сарадњу.

Тако је било и у Србији. И Ђинђићева и Коштуничина прва влада биле су коалиционе и врло разнородне по саставу. Ђинђићеву је приликом формирања чинило чак осамнаест странака, додуше у прво време повезаних заједничким револуционарним еланом. Но, убрзо су кренули сукоби, па је број од 18 смањен на 17 (отпао

ДСС), да би се и међу преосталим странкама појавиле пукотине. Проблем је заоштрен тиме што су и мање странке из коалиције схватиле да представљају језичак на ваги и да без њихових гласова влада не може имати већину, па су почеле да врше притисак на премијера и остале чланице коалиције, повремено постављајући праве ултиматуме како би гласали за владине предлоге. На једном таквом сукобу – СДП-премијер Живковић – влада је крајем 2003. године пала, јер је СПД већ нашао новог коалиционог партнера.

Таква ситуација, када практично свака чланица коалиције поседује одлучујуће гласове, односно када опстанак владе у парламенту зависи од сваке чланице коалиције, свакако није погодна за антикорупцијску борбу. Јер, оно што се у хомогеној, једностраничкој влади лако реши и изведе – смена сумњивог министра – то се у широким коалицијама показује немогућим или тешко изводљивим, будући да странка обично стаје иза свог члана и брани га максимално могуће, све док ствар не постане сасвим јасна и јавна. Такав доста заштићен положај не само министара, већ и других виших државних службеника не само да отежава борбу против корупције, већ све оне на јавном положају непосредно подстиче на учешће у њој. Наиме, када је корумпирани појединац у знатној мери заштићен политичким штитом, тада је, свакако, у складу са Бекеровом калкулацијом о односу користи од корупције и потенцијалне казне, он знатно мотивисанији да се упусти у недозвољене послове.

Није другачије било ни у време прве Коштуничине владе 2004-2007. године. Влада је чак била мањинска, тј. зависила је од спољне подршке СПС-а у парламенту, тако да је поново свака од четири странке владајуће коалиције имала право ефективног вета. Као и у другим сличним ситуацијама, из поузданних извора се чуло да премијер поседује дебеле досије о водећим министрима из коалиционих партија и да их рационално користи у унутар владиним натезањима, али ништа од тога није испливало у јавност или стигло до истражних органа.

Изборни систем, значи, утиче на ниво корупције и способност извршне власти да се са њом суочи. Са становишта смањења корупције било би боље преоријентисати се на већински изборни систем и временом доћи до дво или тропартијског система, који најчешће обезбеђује хомогене владе, способне да се унутар извршне власти боре са корупцијом.

Поред слабости које произлазе из коалиционог карактера влада, потребно је анализирати и једно наoko техничко питање, али које има одраза на корупцију и борбу против ње. Наиме, приликом формирања сваке од поменутих влада постављено је следеће питање: да ли ће свака странка-коалициони партнери преузети одређен број министарстава (или јавних предузећа, установа итд) и њима сама управљати (министар, заменик и помоћници из исте странке) или ће свако министарство бити под заједничком управом више странака (министар из једне, заменик министра из друге итд)?

С једне стране, модел потпуне контроле обично се правда од стране његових заговорника као погоднији за ефикасно руковођење пословима, а на основу јединствене идеологије и олакшане међусобне комуникације и сарадње руководећег тима будући да сви потичу из једне партије. Са друге стране, модел заједничке управе, тврди се, може довести до тешкоћа у функционисању министарства због неусклађених концепцијских питања, међусобних конкурентских односа водећих људи и слично.

Са становишта корупције, међутим, два поменута модела изглеђају другачије. Модел потпуне контроле омогућује вођење послова у потпуном партијском или групном интересу, где једну групу повезаних људи (насталу из једне политичке партије) нико непосредно не надзира.<sup>3</sup> Стога та група може да се посвети корупцији у личном или партијском интересу, а да много не стрепи од интерног надзора коалиционих партнера. Штавише, подела министарства по странкама по начелу потпуне контроле унапред изгледа као подела плена међу странкама владајуће коалиције, односно као такав коалициони договор коме је баш сврха немешање једне странке у послове других.

Са друге стране, модел заједничке управе, бар донекле, отежава корупцију јер министарство (или јавно предузеће итд) у старту води разнородна екипа, која долази из различитих странака и има различите политичке интересе, с тим да се њени чланови обично не познају или је њихово познанство површно. Стога је постизање корупцијског дослуха између водећих људи мање вероватно у овом моделу него код модела потпуне контроле. Додуше, није и немогуће, о чему сведочи ограничена анегдотска евиденција.

У Србији је модел заједничке управе примењен у време Ђинђићеве владе, док је модел потпуне контроле доминирао током прве Коштуничине владе.

## ПОДСТИЦАЈИ БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

И поред отежавајућих околности, које су поменуте у претходним одељцима, борба против корупције у Србији није била потпуно занемарена током претходних година. Када би оригинални елан водећих политичара пресахнуо, подстицај су давали други чиниоци – они из политичког окружења. Јер, однос према корупцији код политичара свакако припада њиховој јавној сferи деловања и њима није свеједно како га бирачи и други политички чиниоци доживљавају.

Два основна чиниоца којима су политичари од 2001. године придавали потребну важност су јавно мњење и притисак из

<sup>3</sup> Наравно, ту су јавност и истражни органи као последњи надзор, али њихова ефикасност у Србији, бар до сада, није била довољна.

спољног окружења. И једне и друге требало је задовољити, будући да су тражили акцију и резултате. Домаћа јавност свакако је усмеравала расположење бирача и влада је била заинтересована за њено расположење, трудећи се да прикаже своје поступке у најбољем светлу. Такође, укључење Србије у светске токове после 5. октобра претпостављало је и активност на антикорупцијском плану, будући да је ова тема веома популарна у савременом свету и да се на глобалном плану води широка антикорупцијска акција, предвођена најразвијенијим земљама и бројним политичким и финансијским међународним организацијама.

Три основна правца деловања политичких кругова у борби против корупције током претходних година у Србији били су законодавна реформа, усвајање националне стратегије борбе против корупције и поједине конкретне активности.

Законодавна реформа требало је да постави погодан законски оквир за отежавање корупције и олакшање борбе против ње. У претходном периоду корупција је практично у целини потпадала под опште законодавство, док је током 2000-тих година прихваћена оријентација на специфицирање инкриминације аката корупције и развијање посебног законодавства које би требало да се носи са њом. Као део такве политике донето је више посебних закона, али и допуњено неколико постојећих општих. На тај начин је готово заокружена законодавна реформа и створена основа за успешнију антикорупцијску борбу, мада су се убрзо у примени показале одређене слабости које захтевају нове законодавне акције на побољшању регулативе.

У оквиру законодавне реформе поменућемо неколико најзначнијих промена:

- Закон о спречавању сукоба интереса донет је 2004. године, са циљем да битно отежа корупцију са становишта њене понуде; очекивања од овог закона била су велика, али су резултати његове примене до сада у приличној мери нездовољавајући; показало се да су процесно-административни и казнени део закона недовољно добро уређени, па ни његова примена није извршена како је планирано;
- Закон о финансирању политичких странака донет је 2003. године; релативно је добро конципиран, али и у његовој реализацији постоје проблеми: на пример, извештаји политичких странака о финансирању предизборне кампање из јануара 2007. године углавном су некомплетни и нездовољавајући, а без посебних последица по њихове подносиоце;
- Закон о јавним набавкама усвојен је 2002. године, са битним изменама из 2004. године; сврха овог закона је да унесе транспарентност и компетитивност у јавне набавке, које су свакако једно од најважнијих потенцијалних подручја корупције; та сврха је добром делом постигнута, али су се јавиле процесне слабости: велика компликованост поступка, недовољна

улога Управе за јавне набавке и Комисије за заштиту права и слично,

- Закон о државним службеницима донет је 2005. године и циља на професионализацију и деполитизацију државне управе, па је појачан положај службеника у односу на досадашња решења; питање је да ли ће ово јачање смањити подстицај корупцији или ће га повећати, будући да ће се службеници осећати заштићенији пред шефовима и свима осталима;
- Закон о државној ревизорској институцији донет је 2005. године, а до половине 2007. године још увек није ступио на снагу; један од разлога, вероватно и главни, био је неуспех да се нађе компетентан кандидат за место председника, будући да је предвиђена плата далеко мања него плате ревизора у приватном сектору;
- Закон о заштитнику грађана (омбудсману) усвојен је 2005. године и требало је да омогући већу заштиту слобода и права грађана према државним званичницима, па и у случајевима корупције; закон није примењен до половине 2007. године, јер је тек тада у Скупштини Србије изабран заштитник грађана;
- нови Кривични законик усвојен је 2005. године, а нови Закон о кривичном поступку 2006. године, што би требало да донесе унапређења, измене осталог, и у борби против корупције; Кривичним закоником су предвиђена кривична дела давања и примања мита као дела против службене дужности државних званичника.

Како се прелиминарно може закључити, ново законодавство је концепцијски углавном добро уређено, али се мањкавости јављају у процесним одредбама, што доводи до изразитих слабости током њихове примене. Од предвиђених антикорупцијских закона још увек није донет закон о антикорупцијској агенцији, чији би задатак требало да буде оперативно вођење антикорупцијске борбе. Нацрт закона постоји, али још увек није усвојен, иако је агенција предвиђена Стратегијом антикорупцијске борбе.

Ујесен 2005. године усвојена је од стране Скупштине Србије Национална стратегија за борбу против корупције. Та је стратегија донета уз прилично залагање страних чинилаца, тј. међународних организација, а на основу уверења да ће она донети заокрет у антикорупцијској борби. И домаћа јавност, како искуство показује, поседује уверење да је за свако важно друштвено питање добро донети стратегију, што је свакако спорна концепција. Било како било, стратегија је усвојена и влада је тако задовољила очекивања двеју важних политичких групација. А шта ће даље бити остаје да се види. Да ће проблема у реализацији бити види се из чињенице да је влада са великим закашњењем усвојила Акциони план за реализацију стратегије крајем 2006. године, а што је, према стратегији, била обавезна да учини знатно раније. Уз то, Акциони план није у довољној мери

преточио Стратегију у прецизан и оперативан документ, већ је превасходно остао врло начелан.

Конкретних акција у борби против корупције било је мање него што би требало. У следећим поглављима ћемо испитати шта је урађено и да ли је то било због мањка одлучности у влади, због извесних политичких обавеза према странци (СПС) која је подржавала мањинску владу или због неког трећег разлога.



## II Представе јавног мњења о корупцији 2001–2006: ефекат периода

### УВОД

Корупција није претерано динамична социјална појава; њене друштвене особености релативно се споро мењају. Постоји за то више образложења. У стабилним друштвима, она је често системска појава, која је срасла са функционисањем постојећих институција. Каткада представља и саставни део моралне обичајности једног друштва, тј. норми понашања око којих постоји општа сагласност; због тога ни његови припадници, а ни спољашњи посматрачи, не могу лако да је разлуче од обичаја и препознају као социјалну патологију. Пошто је корупција утемељена у саме основе културе и друштва, у његову традицију, промене у њеном обиму (раширености у популацији), нивоу и облицима испољавања одигравају се споро, понекад тек са мењањем културних образца.

Сувисло је очекивати да периоди темељите промене социоекономских система, какав је период транзиције у оквиру посткомунистичких друштава, неминовно доводе до промена у карактеристикама корупције која постоји у друштву. Како транзиција, по дефиницији, означава првенствено реформе институција старог система, очекивало би се да оне условљавају и смањење њеног обима. Међутим, промене институција релативно су спор процес. Штавише, пошто транзиционе реформе подразумевају убрзану приватизацију, оне и саме могу да постану исходишта неких нових облика корупције. Поред тога, сва превратничка времена по правилу су праћена распадом владајућег система вредности, односно сукобљавањем старих и нових обичајних и моралних система, који усмеравају понашање људи. Ово стање аномије утиче не само на степен прихватања моралних норми, већ мења и *врсћу* моралности која се заговара. То значи да овде није реч само о промени моралних стандарда (шта је добро, а шта зло), већ и нормативне интерпретације индивидуалног и групног понашања (шта то значи бити поштен). Због свега овога, напори на успостављању демократије, владавине права и тржишне економије у транзиционим посткомунистичким друштвима суочавају се, истовремено, са

институционалним препрекама и отпорима које ствара аномично друштво. Вредносно и морално дезоријентисани припадници ових друштава, с једне стране, постају толерантнији на раније прокрибоване видове понашања, а са друге, постају инвентивнији у изналажењу нових активности које би могле да послуже приликом сналажења у постојећем институционалном и вредносном вакууму. Корупција је једна од веома употребљивих метода које они користе како би изашли на крај са транзиционим хаосом и зато се она у таквим околностима законито саморепродукује.

Покушај да се, у размаку од свега пет година, упореде представе и ставови грађана Србије о корупцији – како би, бар посредно, могли да се извуку закључци о садашњем стању корупције у друштву – мора имати у виду напред наведене околности. Такво истраживање, наиме, мора поћи од сасвим умерених претпоставки о обиму промена које су се у међувремену могле додати. Представе које људи имају о корупцији су далеко подложније флуктуацијама у зависности од утицаја периода, тј. дате социјалне, економске и политичке ситуације, него што је то сама појава. Како се појам корупције најчешће везује за дисфункционалност државе и власти, слика коју јавност има о њој највише зависи од начина на који се опажају и оцењују актуелни политички процеси и њихови актери. Каткада, широко распострањено уверење да је власт непоштена и корумпирана представља један од начина да се изрази опште незадовољство политичком и економском ситуацијом у земљи, што је у транзицији иначе редовна појава. Ове представе, које су по природи ствари субјективне, могу додатно бити „обожење“ различитим политичким анимозитетима и ресентиманима у условима опште политизације друштва и оштре политичке подељености. У том смислу ваља тумачити некритичке оцене о стању корупције у Србији (карактеристичне не само за период Милошевићеве владавине, већ и за период после демократских промена), које често прецењују њен обим и интензитет, тј. драматизују стање ствари. Не само да се Србија сврстава међу земље са највишим степеном корупције у свету, већ се тврди да је она захватила цело друштво, да су сви политичари корумпирани и сл. Зависно од тога из којих друштвених структура потичу, ова претеривања не представљају ништа друго до производ разочараности у нову демократску власт, притисак на постојећи режим, односно начин да се изрази отпор променама политичког и економског система уопште.

Имајући све ово у виду, у покушају да упореде представе и ставове о корупцији у Србији у два различита периода – непосредно после политичког преврата и пет година касније – истраживачи су могли да пођу од свега неколико уопштених и ограничених хипотеза. Једна од њих је да промене у степену распрострањености корупције у друштву, па следствено томе и у перцепцијама корупције, у овом раздобљу, могу бити само умерене. Такође, да

су, евентуалне промене у перцепцији корупције у значајној мери повезане са неким видовима групних припадности, које су и саме посредоване не само социоекономским положајем, већ и доминантним политичким опредељењима њихових припадника. Надаље, да су субјективне процене о раширености корупције (па тако и промене које је могуће утврдити) јасније искристалисане када је реч о областима у којима су реформе највише одмакле, управо стога што су оне представљале неуралгичне тачке и бившег и садашњег система. Може се, исто тако, претпоставити да ће оне друштвене групације које показују већу критичност према систему уопште (посебно транзициони губитници) показивати склоност да прецене обим корупције и припишу га, пре свега, политичким представницима новог система; да ће опозиционо настројене групације, такође, показивати већу склоност да прецене обим корупције у односу на протекли период, а присталице режима (коалиције на власти) да прецене обим позитивних промена. Најзад, да ће генерације које су, у својим формативним годинама, социјализоване на чврстим моралним стандардима, у оквиру стабилног друштва, показивати већу нетолерантност према корупцији, а мањи морални цинизам од генерација које су расле у условима друштвених аномија.

Овим општим претпоставкама могуће је додати и неке специфичније, које се односе на феномен корупције у сваком друштву, или су особености свих посткомунистичких друштава. Међу најважније се убраја утицај образованости на опажање промена у нивоу корупције: образованији припадници друштва су способнији да уоче сложене облике испољавања овог феномена, његове узроке и суптилне промене.<sup>1</sup> Поред тога, треба поменути значајан утицај очекивања од промена система и власти (тј. осећања релативне депривације) као генералног фактора који утиче на оцене о динамици корупције у друштву: велика очекивања од реформи повећавају „нестрпљење” свих или неких припадника друштва, па тиме утичу и на степен њихове критичности (што значи, на потцењивање напретка у борби против ове негативне друштвене појаве). Најзад, фактори који су карактеристични за сва посткомунистичка друштва, а могу бити значајни у овом погледу, јесу недовољна транспарентност институција и процеса, која условљава недовољну информисаност, наслеђено неповерење грађана у државу, оштра политичка поларизација друштва која условљава смањену рационалност, односно раширеност представа о друштвеној стварности које су често „искривљене” постојећим предразсудама и стереотипијама.

---

<sup>1</sup> Мада то не значи да су образованији увек и најобјективнији процењивачи, будући да се и овде „умеће” фактор њихове доминантне политичке опредељености.

У истраживању које је, пре свега, поредбеног типа није било могуће проверавати све ове хипотезе. Стoga и истраживачки извештај који следи јесте пре дескрипција него покушај тумачења уочених промена у представи коју јавност Србије има о стању корупције у друштву у два посматрана периода.

## ОПАЖАЊЕ ФЕНОМЕНА КОРУПЦИЈЕ

### Да ли се корупција опажа као значајан друштвени проблем?

Проблем корупције у Србији већ деценију и по налази се у средишту пажње јавности. У транзиционим периодима, који су, по правилу, праћени наглим и дубоким социјалним раслојавањима, увек се повећава позорност људи према појавама (неоправданог) богаћења. Повећана осетљивост широких маса на кршење моралних норми, посебно од стране политичке елите, карактеристична је, такође, за периоде преврата, управо зато што они симболички означавају улазак у неки нови, бољи и праведнији поредак. Зато у оваквој друштвеној ситуацији људи често опажају проблем корупције као један од суштинских друштвених проблема и неретко га поистовећују са својим личним проблемима. Грађани Србије сврставају данас, као и пре пет година, проблем корупције међу најзначајније проблеме са којима се друштво суочава. Око 1/4 одговора (тј. 24%) којима се означавају најважнији друштвени проблеми Србије односи се управо на проблем корупције (проблем је поменут као први или други одговор).<sup>2</sup> У укупном поретку одговора који се тичу најважнијих друштвених проблема, корупција се сврстава иза егзистенцијалних проблема као што су сиромаштво (помиње га 47% људи) и незапосленост (45%); испред корупције је и проблем функционисања и опстанка политичког система – тј. проблем политичке нестабилности (34% од укупно датих одговора).

И онда када се посматрају само одговори у којима се неки од проблема истиче као неоспорно *најозбиљнији* (додељује му се *прво место* на ранг-листи значајних и озбиљних проблема са којима се данашња Србија суочава), корупција заузима високо, четврто, место. То, прецизније, значи да 1/10 популације означава управо корупцију као први и најважнији друштвени проблем – што је два и по пута мање учестало од проблема сиромаштва и двоструко мање од незапослености и политичке нестабилности, али је испред проблема криминала, лошег приређивања, лоше здравствене заштите, и сл. (Графикон 1).

<sup>2</sup> Испитаник је био у могућности да означи два проблема које сматра најзначајнијим (мултипл одговори). Подаци у заградама представљају проценат испитаника који спомињу неки од наведених проблема.

Поређење налаза из два периода, тј. 2001. и 2006., указују на то да се тек за један проценат смањио удео људи који корупцију виде као један од веома значајних друштвених проблема (10:11), што би могло да значи да се свест популације о његовом значају није много променила. Слично се може рећи и за опажање других друштвених проблема, о којима је слика углавном остала неизменјена, посебно када је реч о сиромаштву и политичкој нестабилности. Промене су највеће у случају „криминала“ (проблем који истиче готово двоструко мање грађана него раније – раније 9%, сада 15%) и „лоших међуетничких односа“ (троструко мање – некада 2%, сада 6%).

**Графикон 1. Најозбиљнији проблеми са којима се Србија суочава – прворангирани одговор**

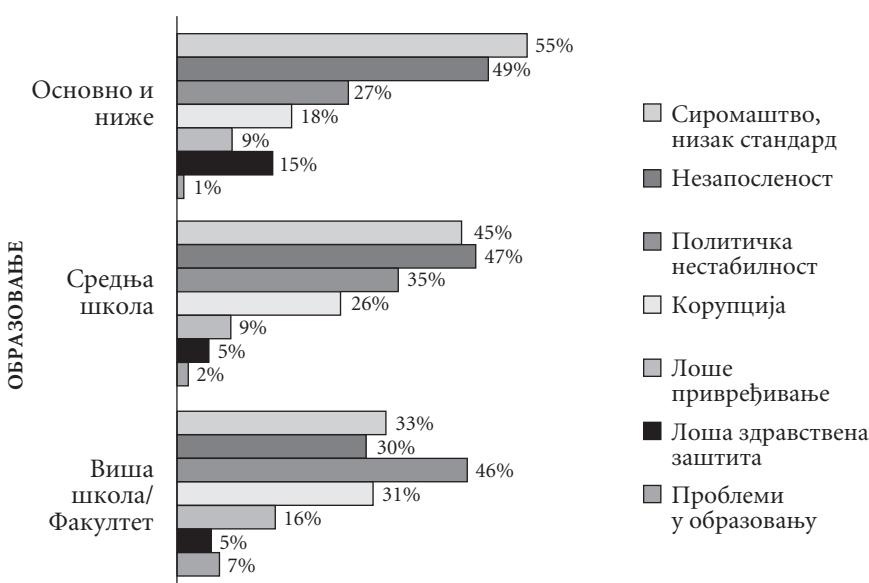


Када се упореде налази ова два истраживања (2001. и 2006.) види се и да се данас (за разлику од претходног периода) корупцији придаје већи значај него криминалу, мада обим позорности грађана у односу на тај проблем остаје релативно исти. Људи, очигледно, сматрају да се нова власт успешније „носила“ са проблемом криминала (иако је он још увек присутан) него са проблемом корупције. Могуће је, такође, да је у току протеклог периода, са убрзавањем процеса приватизације, корупција нужно постала друштвено упадљивија појава од криминала. Вероватно је да би значај овог проблема у представама људи био још наглашенији да га није потиснуо нови проблем друштвене патологије, исто тако нераздвојиво повезан са процесом реструктуирања привреде, а то је проблем незапослености. „Незапосленост“ је, пре пет година, као прворазредни друштвени проблем означавало свега 5% људи у Србији, а данас чак 24%. Такође, на приказу се види да док проценат

грађана који придају највећи значај криминалу опада, њихова забринутост због стања у образовању и здравству је у (незнатном) порасту. Истовремено, како је већ речено, области које се данас виде као знатно боље, или којима се не придаје толики значај као раније, јесу „лоше привређивање“ и „лоши међуетнички односи“, односно „загађеност околине“.

Мада је, уопштено посматрано, проблем корупције релативно високо рангиран, он не изазива подједнаку позорност свих социјалних групација. У контексту опште друштвене турбулентности, ово питање чешће постављају генерације између 35. и 45. године (које у овом истраживању, генерално, показују већу критичност према темпу друштвених реформи), као и образованије и најимућније категорије људи. Проблем корупције привлачи знатно мању пажњу испитаника нижег образовања који су, очигледно, преокупирани проблемима сиромаштва и незапослености (Графикон 2.). У извесној мери, овај проблем занемарују и најстарији, радно неактивни, суграђани. Поређење између региона у оквиру Србије показује да Београђани испољавају значајно већу, а Војвода-ћани нешто мању, забринутост због корупције него што то је случај са просечним становницима Србије.

**Графикон 2. Најзбиљнији проблем са којим се друштво суочава (постотак грађана који помињу проблем као први, односно други избор) према степену образовања**



## **Да ли се корупција доживљава и као значајан лични проблем?**

*Корупција се нешто учествалије ојажа као озбиљно друштвено пошићање него што се доживљава као значајан лични проблем. У рангу личних проблема, она је сврстана (како у укупној структури одговора, тако и међу прворангираним проблемима) на пето место. Лични проблеми који су грађанима важнији јесу сиромаштво и ниски стандард, незапосленост, политичка нестабилност и лоша здравствена заштита (Табела 1.). Пошто се два пута чешће помиње као друштвени него као приоритетан лични проблем, корупција се, очигледно, третира слично политичкој нестабилности и криминалу. Насупрот томе, сиромаштво или лоша здравствена заштита сматра се у већој мери личним него друштвеним проблемом. Када је реч о проблему незапослености, мада се он нешто учествалије помиње као најважнији лични проблем, разлика у броју оних који је виде као друштвени, односно лични, проблем је мања; то значи да се незапосленост генерално доживљава као угрожавајућа и погубна како за друштво у целини, тако и за појединца.*

**Табела 1. Најважнији друштвени, односно лични проблем 2006. године (постотак прворангираних одговора)**

Проблем	Друштвени	Лични
Сиромаштво, низак стандард	26,8	37,1
Незапосленост	23,9	27,4
Политичка нестабилност	20,3	11,0
Корупција	9,8	5,4
Криминал	8,7	3,7
Лоше привређивање	3,9	3,3
Лоша здравствена заштита	2,6	7,5
Лоши међуетнички односи	2,1	1,6
Проблеми у образовању	0,9	1,4
Загађеност околине	0,2	1,0
Друго	0,2	0,0
Не зна / Одбија	0,6	0,6

Доживљај корупције као примарног личног проблема посебно је карактеристично за људе између 30. и 45. године (тј. за генерације рођене између 1960. и 1975.), за оне који су високо образовани, запослени у приватним фирмама и материјално боље обезбеђени. Могуће да је овде реч о проблему који слој млађих приватних предузетника доживљава као посебно угрожавајући, будући

да корупцију виде више као сметњу, него као подршку бољем пословању и бржем економском напредовању.

Када се упореде подаци из два периода, види се да је број оних који на корупцију гледају као на основни лични проблем остао на нивоу од 5%, што може да утиче и на процену њене садашње раширености. Истовремено се за десетину *смањио број људи које лично посађаја сиромаштво* (са 48% на 37%), преполовио се број оних које погађа проблем криминала (са 9% на 4%), остала је тек трећина од некадашњег броја грађана које и лично брине лоше привређивање (са 9% на 3%), односно, загађеност околине (са 3% на 1%). Насупрот томе, осећање личне фрустрираности услед проблема незапослености изузетно се проширило – са некадашњих 9% на 27% популације (Графикон 3).

Графикон 3. Најважнији друштвени проблем доживљен као најважнији лични у два посматрана периода (2001. и 2006.)

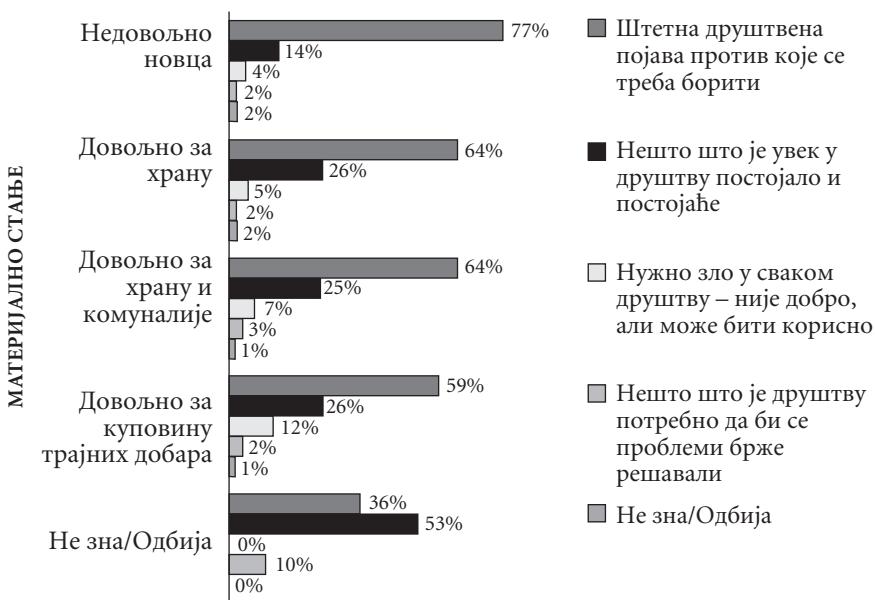


### Да ли се корупција доживљава као друштвено зло?

Претходно истраживање (из 2001. године) дало је основа да се закључи како у друштву Србије постоји, бар делимично, *навикавање* на неке појаве коруптивног понашања, односно да се његови поједини сегменти односе према овој појави са више трпљивости него неки други. Најновији подаци (из 2006. године) ближе одређују групе за које се може рећи да показују знаке навикавања на ову друштвено патогену појаву и упућују на неке закључке о мотивима који леже у основи ове толерантности. Налази показују да се, у периоду између два истраживања, мало повећао број грађана

који испољавају негативан став према корупцији, што значи да се и *толеранција према корупцији у друштву донекле смањила*. Године 2001., нешто више од 60%, а данас 66%, људи заузима бескомпромисно становиште изражено посредством тврђње да је корупција „нешто што је по друштво веома штетна појава, против које се на све начине треба борити“. Исто тако, нешто мањи број грађана (приближно 24%, у односу на некадашњих 29%) изражава једно фаталистичко становиште према којем је корупција „неминовна“ и „вечита“ појава у сваком друштву. Приближно 7% испитаника сматра да је корупција „нужно зло“ које може бити и корисно, а 3% да је она друштву чак потребна да би се проблеми брже решавали.

**Графикон 4. Мишљења о томе шта корупција представља, према материјалном стању испитаника**



У категорији најсиромашнијих налазимо изразито више оних који испољавају бескомпромисан став према корупцији (77%) него у осталим категоријама становништва. Сиромашни и незапослени се, такође, далеко мање од осталих саглашавају са неминовношћу постојања корупције у друштву (Графикон 4.). Транзициони губитници, очигледно, постају осетљивији на друштвене околности које доприносе све већем материјалном раслојавању друштва и виде корупцију као једну од препрека која их спречава да побољшају свој неповољан материјални положај. Насупрот томе, образованије групе испољавају већу реалистичност, заступајући став да је корупција инхерентна сваком друштву (34%).

Постоје, такође, индикативне разлике у поимању корупције као друштвеног зла између најмлађих и најстаријих група, које сугеришу закључак да *најмлађе категорије друштва (18-29 година) карактерише већи морални цинизам*. Овакве разлике испољиће се не само када је реч о схватању тога шта корупција представља, него и степена у којем се оваква појава осуђује и одбацује.

## Шта спада у корупцију?

Табела 2. Шта од следећег спада у корупцију?

Поступци	2006.	2001.
	%	
Давање новца државном чиновнику ради умањења пореза	92,1	89,8
Понудити новац саобраћајцу да вам не одузме возачку дозволу	90,7	84,9
Злоупотребити службени положај да би својој приватној фирми обезбедили добит	87,7	83,9
Одавање пословних информација другим људима ради личне користи	83,8	79,1
Користити везе да би неког близког ослободили војне обавезе	76,4	73,5
Интервенисати код неког високог чиновника да запосли Вашег рођака	75,1	64,3
Додатна накнада адвокату за помоћ оптуженом на суду	70,3	50,0
Дати поклон лекару да би посебно бринуо о вама	68,9	59,3
Давање предизборних прилога политичким партијама	68,4	43,9
Понудити противуслугу како би себи обезбедили одсуство са посла	66,9	63,1
Лично се обратити општинском посланику ради добијања грађевинске дозволе	62,8	53,0

Став према корупцији, било да је позитиван или негативан, по природи ствари, повезан је са њеним *дефинисањем*, тј. са свешћу о томе које радње и поступци се могу са њом повезати. У Србији, у том погледу, све је мање недоумица. Не само да се они у *приличној мери сајлашавају у операционализацији коруптивних радњи* (између 63% и 92% испитаника сагласно је око врсте поступака које треба убројити у корупцију) већ се, у међувремену, листа оваквих поступака *проширила*. Данас већи број људи у Србији него у претходном периоду препознаје корупцију у поступцима као што су „накнадне услуге адвокату”, „давање новца саобраћајцу да би се избегла казна”, „одавање пословних информација ради личне користи”, „давање поклона лекару”, „давање предизборних

прилога политичким партијама”, „потезање веза ради запошљавања рођака”, и сл. (Табела 2.). Ове промене могу да означавају слање утицаја који *обичајне норме* (пре свега, норма реципрочности) имају на појаву корупције, односно могу да укажу на успостављање неких нових правила понашања која могу позитивно да утичу на њено елиминисање. Чини се да је порасла свест људи о томе да су неке активности недозвољене, чак и ако не подлежу законским санкцијама, што значи да се кристалише и јаснији појам корупције. Оваква кристализација је, вероватно, последица намерне или ненамерне, едукације грађана о корупцији, која се спроводи посредством медија масовног комуницирања, владиних кампања, или активности цивилног сектора, и која је знатно појачана после 2000. године.

### **Мишљења о основним узроцима корупције**

Мишљења о основним узроцима корупције у Србији донекле су се променила у односу на претходни период, мада не суштински. Када се суди према учсталости појединих одговора,<sup>3</sup> постаје очигледно да становници Србије сада, као и пре пет година, сматрају да постоје три најважнија узрока корупције у друштву: *морална криза друштва* (која поспешује непоштење његових појединачних припадника), *ошиће сиромаштво* (што за неке људе подразумева нужност и оправданост кршења моралних стандарда), и *недовољна израђеност правне државе* (што условљава општу климу безакоња). Оно што се, делимично, променило јесте само учсталост са којом се наводи сваки од ових основних узрока. И ако се морална криза сматра најчешћим узроком корупције у нас, нешто већи број људи него раније тумачи је и као последицу општег сиромаштва, а нешто мањи број је види као последицу одсуства правне државе и владавине безакоња. Стиче се утисак да су овакве промене у схватањима узрока корупције део једног општијег процеса у којем се пажња јавности више усмерава на економска, него на правно-политичка, исходишта друштвених проблема (Табела 3.).

Тумачење узрока корупције (тј. учсталост појединих одговора) повезано је, бар једним делом, са социодемографским обележјима испитаника. Позивање на *моралну кризу* чешће се среће међу високообразованима, код градског становништва у целини, а посебно међу житељима Београда. Исти овај одговор знатно ређе налазимо код људи нижег степена образованости и међу сеоским становништвом. *Ошиће сиромаштво* најчешће наводе најслабије образовани, житељи села и најстарији грађани. Све оне групације које још живе у оквирима традиционалне моралности и, услед мањка образовања, поједностављено тумаче сложену

<sup>3</sup> Било је могуће дати до три одговора. Табела 3. даје преглед дистрибуције свих поменутих разлога (кумулативно).

друштвену стварност, схватају корупцију само као реакцију људи на егзистенцијалну изнудицу. *Одсуство правне државе* као извор корупције најчешће наводе студенти и најмлађи испитаници, а *недовољну ефикасност судске система* људи вишег степена образовања. Овакво тумачење корупције уклапа се у генерално критички однос према друштву и власти који је за ове групе карактеристичан.

**Табела 3. Основни узроци корупције у нашем друштву (кумулативно % укупно датих одговора)**

Узроци корупције	%
Неморал и непоштење, морална криза	52,0
Опште сиромаштво	51,0
Безакоње, непостојање правне државе	39,6
Неefикасност судског система	25,9
Политички систем	20,9
Лоше законодавство	19,0
Рат и санкције	15,5
Људска природа, људи су такви	13,6
Мале плате државних чиновника	11,0
Наслеђе претходног комунистичког система	09,4
Привредни систем	06,2
Недостатак јасне административне контроле	05,1
Мешање државе у привредне токове	03,4
Не зна / Одбија	00,8

### Најважнији узрок корупције

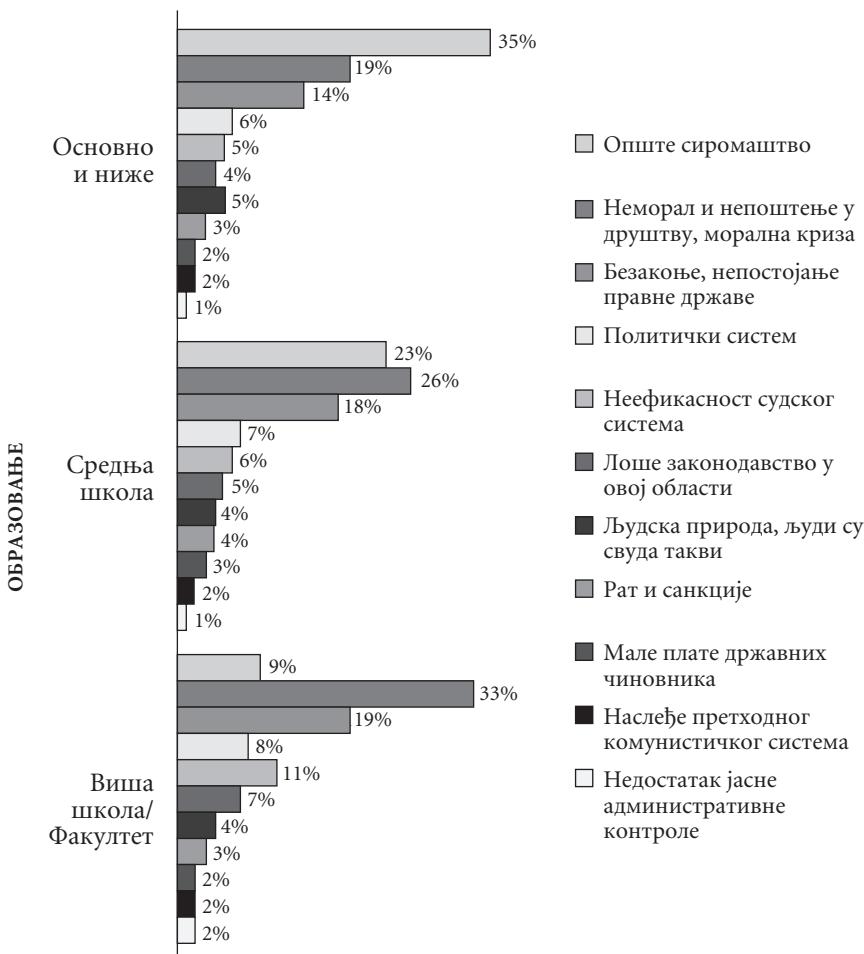
Нешто јаснија слика о томе шта јавност мисли о основним узрочима корупције у нас добија се на основу рангирања *најважније* међу њима. У целини посматрано, опште сиромаштво (25% одговора), морална криза (24%) и непостојање правне државе (16%) и даље се појављују као приоритетна тумачења. Међутим, поједине друштвене групе стављају у први план различите узроке, што пре свега зависи од степена образовања, типа насеља и региона. Опште сиромаштво је примаран узрок корупције за трећину људи са завршеном основном школом, петину оних са средњом школом и свега десетину факултетски образованих појединача. Када је реч о моралној кризи као главном узроку, редослед је управо обрнут: овај узрок истиче 19% најмање образованих, 26% средње образованих и 33% високообразованих (Графикон 5.). Најстарије генерације (преко 60

година), студенти и испитаници из руралних предела, у натпресечном броју истичу сиромаштво као најважнији узрок корупције; исти одговор је исподпросечно заступљен међу становницима градских подручја, Београђанима, најмуђнијима, запосленима у државним фирмама и припадницима млађе средње генерације (између 30 и 45 година).

Постоји један заједнички именитељ (односно, критеријум) који може да лежи у основи овако очигледне поделе грађана коју условљава тумачење узрочности феномена корупције: он се рефлектује кроз питање да ли се одговорност за корупцију приписује претежно *субјективним* факторима (неморал, непоштење људи) или *објективним*, спољашњим факторима (опште сиромаштво које је друштвено генерисано). Подела се односи, у ствари, на факторе на које појединци могу или не могу да утичу, који су ствар њихове природе и карактера, односно чији су узрок спољашње околности које су изван њихове контроле. Речју, постојећа тумачења главних узрока корупције у нашем друштву одражавају различита гледишта на друштвене и политичке догађаје који су обележили ово време, а која препознајемо и у мноштву других политичких ставова. За нека од ових тумачења карактеристично је да се одговорност за све негативне друштвене догађаје пребацује на припаднике друштва (њихов „менталитет“ или „национални карактер“); друга, пак, одговорност приписују спољашњим околностима или утицају објективних, политичких и економских, фактора („економска криза“, „негативна улога међународне заједнице“, дати политички и економски систем, и сл.). Значи, реч је о различитим атрибуцијама одговорности, које проистичу из општијих социјалних репрезентација, представа о друштвеној стварности које су карактеристичне за поједине друштвене слојеве.

Када је реч о трећем најважнијем узроку корупције који се наводи – тј. *нейоспојању правне државе и безакоњу* – несумњиво је да се у овом политичком контексту ради о критичком односу једног дела јавности према садашњем политичком *режиму* (коалицији на власти). Мада је, као појединачан одговор, овај узрок у популацији мање заступљен од два претходна, утицај оваквог тумачења на јавно мнење може бити далекосежнији. Наиме, постоји још неколико одговора који имају исти смисао („неefикасност судског система“, „лоше законодавство у овој области“, „недостатак јасне административне контроле“, „мешање државе у привредне токове“, „мале плате државних чиновника“) и могу да се сврстају у исту ову категорију објашњења у оквиру које се исходишка корупције приписују активностима или неактивностима датог режима. Мада међу појединим социјалним категоријама постоје разлике и у погледу других наведених узрока корупције, оне нису тако систематичне и доследне да би им се могао придати већи значај.

Графикон 5. Најважнији узрок корупције у Србији, према степену образованости



Када се упореде подаци из два истраживања и периода, показује да се данас међу узроцима корупције знатно учесталије наводи опште сиромаштво (25%:17%), односно да се нешто учесталије помињу „неморал и непоштење” (24%:20%) и „политички систем” (7%: 4%). С друге стране, ређе се наводе узроци као што су „непостојање правне државе” (16%:23%), „мале плате чиновника” (2%:4%) и „непостојање административне контроле” (1%:2%). Стиче се утисак да људи данас виде државу као (правно) уређенију, али друштво као сиромашније и нешто аномичније (Графикон 6). Када се упореде два периода према категоријама приписане одговорности за корупцију (да ли се нагласак ставља на објективне, субјективне или системске узroke) може се извести следећи хипотетички закључак: пре пет година преовлађивала је *системска* узрочност (тј. људи су приписивали узroke корупције, пре свега,

слабостима политичког система и режима), вероватно под утицајем велике политизованости друштва и општег антирежимског сентимента; јавност данас релативно балансирано (што значи објективније) расподељује „одговорност” за корупцију између различитих врста друштвених фактора и актера. *Објективније сагледавање узрока корупције* јесте, пак, први предуслов за њено успешније сузбијање.

**Графикон 6. Најважнији узроци корупције – поређење 2001. и 2006.**



## РАШИРЕНОСТ И ИНТЕНЗИТЕТ КОРУПЦИЈЕ

### Оцене раширености корупције у два периода

Веома је тешко поредити и тумачити психолошки смисао оцена које српско јавно мњење дају о обиму и интензитету корупције када им се питање постави у временској перспективи (значи, период који обухвата претходних десет и наредних десет година). У начелу, референтне тачке процењивања раширености корупције су различите, не само од појединца до појединца, већ и у оквиру различитих друштвених групација, и то зависно од њихових „транзиционих“ искустава, положаја у друштвеној структури и општих политичких опредељења. Ипак, претпоставка – која је садржана и у логици постављеног питања – јесте да ће људи обим и интензитет корупције процењивати, пре свега, према *политичком режиму* који је у датом тренутку био на власти. Стога одреднице „пре десет година“, „пре пет година“ и „данас“, у ствари, означавају периоде владања

социјалиста, досовске власти (непосредно после петооктобарског преврата) и данашње мањинске, коалиционе, владе. Ако се пође од ове претпоставке, унапред се рачуна да ће на процене утицати не само различито социјално, појединачно и групно, искуство већ и политичка, прорежимска или антирежимска, позиција испитаника. Међутим, док је у периоду Милошевићеве владавине ова подела била релативно једноставна (за и против његовог режима) данашњи политички живот Србије је вишеструко усложњен; посебно због чињенице да је влада мањинска, односно због сталне напетости која постоји између политичких ставова људи који заузимају две кључне државне функције.<sup>4</sup> Све ово би могло да услови још већу субјективност оцена које региструје овај субјективни индикатор присуства корупције у друштву.

Имајући ове ограде у виду, расподела субјективних оцена о раширености корупције у друштву у целини даје следећу слику (Табела 4):

Табела 4. Субјективне процене раширености корупције у нашем друштву у временској перспективи из два периода<sup>5</sup>

Период	Просечна оцена (1-5)	
	2006.	2001.
Пре десет година	3,6	-
Пре пет година	3,8	4,1
Данас	4,2	4,1
Кроз пет година	3,8	2,9
Кроз десет година	3,3	-

Ако се добијени подаци посматрају у целини, изгледа као да не постоје статистички значајне разлике у оценама раширености корупције из два периода. Проблем је, међутим, у томе што ниво статистичке значајности те разлике није могао да буде тестиран.<sup>6</sup> Другим речима, не може се доћи до једнозначног закључка о томе да ли је разлика статистички значајна или не, мада је по свему судећи у овом случају, *корупција, према оценама јавносити осијала на исјом нивоу*. Ипак, када се посматрају просечне оцене

<sup>4</sup> Председник државе у време у коме је обављено истраживање припадао је партији која тада није била део владајуће коалиције. Надаље, посебан проблем је шта су испитаници подразумевали под друштвом у целини, с обзиром на то да је истраживање спроведено пре референдума у Црној Гори, тј. раздвајања Србије и Црне Горе.

<sup>5</sup> Због разлике у облику постављеног питања не постоје подаци који се односе на десетогодишњи период из 2001. године.

<sup>6</sup> Будући да база података на основу којих су добијене оцене за 2001. године није могла да се реконструише, није било могуће да се оцени статистичка значајност разлике између било које оцене јавног мњења Србије за 2001. и 2006. годину.

које су давали припадници поједињих социјалних групација показују се разлике у виђењима које потврђују раније изнету претпоставку да судови о корупцији у значајној мери зависе од општих политичких опредељења испитаника (тј. наклоности или ненаклоности садашњем или бившем режиму). Наиме, исте оне групације које су и иначе испољавале мању критичност пре-ма периоду Милошевићеве владавине (старије генерације, пензионери, мање образовани, лошијег материјалног стања, житељи руралних насеља и Централне Србије, односно жене)<sup>7</sup>, склоне су да повољније оцене некадашње стање корупције (у добу од пре десет година). Насупрот томе, за млађе генерације, образованије, запослене у државним фирмама, имућније, становнике Београда и градова, као и Војводине – карактеристично је да строжије оцењују овај (Милошевићев) период. Подела није тако јасна када се посматра време непосредно после петооктобарског преврата из данашње перспективе: једни га виде као нагли преокрет у друштву у сваком, па и у моралном смислу, а други као наставак старијих, или умножавање нових, облика друштвене патологије (тако да су и процене неконзистентне). Међутим, веома се јасно види да су оцене *садашње* стања корупције у друштву које дају пензионери, испитаници без основне школе, најсиромашнији и незапослени, који при том, живе у градским подручјима – речју, сва градска сиротиња – знатно строжије. *Транзициони љубитељи смањирају да је друштво у већем степену корумповано него што то процењују остали припадници друштва.* Повољније оцене о раширености корупције дају, пре свих, студенти, односно најмлађи, становници села, а донекле, приватници и имућнији грађани. Што се тиче пројекције кретања обима корупције у *наредном периоду*, слично ономе што се могло запазити у претходном истраживању, јавност заступа оптимистичке ставове, тј. подржава уверење да ће се она постепено смањивати. Петооктобарски оптимизам је, ипак, у ових пет година, у приличној мери спланснуо, тако да је и очекивано  *побољшање стања у овој области сасвим умерено.* Подаци из Табеле 4. показују да су пре пет година људи били већи оптимисти, тј. да су очекивали да ће се обим корупције значајније снизити (изражено у просечним оценама од 1 до 5, са 4.1 на 2.9). Данас, грађани очекују да ће обим корупције у наредном периоду бити незнлатно смањен – са 4.2 на 3.8. Највећи пессимизам у погледу могућности смањења обима корупције у будућности исказују незапослени, житељи Београда, а мушкарци нешто више од жена.

<sup>7</sup> О чому се може закључити на основу налаза других истраживања, а посебно њихове изборне опредељености.

## Области у којима је корупција највише раширена

На Табели 5. приказане су просечне оцене о раширености корупције у појединим областима које су становници Србије дали у ова два посматрана периода. Приказ указује на две правилности. Прво, да се корупција оцењује као веома раширена појава у готово свим областима; то значи да постоје ипак релативно мале разлике у просечним оценама раширености корупције (на скали од 1-5 просечне оцене се крећу у распону од 2,9 до 4,2). Друго, да је у периоду од пет година дошло до *малих промена у датим проценама (средњим оценама)*, мада остаје неизвесно да ли су те промене статистички значајне.

Табела 5. Оцене степена распрострањености корупције у одређеним областима друштвеног живота (скала од 1 до 5)

	2006.	2001.
Правосуђе	4,1	4,2
Царина	4,0	4,7
Политичке странке	4,0	3,8
Државни врх	4,0	3,8
Полиција	3,8	4,1
Здравство	3,7	4,0
Републичка управа	3,7	3,8
Градска управа	3,7	3,8
Општинска управа	3,6	3,8
Друштвена (државна) предузећа	3,6	4,0
Јавна предузећа (ЕПС, ПТТ, ...)	3,3	3,8
Приватна предузећа	3,2	3,7
Школство	2,9	3,2

Судећи према просечним оценама раширености корупције, ова појава се најчешће приписује *правосуђу, царини, политичким странкама и државном врху*. Пре пет година редослед је био нешто другачији: грађани су имали представу да је корупција високо заступљена, пре свега, на Царини, затим, у Правосуђу, Полицији, Здравству и Државним предузећима. Мада су данас оцене које грађани дају о свим овим областима донекле ублажене, а добијене разлике у просечним оценама из два периода нису статистички значајне, могуће је запазити извесне промене. На пример, међу прве четири институције о којима влада уверење да су високо корумпиране (просечна оцена 4 и више) сада су укључене политичке странке и државни врх, што раније није био случај. Исто

тако, из категорије највише корумпираних изостављени су Полиција, Здравство и Државна предузећа (они прелазе у категорију средње корумпираних, просечна оцена 3-4). Школство и даље задржава најнижу просечну оцену корумпованости (испод 3).

Када се проучавају просечне оцене о заступљености корупције које дају поједине друштвене групе, могу се запазити извесне разлике, зависно од области која се процењује. Ове разлике је тешко једнозначно објаснити, будући да на оцењивање утичу различити међудејствујући фактори: интереси везани за појединачне области, актуелна и формативна искуства, политичке инклинације, као и резултујућа позиција групе у токовима транзиције (транзициони добитници или губитници). Стога ћемо, овде, описати само неке, најкарактеристичније, разлике. Тако, корупцију у правосуђу истичу нарочито запослени у државним фирмама и становници Београда; корупцију на царини – високо образовани, запослени у државним фирмама, из градских насеља и Београда; корупцију у здравству – сиромашнији, запослени у државним фирмама, они који живе у Београду, а жене више него мушкарци; корупцију у политичким странкама –сиромашнији грађани, из Војводине, градска популација, а знатно мање најмлађи, најобразованији, студенти, насељени у Централној Србији; и најзад, корупцију у државном врху – најчешће истичу генерације између 30-45 година, они без довољно новца, из Централне Србије, а знатно мање Београђани.

Када се генерално посматрају оцене стања корупције у нас које дају поједине социоекономске групације може се запазити да неке категории људи доследно показују повећану, односно смањену критичност. Наглашено критични (што значи да дају изнадпросечне оцене раширености корупције за више од седам до девет области) јесу: генерације између 30. и 45. године (оне чија је генерацијска особеност да су у својим формативним годинама прошли кроз антисистемску и антирежимску социјализацију); високо образовани (који су и најбоље информисани), они који раде у државним фирмама (за које се зна да управо пролазе кроз фазу убрзане приватизације) и становници Београда. Мања критичност је посебно карактеристична за сеоско становништво, најмање образоване, односно за домаћице (што се може тумачити као комбинација фактора образованости и недовољне информисаности).

Просечне оцене не могу да пруже праву слику о представама које припадници друштва имају о корупцији у Србији. Неопходно је приказати још и податке о томе колики постотак људи сматра да је у појединим областима друштвеног живота корупција „веома присутна”, односно колико је оних који мисле да ове појаве у неким областима „уопште нема”. Ове пропорције одговора приказане су на следећем графикону (Графикон 7.)

Графикон 7. Процент грађана који сматрају да је корупција у датим областима распрострањена (потврдан одговор), односно да уопште није распрострањена (одречан одговор)



На овај начин приказани, налази показују да је школство једина област друштвеног живота у којој корупције, према мишљењу грађана, више нема, него што је има (већи број грађана одриче, него што прихвате њено постојање). Када се посматрају само оне области друштвеног живота за које се учествалије везује постојање корупције, првих пет области остају исте као и раније, мада је редослед нешто другачији. Највећи део популације (2/3 и више) означава правосуђе (72.7), државни врх (67.2), политичке странке (65.5), царину (65.0) и полицију (62.1) као области са највећим степеном корупције; док су приватна предузећа (35.3) и школство (24.7) у дну лествице корумпираности (1/3 и мање). Разлике у степену критичности између појединачних категорија грађана, када се одговори групишу на овај начин, мање су него када се посматрају просечне оцене које они дају. Сада се стиче утисак да су ове разлике пре ситуационе, него системске, природе. То значи да су производ акумулираних спорадичних искустава, а не карактеристика социоекономског положаја (положаја у друштвеној структури).

Поређење налаза из два испитивана периода, 2001. и 2006. године, указује на знатне промене у перцепцијама раширености корупције у појединачним областима друштвеног живота, односно у оквиру појединачних институција. Тумачења ових разлика, међутим, никако не би требало да буду поједностављена. Ваља, наиме, поново подсетити на то да, према просечним оценама степена раширености корупције, нема статистички значајних разлика између 2001. и 2006. Када се поређење и врши према процентима оних

који за поједине области везују знатну раширеност корупције, може се, шта више, закључити да се стање у многим областима друштвеног живота оцењује као боље него пре ( тј. да се сматра како данас има мање корупције него раније). Значајно је истаћи да се Правосуђе, опет, нашло у самом врху по степену процењене корумпираности, а оцене обима корупције у овој области остале су приближно исте. Међутим, *ујадљиво се смањио број трађана који сматрају да је корупција присућна на царини (са 84% на 65%), у Полицији (са 76% на 62%), здравству (74% на 58%), приватним, државним и јавним предузетима и, донекле, у општинској управи*. Судећи према одговорима, *кризичност јавности према државној и политичкој власти је значитио пораста*. Разлике су посебно упадљиве у оценама корумпираности самог државног врха (раније 54%, сада 67%), односно политичких странака (раније 51%, сада 66% (Графикон 8)). Пошто је критици изложена не само врховна државна власт, већ и политичке странке – може се претпоставити да се примедбе у овом погледу односе на све истакнуте политичке актере, односно сферу политике уопште.

**Графикон 8. Процент грађана који сматрају да је корупција у датим областима присутна (потврдан одговор) у два периода**



Можемо да понудимо два могућа објашњења неповољније представе грађана о корумпираности српских државника и политичара. Једно објашњење јесте да су разлике у оценама упадљиве зато што је у петогодишњем периоду дошло до слабљења победничке петооктобарске еуфорије, када су се како за промене, тако и за њихове носиоце везивала *прећерана очекивања* која су, као таква, морала бити изневерена. Грађани данас изражавају своје

разочарање на тај начин што политичким актерима новог система приписују кривицу за корупцију. Као што су многи припадници друштва петог октобра били задовољни пуком персоналном променом власти, тако се сада тој *персонализованој* власти (а не институцијама или нужностима процеса транзиције) приписује лична одговорност за изневерене наде. Друго објашњење односи се на чињеницу да су са доласком нових власти отворене многе корупционашке афере „на врху“ које су дуго биле скривене од очију јавности. Пошто су корупционашки процеси и механизми сада постали транспарентнији, а грађани боље обавештени о њима – формира се представа да корупције има више и да је, углавном, везана за носиоце власти. Овај налаз се, иначе, чини парадоксалним пре свега зато што је у супротности са проценама грађана да постоји напредак у изградњи институција и успостављању правне државе у нас, које су дате у истом овом истраживању. Такође, евидентно је да се три кључне области за које се некада везивала корупција сада повољније оцењују – царина, полиција, здравство. У јавности, очигледно, постоји свест о озбиљним реформским захватима у овим конкретним областима што само по себи може бити довољно да се и стање корупције види у повољнијем светлу. Исто се може рећи за оцене постојања корупције у државним и јавним предузећима. Најзад, то што већина грађана сматра да у приватним предузећима такође има мање корупције може бити последица уверења да су предузете неке неопходне реформе и у овој области привредног живота (пореске реформе), све у склопу изградње правно уређене државе.

## Установе у којима је корупција значајно рашириена

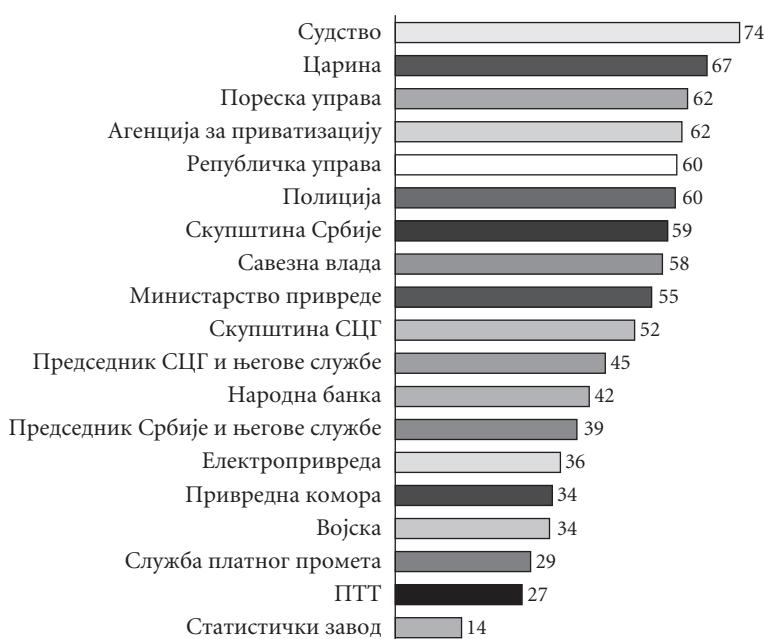
### У којим установама има корупције?

Проширена листа *уставанова* која је понуђена испитаницима са задатком да процене да ли у њима уопште има корупције, односно који је ниво корупције за њих карактеристичан, даје нешто прецизнију слику о представи која о овим установама постоји у јавности, а, узгред, говори нешто и о представи о укупном нивоу корупције у друштву у целини. Пропорције оних који сматрају да је корупција рас прострањена у датим установама, односно да корупције уопште нема, даје следећу слику (Графикон 9):<sup>8</sup>

Одговори показују да постоји раширено уверење да корупције има у свим кључним установама наше друштва. Највећи проценат љубаврдних одговора о постојању корупције испитаници дају за Судсаво (74%), а најмање за Стапистички завод (14%).

<sup>8</sup> Приказани су проценти одговора на питање да ли уопште има корупције (без обзира на степен изражености) или уопште нема корупције у датој установи.

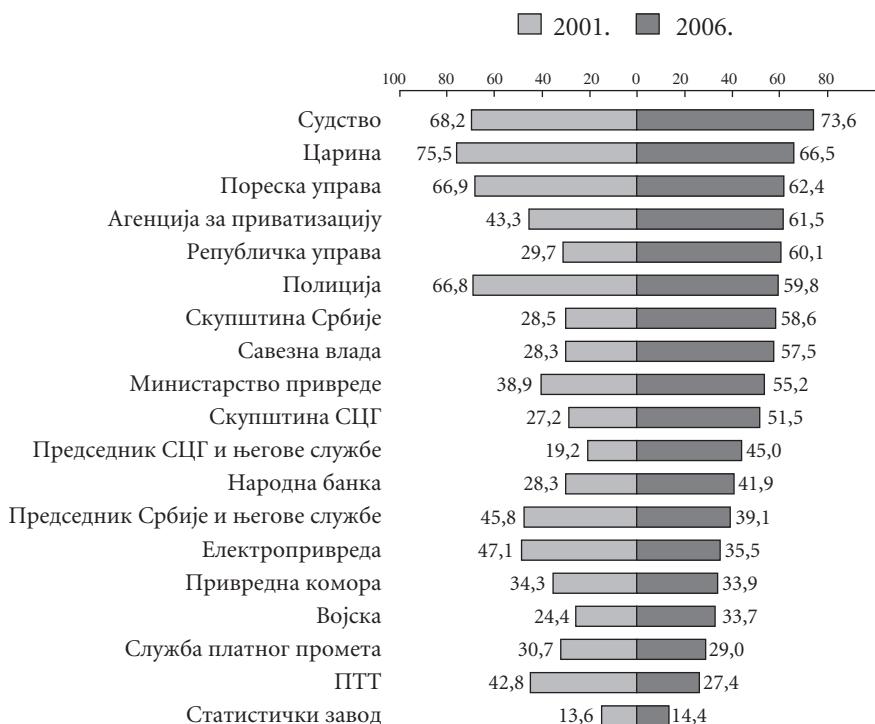
**Графикон 9. Да ли је корупција распострањена у следећим институцијама (% одговора „распострањена“)?**



Поређење два периода (2001-2006.) показује да се знатно *повећао постојанак трајана који верују да је корупција засићујењена у:* Агенцији за приватизацију (43% на 62%), Републичкој влади (са 30% на 60%), Скупштини Србије (29% на 59%), донедавној Савезној влади (28% на 58%), Министарству привреде (39% на 55%), донедавној Скупштини СЦГ (27% на 52%), донедавном Председништву СЦГ (19% на 45%), Народној банци (28% на 42%), знатно мање Војсци (24% на 34%) и, донекле, у Судству (68% на 74%); значајније се смањио када је реч о Царини (са 76% на 67%), Полицији (867% на 50%), ЕДБ (47% на 36%), ПТТ (43% на 27%) и донекле Председнику Србије и његовим службама (46% на 39%) (Графикон 10).

Када се посматрају промене у процентима одговора да корупција *уопште није распострањена* (тј. одговори који негирају постојање корупције у датим установама) добија се комплементарна слика: највеће смањење броја оних који *не верују да је корупција присутна* постоји у случају Војске (са 41% на 28%), Председника СЦГ (са 48% на 17%), Народне банке (са 28% на 17%) и Скупштине СЦГ (са 28% на 11%), Савезне владе (са 29% на 10%), Скупштине Србије (са 28% на 9%) и Републичке владе (са 28% на 9%). Представа је повољнија када је реч о Царини, Статистичком заводу, ПТТ, ЕДБ, Служби платног промета, Председнику Србије и његовим службама, Привредној комори и Пореској управи, а

**Графикон 10. Колико се променила слика о постојању корупције у следећим установама у два периода (% потврдних одговора – „распрострањена“)**



остаје непромењена о Судству и Агенцији за приватизацију (наводимо само значајније промене).

#### *Просечне оцене нивоа распрострањености корупције*

*Просечне оцене које изражавају мишљење грађана о обиму корупције у датим установама (на скали од 1-5) донекле мењају њихов редослед на ранг-листи корумпированости. Пре пет година, корупција се најчешће повезивала за установе као што су Царина, Пореска управа, Судство и Полиција. Председништво тадашње СРЈ, Статистички завод и Војска биле су означене као установе у којима је обим корупције најмањи. Данас, Судство, Царина и Пореска управа и даље се налазе у врху листе, али се међу њих „уденула“ Агенција за приватизацију – која се, са некадашњег петог, попела на треће место на ранг-листи. Војска, ПТТ и Статистички завод остају ниско на зачељу ранг-листе корумпированости. Занимљиво је видети које су све институције значајније промениле рангове у односу на претходни период, и ако ово поређење може да послужи само као илустрација, пошто не постоје статистички значајне разлике у просечним оценама обима корупције у два периода*

(2001. и 2006.). Значајно су промениле свој коруптивни „рејтинг“ Републичка скупштина, Савезна влада и Републичка влада: оне су се попеле са 11-13 на 5-8 место. Председништво СЦГ се преместило са 18. на 11-12 место, а Скупштина СЦГ са 14-15 на 11-12 место. Знатно нижи ранг су добили Привредна комора, Председник Србије и његове службе, Електропривреда, Служба платног промета и ПТТ; остале установе нису значајније промениле место (Табела 6).

Табела 6. Ранг-листа установа према средњим оценама распирености корупције

	2001.		2006.	
		Ранг		Ранг
Судство	4,1	<b>1</b>	4,1	<b>2-4</b>
Царина	4,0	<b>2</b>	4,3	<b>1</b>
Агенција за приватизацију	4,0	<b>3</b>	3,8	<b>5</b>
Пореска управа	3,9	<b>4</b>	4,1	<b>2-4</b>
Републичка влада	3,8	<b>5-8</b>	3,1	<b>11-13</b>
Скупштина Србије	3,8	<b>5-8</b>	3,1	<b>11-13</b>
Савезна влада	3,8	<b>5-8</b>	3,1	<b>11-13</b>
Полиција	3,8	<b>5-8</b>	4,1	<b>2-4</b>
Министарство привреде	3,7	<b>9-10</b>	3,5	<b>8-9</b>
Скупштина СЦГ	3,7	<b>9-10</b>	3,0	<b>14-15</b>
Председник СЦГ	3,5	<b>11-12</b>	2,4	<b>18</b>
Народна банка	3,5	<b>11-12</b>	3,0	<b>14-15</b>
Привредна комора	3,3	<b>13-14</b>	3,5	<b>8-9</b>
Председник Србије	3,3	<b>13-14</b>	3,6	<b>6-7</b>
Електропривреда	3,2	<b>15</b>	3,6	<b>6-7</b>
Служба платног промета	3,1	<b>16-17</b>	3,4	<b>10</b>
Војска	3,1	<b>16-17</b>	2,7	<b>16</b>
ПТТ	3,0	<b>18</b>	3,5	<b>8-9</b>
Статистички завод	2,5	<b>19</b>	2,6	<b>17</b>

У којој установи је корупција највише распострањена?

Уколико желимо да добијемо још прецизнију слику о представама које се везују за поједине установе, можемо да поредимо проценте људи који сматрају да је корупција баш у тој установи *највише* распострањена, односно да посматрамо ове оцене у временској перспективи (Графикон 11).

**Графикон 11. У којој установи је корупција највише распрострањена?**  
 (% одговора у два периода)



Овај приказ нам показује да 2006. године знатно већи проценат људи него 2001. године означава следеће установе као *највише корумпиране*: Судство (са 12% на 22%), Агенцију за приватизацију (са 4% на 14%), Републичку владу (са 2% на 7%), Народну банку и Савезну владу (двеструко већи проценат). Највеће смањење постотка оних који их „жигошу” као расадник корупције забележен је код Царине (са 31% на 14%), али значајне разлике постоје и када је реч о Полицији, Министарству привреде и Електропривреди. Ваља рећи да се повећање критичности у погледу стања у судству, Агенцији за приватизацију и Републичкој влади могу повезати са убрзаним процесом приватизације, а пре свега са неколико афера које су током протеклог периода изазвале највећу пажњу медија, па онда и јавности („Књаз Милош”, „Новости” итд.). Такође, медијска пажња је била усрдсрежена на неке од „процеса века” и корупционашке афере у којима је целокупно судство било посебно изложено суду (и осуди) јавности.

Када се испитаницима постави питање у којој је установи корупција *најмање застапљена* издвајају се установе као што су Статистички завод (29% одговора), Војска (16%), ПТТ (10%) и Председник

Србије и његове службе (7%). Број оних који мисле да је у некој другој од наведених установа корупција најмање заступљена је готово занемарљив (испод 5%).

### *Који управни и политички органи власници су „носиоци“ корупције?*

Данас, као и пре пет година, већина у Србији процењује да је пре-тежан део јавних посленика, административних чиновника и политичара, како на локалном тако и на републичком нивоу власти, умешан у коруптивне радње. При том, оцењује се да корупције има на републичком нивоу нешто више него на локалном, као и да су државни службеници мање корумпирани од политичара. Све у свему, приближно 3/4 грађана оцењује да су чиновници из републичке управе у различитом обиму умешани у корупцију, а то исто мисли 2/3 грађана када је реч о чиновницима на локалном нивоу управе (у средини у којој живе). Преовлађујући модалитет одговора, у оба случаја, јесте да је „већина у то умешана“.

**Табела 7. Процене расирености корупције међу државним службеницима на нивоу републичке и локалне управе**

	Републичка управа	Локална управа
Готово сви су у то умешани	21,7	16,9
Већина је у то умешана	49,8	46,0
Само неки су у то умешани	24,2	31,7
Готово ни један није у то умешан	00,1	00,5
Не зна / Одбија	04,1	04,9

Између различитих социјалних категорија нема великих разлика у проценама, што наводи на закључак да су процене дате пре као израз јенерално повећане критичности према (политичари) управне властима него као одраз осуђености у остваривању специфичних групних интереса. Мада то што су оцене паушалне не мора да значи да су неосноване, ваља имати у виду да је однос према државној администрацији често посредован политичким опредељењима и идентификацијама, што овде, изгледа, није случај. Унисоност судова које испољавају јавно мњење, у овом случају, може да значи да се оцењује укућан учинак управне администрације, а не само обим корупције у одређеним доменима. Овако недиференцирано приписивање коруптивности „већини“ државних службеника одражава, рекли бисмо, генерално и генерализовано неповерење грађана у државну управу које је пандан некадашњој преовлађујућој етатистичкој свести из доба самоуправног социјализма. Како многи други показатељи указују на још снажна упоришта етатистичке свести

у народу, посебно на носталгију за некадашњом патерналистичком улогом државе у обезбеђењу егзистенције појединца, ови налази могу бити потврда једног у основи амбивалентног става србијанског друштва према државној управи, који је последица њене неделотворности. Још недовољно реформисана, прегломазна и неефикасна управа на републичком и локалном нивоу – неспособна да оствари или заштити права грађана – доживљава се као корумпирана, што значи да се свест о *системској мањкавости* замењује за *моралну дискредитацију*.

Не постоје велике разлике између два периода у погледу оцењивања корумпираности републичке и локалне управе. Сасвим мало је ублажена оцена о корумпираности државних чиновника на локалном нивоу, када се суди према просечној оцени. Такође, данас двоструко мањи број људи одбија да одговори на оваква питања, што говори или о већој отворености људи (мање страху?) или већој транспарентности институција (или обоје).

**Табела 8. Процене раширености корупције међу политичарима на нивоу републичких и локалних органа власти**

	Републичка управа	Локална управа
Готово сви су у то умешани	23,5	18 ,9
Већина је у то умешана	48,2	45,4
Само неки су у то умешани	24,0	30,4
Готово ни један није у то умешан	00,1	00,4
Не зна / Одбија	04,2	04,8

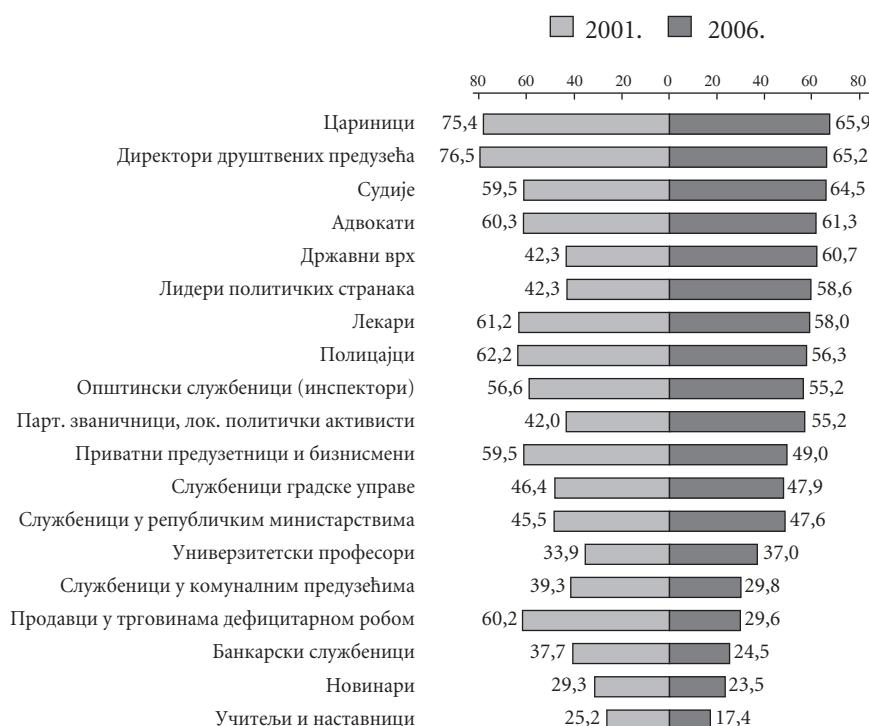
Веома слична дистрибуција одговора добија се када се исто питање постави у односу на корумпираност политичара у републичким и локалним органима власти. И у овом случају постоји већа критичност према републичком, него према локалном нивоу власти, и то у односу 3/4 наспрам 2/3 оних који мисле да су сви или већина политичара корумпирани. Велики број људи (посебно мање образованих), претпостављамо, не разликује довољно државну управу од политичких органа власти, тако да се овим може објаснити и сличност датих процена корумпираности њихових припадника. Уз претпоставку да се државна власт, на субјективном нивоу, изједначава са политичком, можемо да применимо сва претходно дата тумачења овако генерализованих критичких оцена државних и политичких органа власти (тј. раширене представе о високом степену њихове корумпираности) која постоји у јавности.

### **Које су групе и професије „носиоци“ корупције?**

Према доминантној представи о корупцији коју јавност у нас има, *јавни посленици свих професија склони су да учествују у корупцији*,

*мага не сви у исјој мери.* Проценат одговора којима се потврђује да *исјој мојућносји* да су неке од професија наведених на листи подложне корумпирању креће се од 17%, када се ради о учитељима и наставницима, до 66% када је реч о цариницима. У односу на мишљења о истој ствари из 2001. године, постоје извесне сличности, али и упадљиве разлике – како у редоследу професија, тако и у процени њихове подложности корумпирању. На Графикону 12. приказани су ови проценти за сваку професију појединачно, и то упоредно за два временска периода у којима је истраживање обављено.

Графикон 12. Оцене вероватноће да су следеће професије умешане у корупцију



Како показују ови подаци, корупција се *најмање везује за настапавнике и учитеље* (17% одговора), а *највише за царинике* (66%), *директоре друштвених предузећа и судије* (по 65%). Адвокати, државни врх, лидери политичких странака, лекари, полицајци, општински инспектори, партијски званичници и локални политичари – сврставају се, такође, међу оне за које већина грађана верује да су повезани са корупцијом (изнад 50% одговора).

Мада је редослед професија које се налазе на самом врху и дну „хијерархије корумпованости“ остао исти као и 2001. године, ипак се може рећи да је дошло до значајних промена у односу на представу

која је о основним „носиоцима“ корупције владала у претходном периоду. Данас се корупција знатно чешће везује за државни врх (заступљеност одговора је порасла са 42% на 61%) партијске лидере (са 42% на 59%) и партијске званичнике, односно локалне политичке активисте (са 42% на 55%), а то значи за политичку елиту у целини. Овај налаз – да се корупција у значајно већој мери него пре некога година везује за политичку елиту – одражава, у суштини, разочарање јавности у све политичке актере који су извели петооктобарски преврат. Овакво разочарање је нужна последица некадашње масовне, некритичке, подршке новим властима и само друга страна некадашњих неоправданих нада које су улагане у будућност, у контексту масовне постоктобарске евфорије. У новој политичкој елiti јавност је, наиме, гледала не само носиоце промена које друштву треба да донесу социјални и економски бОљтак, већ и гаранте моралног прочишћења друштва. Недискриминативност и неоправдана генерализација негативних судова у општој корумпираности политичара намећу утисак да су садашња веровања, у својој суштини, један од начина на који јавност разрешава фрустрације које у транзиционом периоду, нужно, изазивају реформски захвати и убрзана приватизација. Ширењу оваквих стереотипа допринело је и неколико већих корупционашких афера које су у међувремену откривене а, пре свега, његова честа инструментализација у сврхе (медијског) срамоћења и дезавуисања противника у међусобним политичким обрачунима.

Јавност, ипак, није остала слепа за покушаје реформисања појединачних области друштвеног живота које су некада били озлоглашени као високо корумпиране. Мада се и даље сматрају носиоцима корупције, цариници, директори друштвених предузећа, приватни предузетници, службеници комуналних предузећа, продавци у трговинама дефицитарном робом, банкарски службеници, а донекле и полицајци, у овом контексту се помињу у знатно мањем обиму. Можемо закључити да већина грађана, ипак, проценује како је корупција мање изражена тамо где су започете или извршене реформе; или, другачије речено, да се реформисање неких области види као успешна брана против корупције.

### **Представа о корупцији у пословима јавних набавки**

Садашње истраживање потврдило је претпоставку да се корупција најчешће везује за послове јавних набавки (тендера), тј. да се сматра њиховом неизбежном пратећом појавом, посебно у доба транзиције. Мада су нове власти много тога предузеле у законском смислу да учине процедуре јавних набавки транспарентним, судећи према просечним оценама о раширености корупције код ових послова, она је још увек високо засићујећа у свим областима – највише у државној управи и при организовању јавних радова (3.9), а најмање у образовању (3.2). (Табела 9)

**Табела 9. Раширеност корупције у пословима јавних набавки у одређеним областима (просечне оцене)**

	2006.	2001.
Државна управа	3,9	3,9
Јавни радови (обнова земље)	3,9	4,2
Здравство	3,8	4,1
Полиција	3,8	4,0
Јавна предузећа	3,7	3,8
Војска	3,4	3,2
Образовање	3,2	3,3

Запослени у државним фирмама, становници градских насеља, односно, Београђани, показују већу скепсу када је реч о корупцији приликом јавних набавки у свим наведеним областима.

Нешто јаснија слика о ставовима испитаних може се добити анализом података о постотку оних који сматрају да корупција постоји, односно не постоји, приликом спровођења тендера у свакој од наведених области. Око две трећине људи мисли да је корупција још увек присутна код организовања јавних набавки у државној управи, спровођењу јавних радова, у здравству и у полицији; око половине сматра да корупција утиче на исходе тендера које спроводе јавна предузећа; нешто мањи број оцењује да је има у војсци, а најмање њих мисли да постоји и у сferи образовања (трећина). У односу на претходни период, донекле се повећао број оних који сматрају да корупција постоји у врху државе (са некадашњих 56% на 62%), а смањио број оних који то исто мисле о здравству (са 71% на 59%) и полицији (са 67% на 58%) (Графикон 13.)

**Графикон 13. Раширеност корупције у пословима јавних набавки у одређеним областима (% потврдних одговора)**



Када се подаци прикажу на други начин, тј. када се суди према постотку оних одговора којима се обавају мочућности постојања корупције приликом јавних набавки, долазимо до закључка да јавност, у ствари, опажа значајно побољшање стања у свим областима у односу на 2001. годину (Графикон 14).

Графикон 14. Раширеност корупције у пословима јавних набавки у одређеним областима – проценат негативних одговора („нема корупције“)

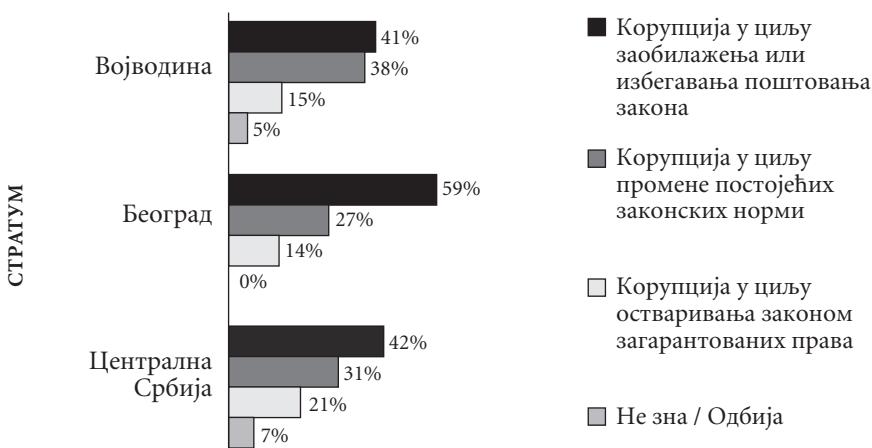


### Најчешће заступљени видови корупције и њихове друштвене последице

Мада су исходишта корупције, посебно у земљама транзиције, вишестрана, њена разорност (како са становишта функционисања друштвених институција, тако и целокупног друштва) знатно је појачана онда када она стекне и своје правно упориште. Уколико је корупција инхерентна карактеристикама правног система не само да се отвара далеко шири простор за њено деловање већ је такву праксу, прикривену „легализацијом“, знатно теже открити. Јавност у Србији, изгледа, показује довољну осетљивост у односу на ову повезаност правних норми и коруптивног понашања. У нашем истраживању је утврђено да приближно половина (45%) грађана сматра да се корупција у друштву најчешће користи у циљу избегавања законски прописаних обавеза; то посредно говори о раширеном мишљењу да постоје одређене слабости, или „грешке“, правног система које такво нешто омогућавају. Ако је судити по добијеним одговорима у овом погледу се, у односу на ранији период, ништа битније није променило. Међутим, грађани, такође деле уверење да сам процес реформисања правосудног система крије у себи опасност од уплива корупције: у друштву се, наиме, шири, и раније изражена бојазан да би корупција могла да има знатног утицаја на доношење нових и промену старијих закона; другачије речено, да законодавна тела могу бити подложна корумпиранју (некада 24% сада 32% одговора). Учинак корупције на доношење закона грађани сматрају потенцијално најопаснијим, пошто се на тај начин неправда озакоњује, у складу са правилом „Нема

горе тирадије од лоших закона". Корупција која се спроводи у циљу заобилажења или избегавања закона чешће се истиче у Београду него у осталим регионима Србије (59%), а ону чији је циљ промена постојећих законских норми, изнадпросечно наглашавају у Војводини (38%) (Графикон 15).

Графикон 15. „Који је од следећих видова корупције највише заступљен у нашем друштву”, према региону

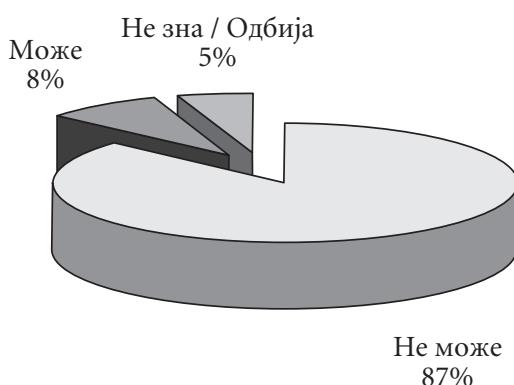


Занимљиво је да мањи део јавности (око 1/5), како сада тако и пре пет година, обраћа пажњу на опасност од корупције која се користи у циљу остваривања њихових законом загарантованих права. Из тога би се могла извучији претпоставка да овај вид корумпирана друштво више толерише од осталих. Могуће објашњење је да појединци често користе чињеницу да им је нарушено неко грађанско право као субјективан изговор и оправдање сопственог кршења моралних норми, тј. прибегавања коруптивној пракси, што представља још једну потврду претпоставке да сама дисфункционалност система ће генерише корупцију. Разумљиво је да овај облик корупције, којом се спречава остваривање законом загарантованих права грађана, погађа више од осталих оне чији основни проблем јесте незапосленост.

Када се одговори посматрају у целини, стиче се утисак да се, ипак, постепено смањује толеранција друштва на корупцију: ранијих година 75%, а сада 87% припадника друштва сматра да ни један вид (или мотив) корупције не може да буде оправдан или „користан” (док свега 8% сматра да има облика корупције корисних по друштво). Значи, данас упадљиво мањи број људи него пре пет година негира штетност корупције, оправдава је, или чак сматра корисном.

Београђани (93%) и становништво Централне Србије (88%) показују (статистички значајно) већу осетљивост на све видове корупције него становници Војводине (80%). Војвођани, односно образованији и материјално обезбеђенији грађани изражавају (статистички значајно) већи морални цинизам, изражен кроз увеђење да корупција, под одређеним условима, може бити корисна за друштво.

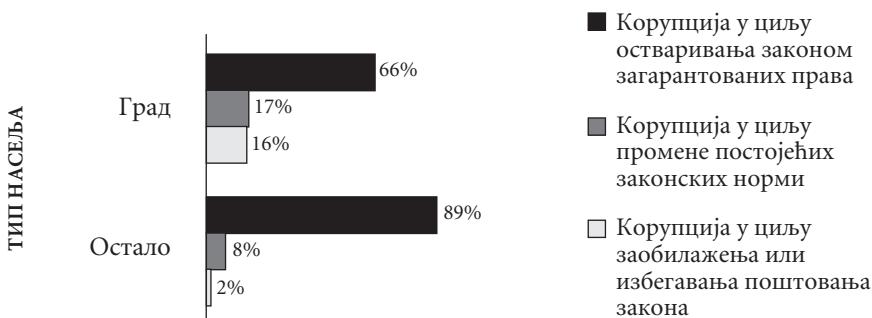
Графикон 16. Висок степен нетolerанције на корупцију: Да ли корупција може бити корисна?



Даља анализа одговора испитаника показује да се појединци који сматрају да неки од облика корупције могу бити корисни за друштво (а таквих је укупно 8%) најчешће позивају на то да она може имати улогу помоћног средства у остваривању законом загарантованих права; овај налаз, управо, потврђује претходно изнето тумачење према којем наводна „угроженост права“ представља психолошки најјаче оправдање кршења моралних норми. У овом контексту, ретко се наводи да може бити користи од корупције која је средство да се заобиђе закон. Иначе, становници руралних насеља (89%) чешће него градско становништво (66%) одбацију помисао да овај вид корупција може бити од користи. Приврженост традиционалном моралу која је више изражена код сеоског становништва, вероватно, представља основни посредујући фактор који одређује ниво толеранције према корупцији која има за циљ кршење закона.

Све у свему, налаз да се у протеклом периоду изразито повећао број људи који сматрају да *нема корисних видова корупције* (са 75% на 92%), ма колико овакво изјашњавање сматрали декларативним, представља наговештај моралног опоравка друштва.

**Графикон 17. Који вид корупције може да буде од користи, по типу насеља**



### На чему су засноване процене о раширености корупције?

Анализа ставова јавности према корупцији увек изнова покреће питање о томе шта се може закључити о реалном стању корупције у друштву на основу ових субјективних процена, тј. колико те процене одговарају реалности. Један од начина да се, бар делимично, провери њихова објективност јесте упознавање њихове исткуствене основе; то значи утврдити како се формирају ове оцене, тј. која социјална искуства или социјални посредници имају најважнију улогу у њиховом обликовању. У ствари, тек ако знамо који све фактори утичу на представу грађана о корупцији у друштву бићемо у могућности да разумемо какву функцију она може имати са становишта ширења или спречавања ове појаве у стварности.

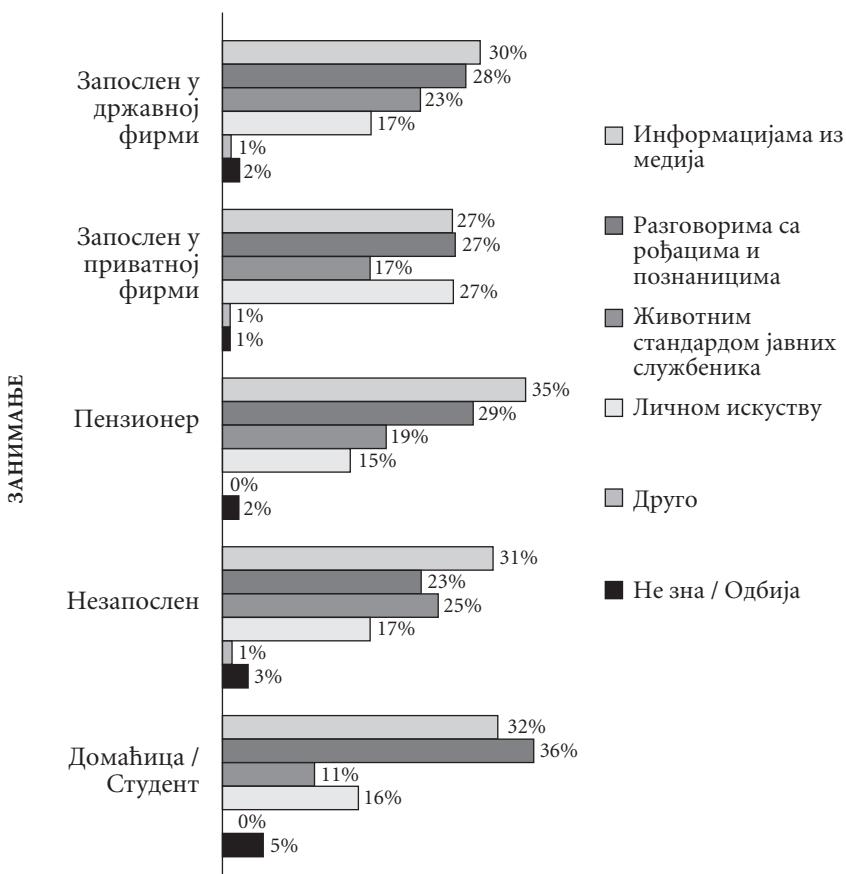
Јавност Србије се у протеклом периоду највише обавештавала о корупцији на два основна начина: посредством медија (31%) и из разговора са људима из непосредног социјалног окружења, са рођацима и познаницима (29%). Друга два, равноправно заступљена, извора обавештавања о корупцији била су лична сазнања о (неоправдано високом) животном стандарду јавних чиновника (19%) и лична искуства грађана са коруптивном праксом (18%).

**Графикон 18. На чему је заснована Ваша процена о раширености корупције?**



У погледу информационе базе на основу које се формирају ставови о корупцији постоје неке упадљиве разлике између појединачних социјалних група. Најзначајније разлике повезане су са занимањем испитаника.

**Графикон 19. Процене о распуштености корупције према занимању**



На пример, запослени у приватним фирмама чешће од других заснивају своје процене на личном искуству. Незапослени испитаници се пре информишу на основу посматрања животног стандарда јавних службеника, што значи да су осетљивији од других категорија на упадљиве социјалне разлике. Студенти се чешће ослањају на приче рођака и познаника.

Када се упореде налази из 2001. и 2006. године уочава се да данас 1/3 људи, у односу на некадашњу 1/5, сазнаје о корупцији превасходно из медија, тј. јавни канали информисања о корупцији користе се више него приватни. Пре пет година однос између ова два извора информација је био управо обрнут: приватни канали информисања чешће су се користили него јавни. Овај податак

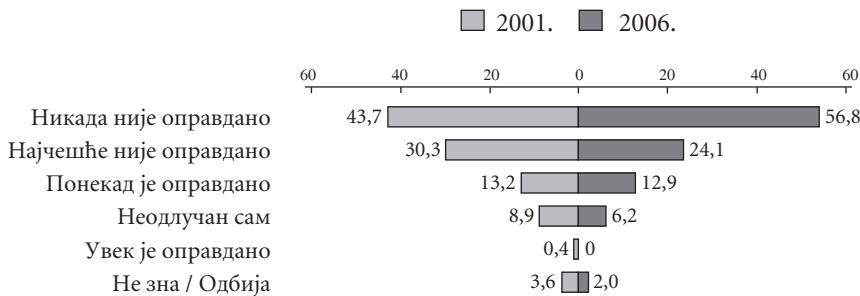
одсlikава чињеницу да се данас у медијима о корупцији више говори и пише, тј. да је *друштво у овом йојелегу йосијало трансформацији*. Важан податак јесте и да данас нешто мањи број људи сазнаје о корупцији на основу личног искуства (тј. сопственог учешћа у пракси корумпирања), мада разлике нису (статистички) значајне.

## СТАВОВИ ГРАЂАНА ПРЕМА КОРУПЦИЈИ

### Да ли је корупција оправдано средство да се постигне циљ?

Досадашња анализа података о представи коју јавност Србије има о корупцији наговештава да се и *став* према корупцији донекле променио, тј. да је *толеранција отала*. Преовлађујући – начелан – став грађана према корупцији потврђује тачност горе наведене претпоставке. Мада је принципијелан став да „корупција представља друштвено зло“ и раније преовлађивао у популацији (а знамо да није увек био у сагласности са понашањем) сада постоје сасвим јасне индиције да се повећао не само број грађана који овај став декларативно прихватају, већ и степен уверености са којим се они изјашњавају. Директно питање „Да ли је корупција, бар понекад, оправдано средство да човек постигне свој циљ“ даје следећу дистрибуцију одговора:

**Графикон 20. Да ли сматрате да је корупција , бар понекад, оправдано средство да човек постигне свој циљ?**



Ова дистрибуција се у неколико елемената разликује од претходне која је добијена 2001: а. повећао се проценат људи који се јасно декларишу да корупција „никада није оправдана“; б. смањио број оних који сматрају да *најчешће није оправдана*; в. такође се *смањио се број неодлучних*. То значи да се *неизашиван став према корупцији у претходном периоду додатно искристалисао*, тј. да се код грађана повећала увереност у овакав став, а смањила њихова амбивалентност и морална дезоријентисаност.

Постоји, ипак, јасна подела на две социјалне групе које карактерише различит ниво толеранције према корупцији. Старији људи, пензионери и они који су сиромашнији, тј. немају довољно новца – испољавају бескомпромисан став у овом погледу, док су млађи (посебно најмлађе генерације) односно имућнији, склонији компромису када је о корупцији реч. Овакве разлике у нивоу толеранције према корупцији можемо да тумачимо, пре свега, последицата које је оставио историјски период и друштвена клима у којој су стасавале млађе генерације: ерозија (традиционалне) моралности и изразита социјална аномија била је карактеристична управо за доба које је пресудно у социјализацији младих, тј. њихове формативне године. Старије генерације су, пак, социјализоване у неко друго, стабилније, време, под утицајем норми традиционалне моралности које се теже мењају и релативизују, чак и у турбулентним друштвеним периодима. Различит ниво толеранције појединачних друштвених група према корупцији, поред тога, и интересно је условљен: групације које корупцију виде као релативно ефикасну полугу свог (политичког, економског) напредовања склоније су да је толеришу; оне које њихово сопствено материјално стање спречава да успешно учествују у пракси корумпирана (незапослени, сиромашни) – склоне су да рационализују своју коруптивну неефикасност усвајајући негативније ставове према корупцији.

### **Да ли је корупција прихватљива у начелу?**

Однос српске јавности према корупцији и промене овог односа у периоду од пет година могуће је илустровати презентирањем обима (процената) и просечних вредности слагања или неслагања грађана (на скали од 1 до 5) са три карактеристичне описне тврдње о корупцији, које се често чују у свакодневном животу (Табела 10).

**Табела 10. Проценат људи који се слажу са тврдњама које изражавају позитиван став о корупцији**

Тврдње које изражавају позитиван став о корупцији	2006.		2001.	
	%	Просек	%	Просек
Да би успешније решио неки проблем човек би требало да понуди мито	8	1,7	11	1,8
Прихватљиво је да посланици и чланови Владе примају новац, поклоне или услуге	5	1,5	9	1,7
Прихватљиво је да службеници у министарствима, општинским органима власти примају новац, поклоне или услуге	4	1,4	7	1,5

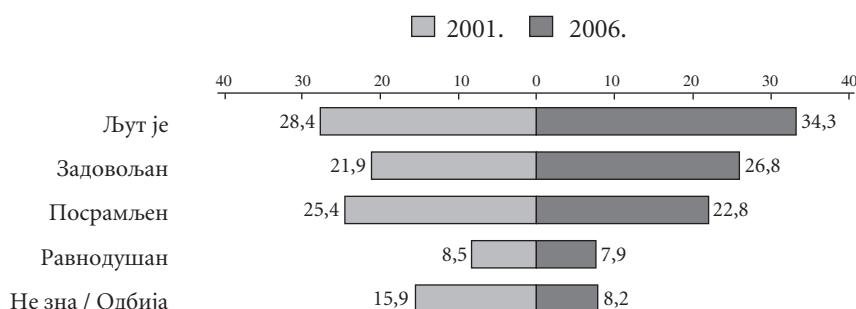
Налази показују да је просечан ниво слагања са овим тврдњама у два посматрана периода остао релативно исти, или се тек

незнатно смањио; али се удео (проценат) људи у популацији који снажно подржавају коруптивно понашање (изјављују да „у великој мери“ прихватају сваки од ових начелних позитивних ставова према корупцији) значајно смањио. То, на други начин, потврђује раније изведени закључак да се није толико променио обим распострањености позитивног става према корупцији (који никада није прелазио 10%), али да се значајно смањио интензитет његовог прихватања.

### **Да ли постоји морална нелагода када је о корупцији реч?**

Став појединца према корупцији може се процењивати не само на основу тога да ли се ова појава начелно осуђује, већ и да ли постоји пратеће осећање моралне нелагоде које би показало да је социјална норма којом се овакво понашање забрањује у потпуности интериоризована. Један од начина да се испита да ли постоји широко успостављен консензус у друштву о томе да је корупција нешто срамотно и морално недопустиво јесте посматрање реакција људи на кршење те норме. Судећи према одговорима који су добијени на пројективно питање о томе како се осећа човек који је управо подмитио чиновника да би добио оно што је желео, становници Србије на овакву ситуацију најчешће реагују љутњом (1/3 одговора), затим задовољством (1/4) и најзад посрамљеношћу (1/5 одговора). У односу на 2001. годину, корупција данас изазива значитно више љутње међу трајанима, али и нешто више задовољства, а мање посрамљености, док је постотак равнодушних остао исти. Мада се ови налази могу тумачити на различите начине, наше је мишљење да они указују на јачање норме којом се корупција жижи као недозвољена и срамотна појава. Додатну убедљивост оваквом тумачењу даје чињеница да се, у међувремену, преполовио удео људи који немају изграђен став о овом питању (тј. оних који одбијају да се отворено изјасне о корупцији).

**Графикон 21. Како се, највероватније, осећа грађанин који је дао новац или поклон чиновнику и добио оно што је желео?**



Када је о осећањима реч, најмање морално равнодушних, а највише постиђених због корупције данас има међу најстаријим грађанима, односно пензионерима. *Најмлађе генерације, како се то показало и у анализи претходних година*, показују већи морални цинизам од осталих категорија – који се манифестију кроз мањак осећања посрамљености и вишак равнодушности. Такође, људи са високом школском спремом показују извесну амбивалентност у односу на корупцију, пошто се у таквој ситуацији у приближно подједнакој мери осећају задовољним и посрамљеним. Можемо исто тако закључити да, у овом погледу, постоји, јасна подела између имућних грађана – чије је преовлађујуће расположење у тој ситуацији задовољство, а знатно мање посрамљеност – и најсиромашнијих грађана који у натпросечном броју изражавају љутњу због корупције. Такође, социјална норма која забрањује корупцију изгледа да снажније делује у оквиру Централне Србије, у којој је и традиционални морал распрострањенији, него у развијеним регионима као што су Београд и Војводина.

## ОБИМ И НАЧИНУ УЧЕСТВОВАЊА У КОРУПЦИЈИ

### Спремност да се учествује у корупцији

Став према корупцији није исто што и понашање у реалној ситуацији. Ипак, у истраживањима се полази од претпоставке да субјективно изражена спремност да се учествује у коруптивним радњама не представља само индикатор пристајања уз норму, већ и релативно добру основу за предвиђање будућег понашања. Да ли ће ова спремност бити реализована у стварности зависи од многих фактора, од којих је, на групном нивоу, најважнија процена припадника друштва да је корупција у датом друштвеном контексту *ефикасно средство за решавање проблема*. Зато постоји близка повезаност између опште представе о друштву и ове врсте коруптивне мотивације.

Анкета која је спроведена 2006. године, као и она претходна из 2001, показује да је у Србији *расширена свест о значајном институцијалном потенцијалу корупције у датом друштвеном контексту која условљава повећану спремност људи да учествују у коруптивним радњама*. Спремност да учествују у корупцији (у хипотетичкој ситуацији) изражава око 80% испитаника, било да је реч о давању новца, поклона или услуга, државном чиновнику ради успешног решавања неког свог проблема. Око половине узорка испољава слабији степен уверености да се такво нешто може додогодити („вероватно”), а око петине јачи („веома вероватно”). Женски део популације, старији и пензионери испољавају мању спремност да учествују у корупцији, а средње генерације, осредње образовани и Београђани, већу. Најимућнији грађани дају двосмислене

и неконзистентне одговоре што је уобичајени показатељ недовољне искрености и прикривања свог правог става. Поређење два периода показује да се *незнанио повећао удео оних људи у друштву који би вероватно прибегли корупцији у облику давања новца, поклона и чињења услуга државном службенику ради решавања својих проблема, али је ова стремносити за корупцију изражена у умеренијем стапену* (Табела 11).

Табела 11. Да ли је вероватно да људи ураде неку од следећих ствари да би решили свој проблем? (проценти потврдних и одречних одговора)<sup>9</sup>

	2006.		2001.	
	Вероватно	Није вероватно	Вероватно	Није вероватно
Понуде службенику готов новац	78	18	75	18
Дају службенику поклон	82	14	81	12
Учине службенику услугу	81	15	81	11

Овај налаз, који поново говори у прилог претпоставци о *смањењу нивоа стремносити за учесавање у корупцији*, индиректно потврђују и одговори на следеће, директно постављено, питање: „Ако неки чиновник тражи новац да би решио неки мој проблем, ја бих му платио”. Проценат људи који потврдно одговарају на ово питање смањио се са 13% на 9% (статистички значајно), а просечна оцена вероватноће да се плати мито са 2.1 на 1.9. Такође, постаје очигледно да се смањио проценат људи који су спремни да пристану на подмићивање у ситуацији снажне изложености коруптивном притиску, што значи да се *повећава ошторносити на коруптивни притисак*<sup>10</sup>. Подаци показују да данас мањи број испитаника него пре пет година изражава недвосмислену спремност да се повинује коруптивном захтеву (раније 2.2% сада 2.9%), а већи број испољава спремност да се таквим притисцима одлучније одупре (раније 19%, а сада 29%); разлике постоје и у проценту оних који би само условно платили мито (односно, не би платили ако им се укаже нека друга могућност да реше свој проблем). Другим речима, статистички значајно је мање оних који би на сваки начин платили мито ако се то од њих захтева, а значајно више оних који никада не би платили. Такође се значајно смањио проценат људи који не би платили само уколико нађу неки други начин да реше

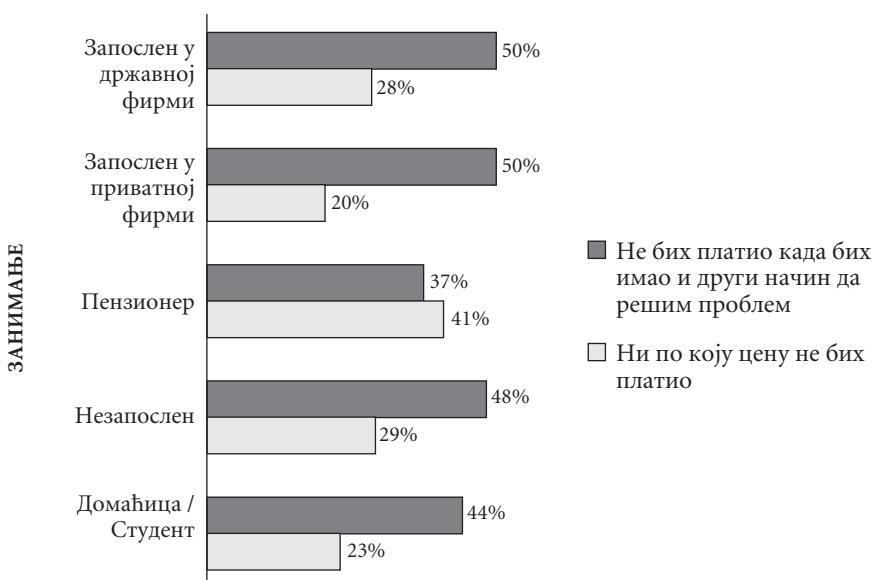
<sup>9</sup> „Вероватно” обухвата одговоре „веома вероватно” и „вероватно”; „Није вероватно” обухвата одговоре „прилично невероватно” и „уопште није вероватно”.

<sup>10</sup> Одговори испитаника на питање „Шта бисте радили ако би имали озбиљан проблем, а чиновник Вам отворено тражи новац?”.

проблем (односно платили би ако немају другог начина). Укупно, посматрано некада је спремност да подлегну коруптивном притиску изражавало 3/4, а сада нешто више од 2/3 грађана Србије.

Отпорност према коруптивном притиску није подједнако расподељена у популацији. Она је већа међу најстаријима, пензионерима, становницима Војводине, и силом прилика, међу најсиромашнијима; а мања међу најмлађим генерацијама, студентима, онима који су запослени у приватним фирмама, Београђанима и најимућнијима.

Графикон 22. Отпорност према коруптивном притиску према занимању



### У којим ситуацијама би дали мито

Упркос начелним ставовима или нивоу спремности да се приступи корупцији, тек конкретне околности показују колика је вероватноћа да се она испољи у стварном понешању. Постоје околности које, због своје егзистенцијалне важности за појединца, представљају изазов који већину људи може да натера да одступе од својих начела. Анализа оваквих ситуација упућује на проблеме за чије су решавање припадници друштва посебно заинтересовани и, уједно, на критичне тачке коруптивне праксе. Одговори испитаника показују да су људи најспремнији да плате мито у следећим ситуацијама: *да би добили болу лекарску услугу и да би нашли запослење*. (Графикон 23).

Графикон 23. За које услуге бисте били спремни да платите мито?



У односу на 2001. годину, значајно се смањила спремност грађана да плате мито за избегавање царине, плаћања пореза и добијања судских спорова. Повећана свест о неопходности поштовања грађанских обавеза у овим доменима може се повезати са већим обимом пропаганде која се односи на поштовање грађанске дисциплине, као и са почетним реформским корацима који су у овим институцијама учињени. Иначе, највећи степен грађанске дисциплине у готово свим доменима испољавају старији од 60 година, пензионери и становници Војводине. Најимућнији, запослени у приватним фирмама и они из Централне Србије, судећи по одговорима, показују нешто већу склоност корупцији када је реч о већини наведених ситуација (пет и више области).

Када се посматрају проценти оних који одбацују помисао да би могли у било којој од наведених ситуација да плате мито (одречни одговори), запажа се знатно побољшање у односу на 2001. годину. У свим наведеним ситуацијама поситошак одбијања је већи, што значи да људи покazuју значио мању спремност да учествују у корупцији. Поређење постотка потврдних у односу на одречне одговоре показује да је обезбеђивање бољих лекарских услуга једина област у којој већи број грађана приhvата, него што одбија, помисао да учествује у корупцији. Овај налаз је у складу не само са оним на шта указује свакодневно искуство, већ и са налазима истраживања која показују да здравље, поред породице, представља једну од највиших вредности у нашој култури. Друга критична област за коју се може везати већа спремност грађана да учествују у корупцији јесте, данас горући, проблем незајослености. Запослiti се или запослiti неког близског представља, такође, снажан мотив да се понуди мито (41% потврдних, наспрам 50% одречних одговора).

## Спремност да се прихвати мито

У општем тренду опадања спремности грађана да учествују у корупцији, опада не само спремност да се понуди, него и да се прихвати мито. У замишљеној ситуацији у којој испитаник себе види у улози слабо плаћеног чиновника коме неко нуди новац, поклон или услугу ради решавања свог проблема, апсолутна већина људи одбацује помисао на корупцију (53%); то представља значајно повећање у односу на период од пре пет година (44%). У исти мах, двоструко мањи проценат људи показује спремност да прихвати мито (4% наспрам 8%).

Графикон 24. Да ли бисте прихватили новац, поклон или противуслугу да некоме решите проблем?



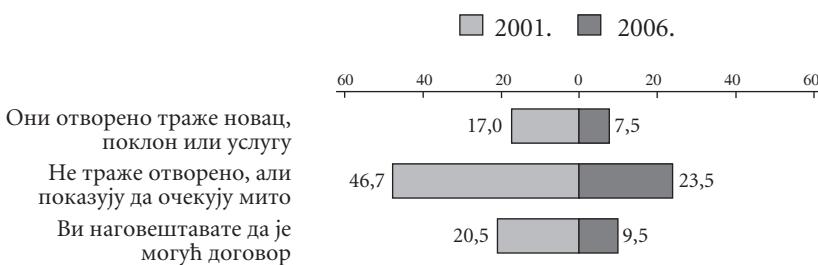
У просеку посматрано, мотиви који леже у основи одбацивања корупције претежно су начелне природе („не оправдавам такве поступке”), а нису само производ страха од законске санкције („не бих прихватио ако то подразумева кршење закона”). Другим речима, у основи одбацивања помисли на примање мита је аутономна, пре него хетерономна моралност. Ипак, постоје у овом погледу упадљиве генерацијске разлике. Генерације између 18 и 29 година изразито су хетерономне и углавном одбацују корупцију под притиском законских норми. Значајно мањи број је оних који примање мита одбацују у из принципијелних разлога (40%), док 11% прихвата овакве поступке ако има неко ваљано оправдање. За разлику од ових генерација, 2/3 припадника најстарије генерације (изнад 60 година) и пензионера држи се превасходно својих чврсто усвојених моралних принципа – норме поштења – која је неспорива са коруптивним радњама. Студенти и најимућнији грађани се нешто мање позивају на принципијелне разлоге када је о примању мита реч него остatak популације. Они који припадају категорији незапослених, с друге стране, чешће од осталих налазе оправдање за такву праксу у потреби да се конформистички приклоне ономе што „сви раде”.

## ИСКУСТВА СА КОРУПЦИЈОМ

### Узајамни корупциони притисак

О својим реалним искуствима која се односе на постојање и јачину корупционог притиска (очекивање да се понуди мито, односно да се прими мито), као што је то био случај и пре пет година, данас извештава само мањински део испитаника.<sup>11</sup> Већина међу њима, при том, процењује да је корупциони притисак пре имплицитан, него отворен: чиновници не траже отворено новац, већ испитаник тумачи њихово *ионашање* као очекивање да им мито буде понуђен. Када се посматра само постотак потврдних одговора на питање да ли се у последњих годину дана, у контакту са јавним чиновницима, дешавало да они траже мито (одговори „увек”, „у већини случајева”; остатак чине одговори „никада” и „не знам”), добија се следећа слика:

Графикон 25. У контакту са јавним чиновницима, у последњих годину дана, колико често вам се дешавало следеће? – проценат потврдних одговора



Она показује да свега 8% потврдно одговара на тврдњу да су чиновници у последњих годину дана од њих отворено тражили новац, поклон или услугу; 24% се сложило са тврдњом да они мито не траже отворено али показују да га очекују; док 10% „признају” да су сами наговештавали да је такав договор могућ. Упоређивање одговора које дају припадници различитих социјалних група сугерише (иначе опште познату) психолошку правилност да ставови, или преференције, усмеравају опажање: најмлађе категорије испитаника у натпркосечно великом броју саопштавају да им је тражен новац, као и да су запазили да чиновници очекују да им се пружи мито – тј. да су били изложени корупционом притиску (32%). Изнад просека у овом погледу нашли су се и испитаници са завршеном средњом школом, као и становници

<sup>11</sup> У оваком случају никада није лако са сигурношћу утврдити да ли је то зато што су таква искуства ретка, или испитаници оклевају да о њима отворено говоре.

Београда. Најстарији и пензионери, односно Војвођани, пријављују најмање искуства ове врсте, односно најчешће негирају да су били изложени корупционом притиску. Сличне разлике међу групама забележене су и када је реч о томе да су сами испитаници били у ситуацији да нуде мито, тј. врше корупциони притисак на чиновнике како би им учинили услугу. Најмлађе и средње генерације, приватници, осредње имућни и (донекле) незапослени, у последњих годину дана су се чешће од других нашли у ситуацији да нуде мито, док су најстарији имали најмање прилике за то. Испитаници из Београда, такође, знатно чешће изјављују да су били у прилици да врше корупциони притисак на чиновнике, него они који потичу из Војводине.

Када се посматрају проценти потврдних, односно одречних одговора из два испитивана периода намеће се закључак да постоји изразито смањивање обима узајамног корупционог притиска у периоду од пет година. Наиме, с једне стране, знатно је смањен број оних који извештавају о томе да су им службеници тражили мито или да им се чинило да такво нешто очекују, односно да су били сами спремни да га понуде (Графикон 26.); са друге стране, порастао је број грађана који у потпуности негирају оваква искуства.<sup>12</sup>

### **Изложеност једностралном коруптивном притиску**

Мада већина грађана негира искуство изложености коруптивном притиску<sup>13</sup> (једнострани коруптивни притисак), они који потврђују његово постојање приписују га најчешће лекарима или медицинском особљју (19%), а затим полицајцима (10%), општинским службеницима (7%) и цариницима (6%). (Табела 12).

Одговори показују да је тзв. мала корупција још увек највише заступљена у здравству и у случају саобраћајне полиције (саобраћајних прекршаја), а вероватно и у пословима везаним за рад општинских инспекцијских служби. Структура оних који се највише жале на поједине професије, посредно, потврђује овакве закључке: коруптивност полицајца првенствено истичу млади испитаници и запослени у приватним фирмама, а подмитљивост општинских службеника они најимућнији.

*Корупциони притисак смањен је у 2006. години у односу на 2001. у случају свих категорија чиновника, што се види из Графикона 26.*

<sup>12</sup> Тако се проценат испитаника који негирају да им је тражен новац за пет година повећао са 70% на 84%, а оних који негирају да су сами били спремни да га понуде порастао је са 66% на 82%.

<sup>13</sup> Између 58% и 74% негира да су били у ситуацији да буду изложени коруптивном притиску од стране наведених професија.

Табела 12. Да ли Вам је у последњих годину дана тражен мито (новац, поклон, услуга) од стране?

Коруптори	% одговора
Лекара или медицинског особља	19
Полицајца	10
Општинског службеника	7
Цариника	6
Порезника или инспектора	4
Судије или службеника у суду	4
Службеника јавног комуналног предузећа	4
Приватног предузетника	3
Универзитетског професора	3
Активисте политичке странке која је на власти у мојој општини	2
Трговца	2
Учитеља, наставника	2
Службеника у министарству	2
Посланика у скупштини или страначког лидера	1
Банкарског чиновника	1

Графикон 26. Да ли Вам је у последњих годину дана тражен мито (новац, поклон, услуга) од стране? – проценат одговора Да

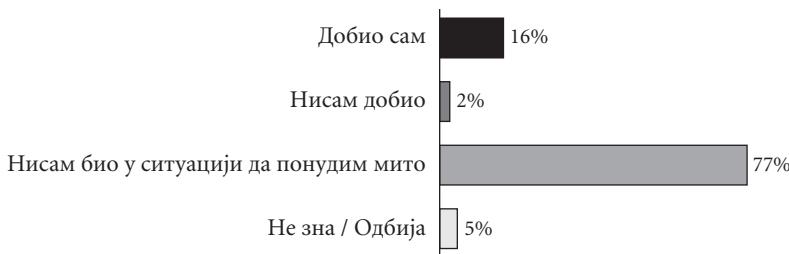


## Специфична искуства у вези са коруптивном праксом

*Да ли је трађанин добио услугу за коју је плаќао мито?*

Из одговора испитаника може се закључити не само да се смањио број ситуација у којима је потребно дати мито него и да је корупција данас мање ефикасна Још једна ствар је у тој смисли интересантна – *који је било више мита у претходним годинама?*

**Графикон 27. Да ли сте заиста добили услугу, уколико сте у последњих годину дана били приморани да дате мито јавном службенику**



Некада 65%, а данас 77%, испитаника тврди да у последњих годину дана нису били у ситуацији да дају мито. Од 23% испитаника који признају да су били у таквој ситуацији да понуде мито, свега 16% (ранije 27%) саопштава да су добили услугу за коју су платили. Најефикаснији у остваривању својих циљева путем корумпирања били су запослени у приватним фирмама, најимућнији и они који су завршили средњу школу: то значи да припадници ових категорија у натпресечном броју (између 20% и 27%) саопштавају да је подмићивање имало задовољавајући ефекат, а у нешто мањем броју од просека за цео узорак тврде да нису ни били у ситуацији да понуде мито (на пример, 64% приватника даје такав одговор у поређењу са 77% колико је просек).

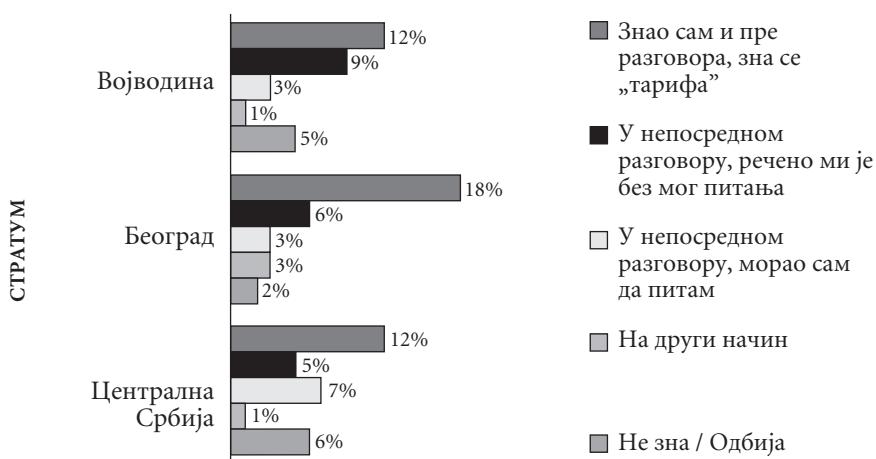
*Да ли се плаћа на једном или више места?*

Искуства грађана са корупцијом показују да се, у случају да се плаћа мито, оно обично плаћа само на једном месту (14%), а ређе на два (2%) или више места (2%).<sup>14</sup> Неопходност плаћања на више од једног места (два места) истакли су најмлађи, приватници, они са средњом школом и Београђани. У ситуацији вишеструког подмићивања, службеници су чешће (у 3/4 случајева) различитог ранга (на пример, извршиоци и њихови шефови),

<sup>14</sup> Остатак одговора до 100% чине они који нису били у ситуацији да плаћају мито (77%), или су одбили да одговоре на питање (5%).

нега истог ранга – што представља тренд који је забележен и пре пет година. Такође, нема много промена у погледу чињенице да се код давања мита „тарифа“ зна *унайред*, тј. да постоји устаљена норма о вредности сваке коруптивне трансакције. У неким регионима Србије таква норма је више „одомаћена“ него у другима: на пример, у Београду више испитаника (18%) него у Војводини и Централној Србији (12%) извештава о постојању такве уна-пред одређене тарифе.

**Графикон 28. Уколико сте некада били приморани да платите мито, како сте знали коју суму новца треба да дате?**



Запослени и високообразовани испитаници, како се види из података, боље су информисани о постојећим „тарифама“ од других. Око 6% испитаника саопштава да им је „тарифа“ саопштена у непосредном разговору, а 5% да су морали сами да питају колико треба да дају.

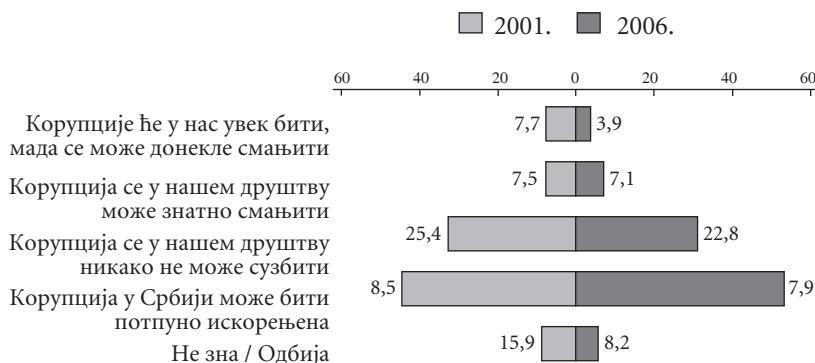
Поређење са одговорима из претходног периода показује да се у овом погледу, ипак, понешто променило и то у том смислу што се *о унайред утврђеној висини мита („тарифи“) данас мање зна у јавносћи него раније*. Смисао овог налаза може бити у томе да се корупција данас сироводи прикривеније, тј. да су коруптори мање отворени у вришењу коруптивног притиска. Друга страна овог закључка јесте да се, постепено, са успостављањем нових законских прописа у борби против корупције, успостављају нови морални стандарди који отежавају њено ширење.

## МЕРЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

### Могућност сузбијања корупције

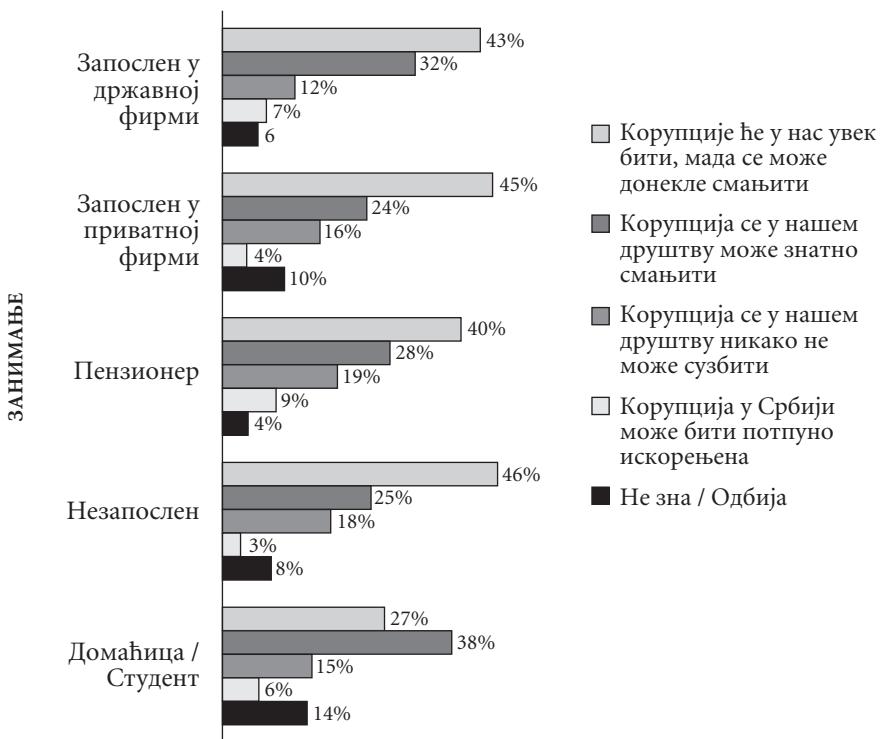
Представе јавности о корупцији у Србији у знатној мери су „обојене“ политичким опредељењима припадника различитих друштвених група. Висока политизованост друштва доприноси повећаној субјективности (тј. необјективности) у приписивању, како одговорности за ширење, тако и за сузбијање корупције. Подаци о томе шта грађани мисле о мерама које се спроводе (или треба да се спроводе) у борби против корупције, управо, потврђују претпоставку да су ставови јавности недовољно конзистентни. Мада досадашња анализа упућује на закључак да јавност, мање или више, дели уверење како се корупција у Србији смањује, *процене које се односе могућност њеној даљој сузбијања указују на погрешак / пессимизам* (графикон 29).

Графикон 29. „Када је реч о корупцији у нашем друштву које је од следећег мишљења најприближније Вашем?“



Уопштено посматрано, грађани су данас, као и пре пет година, релативно подељени око питања да ли је, и у коликој мери, могуће у овом друштву сузбити корупцију. Постотак грађана који сматрају да се корупција може само „донекле“ смањити остао је исти (40%), као и оних који мисле да корупција у Србији може бити потпуно искорењена (4%- 5%). Али, донекле се смањио број оних који мисле да је то могуће у „знатној“ мери (са 40% на 30%), а значајно погрешак је број људи који мисле да се корупција у нас „никако не може сузбити“ (са некадашњих 9% на 17%). Мада постоје мале разлике међу различитим социјалним групама у проценама могућности сузбијања корупције у нас, *најсиромашнији слојеви показују највећи пессимизам* (графикон 30).

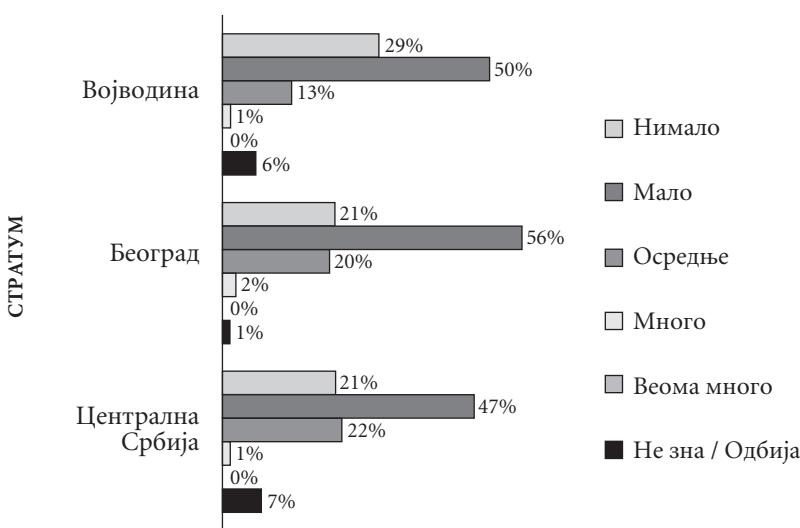
Графикон 30. „Када је реч о корупцији у нашем друштву које је од следећег мишљења најприближније Вашем?”



### Учинак власти у сузбијању корупције

На директно питање: „Да ли је у претходних пет година у Србији довољно учињено у погледу сузбијања корупције?”, половина испитаника одговара да је у овом погледу учињено „мало”, четвртина – „ни мало”, а петина сматра да су напори били „осредњег” интензитета. *Свећа 1% јрађана процењује да је „мноћо” учињено на сузбијању корупције у претеклих пет година.* Ове оцене указују на опште нездовољство грађана учинком нових власти, и разочараност која је, сматрамо, нужна последица некадашњих, превеликих, очекивања од друштвених и политичких промена. Директна критика коју грађани упућују новим властима знатно је оштрија него што би се то могло претпоставити на основу њихових индиректних процена о обиму корупције пре и после петооктобарске смене власти. Стога сматрамо да ове процене више говоре о односу према власти него о ставу према проблему сузбијања корупције. Како показује доњи графикон, становници Војводине испољавају веће нездовољство у овом погледу, што је могуће тумачити и као њихов генерално критичнији став према органима власти у њиховој покрајини (графикон 31).

Графикон 31. Да ли је у претходних пет година у Србији довољно учињено у погледу сузбијања корупције?



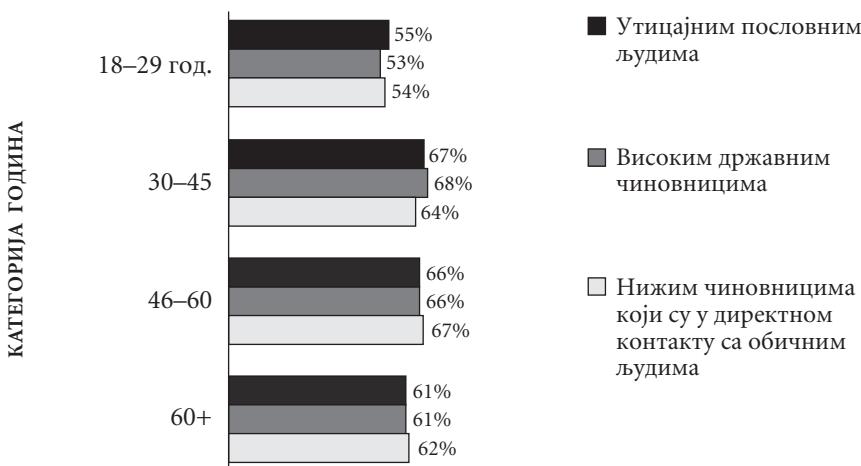
Али, када се упореде процене из два периода, несумњиво је да се учинак демократских власти у борби против корупције види у значајно повољнијем светлу у односу на Милошевићево доба. Међутим, ентузијазам грађана према новим властима, тј. њихово поверење у овом погледу било је значајно веће у периоду непосредно после превраћања него што је то данас. Тако, осам до десет пута више људи сматра да је некадашња, Ђинђићева и Живковићева, влада учинила довољно на сузбијању корупције у односу на претходни Милошевићев период, а свега петоструко више мисли да се у овом смислу довољно залаже садашња, Коштуничина, влада. Значајне разлике у оценама учинка две демократске владе у борби против корупције могу се, великом делом, приписати томе што грађани за своја поређења узимају различит референтни оквир: наиме, учинак се оцењује као знатно већи онда када се поређење врши у односу на период Милошевићеве владавине (графикон 32).

Графикон 32. Да ли садашња влада улаже довољно напора да искорени корупцију међу...? – проценат потврдних одговора



Учинак садашње владе у борби против корупције процењује се као бољи када је реч о сузбијању корупције међу утицајним пословним људима и високим државним чиновницима, а нешто лошији када се ради о низким чиновницима који су у додиру са „обичним људима”. То значи да се боље оцењује учинак власти у борби против крућне, него проплив „мале” корупције. У целини посматрано, незнатно претеже број људи који сматра да нове власти ипак нису чиниле довољно да сузбију корупцију. Становници Београда и сиромашнији грађани издвајају се по критикама које упућују новим демократским властима, док знатно мању критичност показују најмлађе генерације (18-29 година) и релативно имућнији припадници друштва (графикон 33).

Графикон 33. Да ли садашња влада улаже довољно напора да искорени корупцију међу – одречни одговори према узрасту

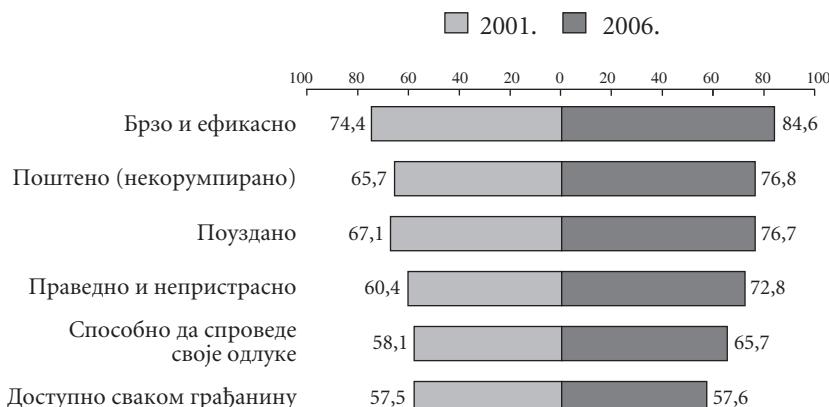


Графикон 34. Које структуре представљају главну препреку за успешну борбу против корупције?



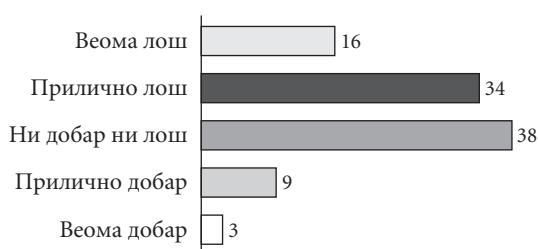
У оквиру критике која се упућује данашњим демократским властима, један број грађана види управо у њиховим структурама и највећу препреку сузбијању корупције. У овом смислу, најчешће се спомиње извршна власт (35% одговора), политичке партије (17%) и правосудни органи (15%). Када је реч о правосуђу као стожеру борбе против корупције запажају се значајне промене у оценаима испитаника у односу на претходно истраживање. С једне стране, данас се нешто учесталије него раније оцењује да је правосуђе „у довољној мери“ доступно сваком грађанину (35%:29%), а нема промена у мишљењима о његовој способности да спроведе своје одлуке. С друге стране, међутим, правосуђе се неповољније оцењује у оним аспектима који се односе на његову праведност (20%:28%), некорумпираност (17%:23%) и ефикасност (10%:15%). Стиче се утисак да бројне корупционашке афере које су избиле на видело у протеклом периоду у оквиру правосуђа грађани посматрају тек као врх леденог брега, тако да своје неповерење изражавају генерализујући негативне оцене на цео правосудни систем (графикон 35).

**Графикон 35. Колико често везујете следеће појмове и оцене за правосуђе? – проценат потврдних одговора у два периода**



Недовољно поверење грађана у настојања нових власти да се изборе са проблемом корупције огледа се и кроз релативно критичан однос према раду Савета за борбу против корупције који свега десетина њих сматра задовољавајућим. Неповољне оцене, наиме, се изражавају, мада највећи број грађана уопште није упознат са радом овог Савета.

**Графикон 36. Како бисте оценили досадашњи рад Савета за борбу против корупције?**



## ЗАКЉУЧАК

Огромна су била очекивања јавности у Србији у погледу борбе против корупције која су настала са променом власти октобра 2000. године и формирањем нове, прве демократске Владе Србије од периода II светског рата. Не залазећи у расправу о томе у којој мери су та очекивања била оправдана, односно заснована на неким реалним основама, поставља се питање: у којој су мери та очекивања испуњена? Како јавно мњење Србије 2006. године оцењује промене које су се догодиле на плану распрострањености корупције, односно борбе против ње?

Основни методолошки проблем резултата овог истраживања, који онемогућава давање једнозначног одговора на наведена питања, лежи у томе што се није могла тестирати статистичка значајност разлике у фреквенцији одговора тамо где се она појавила. Због тога се више може говорити о слутњама, него о емпиријски поткрепљеним закључчцима. Ипак, по свему судећи, дошло је до тога да је, према перцепцији јавног мњења, опала распрострањеност корупције у Србији у последњих пет година. Такође, може се закључити да је умањена толеранција јавног мњења према корупцији, као и да се умањила корупција која се заснива на изнуђивању, односно да грађани морају да корумпирају у циљу реализације сопствених права.

Све наведено, уз ограду у погледу статистичке значајности промена, указује на то да се Србија налази на путу преласка из једне земље са високораспрострањеном корупцијом у земљу у којој је корупција трансформисана у не толико распрострањену појаву, а корупциони послови су се претворили у послове веће вредности, уз дослух обе заинтересоване стране, тј. уз кршење правила. Иако је забележени ниво корупције, односно њене перцепције још увек далеко изнад пожељног, очигледно је да је протеклих пет година донело помаке у правом смеру.



### III Корупција у Србији 2001–2006: виђење предузетника

#### УВОД

Корупција се у овом делу рада посматра као један од показатеља поштовања права, како од стране вршилаца власти, тако и од стране грађана, односно показатеља владавине права у друштвима у транзицији, на примеру српског друштва. За емпиријску анализу њене раширености, с једне, и тога како се остварује, односно примењује право, с друге стране, овде ћемо укратко поновити нашу, на другом месту изложену тезу.<sup>1</sup> Зависно од тога како се остварује, крши и формулише закон, разликују се три основна типа корупције.

Прво, ту је корупција за *остваривање права* (или његово убрзашће), које грађанину или економском субјекту следује на основу закона или подзаконског акта (јавни службеник се без мита оглушује о извршењу захтева и поред обавезе да му се подвргне).

Друго, постоји корупција ради *кришења закона*, а то значи стицања права које грађанину или економском субјекту не следују по законском или подзаконском акту, па га остварује уз помоћ корупције (јавни службеник за мито крши закон иако је обавезан да по њему поступи).

Треће, ту је поткупљивање ради *мењања закона* или подзаконског акта у интересу коруптора, односно у циљу стицања новог права или продужења старог (законодавна или управна власт за мито прилагођава закон или подзаконски акт интересима подмићивача).

Први тип корупције генерише ситну, а друга два крупну корупцију (где су у игри велике суме новца). Први тип корупције је раширенији, док друга два више нагризају политички систем друштва. Први је раширенији код низих, а друга два код виших положаја, односно јавних службеника и вршилаца власти (посебно оних који поседују дискрециона права одлучивања о добрима и услугама). Први тип корупције лакше се „хвата” емпиријским истраживањима, док су друга два готово неухватљива. Први и други тип корупције карактеристичан је за друштва у транзицији у

<sup>1</sup> Види шире: *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001

којима је слабашна или на ниском нивоу владавина права, а трећи тип корупције карактеристичан је за развијена западна друштва у којима је поштовање права на знатно вишем нивоу. У друштвима у којима расте трећи тип корупције (корупција ради мењања закона) то је поуздан знак да прва два опадају и да колико-толико почиње да на друштвено-политичку сцену ступа владавина права. Истовремено, то не значи да је владавина права ухватила дубље корене, већ се само привредни субјекти и грађани рационално понашају припремајући се за „ново“ време. И на крају, други и трећи тип корупције прекривени су велом тајни или добијају друго појмовно обележје како би се сакрила њихова суштина.

У нашем случају, кључна су прва два типа корупције за добијање права и кршење закона. Посебно ако имамо у виду да постојање корупције у остваривању права говори о арбитрарном сужавању, кривом тумачењу или одуговлачењу у остваривању права од стране оних (јавних службеника) који су дужни да га у целости поштују, а постојање корупције ради кршења права говори, пре свега, о расточеној правној држави и масовном кршењу права од стране оних који су дужни да га поштују и утерују. И треће, корупција ради мењања закона постоји и у развијеним земљама, и тамо где постоји правна држава, односно уколико је законе теже мењати или ако се они строго поштују, она је више раширена, због настојања коруптора да продужи постојеће право или да ново прилагоди својим интересима. У Србији, према истраживању из 2006. године, о чему ће на другом месту бити више речи, овај тип корупције стагнира. Насупрот овоме, она прва, ради добијања права, знатније опада (ту је реч најчешће о ситној корупцији), док корупција ради кршења права, опада али не у тој мери да би се пореметила успостављена слика.

## УЗОРАК

За упоредну анализу корупције у периоду 2001 – 2006. године коришћена су два емпиријска истраживања. У оба случаја коришћена је комбинација стратификованог и квотног узрока. Основни подаци о истраживањима су:

Прво истраживање корупције спроведено је у првој половини фебруара 2001. године на узорку од 327 приватних радњи и предузећа на територији Србије, без Косова и Метохије. Истраживањем је обухваћено 21% производних, 43% непроизводних радњи, 12% производних и 21% непроизводних предузећа. Од укупног броја анкетираних власника предузећа/радњи чини: један деоничар 83%, два деоничара 12% и 3 и више деоничара 3%. Величина предузећа према броју стално запослених је следећа: до 5 запослених 70%, од 5-20 запослених 25% и преко 21 запослених 5%.

Друго истраживање обављено је у априлу 2006. године на узорку од 301, такође, приватних радњи и предузећа на територији Србије без Косова и Метохије. Структура узорка према типу предузећа је: 50% радње и 50% предузећа; према делатности: производња 27%, трговина 37% и остало 36%. Власнички статус анкетираних предузећа/радњи је следећи: приватно, пуне одговорност, један власник 30%, СЗР 24%, СТР 19%, друштво са ограниченој одговорношћу, један власник 8%, приватно ортачко друштво 6%, друштво са ограниченој одговорношћу, више власника 5% и акционарско друштво, мешовито друштво и остало 1%. Регионална заступљеност узорка је: Београд 32%, Централна Србија 44% и Војводина 24%. Величина предузећа према броју стално запослених је следећа: до 2 запослена 37%, од 3-5 запослених 29% и 6 и више запослених је 34%. Власничка структура је следећа: један деоничар 85%, два деоничара 12% и три и више деоничара 3%. Разговор/интервју је обављен у 66% случајева са власником, 9% са финансијским службеником рачуновођом, 9% са главним директором/председником, 7% партнером, 5% менаџером и у 5% случајева са директором/директором сектора.

## УЗРОЦИ КОРУПЦИЈЕ

Познато је да степен раширености корупције у једном друштву, па самим тим и српском, зависи од много чинилаца. Међу њима су пре свих, функционисање правне државе и ефикасност казненог апарата, обим и квалитет државне регулације, мешање државе у економију и обима трансакција под контролом државе и њених агенција. Затим, она такође зависи од културно-историјског миљеа, друштвено-историјских околности, стања друштвених вредности, материјалног стања друштва, односно сиромаштва и других мање важних чинилаца. А које је понекад тешко и набројати. Овде нас, пре свега, занимају две ствари: прво, шта о факторима који утичу на постојање корупције мисле предузетници, и друго, да ли је до неких промена дошло, ако јесте до којих, за последњих пет година.

На самом почетку можемо констатовати да те промене нису снажне: статистички су значајне само промене у погледу плате у јавном сектору и карактеристике националне културе. У истраживању из 2001. године предузетници главни узрок корупције виде у малим платама службеника у јавном сектору (59%), кризи морала у периоду транзиције (43%), неодговарајућем законодавству (39%), мешање личних интереса у службени посао (26%) и тд. На последњем месту су проблеми настали као последица комунистичке прошлости (17%). Што се види на приложеном дијаграму.

**Табела 1. Фактори који утичу на постојање корупције (у%)  
(вишеструки одговори)**

	Година	
	2001.	2006.
N	327	301
Мале плате службеника у јавном сектору	59	44
Криза морала у периоду транзиције	43	49
Тежња људи са власти да се брзо обогате	39	46
Неодговарајуће законодавство	43	39
Мешање личних интереса у службени посао	26	31
Неefикасност судова	26	24
Недостатак строге административне контроле	22	26
Специфична карактеристика наше националне културе	21	13
Проблеми наслеђени из комунистичке прошлости	17	16
Одбија / Не зна		0

Пет година касније, односно 2006. године на прво место као узрок корупције, по мишљењу предузетника, избија криза морала (49%), затим одмах тежња људи на власти да се брзо обогате (46%), мале плате службеника у јавном сектору (44%), неодговарајуће законодавство (39%), мешање личних интереса у службени посао (31%) и тако даље. На последњем месту нашао се специфичан карактер наше националне културе (13%).

Оно што је неопходно нагласити јесте да сада у односу на период од пре пет година предузетници ређе као узрок корупције наводе мале плате службеника у јавном сектору и да је она последица специфичног карактера наше националне културе. Такође, предузетници из Београда, нешто чешће од предузетника из осталих региона, као узрок корупције наводе мале плате службеника у јавном сектору. У исто време, крупнији предузетници (предузећа), за разлику од оних ситнијих (радње) узрок корупције виде у кризи морала.

Све у свему, као и пре пет година, кључни фактори који утичу на постојање корупције остали су, мање-више, исти. Дошло је до известних померања која могу настати услед реалних промена које настају у друштву, с једне, и различитих узорака, с друге стране. Те промене нису толике да би се могло говорити о промени тренда.

**Слика 1. Најважнији фактори који утичу на постојање корупције (вишеструки одговори)**

Изражено у процентима

■ 2001. ■ 2006.



## ПРАВОСУЂЕ И КОРУПЦИЈА

Имајући у виду претходно изложену тезу, наш први задатак је да видимо шта се дешава у правосудном систему Србије. Један до његових кључних проблема, већ дуже време, јесте поверење. Поверење у правосуђе (као и кад је реч о власти) зависи од много фактора а међу њима и од степена његове успешности. А његову успешност можемо процењивати, о чему ће касније бити више речи, зависи од његових поступака у пракси, односно од процене његове праведности, поштења, брзине, доступности, поузданости и способности при доношењу конкретних судских одлука. На основу тих одлука грађани и економски субјекти ће га касније и процењивати. Те процене су до сада биле претежно неповољне. Отуда је познато да је правосудни систем Србије већ дуже време суочен с озбиљном кризом поверења.<sup>2</sup> А она је последица његовог дугогодишњег чињења и нечињења.

Готово сва досадашња истраживања јавног мњења недвосмислено показују да је слика правосуђа у очима грађана и економских субјеката доста неповољна. То се може видети из приложених резултата истраживања (Табела 2). Та је слика, с извесним осцилацијама, већ дуже време константна. Примећује се мало повећање поверења 2000., 2001. и 2002. године, да би се касније вратило на

<sup>2</sup> С. Вуковић – *Корупција и владавина права*, ИДН – Драганић, 2003. Такође: *Корупција у правосуђу*, ЦЛДС, Београд, 2004.

пређашње вредности. Осцилације у ставовима испитаника, поред разлика које потичу из узорка, могу бити последица очекивања грађана (да ће оно бити праведније, поштеније и експедитивније) после политичких промена 2000. године и тренутних одлука суда (судова), нарочито оних који су под лупом јавности. Упоредимо ли податке за 2001. и 2006. годину видимо да је правосуђе за ових пет година постало у извесној мери праведније (фер и неприистрано), поштеније и без корупције, брже, доступније, поузданije и способније да спроведе своје одлуке (индекси су нешто нижи). Наравно, те промене нису снажне, али могу да буду охрабрујуће. То говори да се правосуђе споро или ипак прилагођава савременим тенденцијама, а то значи да буде поуздан фактор у сваком спору без обзира ко су странке у њему.

**Табела 2. Оцена судског система; судство је:** (Индекси 1-5)<sup>3</sup>

	Праведно	Поштено	Брзо	Доступно	Поуздано	Способно
Јавно мњење 2001.	3,59	3,72	3,96	3,57	3,81	3,56
Приватни предузетници 2001.	3,60	3,79	4,10	3,51	3,80	3,56
Предузетници друштвених предузећа 2002.	3,19	3,64	3,97	2,63	3,52	3,23
Предузетници приватних предузећа 2002.	3,26	3,34	4,04	3,40	3,66	3,57
Предузетници друштвених, мешовитих и приватних предузећа 2004.	3,13	3,20	3,85	2,86	3,27	3,17
Приватни предузетници 2006.	3,48	3,62	3,95	3,18	3,57	3,31

Однос између правног система и економских субјеката пун је разних противуречности. И поред претходно изложених података да економски субјекти правосуђе гледају у нешто бољем светлу, следећи подаци то одмах релативизују. Наиме, резултати наших истраживања из 2001. године, показују да су грађани и економски субјекти од нове, демократске власти, очекивали корените промене на свим нивоима а међу њима су свакако и корените промене у правосудном систему. Али, тај налаз није био у кореспонденцији с

<sup>3</sup> Где вредност 1 значи праведно, поштено, ..., а вредност 5 неправедно, непоштено.

њиховим, тадашњим, изјавама о његовој корумпираности. То нам говоре следећи упоредни подаци. Готово две трећине (65%) привредних субјеката, те 2001. године, сматрало је да би тада (после промена) правни систем земље *подржао* („у потпуности”, „у већини случајева” и „могао би се сложити”) њихов уговор и право на имовину у пословним споровима, иако су тада изјављивали да је правосуђе једна од најкорумпиранијих институција у Србији. Насупрот овоме, нешто више од петине (22%) изјављују да их *не би подржали* („никако”, „у већини случајева” и „не бих се могао сложити”).

**Табела 3. Оцена судског система 2006. године; судство је:**

	Увек	Често	Понекад	Ретко	Никада	Не зна/б.о.	Индекс	Ранг
Фер и непристрасно	2,3	12,6	28,6	32,2	14,3	10,0	3,48	4
Поштено и без корупције	1,7	9,3	25,6	36,2	17,3	10,0	3,62	2
Брзо	0,7	7,3	19,6	32,9	31,6	7,9	3,95	1
Доступно сваком	8,6	16,3	24,3	30,2	10,0	10,6	3,18	6
Поуздано	2,3	9,0	28,6	35,2	14,6	10,3	3,57	3
Способно да спроведе одлуке	4,7	14,0	30,2	29,6	10,6	11,0	3,31	5

Пет година касније долази до „хлађења” предузетника, односно до мањег несклада између њихових очекивања од правосудног система и њихове перцепције о његовој поткупљивости (Табела 3). Они сада у 40% случајева изјављују да би правни систем подржао (у већој или мањој мери) њихов уговор и права на имовину у пословним споровима, насупрот овоме 52% се с овом констатацијом, у већој или мањој мери, не слаже. А то је далеко ближе њиховој процени о корумпираности правосуђа. Када је реч о њиховом односу према прошлим временима (у истраживању из 2001), примера ради, пре три године, ситуација је по њиховом мишљењу била дијаметрално супротна; наиме, само 15,3% изјављује да би тада, у већој или мањој мери, имали подршку правног система, а готово три четвртине (73%), такође, у већој или мањој мери, да би им та подршка изостала. Пет година касније (истраживање из 2006. године) овај однос према прошлим временима (пре пет година) у великој мери је ублажен и доведен на праву меру ствари. То значи, они сада изјављују у само 28% случајева да би тада њихов уговор и права на имовину у пословним споровима у већој или мањој мери био штићен. Насупрот овоме, да тај уговор ни тада не

би био штићен изјављује 61% економских субјеката. То је у складу с тадашњим њиховим изјавама о корумпиранистичкој правосуђи.

## ЕФИКАСНОСТ ЈАВНИХ СЛУЖБИ И КОРУПЦИЈА

Ефикасност једног друштва можемо мерити на основу правне уређености, поштовања закона (разлика између објављених закона и њихове емпиријске примене) и функционисања самих институција система. Зато је анализа њиховог функционисања уједно и анализа функционисања државе. Квалитет и ефикасност њиховог рада уједно је и мера функционисања институција система, на једној, и политичке власти, на другој страни. Под квалитетом, за многе од њих, поред ефикасности и благовремености, подразумева се и непристрасност. Организоване и уређене институције обезбеђују политичку стабилност, то јест, неутралишу, односно регулишу неминовне друштвене сукобе. Тако схваћене јавне службе су, како би се данас рекло, логистичка подршка сваком економском субјекту. Без њихове подршке готово је немогуће савремено пословање. Оне треба да олакшавају, а не да отежавају (што је чест случај у нас) предузетничку активност, односно да за њу стварају најповољније и транспарентне услове. Поред тога, од квалитета услуга јавних служби, у већој или мањој мери, директно зависи, поред нивоа и квалитета инвестиционе активности, и конкурентска способност привреде коју оне опслужују.

Упоредне резултате истраживања, односно просек и ранг који заузима свака од ових служби према проценама приватних предузетника приказали смо у Табели 4.

Изложени резултати истраживања недвосмислено показују да приватни предузетници крајње лоше оцењују квалитет и ефикасност услуга јавних служби. Оно што на први поглед може да изненади јесте да су њихов квалитет и ефикасност, према мишљењу предузетника, које пружају сада (у истраживању из 2006. године у односу на истраживање из 2001. године) знатно неповољније процењени (разлика је статистички значајна у свим случајевима, осим Народне банке и војске). Упоредимо ли средње вредности, сада су, за разлику од пре пет година, лошије прошли: одржавање путева, царина, ЕПС, здравство, полиција, образовање, инспекторске службе, пореска служба, судска власт и правосуђе, локална власт и народна скупштина. Насупрот овоме, боље су, од стране предузетника, него пре пет година процењене само следеће службе: топљане, Телеком, пошта и водовод. У последњем истраживању најгоре су процењени локална власт, пореска служба, судска власт и правосуђе и Скупштина Србије. Нема статистички значајних разлика с обзиром на то да ли је реч о предузећима или радњама, или пак у односу на делатност предузећа/радње.

Табела 4. Оцена квалитета ефикасности услуга<sup>4</sup>

	Година	
	2001.	2006.
Н	324	298
Царина	4,4	3,5
Одржавање путева	5,2	2,5
ЕПС-струја	4,1	3,6
Здравство	4,5	3,2
Топлане	3,7	4,0
Полиција	4,2	3,4
Образовање	4,1	3,5
Инспекторска служба	4,3	3,2
Телеком	3,4	4,1
Пореска служба	4,4	3,1
Судске власти и правосуђе	4,7	2,7
Пошта	3,3	4,0
Народна банка	3,6	3,6
Водовод	3,5	3,8
Локалне власти	3,9	3,1
Војска	3,3	3,5
Народна скупштина	4,5	2,3

Процена грађана и економских субјеката о квалитету рада наведених институција и служби уједно говори о поверењу у њих. Оно што је било неочекивано, односно да је то неповерење за већину јавних служби, након пет година, порасло.

Имајући у виду да се однос према институцијама поларизује у ту сврху смо на Табели 5. приказали процене добрих и лоших оцена у оба истраживања.

Презентирани резултати истраживања показују:

Прво, да је у 2006. години, за разлику од 2001. године, у већини случајева статистички значајно опао проценат крајње *негативних* оцена („веома лоше” и „лоше”) функционисања појединачних служби. За царину је то, на пример, пад од 36% на 15%, за полицију од 43% на 23%, војску од 40% на 21%, и слично. То не важи за Народну скупштину, која сада има 49% негативних оцена док их је пре пет година имала 38%.

Друго, у исто време такође статистички значајно расте и проценат изузетно *позитивних* оцена, зависно од службе до службе.

<sup>4</sup> Просек (1 – веома лоше, 6 – веома добро)

Тако, на пример, царина је порасла са 5% на 15%, полиција са 11% на 19% и слично. С тим што је тај проценат позитивних оцена код војске смањен са 28% на 20%.

Табела 5. Лоше и добре оцене следећих институција (у%)

	Процент лоших оцена (1 и 2 <sup>1</sup> )		Процент добрих оцена (5 и 6 <sup>2</sup> )	
	2001.	2006.	2001.	2006.
N	327	301	327	301
Царина	36	15	5	15
Одржавање путева	74	53	1	9
ЕПС-струја	42	22	12	27
Здравство	51	31	7	16
Топлане	19	8	13	26
Полиција	43	23	11	19
Образовање	39	17	13	21
Инспекторска служба	46	30	12	19
Телеком	21	10	26	43
Пореска служба	47	35	10	17
Судске власти и правосуђе	52	41	3	7
Пошта	20	12	27	40
Народна банка	24	16	19	23
Водовод	25	17	38	32
Локалне власти	36	33	17	15
Војска	40	21	28	20
Народна скупштина	38	49	5	3

Претходно интерпретирани резултати истраживања могу се тумачити следећим узроцима. Прво, изневерена очекивања грађана у периоду транзиције 2001 – 2006. године, а која су се заснивала на нереалним обећањима тадашње опозиције. Поврх тога, претходних пет година биле су праћене великим афера- ма, сумњивим приватизацијама и великим раслојавањем друштва. То раслојавање настаје због, пре свега, сумњивог пословања са државом, затим уз помоћ класичног криминала или утажом пореза. Многи од ових послова били су оптерећени и

корупционашким потезима њихових актера. Кључни актер ових пословних „аранжмана“ била је политичка номенклатура, или људи блиски њој. Зато су сада „кажњени“. Други разлог можемо тражити у чињеници да је у том времену почeo да се успоставља порески систем, који није одговарао многим ситним приватницима (којих је иначе доста у узорку) па су они дали лошије оцене већини државних служби. Треће, у тој ситуацији када су многа од тих ситних предузећа и радњи из дана у дан пропадали, држава ништа није учинила за њихову заштиту. Затим, и поред успешне приватизације банкарског сектора, банкарски кредити су им били, према њиховим изјавама, или недоступни или превише скupи.

## РАШИРЕНОСТ КОРУПЦИЈЕ

У ранијим истраживањима констатовали смо да је корупција у Србији постала системска ствар, односно да је зашла у све поре друштва. Како је то данас, након пет година од промене власти у Србији, видећемо на следећим страницама.

### Колико је корупција уобичајена појава?

Иако је корупција у Србији, за многе приватне предузетнике, саставни део њиховог пословања, у последње време као да јењава. Али и даље, за огромну већину (73%) предузетника, давање мита не представља никакво изненађење (Табела 6). За разлику од 2001. године када су приватни предузетници у готово две петине (39%) случајева изјављивали да је *убичајено* („увек“, „у већини случајева“ и „често“) да предузећа и радње које се баве „овим врстом послра“ додатно плате да „зavrше неке ствари“, сада их је, 2006. године, испод четвртине (24%). Односно, да то није баш уобичајено („никад“, „ретко“ и „понекад“) 2001. изјављује 53%, а 2006. године 70% испитаника. Оно што посебно пада у очи јесте да расте број (од 9% на 22%) оних који изјављују да се никада не дешава да је за додатне услуге неопходно дати мито. То значи, да је готово осам десетина (82%) приватних предузетника, према њиховом изјавама, бар једном током свог пословања, у истраживању из 2001. дало мито државном чиновнику, насупрот томе, сада их је 73%. Ако исказе процентуалне вредности преведемо на заједнички показатељ, више је него јасно да степен подмитљивости државних службеника опада (индекс 2001. 3,2 а 2006. године 2,8). А што је, кад је реч о корупцији, која је у већини друштава ухватила дубоке корене, значајно смањење.

**Табела 6. Колико је уобичајено постојање нерегуларних плаћања да се „заврше неке ствари”?**

	Година	
	2001	2006
N	327	301
sig	0,00	
Никада	9	22
Ретко	22	17
Понекад	22	32
Sum -	53	70
Sum +	39	24
Често	27	14
У већини случајева	9	7
Увек	3	4
Одбија / Не зна	8	5
Total	100%	
Просек	3,2	2,8

На основу изложених података може се закључити да је и даље давање мита државним чиновницима један од нужних услова за обављање привредне делатности. Оно је и даље раширило до размера опште појаве.

У последњем нашем истраживању државни службеници су нешто боље прошли него пре пет година. Кад се ти резултати прикажу једним синтетичким показатељом више је него јасно да подмиљивост, мерена овим идикатором, опада (индекс 2001. 3,2 а 2006. године 2,8) и та промена је статистички значајна.

### **Директно и индиректно подмиљивање**

Неопходно се поставља питање да ли државни службеници за своју корупционашку активност од својих „клијената“ директно или индиректно траже новац. То нам посредно говори колико се они плаше запрећених санкција и колико озбиљно схватају прописана правила игре, а самим тим, и казнени апарат друштва. Према истраживању из 2001. године они су то чинили директно – без страха од санкција и то: „увек“ у 38% и „у већини случајева“ у 45% случајева.

Пет година касније то се у потпуности променило. Наиме, у две трећине случајева (66%) изјављују да ни у једном случају државни службеници нису директно тражили новац или услугу да би за њих обавили неки посао. Истовремено, то се у 27% случајева дешава у

појединачним случајевима. Један од проблема је што ово истраживање није ухватило крупне „рибе”, оне које, како би још Ксенофонт рекао, цепају мрежу. То једно значи: прво, да се плаше запрећених санкција, и друго, и ако се директно не тражи новац или услуга корупција и даље опстаје, само се њени механизми усложњавају (одговлачење поступка, неодговарајуће решавање проблема и слично – код корупције за остваривање права), и треће, у тој ситуацији корупција неминовно мора да опада (што ће се касније детаљније видети).

**Табела 7. Колико су често државни службеници директно тражили новац, поклон или услугу?**

	Година	
	2001.	2006.
N	327	301
Sig		0,00
Ни у једном случају	1	66
У појединачним случајевима	7	27
Sum -	8	93
Sum +	83	2
У већини случајева	45	2
Увек	38	
Одбија / Не зна	9	5
Total		100%
Просек	3,3	1,3

Корупција, наравно, постоји и када државни службеници траже новац на индиректан начин или га очекују. То се чини на разне начине, почев од тражења позајмице, преко опструкције у послу (ако је реч о услуги на коју грађанин има право). Када је реч о корупцији где је неопходно прекршити закон слична је ситуација („Ја морам да прекршим закон.“; „Ја ризикујем.“). Резултате тог дела истраживања приказали смо на табели 8.

Резултати истраживања, такође, нам показују, да је у истраживању из 2001. године оних предузетника који изјављују да су државни службеници показивали „увек“ и „у већини случајева“ да очекују новац, поклон или услугу било готово половина (49%). Насујући овоме, пет година касније (2006. године) било их је непуна четвртина (23%). Истовремено да „ни у једном случају“ државни службеници нису показали да очекују новац, поклон или услугу, 2001. година било је само 12%, пет година касније готово три пута више (35%).

**Табела 8. Колико су често државни службеници показивали да очекују новац, поклон или услугу?**

	Година	
	2001.	2006.
N	327	301
sig		0,00
Ни у једном случају	12	35
У појединачним случајевима	31	39
Sum -	43	74
Sum +	49	23
У већини случајева	38	20
Увек	11	3
Одбија / Не зна	8	3
Total		100%
Просек	2,5	1,9

Све у свему, резултати истраживања презентирани у ове две последње табеле, такође нам говоре, као и у многим другим случајевима, да корупција у Србији опада. С тим да је директно тражење мита знатно ређе од оног које се изнуђује на разне посредне начине.

### **Вишеструком плаћање**

Узимање додатног мита у уређеним бирократизованим друштвима, за исту услугу од другог јавног службеника, права је реткост. Код нас је ситуација супротна. Ту је реч неодговорној и непрофесионалној бирократији. Бирократија која своје услуге на овај начин обавља поприма све обележје крептократије. Презентирани подаци истраживања то потврђују. С тим што се стање у последњих пет година у некој мери поправило. Резултати истраживања потврђују да исплаћено мито не гарантује добијање „уговорене“ услуге. Наиме, у истраживању из 2001. готово сваки трећи (32%) предузетник био је принуђен, по сопственим изјавама, да за исту „услугу“ поново плати („увек“, „обично“ и „често“), док је 2006. године то морао да чини („увек“ и „често“) у непуну петину случајева (19%). То, такође, значи да је, према истраживању из 2001, готово две трећине (65%) за исту услугу, барем једном у току свог пословања, морало да плати најмање два пута. Насупрот овоме, према истраживању из 2006. године, таквих је нешто мање, односно 54%.

Одавде произлази да се са ширењем апарата државних служби шири и корупција, односно повећавају се трансакциони трошкови с повећањем броја службеника које треба корумпирати. Зато се често дешава да поједине услуге морамо платити два или више пута.

Посебан проблем представља ако давалац мита и поред плаћања услуге исту не добије. Тада је реч о неефикасној корупцији и крајње неодговорној бирократији. Колико се за последњих пет година променило показаће нам следећи емпиријски подаци. Тако, на пример, у истраживању из 2001. године да се и после извршеног „додатног плаћања“ договорена сума се добије: „увек“ у 8% случајева, „обично“ у 40% случајева, „често“ у 15% случајева, „понекад“ у 12%, „ретко“ 3% и „никад“ у 1% случајева. Оних који не знају или нису одговорили на постављено питање било је 20%. Вредност индекса износи 2,1. Насупрот овоме, по истраживању из 2006. године бирократија постаје неефикаснија и непрофесионалнија. Након извршенох „додатног плаћања“ договорена сума добије се „увек“ у 11% случајева, „често“ у 23% случајева, „понекад“ у 21%, „ретко“ 8% и „никад“ у 8% случајева. Одбија да одговори на питање и не зна 29% предузетника. Вредност индекса износи 3,3. Давалац мита нема апсолутну већ само релативну сигурност да ће плаћену услугу добити. Недобијање услуга од стране јавних службеника и поред тога што су за њих добили „додатно плаћање“ настаје поред увећања бирократије и због настојања многих да обећају и оно што не могу, и поред „добре воље“, да испуне. Други узрок можемо тражити у чињеници да је кривичним закоником санкционисано не само узимање него и давање мита. Зато је коруптор и поред чињенице што није добио плаћену услугу принуђен да ћути. Трећи разлог можемо тражити у чињеници да су места у јавним службама добијена на основу „морално политичке подобности“ или партијске привржености њихове или њихових родитеља. Они зато сматрају да је место које заузимају њихово „историјско право“ и зато се понашају као да им нико ништа не може.

### **Величина мита**

Једно од постављених питања економским субјектима било је: колико приватни предузетници, од свог годишњег прихода, издвајају за плаћање мита јавним службеницима? Тај део истраживања приказали смо на Табели 9. Преко овог питања, за разлику од многих других, добијају се доста веродостојни подаци о расирености корупције.

Када упоредимо податке из 2001. са подацима из 2006. године, примећујемо да је дошло до знатних, статистички значајних промена. Број оних који изјављују да *не* плаћа додатне услуге порастао је са четвртине (25%) на нешто изнад половине (51%). Сходно овоме, у истраживању из 2001. нешто мање од петине (58%), то чини и наводи колико то износи у односу на њихов приход, док је таквих у истраживању из 2006. године испод две петине (39%). У исто време нешто мало је порастао (од 15% на 19%) број оних који за додатне услуге плаћа мање од једног процента сопствених прихода. (Предузећа са приходом преко десет хиљада евра нешто чешће изјављују, од оних мањих, да додатно плаћају мање од 1%

сопствених прихода.) За посматраних пет година, према изјавама предузетника, такође је знатно опао и проценат оних који за подмићивање издвајају веће суме новца. Тако, на пример, оних који плаћају од један до десет посто својих прихода опао је са 27% на 15%, а оних који плаћају преко десет одсто сада је, по изјавама, три пута мање (опао је са 15% на 5%). У оба ова истраживања нема значајних разлика између приватних предузећа и радњи и њихове регионалне распоређености.

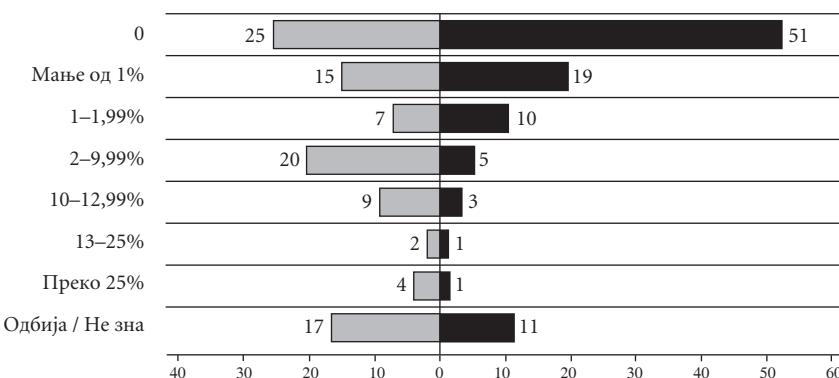
**Табела 9. Колики проценат укупног прихода Ваше предузеће/радња годишње издваја на име „незваничних плаћања”?**

	Године	
	2001.	2006.
N	327	301
sig	0,00	
0%	25	51
Мање од 1%	15	19
1 – 1,99%	7	10
2 - 9,99%	20	5
10-12,99%	9	3
13-25%	2	1
Преко 25%	4	1
Одбија / Не зна	17	11
Тотал	100	100

**Слика 2. Колики проценат укупног прихода Ваше предузеће/радња годишње издваја на име „незваничних плаћања”?**

Изражено у процентима

■ 2001. ■ 2006.



## Да ли се корупција смањује?

У циљу сазнања да ли се корупција у Србији повећава или смањује поставили смо додатну батерију питања. Упоредна анализа података истраживања из 2001. и 2006. године говори нам да су се ствари за нијансу помериле набоље. У првом истраживању оних који су сматрали да се ствари крећу на боље било је између 9% и 17%. Пет година касније, кад је реч о неопходном миту, да је ситуација боља него пре три године сматра између 13% и 37% предузетника. Према њиховим изјавама ситуација је боља кад је реч о регистрацији предузећа, дозволи за рад, укључења телефона и струје, затим код санитарне инспекције и код девизног пословања. Код других институција или служби као што су финансијска полиција, пореска управа, добијање уговора с локалним властима, добијање локације (земљишта), урбанистичка инспекција, добијање уговора с државним предузећем или владом ситуација се није променила – нема статистички значајне разлике.

Табела 10. У поређењу са периодом од пре три године ситуација с неформалним плаћањем је ... „боља“

	Година	
	2001.	2006.
Н	327	301
Регистровање предузећа	17	37
Дозвола за рад	17	27
Укључење телефона или струје	12	28
Финансијска полиција	16	24
Пореска управа	15	22
Санитарна инспекција	13	21
Добијање уговора са локалним властима	17	16
Добијање локације (земљишта)	14	18
Урбанистичка инспекција	12	17
Девизно пословање и инспекција	9	19
Добијање уговора с државним предузећем	11	15
Добијање уговора с Владом	10	13

Наравно и овде, као и на другим местима, има оних који сматрају да су се ствари покренуле на горе. Таквих у истраживању из 2001. године било је између 2% и 11%. Тада су најгоре прошли: укључење телефона и струје, финансијска полиција, пореска управа и добијање уговора с државним предузећем. У истраживању из

2006. њих је између 8% и 18% и најгоре је прошла пореска управа, добијање локације (земљишта) и урбанистичка инспекција.

**Табела 11. У поређењу са периодом од пре три године ситуација с неформалним плаћањем је ... „гора”**

	Година	
	2001.	2006.
N	327	301
Пореска управа	7	18
Добијање локације (земљишта)	6	18
Финансијска полиција	7	13
Укључење телефона или струје	11	08
Добијање уговора са државним предузећем	7	10
Добијање уговора са локалним властима	5	12
Дозвола за рад	5	11
Урбанистичка инспекција	3	11
Девизно пословање и инспекција	4	9
Санитарна инспекција	3	9
Регистровање предузећа	4	8
Добијање уговора са Владом	2	8

Следеће по важности јесте и питање: у којим је сферама друштвеног живота корупција најзаступљенија, затим да ли се нешто мења, односно да ли се она смањује или повећава. Упоредне резултате истраживања (изражене преко индекса) из 2001. и 2006. године приказали смо на Табели 12.

Изложени резултати нам говоре неколико ствари.

Прво, подмитљивост јавних службеника 2001. године била је највећа приликом добијања локације (земљишта), царињења, укључење телефона и струје, добијања уговора с Владом, затим добијање уговора с локалним властима и добијање уговора с државним предузећем.

Друго, пет година касније поново је прво место заузело добијање локације (земљишта) затим добијање уговора с локалним властима и са државним предузећем, затим царињење и добијање уговора с Владом.

Треће, подмитљивост службеника у јавном сектору је свуда статистички значајно мања, изузев пореске управе (остала је иста као и у претходном истраживању). Овај пад подмитљивости јавних службеника, условно речено, креће се између 15% и 30%.

Четврто, долази до поларизације одговора испитаника, односно истовремено расте проценат оних који сматрају да је сада

ситуација с подмићивањем боља него пре три године, као што расте проценат оних који сматрају да је ситуација с подмићивањем још него пре три године. Разлоге тога можемо тражити у поларизацији у политичкој сфери.

Табела 12. Подмитљивост службеника у јавном сектору (индекс 1 – 5)<sup>5</sup>

	Године	
	2001.	2006.
Царићење	3,0	2,3
Девизно пословање и инспекције	2,7	2,0
Пореска управа	2,1	2,1
Финансијска полиција	2,7	2,2
Регистровање предузећа	2,3	1,8
Санитарна инспекција	2,5	2,0
Урбанистичка инспекција	2,6	2,2
Добијање локације (земљишта)	3,1	2,5
Дозвола за рад	2,7	2,2
Укључење телефона или струје	3,0	2,2
Добијање уговора с Владом	3,0	2,3
Добијање уговора с локалним властима	2,8	2,4
Добијање уговора с државним предузећем	2,8	2,4

### Време потребно за подмићивање

Ради бољег разумевања обима корупције и њене штетности по економске односе неминовно се поставља питање колико времена и енергије губе приватни предузетници на подмићивање разних државних и парадржавних службеника. Ово, поред питања од којег се тражи да процене колико од својих прихода издавају за подмићивање, даје најреалније податке о раширености корупције. Те податке приказали смо у Табели 13.

У истраживању из 2001. више од једне трећине (34%) изјављује да не губи време док их је у најновијем истраживању готово три петине (57%). Међутим, нешто мало смањио се проценат оних који изјављују да је то мање од 1% времена. Број оних који, по сопственим изјавама, губи на подмићивању од један до десет одсто времена опао је са 16% (2001) на 10% (2006), као и оних који изјављују да је тај губитак времена енорман (преко 10%), односно њих је сада више од четири пута мање. Нема статистички значајних разлика, у оба ова

<sup>5</sup> Где је: 1 – нико није подмитљив, 5 – сви су подмитљиви.

истраживања, с обзиром на тип предузећа, врсту делатности или њихов регионални распоред. Време на подмићивање се губи, према изјавама предузетника, пре свега због обезбеђивања дискреције, с једне, и њиховог покушаја да то „додатно плаћање“ некако избегну, с друге стране. Али им то најчешће не успева, када се намере, како кажу, на подмитљивог јавног службеника.

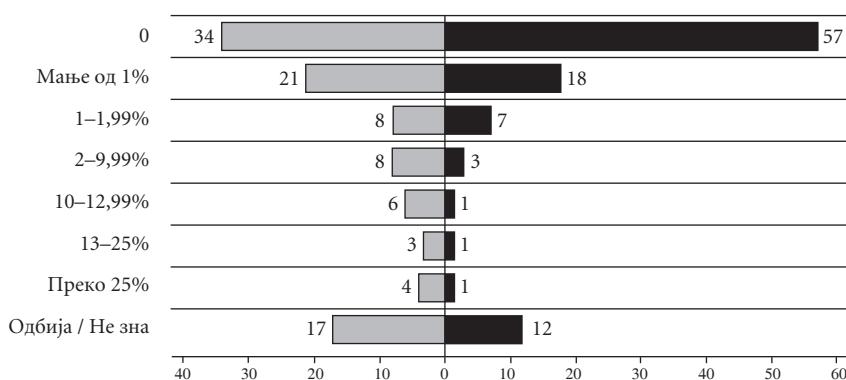
**Табела 13. Време потребно за подмићивање службеника у јавном сектору**

	Година	
	2001.	2006.
N	327	301
sig		0,00
0%	34	57
Мање од 1%	21	18
1 – 1,99%	8	7
2 -9,99%	8	3
10-12,99%	6	1
13-25%	3	1
Преко 25%	4	1
Одбија / Не зна	17	12
Тотал		100%

**Слика 3. Време потребно за подмићивање службеника у јавном сектору**

Изражено у процентима

■ 2001. ■ 2006.



## Вишеструко подмићивање

Да бисмо проверили да ли је могућа заштита од корумпираних јавних службеника поставили смо следеће питање: Колико се често показује истинит став – „ако владин службеник ради у супротности са прописима, обично могу отићи другом службенику или његовом претпостављеном, и успоставити коректан однос без неслужбеног плаћања”. Добијене одговоре презентирали смо на табели 14.

Табела 14. Успостављање односа с другим јавним службеником без корупције

	Година	
	2001.	2006.
N	327	301
sig		0,47
Никада	13	16
Ретко	28	23
Понекад	23	25
Sum -	65	63
Sum +	22	23
Често	6	8
У већини случајева	9	7
Увек	7	8
Одбија / Не зна	13	14
Тотал		100%
Просек	2,9	2,9

Презентирани резултати истраживања нам говоре да заштита од корупције у оквиру постојећег бирократског апарата није велика. У овом погледу за претходних пет година није се ништа променило. Заправо, непуна четвртина испитаника, у оба истраживања, сматра да *најчешће* („увек”, „у већини случајева” и „често”) ако државни службеник ради у супротности са прописима може отићи другом службенику или његовом претпостављеном и без корупције обавити посао. Да их тај одлазак може спасити „понекад” или „ретко” 2001. изјављује натполовична већина (51%) а 2006. године готово већина (48%). Све у свему, у оба ова истраживања, показују да нема велике заштите од поткупљивих јавних службеника жалбом код претпостављеног или, пак, одласком код другог службеника. Жалба шефу не успева, јер је он најчешће укључен у „посао”, иако се он пред коруптором формално не појављује, а деобом са потчињеним службеником узима свој део „зараде”. Понекад постоји и цео ланац где се „добит” дели

према месту које службеник заузима на хијерархијској скали положаја. У том случају, најнижи на скали је онај који изнуђује и преузима мито. Није редак случај да „бос“ уговара и преузима мито и дели га потчињенима према „заслузи“ за обављени посао.

## Корупција у политичким странкама

Табела 15. Плаћање услуга политичким странкама

	Година	
	2001.	2006.
N	327	301
sig		0,00
Никада	71	90
Ретко	10	5
Понекад	9	4
Sum -	90	98
Sum +	7	1
Често	3	1
Већином	2	
Увек	2	0
Одбија / Не зна	3	1
Total		100%
Mean	1,6	1,2

Будући да су политичке странке важне друштвене установе, није с' горег видети колика је корупција у њима. Плаћање приватних предузетника политичким странкама за разне нелегалне радње или обезбеђења добијања законом загарантованих права, с једне, или, прилагођавање законске регулативе потребама коруптора, с друге стране, приказали смо на табели 15.

Летимичан поглед на приложену табелу говори нам да корупција, према мишљењима ситних приватника, у политичким странкама, прво, није велика, и друго, да се за последњих пет година знатно смањила. Будући да у узорак нису ушла крупна приватна предузећа, која имају интерес и моћ да поткупе политичке странке, то и резултате овог дела истраживања морамо узети с великим дозом резерве. Други разлог овако мале поткупљивости политичких странака можемо тражити у чињеници да се коруптор директно обраћа јавном службенику (без посредовања странке).

## ТИПОВИ КОРУПЦИЈЕ

Као што смо у уводу нагласили, зависно од тога како се остварује, крши и доноси право, разликују се три основна типа корупције: корупција ради добијања права, корупција ради кршења закона и корупција ради мењања закона. Резултате тог дела истраживања приказали смо на табели 16.

**Табела 16. Корупција ради добијања права, кршења закона и мењање закона (у%)**

	добривање права		кршење закона		менјање закона	
	2001.	2006.	2001.	2006.	2001.	2006.
N	327	301	327	301	327	301
Укључење телефона или струје	53	38	18	27	5	5
Дозвола за рад	46	35	22	29	7	8
Регистровање предузећа	38	34	23	29	11	6
Добијање уговора са локалним властима	39	24	19	33	6	9
Добијање локације (земљишта)	36	27	28	33	8	9
Добијање уговора са државним предузећем	37	21	20	30	6	6
Урбанистичка инспекција	30	27	32	35	9	8
Санитарна инспекција	29	25	36	36	9	6
Пореска управа	25	27	42	38	10	9
Добијање уговора са Владом	27	22	17	28	7	6
Финансијска полиција	25	20	46	40	9	10
Девизно пословање и инспекција	17	20	29	35	7	5

Упоредна анализа емпириских података из 2001. и 2006. године говори:

Прво, када је реч о корупцији ради *добијања права* – она се смањује. То смањење је највеће у следећим сегментима: укључење телефона и струје, добијање уговора с државним предузећем, добијање уговора с локалним властима и добијање дозволе за рад. Сада су нешто горе прошли, али статистички без значаја, пореска

управа и девизно пословање и инспекција. То значи да, због пооштрењих санкција, јавни службеници нешто ређе прибегавају примању или изнуђивању мита за посао који су дужни да обаве.

Друго, када је реч о корупцији ради *кришења закона* – остала је, када се све узме у обзир, на приближно истом нивоу. С тим да се у неким сегментима повећала а у другим смањила. Оно где имамо неко повећање јесте добијање уговора с локалним властима и добијања уговора с Владом, затим, добијање уговора с државним предузећем и укључење телефона и струје. То значи да се корупција на вишем нивоима, због веће моћи како коруптора тако и корумпираних, теже слама.

Треће, када је реч о корупцији ради *менења закона* или много-брожних подзаконских аката – она је, такође, остала на истом нивоу као и пре пет година. Постоје у појединим областима извесна померања али она, такође, статистички нису значајна.

Четврто, ово потврђује нашу раније изложену тезу да обим корупције у друштвима у транзицији зависи од нивоа поштовања права, како од стране јавних службеника, тако и грађана.

## КОРУПЦИЈА И МЕРЕ ЗА СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ

Табела 17. Колико је, у претходних пет година, учињено у погледу сузбијања корупције?<sup>6</sup>

	Тотал	Делатност предузећа/радње			Регион		
		Производња	Трговина	Остало	Београд	Централна Србија	Војводина
Није учињено ништа	22,9	21	28	19	35	16	19
Учињено је мало	33,9	35	25	42	32	39	26
Осредње је учињено	32,6	30	39	28	23	36	40
Учињено је много	8,0	11	4	10	8	6	11
Учињено је веома много	1,3	1	2	1	1	1	3
Одбија/не зна	1,3	1	3	0	0	2	1
Просек	2,3	2,4	2,3	2,2	2,1	2,3	2,5

<sup>6</sup> Где је: 1 – Није учињено ништа, 5 – Учињено је веома много

Мере за сузбијање корупције морају бити свеобухватне и оне могу бити од начелних до појединачних и конкретних.<sup>7</sup> Колике су те мере, које су предузимане за претходних пет година видели смо на претходним страницама. А како их, генерално узето, процењују приватни предузетници можемо видети на Табели 17.

Готово једна четвртина (23%) предузетника сматра да у претходних пет година у сузбијању корупције није учињено ништа, а нешто више од трећине (34%) да је мало учињено. Насупрот овоме, тек 9% предузетника сматра да је на сузбијању корупције учињено „много” и „веома много”. Резултати истраживања, такође, показују да су нешто скептичнији предузетници из Београда него они из централне Србије и Војводине.

Претходни резултати истраживања нису у складу с раније изложеним. Наиме, предузетници су на велики број питања одговорили да је корупција у Србији сада, у односу на пре пет година, приметно мања. А на ово питање одговарају да није ништа или готово ништа, учињено на њеном сузбијању, односно смањењу. То говори о њиховим превеликим очекивањима, с једне, и „политичкој“ обожености (исказивање неповерења према актуелној власти – што је сасвим други проблем) појединих одговора, с друге стране.

**Табела 18. Како оцењујете рад Савета за борбу против корупције?**  
(Оцене од 1 до 5)<sup>8</sup>

	Тотал	Делатност предузећа/радње			Регион		
		Производња	Трговина	Остало	Београд	централна Србија	Војводина
sig		0,28			0,06		
1	15,6	17	21	9	26	09	14
2	21,9	22	20	24	24	21	21
3	25,2	18	24	31	22	27	26
4	07,3	12	5	6	4	0	8
5	02,3	1	2	4	2	4	
Нисам чуо за њих	18,3	20	19	17	13	19	25
Одбија / Не зна	09,3	10	10	8	9	11	7
Просек	2,4	2,4	2,3	2,6	2,1	2,7	2,4

<sup>7</sup> Види: *Корупција у Србији*, ЦЛДС, 2001

<sup>8</sup> Где је: 1 – веома лоше, 2 – лоше, 5 – добро

Влада Републике Србије у циљу смањења корупције основала је Савет за борбу против корупције. Како га економски субјекти оцењују приказали смо на табели 18.

Сви су изгледи да је његова активност, према мишљењу предузетника, најблаже речено, контроверзна. Резултати анкете показују: Прво, готово петина (18%) предузетника за њега није ни чула, а камоли да зна за његову активност. Друго, Савет је од стране предузетника добио ниску просечну оцену – 2,4. И, треће, Савет за борбу против корупције најлошије су оценили – са просечном оценом 2,1 – предузетници из Београда, а нешто боље предузетници из централне Србије, односно с просечном оценом 2,7. Оцене предузетника из Војводине су на просеку.

## ЗАКЉУЧАК

Основни узроци корупције у српском друштву су, најкраће речено, одсуство владавине права (неодговарајуће законодавство, низак ниво поштовања закона, селективна примена права и слично), још увек снажан уплив државе а посебно странака у економске токове, поремећај друштвених вредности, односно аномија и морална криза, затим велика незапосленост, сиромаштво и у извесној мери одсуство јасне перспективе, који су захватили цело друштво.

Истраживање је показало да је поверење у многе институције друштва, као и пре пет година, остало на ниском нивоу, или је, чак, у неким случајевима опадало. То говори о превеликим или изневереним очекивањима грађана и економских субјеката од политичких промена започетих 2000. године. Један од узрока тог неповерења су такође и превелика и нереална обећање тадашње опозиције а касније власти.

Резултати истраживања, такође, недвосмислено показују да је за претходних пет година корупција у Србији смањена. То не показује један показатељ већ, као што смо видели, на десетине, односно корупција је смањена у готово свим сегментима српског друштва. Када упоредимо средње вредности раширености корупције, према искуству предузетника, оне су 2006. у односу на 2001. године мање од 15% до 30% зависно од појединачних сегмената.

За претходних пет година највише је смањена корупција за осигурување права. Насупрот томе, корупција ради кришења закона и корупција ради мењања закона у већој или мањој мери стагнирају. То, пре свега, значи да се због оштрије казнене политике смањује ситна корупција. То значи, да у извесном смислу, сходно нашој почетној тези о три типа корупције све више долази до изражaja, мада не нешто спекултивно значајно, принцип владавине закона.

## IV Политике власти на плану борбе против корупције

### ИНДИРЕКТНА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Стварање новог законског оквира је један од најважнијих корака транзиције. Са реформом законског оквира, његовом модернизацијом и увођењем нових тржишних институција, суштински се води и борба против корупције. При томе, у Србији су се, као и у другим транзиционим земљама, паралелно дешавала три процеса:

- Дерегулација и либерализација, која је требало да ослободи привредни живот од државног администрирања, како би се отвориле могућности и оствариле претпоставке за успостављање тржишне привреде; то је значило, на пример, укидање система бројних дозвола и одобрења за обављање пословних активности, затим либерализацију спољнотрговинских односа, укидање различитих закона и подзаконских аката којима су створене могућности за државно управљање привредним животом.
- Увођење и изградња нових установа, карактеристичних за тржишну привреду, на пример оних којима се изграђује и регулише тржиште хартија од вредности, или којима се регулише тржиште, у случајевима у којима не функционише добро, у до тада за државу резервисаним секторима (телекомуникације, енергетика, на пример).
- Коренита реформа постојећих установа, које је требало преобразити у облик који одговара тржишној привреди.

Србија је пред октобарске промене номинално поседовала много институције стандардне тржишне привреде: постојали су закони о предузећима, заштити својине, приватизацији, стечају, берзама, хартијама од вредности, страним улагањима, порезима, анти-монополском законодавству, рачуноводству и слично.

Постојале су и институције које су биле формално једнаке онима у тржишним привредама – самостална предузећа, централна банка и остale банке, берзе, бесцаринске зоне, судови, арбитраже, коморе, синдикати итд. Оснивање предузећа је било знатним делом слободно, иако су постојале одређене баријере; постојала је слобода поседовања и продаје имовине; конкуренција економских актера била је призната. И поред тога, српски економски систем

никако није представљао тржишну привреду у стандардном смислу. Закони су били обично лоши и често се нису примењивали, а држава и политика преузеле су неформалним и незаконитим путем улогу арбитра који одлучујуће утиче на све економске токове. Такође, постојећи закони су само на први поглед били у складу са принципима тржишне економије. Детаљнијим увидом у законе (у овом случају ћаво јесте у детаљима), могла се видети жеља власти да уређује, контролише и надгледа. Наравно, последица раширене државне интервенције засноване на дискреционим овлашћењима била је опште раширена корупција.

Застој, а затим и поништавање транзиције током 1990-тих година учинили су да Србији у наслеђе остану готово сви негативни механизми функционисања привреде из претходног раздобља и да се додају нови: доминација неефикасне друштвене и државне својине; дискриминација приватног сектора; доминација политике над привредом; претварање предузећа у центре за социјалну заштиту, што доноси финансијску недисциплину; злоупотреба полиције и правосудног система, што је само допринело криминализацији друштва и корупцији; свођење тржишта на тржиште робе, док су тржишта новца, девиза, капитала и радне снаге полулегална, а њихове цене обично административно одређивање; стечајно законодавство није примењивано на већа предузећа; неплаћање пореза је уобичајено; административна дистрибуција девиза и кредита из примарне емисије фаворитима из пословног света по повлашћеним условима је била правило; и даље је доминирао концепт затворене привреде (увозне супституције); финансијским односима владали су дужници, а не повериоци и слично. Очигледно је да те номиналне тржишне институције нису функционисале.

Са законодавством у економској области ситуација је била јако лоша. Закона је било више врста: већина је била лоша у правнотехничком смислу, што је омогућавало преслободна и погрешна тумачења од стране државних органа, а на штету предузећа; такође, већина закона била је намерно рестриктивна, како би државни органи могли да гоне прекршиоце по жељи; бројни закони омогућавали су појединцима богаћење кроз монополске бенефиције разних врста; оно мало пристојних закона није примењивано, као, на пример, закон о стечају; закони су често замењивани уредбама влада, што је било неуставно; влада Србије често је својим уредбама регулисала материју из савезног домена; чак, она се повремено понашала као да постоји пропис који јој даје право на интервенцију, мада то није био случај.

Није претерано рећи да је у Србији владало безакоње, па је хаос у економском животу био неминовна последица. Законе готово нико није поштовао, делимично зато што су били неспроводљиви и што би инсистирање на њиховом спровођењу потпуно укочило економски живот, а делимично зато што су тиме фаворизовани

појединци из владајућег режима на рачун осталих актера. Тако је створена ситуација у којој ништа није било сигурно, у којој је сналажење у нејасној ситуацији било једина девиза. Порези нису плаћани, уговори нису извршавани (дугови нису плаћани), држава је коришћена као средство за богаћење, многи нису живели од свог рада и предузетништва, већ паразитски, на туђ рачун. Скромни ресурси преусмеравани су од продуктивних ка непродуктивним, а, наводно, зарад социјалног мира. Друштвена и државна својина постали су место епохалне пљачке. Такво расипање и злоупотреба новца ишли су не само из текућег дохотка, већ и на рачун постојећег капитала и новог задуживања у свету, уколико је кредитор могао да се нађе (првенствено Русија и Кина). Неминовне последице слабости институција били су несигурност пословања, опште неповерење и расипање оскудних финансијских ресурса, чији је резултат била дубока економска криза. Економске санкције и ратови само су јој дали битан допринос.

У таквој ситуацији, када је комплетно друштво и држава систематски корумпирano и када се за сваку, па и најмању привредну активност, мора тражити дозвола или сагласност неког државног органа, скоро сваки реформски процес, који иде у смеру либерализације и дерегулације пословања, може се у одређеном смислу сматрати антикорупцијским. Такође, систематска борба против сиве економије се може сматрати антикорупцијском, будући да сива економија опстаје, између осталог, услед високе корумпированости оних који се против ње „боре на терену“ (инспекције, полиција, царина итд.).

Генерално, може се оценити да су обе Владе Републике Србије у пост милошевићевском периоду водиле релативно либералну економску политику, упркос честе популистичке и протекционистичке реторике. Наравно, било је поједињих лоших решења, чији је циљ био да од транзиције изолују поједине социјалне групе (рецимо, Закон о раду који је донела друга Влада), али се у ширем смислу реформе могу окарактерисати као протржишне, као реформе које смањивањем утицаја државе смањују простор за корупцију.

### **Спољна трговина**

Политика заштите домаћих производа (протекционизам) представља веома снажан извор корупције, а сасвим сигурно најснажнији извор тражње за корупцијом царинских службеника и свих осталих укључених у спољнотрговинске трансакције. Под политичком протекционизмом подразумева се висока царинска заштита, као и постојање распрострањених квантитативних (контигенти, дозволе или квоте) баријера увозу. У протекционизам свакако треба убројати и скривене нецаринске баријере увозу, попут рестриктивних техничких стандарда, захтева за хомологизацију, као и екстензивну фито-санитарну и ветеринарску заштиту у

случају пољопривредних и прехрамбених производа. Таква политика нужно генерише значајну тражњу за корупцијом.

Наиме, што је виша царинска стопа која се наплаћује при увозу неког производа, односно што је теке увести одређени производ то је већи подстицај увознику да корумпирањем царинског службеника избегне плаћање царине или умањи њен износ. Уколико је, на пример, царинска стопа 40%, при пошиљци од 1.000.000 евра, увознику се, начелно посматрано, исплати да за ослобађање од царине у виду корупције плати сваки износ мањи од 400.000 евра, будући да ће на тај начин да присвоји ренту. Уколико царинска стопа порасте на 50%, наведени износ потенцијалне корупције, односно потенцијалне тражње за корупцијом расте на 500.000. А са порастом тог износа, расте и број царинских службеника спремних да понуде услугу корупције. Равнотежни износ корупције расте, како у обimu трансакција које се обављају, тако и у укупном износу мита. Обарање царинске стопе, наравно, доводи до супротног ефекта. Уколико је, на пример, царинска стопа 1%, највероватније да уопште неће ни бити тражње за корупцијом.

Све наведено важи и за нецаринске баријере увозу, с тим што оне, по самој својој природи, отварају још већи простор за корупцију. Режим дозвола за увоз одређеног производа неминовно доводи до пада, односно ограничавања укупног увоза посматране робе. То значи да само увозници са дозволом у којој је спецификована количина увоза дозвољена по појединачној трансакцији могу да увезу дозвољену количину робе. Будући да овакве дозволе додељују ограничавања увоза, долази до вештачког (административног) обарања укупне понуде (понуда је испод оне до које би довела равнотежа на слободном тржишту), што увозницима који поседују дозволу пружа могућност да остваре ренту.

Издавање дозвола за увоз углавном не спада у посао царинске управе, али у посао царинске управе спада провера, при царинском прегледу, да ли увозник поседује уредну дозволу за увоз оне робе (у предвиђеној количини) која се налази у пошиљци. Уколико увозник није успео да од надлежног министарства добије дозволу за увоз (без обзира на начин на који се та дозвола добија, легално или корумпирањем државних службеника у министарству задуженом за спољну трgovину), проблем се може решити на врло једноставан начин: корумпирањем царинског службеника који, потом, неће да установи стварно стање, већ ће да пропусти пошиљку иако у документацији недостаје дозвола за увоз. Исти налази се, мање или више, односе и на контингенте, квоте и техничке стандарде. Уколико увозник није успео да прибави такву дозволу, једино што му преостаје је да корумпирањем царинског службеника ипак, противно важећој регулативи, увезе робу.

Наравно, што су нецаринске баријере увозу веће, односно што је политика додељивања дозвола и квота рестриктивнија, већа је потенцијална рента коју могу да присвоје увозници, па је тиме

већа тражња за корупцијом, односно износ мита који су спремни да понуде било за добијање дозволе или за илегално пропуштање пошиљке.

Случај компликоване процедуре који поспешује корупцију је и онај везан за постојање великог броја различитих царинских стопа које се примењују на сличне производе (тарифне бројеве). У таквим условима, постоји веома велики подстицај корупторима да подмићивањем царинских службеника остваре рекласификацију робе коју увозе у онај (неодговарајући) тарифни број према којем је висина царинске стопе, односно царинске дажбине далеко мања. Компликована и нетранспарентна процедура доношења одлука, односно обављања царинског послова, неминовно оставља велика дискрециона права царинским службеницима, па се тиме ствара и простор за њихову корупцију, како би они својим пристрасним дискреционим одлукама омогућили исход повољан по увозника који је спреман да их потплати.

За четири године транзиције Србија је прошла кроз четири фазе спољнотрговинске либерализације: (1) иницијална либерализација спољне трговине из 2000 и 2001. године; (2) даља и невољна либерализација у циљу хармонизације са Црном Гором; (3) поништавање мера донетих у време хармонизације са Црном Гором, инсистирање на нецаринским механизмима заштите у циљу смањења растућег спољнотрговинског дефицита и све јачој реторици о потреби заштите од неконтролисаног увоза, уз истовремено; (4) подношење захтева за чланство у Светској трговинској организацији, потписивање бројних билатералних споразума о слободној трговини са суседним земљама (који су накнадно евидентирани у ЦЕФТА-у), као и отпочињање, а онда и прекидање, процеса Стабилизације и придрживања ЕУ.

Основни циљ иницијалне либерализације из 2000. и 2001. године био је да се укину све нецаринске баријере (квоте, дозволе), да се смањи дисперзија царинских стопа (број царинских стопа смањен је на свега 6 стопа, са опсегом 1-30 процената), а да се цео спољно-трговински систем максимално поједностави. Може се оценити да је ова прва фаза имала јако антикорупцијско обележје. Амандmani на Закон о спољној трговини из децембра 2000. укинули су велики број административних препрека за одвијање трговине укидањем бројних непотребних контрола, укључујући минимум вредности основних средстава компаније, годишњу таксу за регистрацију трговинских компанија у износу од 1.000 DM, и обавезу пријаве сваке спољнотрговинске трансакције и плаћања пореза на увозне/извозне трансакције Савезном министарству за економске односе са иностранством, итд.

Даља либерализација спољнотрговинског режима Србије иницирана је 2003. године Акционим планом за хармонизацију економских система Србије и Црне Горе. Процесом хармонизације просечан ниво царинских тарифа у Србији нешто је смањен, чиме

је просечна царинска стопа у Србији приближена просеку осталих транзиционих привреда. Усвојене мере либерализације изазвале су велики одијум чак и међу самим креаторима економске политике. Тако је са доласком нове владе одмах најављено поништење свих мера донетих 2003. године, а након што је октобра 2004. године усвојен приступ двоструког колосека у преговорима између ЕУ и Србије и Црне Горе о Споразуму о стабилизацији и придржувању, то и учињено. Део застоја у либерализацији свакако је последица лобистичких притисака појединих домаћих произвођача чија је ефикасност тако ниска да се не могу успешно суочити са конкуренцијом из увоза, али не треба да чуди ни то што такву праксу прихватају и придошли страни инвеститори.

Паралелно са јачањем протекционизма и најавом увођења нецаринских мера заштите, Србија наставља са преговорима о чланству у СТО, наставља да користи преференцијални третман у размени са земљама ЕУ и проширује слободну размену са земљама западног Балкана.

Интеграција у светску привреду представља кључ за даљи привредни раст Србије, што ће неизоставно водити даљем систематском смањењу степена заштите. У основи, то је у складу са тенденцијом привлачења страних директних инвестиција, којима свакако нису потребне мере „заштите индустрије у повоју”, мада ће их оне радо искористити ако их буде. Стога је у интересу Србије да своју политику и динамику отварања учини егзогеном, дакле, независном од будућих парламентарних избора, будућих министара и што је најважније, независном од утицаја лобистичких група, које су до сада покушаје либерализације не само закочиле, него је и систематски враћале уназад. На тај начин, отвара се могућност да се, на пример, коначно укине и монопол на увоз нафте, уведен још на самом почетку транзиције, а чије укидање, упркос више десетина најава, још увек није извесно.

Једна од области које су остале у великој мери нереформисане су квалитативна ограничења увоза, попут санитарних и ветеринарских ограничења. По нацрту Стратегије безбедности хране, ова област је регулисана са 14 закона, 62 правилника, 4 одлуке, 3 наредбе, 1 уредбом и 2 упутства. Србија и даље примењује веома рестриктиван режим увоза хране, што се огледа у чињеници да се сваки увоз тестира по неколико основа, што значајно повећава трошкове увоза и самим тим, уводи могућности за корупцију.

## Јавне финансије

Јавне финансије, како на страни прихода, тако и на страни расхода, су, сасвим природно, један од основних генератора корупције – како административне, тако и политичке. Пореска политика – који порези ће се наплаћивати, у ком износу и на који начин – има далекосежне последице по корупцију. Као и у случају царине, тражња за

корупцијом у највећој мери зависи од висине пореза. Међутим и други фактори, попут врсте пореза, начина утврђивања пореске основице, као и идентификације пореских обвезника, сваки понаособ може да допринесе ширењу или сужавању простора за корупцију. Поред корупције, неразумна пореска политика води и стварању сиве економије, која са своје стране, подстиче даљу корупцију, али и ствара моћну интересну групу људи којима пореска реформа није у интересу. Такође, на расходној страни, трошењем јавног новца, отварају се могућности за корупцију, где је добар и ефикасан Закон о јавним набавкама један од основних, али свакако не и сасвим довољан, антикорупцијски механизам.

Са аспекта смањивања корупције, неопходно је да систем јавних финансија буде разуман, једноставан и јасан (транспарентан).

Разумност подразумева држање пореских стопа на релативно ниском нивоу, упоредивом са земљама у окружењу, због спречавања шверца и сиве економије, као и уздржавање од давања пореских олакшица којима се порески обвезници подстичу на, по замисли креатора економске политике, пожељно понашање уместо да на њихово понашање утичу тржишни критеријуми. Разумност подразумева и уздржаност у размерама прерасподеле која је у домену политике јавних расхода. Такође захтева и пажљив избор циљних група које ће добити субвенције, односно трансфере. Разлози су исти као и у случају пореске политике. Минимизација утицаја на одлуке појединача, који овом приликом могу да своје напоре усмере у стицање услова за добијање субвенција уместо у продуктивне економске активности којима ће сами зарадити своје приходе. Такође, постојање нејасних процедуре за приступање субвенцијама у значајној мери подстиче корупцију.

Једноставност подразумева да је за сваки приход, па и порески, потребно поднети одређене трошкове. У случају прикупљања пореза јављају се директни и индиректни трошкови. Директни су они које изазива постојање и рад пореске администрације, а индиректни су они које порески обвезници имају у извршавању својих пореских дужности, а који су по својој економској суштини трансакциони трошкови. Једноставност пореског система минимизује и директне и индиректне трошкове и повећава нето порески приход. Такође, једноставан систем јавних финансија подразумева мање могућности за дискреционе одлуке и генерално мање контаката између државе и привреде.

Јасност се првенствено односи на политику јавних расхода и захтева да пореским обвезницима макар оквирно буде позната сврха и употреба пореза које су они платили. Другим речима, политика јавних расхода мора да макар у својим глобалним показатељима буде позната јавности, а да се буџетски процес одвија по познатим и јасним процедурама и у дефинисаним роковима. Када се једном усвоји годишњи буџет, дискреција у употреби јавних прихода мора бити минимална.

У преобрајај јавних финансија Србија је ушла са, у великој мери, уништеним и нетранспарентним буџетским системом и практично непостојећим политикама јавних прихода и расхода. Преко 40% јавних прихода сливало се у бројне ванбуџетске фондове који су се финансирали из преко двадесет различитих наменских дажбина. Примера ради, у 1998, 1999. и 2000. години порески приходи (порези на потрошњу, добит, доходак и имовину) чинили су свега трећину укупних јавних прихода, док је око 14% јавних прихода прикупљано из различитих такси и накнада. Нове јавне дажбине увођене су подзаконским актима, а у пореским законима вишеструке пореске стопе и секторска пореска политика биле су правило. Надлежност утврђивања, прикупљања и контроле јавних прихода имале су три међусобно потпуно некоординиране институције – Републичка управа јавних прихода (РУЈП), Финансијска полиција (ФП) и Завод за обрачун и плаћања (ЗОП). Пореска дисциплина готово да није постојала, а селективно и пристрасно отписивање пореских дугова и компензације, које су представљале чак 25% прихода републичког буџета, било је уобичајена пракса. Преносом средстава на рачуне буџетских корисника престајала је свака улога Министарства финансија у извршењу буџета. Појединачни буџетски корисници су дозначенним буџетским средствима самостално располагали, трошили их или их у виду депозита „штедели“ у банкама. Тако је била могућа апсурдна ситуација да Република има буџетски дефицит, док корисници буџетских средстава имају вишак средстава у банкама.

Наравно, нетранспарентност у прикупљању и трошењу јавних средстава било је једно од основних легала корупције у Србији, а логичан исход оваквог стања у јавним финансијама Србије била је нередовност и непоузданост плаћања из буџета, кашњења и неизмиривање обавеза.

Када се особине наслеђеног и садашњег стања у којем се налазе јавне финансије Србије упореде са наведеним врлинама, односно начелима добрих јавних финансија, очигледан је велики напредак који је постигнут за протеклих шест године транзиције. Несумњив успех је консолидација и стабилизација приходне стране јавних финансија и увођење Трезора. Начињен је и крупан корак у стварању система јавних финансија који би имао претходно описане врлине. Остало је, међутим, још доста тога да се уради, посебно на расходној страни.

У односу на почетно стање у погледу критеријума разумности може се констатовати да је политика јавних финансија учинила огроман напредак, посебно по питању опорезивања потрошње. Увођењем ПДВ-а систем је у великој мери доведен на ниво осталих европских земаља.

Слично се може констатовати и за политику акциза, мада је ситуација са аспекта корупције ту нешто сложенија. Први проблем је релативно висок ниво акциза код цигарета (висок у односу на

продајну цену, не у односу на окружење). Високо учешће акциза у продајној цени ствара велике подстицаје за шверц и корупцију у, пре свега, царинској служби. Међутим, имајући у виду да ће ниво акциза у будућности бити повећаван, једина разумна политика је борба против корупције на царини и боља сарадња са царинским службама земаља у окружењу. Посебан проблем (са аспекта корупције) ће представљати укидање забране увоза нафтних деривата. Иако се ова мера са аспекта ефикасности никако не може оценити као добра, ипак се има утисак да је корупција, ако не смањена, а оно барем централизована. Будући да се у протеклом периоду пореска политика очигледно определила за опорезивање потрошње као основни извор прихода, ниске пореске стопе на добит и доходак су са становишта принципа разумности добар избор. Највећи изазов у овом домену је наставак доследне примене овог закона, потпуна деполитизација Пореске управе и развој информатичких и других капацитета ове у свакој држави најважније извршне институције.

Највећи успех са становишта јасности, јесте усвајање и примена закона којим се уређује буџетски систем. Примена овог закона успоставила је јасну буџетску процедуру јединствену за све нивое власти и омогућила да постоје дневни подаци о врстама расхода и корисницима републичког буџета. Остаје да се исто омогући и за сваку јединицу локалне самоуправе, као и да се постигне крајњи циљ успостављања трезора – аутоматско плаћање у име буџетских корисника, који у самом процесу плаћања, по усвајању буџета, не треба да имају никакву дискрециону моћ.

Велика област која ће представљати један од највећих изазова у даљој трансформацији јавних финансија у Србији је област локалних јавних финансија, у којој у домену прихода тек предстоји целовито уређење. Такође, потребно је још доста урадити на повећању једноставности пореског система у којем још увек има преко сто различитих фискалних инструмената и још знатно више појединачних фискалних форми које администрацира Пореска управа.

Конечно, стварна реформа политike јавних расхода тек предстоји. Она, пре свега, подразумева потпуни престанак субвенционисања предузећа, реформу система социјалног осигурања и стварно реструктуирање јавних предузећа. Дакле, мере које тешко да могу бити популарне, а које су у крајњој линији због тога и одлагане. И као што је политика јавних финансија у протеклом периоду успешно консолидовала приходну страну и тако омогућила редовно извршавање расходне стране буџета, амортизујући тако значајан део проблема који се јављају спровођењем структурних политика у транзицији, тако сада убрзаше приватизације, спровођење закона о стечају и друге структурне политике морају омогућити јавним финансијама да смање притисак који јавна потрошња има на привреду и макроекономску равнотежу у целини.

## **Јавне набавке**

Област јавних набавки је сасвим сигурно једна од области које су највише подложне корупцији. Будући да државни службеници и политичари у таквим случајевима одлучују о трансферу државних средстава ка приватним лицима, јасно је да постоји обострани интерес да се не донесе одлука у складу са јавним интересом. Из тог разлога је процедура јавних набавки веома компликована у већини демократских земаља, па је такав случај и код нас. Када се у већ компликовану ситуацију умешају и политички критеријуми, као што је, на пример, одредба да домаћи понуђачи имају предност, ситуација постаје још тежа, а и борба против корупције.

Начелно говорећи, могућности за корупцију у случајевима јавних набавки има неколико:

- при утврђивању да ли ће се нешто купити или не;
- при спецификању потребних добара/услуга;
- при одређивању пондера за оцену понуде;
- при бодовању (оцени понуде);
- при улагању жалбе.

Прва могућност се у суштини односи на сврсисходност набавке. У ситуацијама када постоји мали број потенцијалних понуђача, сама одлука да се нешто купи може имати одређену монетарну вредност (на пример, куповина оперативних система за компјутере). Друга могућност за појаву корупције се јавља у тренутку када се специфицира роба/услуга која се набавља. Потенцијално је могуће прављењем спецификације отклонити конкуренцију. На пример, захтевати да производ задовољава одређени стандард, а унапред се зна да тај стандард задовољава само један, или веома ограничени број понуђача. При одређивању пондера за различите аспекте понуде је такође могуће да дође до корупције. Рецимо, ако постоје један квалитетан, а скуп и један неквалитетан, а јефтин производ, самим одабиром пондера за цену и квалитет се унапред може одбацити један од ових производа. Што се бодовања тиче, често се будују квалитативни аспекти, тако да се ради о субјективној процени. Субјективна процена, наравно, може да води до корупције. Процес жалбе такође отвара могућност за корупцију.

Сврха савременог Закона о јавним набавкама је да сузи простор за корупцију у неким од ових аспекта. На пример, Закон о јавним набавкама може да има само ограничено дејство на први од наведених случајева (одлука да ли ће се нешто купити). Сасвим природно, државни органи и јавне службе имају потпуно одрешене руке при доношењу такве одлуке, а једино ограничење представљају расположива средства (члан 24. став 1). Оно где би Закон могао да помогне, а за сада не помаже, је при укрупњивању набавки различитих органа када се купује иста роба/услуга, као и код одвајања доношења одлуке да ли ће се нешто купити од одлуке од кога ће се нешто купити.

Када се ради о изради спецификације набавке, сваки, па и наш закон о јавним набавкама је такође релативно немоћан. Будући да се често ради о веома сложеним набавкама, где је неопходно одређено техничко знање, државни орган при спецификовању захтева има прилично одрешене руке (чланови 27, 36).

Слична је ситуација и са избором пондера (чланови 54, 55). Код бодовања је ситуација још сложенија. Наиме, уколико се ради о суштински субјективној процени (као што је рецимо оцена стручне способности понуђача), јако је тешко законом прописати начин бодовања. Са друге стране, када се ради о објективно дефинисаном критеријуму, ситуација је веома једноставна и тешко је корупцијом изменити одлуку. Зато сваку одлуку о јавној набавци треба засновати што је могуће више на цени и другим објективним критеријумима.

Улагање жалбе отвара додатне могућности за корупцију. Будући да поступак подношења захтева за заштиту права одлаже извршење уговора о јавној набавци, а да је покретање таквог поступка често веома јефтино (40.000 динара, што је код великих набавки мали износ) понуђачи који нису добили уговор у свакој ситуацији покрећу поступак заштите права, што често веома успорава цео поступак. Одлучивање о основаности оваквих захтева може довести до тражње за корупцијом.

Везано за Закон о јавним набавкама је и следећа дилема: да ли предузећа која су у државном власништву, а послују на тржишту, треба да потпадају под примену овог Закона. По тренутно важећем закону, одговор је да. Чланом 3, став 1, тачка г) је прописано да уколико државни органи или јавна предузећа врше значајан утицај на пословне одлуке, финансирање и пословање предузећа, таква предузећа спадају под Закон о јавним набавкама. Будући да то представља значајан недостатак при пословању (додатни трошкови, јавно објављивање свих набавки, на основу чега конкуренција може да закључи какви су пословни планови), конкуренција има велики подстицај да омета и пролонгира јавне набавке у државним компанијама. Два примера компанија које потпадају под Закон о јавним набавкама, а конкуренција углавном не потпада, су Галеника и Телеком (барем онај део који се бави мобилном телефонијом). Такође је занимљива чињеница да, иако се дуго шпекулисало да се из Мобтела значајна средства преливају на рачуне правних и физичких лица повезаних са породицом која је управљала компанијом, ни у једном тренутку се није покренуло питање зашто Мобтел не потпада под Закон о јавним набавкама, иако је било јасно да држава има значајно учешће у управном одбору компаније и да би Мобтел могао да се сврста у наведени члан Закона.

Са аспекта борбе против корупције, на први поглед је јасно да оваква предузећа не морају да у пуној мери брину за трошкове које праве и да је пословање у складу са Законом о јавним набавкама

препрека корупцији. Међутим, на други поглед, отвара се могућност опструкције целог процеса од стране конкуренције. Сасвим је јасно да у оваквим случајевима најбољу антикорупцијску стратегију (*first best solution*) представља приватизација ових предузећа.

Иако кроз цео Закон „проверава“ борба против корупције, корупција се директно помиње једино у члану 17, где се наводи да ће „Наручилац одбити понуду ако има на располагању веродостојан доказ да је понуђач садашњем или бившем запосленом код наручиоца дао или обећао поклон у новчаном или неновчаном облику, понудио запослење или било какву другу корист, ствар или услугу чије се вредности могу изразити у новцу, као покушај утицања на деловање, одлучивање или на даљи ток поступка јавне набавке.“

Оно што се из овог члана може видети је да се односи само на случај када је понуђач понудио мито, а не и на ситуацију када је конкурент понуђача понудио мито како би спречио или одложио набавку.

Међутим, као и код сваког другог закона, најбитнија ствар је спровођење. Законом су основана два нова тела, Управа за јавне набавке и Комисија за заштиту права. На питање како се спроводи Закон о јавним набавкама најбољи одговор дају следећи подаци: током 2005. године било је 80.000 понуђача, 12.000 наручилаца и 250.000 уговора. Број запослених у Управи за јавне набавке је око 25 и сасвим је јасно да Управа сама не може, а ни не треба, да се сама бави овим проблемом. Чињеница да Државна ревизорска институција још није основана само додатно отежава целу ситуацију.

Међутим, иако се Закон не примењује на најефикаснији начин, пре свега као резултат незнაња и незаинтересованости људи који раде на тим пословима у наручиоцима, мора се оценити да је данас ситуација, са становишта корупције, много боља него пре него што је Закон ступио на снагу. Наравно да је процедура сложена и наравно да то отежава посао државних службеника, али то је било и основна идеја увођења овог Закона.

За кршење Закона о јавним набавкама је везивано неколико „афера“ у претходном периоду, што је такође очекивано. Слична је ситуација и у осталим демократским државама. Када год држава троши новац јавља се могућност корупције. Циљ оваквог Закона је да пропише које су радње илегалне, а посао полиције, судова и тужилаштва је да пронађу и казне кривце. Чињеница да до завршетка судских поступака још увек није дошло не може ићи на терет Закона о јавним набавкама, него на терет институција које су задужене да га спроведу.

Чињеница је и да су афере често покретане, а да правих доказа није ни било. Тада су на терен ступали ПР тимови компанија које су изгубиле на тендери и покушавале да преко медија и јавности изврше притисак да се тендери понови. Наравно, тешко је проценити када су били у праву, а када нису.

Додатни проблем представља и чињеница да је велики број јавних набавки у области одбране и унутрашњих послова и даље „поверљив”, тако да се може претпоставити да у тим областима постоји значајна корупција, а најмање три афере у тим областима говоре у прилог да нешто није у реду (афере „Миле Драгић”, „Сателит” и набавка опреме за МУП од фирмe у којој је тадашњи министар унутрашњих послова, Душан Михајловић имао пословне интересе). Оваква ситуације је довела до транспарентности која, чини се, може да угрози неке друге државне интересе – на пример, у ребалансу буџета за 2006. годину (у делу који се односи на Национални инвестициони план) свако може видети да војска планира ремонт пет авиона МиГ 29, два борбена хеликоптера Ми-24, као и одређених транспортних авиона и хеликоптера.

Препоруке које из ове анализе следе се могу овако представити:

- што пре приватизовати јавна предузећа и друге квази државне организације које послују на тржишту;
- укрупњавати јавне набавке (уместо да рецимо сваки центар за социјални рад набавља робу појединачно, радити то централизовано);
- основати што пре Државну ревизорску институцију, која ће моћи да оцењује и ревидира, како процедуру, тако и сврсисходност јавних набавки;
- избачити одредбу о фаворизовању домаћих понуђача, будући да се у процедуре утврђивања домаћег порекла отвара велика могућност за корупцију;
- увести одредбе о спречавању сукоба интереса на све чланове сваке комисије која оцењује понуде;
- ојачати фазу контроле спровођења уговора, са циљем отежавања накнадне измене уговора.

## Субвенције

Период од 2000. године до данас се може охарактерисати као период у коме је држава декларативно на себе преузела бригу о свима – незапосленима, запосленима, особама са „нерешеним стамбеним питањем”, младима, старима, болеснима, предузетницима, привредницима и осталима. Без улажења у идеолошке расправе о томе да ли држава треба и може да води такву политику, овде пре свега желимо да анализирамо механизме којима је држава покушавала да решава те проблеме.

Један од најчешћих механизама који су коришћени у претходном периоду су субвенције. Тако је држава почела да кофинансира предузетнике преко Фонда за развој, пољопривреднике преко Министарства пољопривреде, људе који немају стан преко Националне корпорације за осигурање стамбених кредита, даване су субвенције за отпочињање сопственог бизниса преко Националне службе за запошљавање, као и гаранције преко Гаранцијског фонда.

Начелно посматрано, држава не треба да се овим пословима бави. Чак и ако је у првим годинама транзиције и постојала некаква потреба услед недовољно развијеног финансијског тржишта, већ после прве 2-3 године транзиције финансијски систем је могао на себе да у потпуности преузме финансирање. Међутим, наизглед парадоксално, како се банкарски систем развијао и јачао, тако је расла и улога државе у финансирању свега и свачега. Последњи парламентарни избори (2007. године) су довели до обећања да ће се потрошити десетине и стотине милиона евра за „start-up“ кредите, као и за плаћање субвенција предузетницима која запосле већи број радника.

Неки од ових механизама су више, а неки мање подложни корупцији. Чини се да аутоматско плаћање субвенција по новозаписленом не ствара велике могућности за корупцију, јер се ради о мање-више објективно мерљивим стварима. Међутим, „start-up“ кредити су, практично по дефиницији, могуће легло корупције. Држава планира да велике количине новца додели предузетницима-почетницима и да преузме комплетан ризик њиховог пословања. Новац би се додељивао на основу конкурса, на коме би комисија прегледала бизнис планове и обављала улогу тржишта – одлучивала које бизнис идеје су добре, а које не.

Такође, кредити које одобрава Фонд за развој Републике Србије отварају велику могућност корупције, додуше нешто мању него код давања бесповратних средстава, јер износ субвенције представља само разлика између фондове и тржишне каматне стопе, а не цео износ кредита. Међутим и поред тога, предузетници могу да дођу до значајних средстава номинално по јако повољним условима, нарочито ако су из веома неразвијених подручја. Механизама корупције има разних, од директног плаћања онима који доносе одлуке, преко плаћања запосленима у Фонду да „припреме бизнис план“, преко страначког утицаја на чланове Управног одбора.

Као што је раније поменуто, једини начин решавања проблема корупције при давању субвенција је укидање субвенција. Уколико држава има вишак новца, било из приватизације или по неком другом основу, прво најбоље решење је враћање спољног дуга или смањивање пореза. Субвенције су са скоро сваког аспекта инфериорно решење, а поготово са становишта корупције, односно борбе против ње.

## Приватизација

Друштвена и државна својина су се „доказале“ као изузетно неефикасне и веома склоне корупцији. Једноставно, у условима када директор не мора да никоме подноси рачуне и одговара за пословање предузећа, може се са разлогом очекивати да ће бити спреман да интересе предузећа подреди личном интересу и да, рецимо, набавља материјал по вишим ценама, а да продаје производ своје фирме

по ценама низним од тржишних – наравно, ако добије мито. Ситуација је додатно погоршана у мешовитој ситуацији, када на тржишту послују и приватне и друштвено/државне фирме. Сасвим сигурно, једини лек је општа и безусловна приватизација.

Прва демократска Влада Србије је одабрала модификовани модел класичне продаје предузећа. Подела друштвеног, односно државног капитала свим грађанима путем ваучера била је популарна опција у источној Европи средином 1990-тих година, после брзе приватизације у Чешкој и Словачкој. Међутим, каснији развој догађаја није био тако успешан: показало се да инвестициони фондови, којима је поверен већи део ваучера, односно акција, не функционишу како је замишљено, тако да ни корпоративно управљање приватизованим предузећима није било ефикасно. Још горе је било искуство Србије, где су велики попусти и поклони водили радничком акционарству, једном економски веома инфериорном типу управљања предузећем.

Другим речима, метод продаје друштвеног и државног капитала био је одабран са идејом да се покушају наћи прави купци, у смислу оних који ће из предузећа која се приватизују (економских ресурса) извући највише. Јер, стандардан резон у економској науци је да онај ко плаћа зна зашто толико плаћа и да онај ко највише плати највероватније уме најбоље са тим ресурсима. Међутим, продаја као метод приватизације има и једну начелну слабост: спорија је него ваучерски системи, пошто подразумева припрему сваког појединачног предузећа, а то је, нарочито у ситуацији ограничених ресурса државне администрације, временски дosta захтеван процес.

Када је већ одабрана концепција продаје, онда је следећи корак – продаја већинским, стратешким инвеститорима – доста лак. Наиме, алтернатива је продаја акција јавним уписом, што обично води распршеном власништву и слабијем корпоративном управљању. Влада је, приликом избора приватизационог модела, с правом придала велику важност корпоративном управљању у пост-приватизационом периоду, те је изабрала продају већинског пакета (70%) друштвеног/државног капитала једном инвеститору. Тиме је омогућено преузимање пуне контроле над предузећем које се приватизује од стране једног већинског власника, који тако може, у сопственом интересу, управљати предузећем без посебних компликација. Идеја је да се на такав начин олакша, односно учини ефикаснијим веома сложен процес реструктуирања предузећа у постприватизационом периоду.

Искуство не само транзиционих, већ и развијених земаља показује да је проблем принципал-агент увек врло мучан и да лак лек једноставно не постоји. Проблем обуздавања менаџмента или власника који има само релативно већинско власништво над предузећем, од себичних илегалних потеза, а на штету мањинских акционара, посебно је сложен у земљама у транзицији, у којима потребне институције (судство, регистри, берза итд) још нису довољно

изграђени. У таквим земљама бољи је ослонац на већинског власника, пошто се тиме уклања бар део проблема принципал-агент – онај од дисперзованог власништва.

Што се корупције тиче, мора се признати да је предложени и усвојени механизам продаје прилично осетљив на корупцију. Наиме, подела акција, било запосленима, било свим грађанима јесте, са аспекта корупције, на први поглед, бољи модел. И, на кратак рок, тај закључак је тачан. Међутим, искуство земаља Источне Европе, а и Србије, је показало да је, на дужи рок, такав закључак веома далеко од истине. У условима када финансијско тржиште не постоји или је тек у зачетку, када постоји опште несхватање његове улоге и начина на који треба да функционише, бесплатна подела акција представља увод у општу пљачку и отимање имовине. Значи, чак и у смислу корупције, добро спроведен механизам продаје је супериоран над алтернативама.

Узимајући у обзир страхове да ће процес бити оптерећен оптужбама за корупцију, Закон о приватизацији је предвидео два метода продаје, оба конкурентска: аукцију, односно лицитацију за мања и слабија предузећа и тендер за већа и боља, намењена страним инвеститорима. Увек се продаје 70% неприватизованог капитала (остатак од 30% се, како је наведено, поклања запосленима и грађанима). Хвале је вредно то што се међу методима продаје не помиње директна погодба између државе и купца, пошто је она, иако теоријски погодна и наизглед нужна за лоша предузећа за која не постоји тражња, ипак превише ризична са становишта државе пошто омогућује, боље рећи подстиче, корупцију. Код тих лоших предузећа извешће се или уређено реструктуирање или стечај. Употребом искључиво конкурентских метода продаје требало је обезбедити максималну транспарентност процеса, тј. онемогућити корупцију и друге махинације исходом приватизације. Наиме, када се обезбеди јавно и уређено надметање заинтересованих странака по унапред познатим правилима, онда је заиста тешко организовати превару и некоме обезбедити незаслужену предност.

Оријентација модела приватизације код плаћања за купљено је готовина, и то одмах по потписивању уговора. Ипак, дозвољена је извесна флексибилност. Прва је код старе девизне штедње, чије су доспеле обvezнице равноправне новцу, док се примају и недоспеле, уколико није било купца за новац и доспеле обvezнице. А друга код рокова: предвиђено је да појединци (физичка лица) могу да капитал купљен на аукцијама плате и у шест годишњих рата. Овим је подстицана појава домаћих купаца, будући да нису морали да одмах плате оно што би купили, већ су могли то да учине током времена из добити предузећа. Ипак, ово је ризично решење, као што је искуство показало у више случајева, јер омогућава несавеснима да без динара сопственог новца преузму предузеће, исцеде га у кратком року и оставе држави на даљу бригу. Својевремено је оштро критикован централизован начин

како продаје капитала, тако и целокупног процеса приватизације (све ради Агенција за приватизацију). Ипак, питање је да ли је таква критика оправдана. Са једне стране, велика улога Агенције омогућила је знатну професионализацију процеса приватизације, коју децентрализована форма тешко да би могла обезбедити. Са друге стране, расподела прихода од приватизације никако се не може назвати централизованом, јер у расподели учествују и локалне заједнице, и Војводина, и пензијски фонд запослених, и фонд за денационализацију.

Интересантно (а вероватно и лоше) је да ни у закону о приватизацији, ни у уредби владе о тендерима не стоји који су критеријуми који ће одлучивати победника у надметању. Тиме је Агенцији за приватизацију препуштено да одлучује о критеријумима, а у сваком конкретном случају. Досадашња пракса је показала да је код тендера Агенција користила три критеријума: понуђену цену и висину инвестиционог и социјалног програма. Цена је, свакако, неспоран критеријум, али је питање да ли за критеријуме треба користити и висину планираних инвестиција и социјалног програма. Строго економски посматрано, продавца, а то је овом приликом држава, не треба да занима ништа друго до продајна цена. То колико ће нови власник уложити у предузеће његова је ствар, јер ће и корист ићи искључиво њему. Посебан проблем представља, како је искуство у земљама у транзицији показало, немогућност државе да накнадно „казни“ купца који није поштовао одредбу уговора о инвестиционом програму. Србија је овде покушала да реши проблем оштрином: прво, тражи се гаранција банке и, друго, прети се поништавањем приватизације без накнаде. Ово друго ће можда повећати степен поштовања преузетих обавеза, али ће истовремено повећати ризик посла за купца, а тиме и смањити атрактивност српске приватизације за потенцијалне инвеститоре. Једноставно, што се више обавеза (терета) пренесе на купца, то ће цена коју је он спреман да понуди бити сразмерно мања. Ово посебно важи за социјални програм, који за купце представља трошак једнак цени фирмe, па је он тако и калкулише; другим речима, што је скупљи социјални програм, то ће понуђена цена бити мања. Ово је држава на kraју схватила, па је 2003. године укинула обавезу да се, код тендера, гарантује запосленост за наредних 3-5 година, а код аукција једну годину, већ је на себе преузела социјалне програме, разумно очекујући веће приходе од продаје. Када се боље погледа, оба критеријума су сувишна, а користила су се углавном из политичко-маркетингских разлога: да се покаже како се држава брине и за развој и за запослене. Такође, коришћење више критеријума отвара могућност за корупцију, нарочито код накнадне процене да ли је инвестициони програм извршен или не. Често се обавеза инвестирања извршава уношењем материјалних ствари у предузеће, чију вредност неко мора да процени и верификује.

У 2005. години извршene су три важне промене закона. Прво, Агенција је добила право да самостално и врло лако раскида уговор са купцем, а уколико он не поштује одредбе уговора. Можда је судска процедура до сада била спора, али ова тежња за брзином и ефикасношћу доноси превелика права једној заинтересованој страни, а на рачун заштите права друге уговорне стране. Друго, у тежњи да неатрактивна предузећа учини атрактивнијим, законодавац је предвидео услован отпис државних потраживања према предузећу које се приватизује – циљ је да му се обезбеди позитивна вредност и оно прода – а да се државни повериоци (буџет, комунална предузећа, државне банке итд) намире колико могу из приватизационог прихода. Није лош потез, али ће моћи да успе само код оних фирм код којих је конфигурација таква да их то условно отписивање пребацује из негативне вредности у позитивну. Онима који већ имају позитивну вредност такав отпис није потребан, као што онима који имају јако негативну вредност такав отпис не може да помогне. Треће, онемогућени су директори у спречавању котизације акција својих предузећа једноставним одбијањем потписивања проспекта.

Међутим, највећи проблеми везани за корупцију у претходних 6 година су постојали не у приватизацији друштвених, већ код укрупљавања власништва у предузећима која су већ приватизована у претходном периоду. Тржиште корпоративне контроле (тржиште преузимања) је активирано октобра 2003. године у условима ниске заштите мањинских акционара, која је била кодификована Законом о предузећима. Друга битна околност: регулација процеса преузимања предузећа у Закону о тржишту ХОВ је била провизорна и изразито дискриминаторна у корист преузимача. Због тога су се очекиване деформације овог тржишта и догодиле. Јавни скандали, дискредитација регулаторних тела, снажни интересни утицаји који су били латентни на тржишту су се показали у драстичним облицима. Кључна деформација овог тржишта је то да су највећем ризику преузимања изложена најбоља предузећа приватизована по Закону из 1997. године са ниским нивоом заштите мањинских власника. Готово да и нема преузимања других врста предузећа. Можда ови проблеми најбоље указују на оправданост модела приватизације који се спроводи од 2001. године. Једноставно, негативне стране дисперзованог власништва су, чини се, много веће од позитивних страна (брзина, нема корупције на кратак рок).

Субјекти преузимања су најчешће били из тзв. хоризонталне линије: предузећа која се баве истом или сличном делатношћу. Овде се региструје инверзија функције овог тржишта: вместо санитарне улоге (предатори, преузимачи елиминишу из корпоративне структуре неефикасне компаније и менаџере), овде је базична функција формирање ренти (освајање монопола) или високих капиталних добитака.

Због тога је процес преузимања предузећа у Србији носио све особине ране транзиције: неефикасност институција, убрзану концентрацију власништва и низак ниво заштите мањинских власника. Преузимање се реализује у условима ниске ценовне ефикасности тржишта. Основни узроци ниске ценовне ефикасности овог тржишта су системски: општи ниво цене акција је мањи него у упоредивим земљама, што за последицу има повећавање ризика непријатељског преузимања. Ова деформација допушта да се национално тржиште корпоративне контроле опише као дискриминаторно у корист преузимача. Актуелна конфигурација тржишта допушта активирање ове процедуре чак и у случају када није позната цена акција.

Основи узрок убрзане експанзије тржишта преузимања јесте нестабилност власничке структуре која је креирана Законом о приватизацији из 1997. године. Ова особина дисперзованог власништва се региструје у свим случајевима у којима су је земље у транзицији примењивале. Потцењивање предузећа на овом тржишту је последица фундаменталне неравнотеже понуде и тражње за приватизационим акцијама. Понуда на тржишту преузимања је деформисана на горе, као последица ниског нивоа доходака и слабе заштите мањинских акционара. Принос акција није, по правилу, ни у каквој зависности од висине нето добити компанија. Због тога акционари ове врсте у великом броју случајева теже да продају своју имовину. На страни тражње се јављају преузимач или преузимачи. Други потенцијални власници (индивидуални и институционални инвеститори) не купују акције нападнутог предузећа јер је ниво заштите инвеститора низак, зато што власник који је преузео предузеће може легално прикрити добит или трансферисати добит и/или имовину у друго сопствено предузеће.

Ни други основни закони, који уређују ову материју нису били потпуни, доследни и конзистентни. Ове регулаторне имперфекције дају фактички менаџменту неограничену моћ: он може „тунеловати“ фирму (смањивати вредност њене имовине, односно активе) и доносити одлуке против класичних правила заштите својине. Са друге стране, Закон о тржишту ХОВ је сва акционарска друштва третирао као отворена и на тај начин увећавао непотребно ризик преузимања.

Преузимање се често јавља као казна тржишта према менаџменту који експроприше сопствене власнике. У већини драматизованих случајева преузимања могу се регистровати нестандардна понашања менаџера, који фактички укидају или битно ограничавају права власника. Закон о тржишту ХОВ није уредио нормалну процедуру одбране од преузимања. Због тога се јавља масовни морални хазард: менаџмент, ако не може сам да преузме фирму, више ради у корист преузимача, него сопственог принципала. У овој ситуацији се добија најгори могући исход.

Сама појава преузимања није спорна. Она је данас светски тренд и чини један од основних токова реструктуирања модерних привреда. Шта је проблематично у овој појави код нас? Досадашња искуства са преузимањем акционарских друштава у Србији показују да се, после овог поступка, најчешће догађа масивно угрожавање својинских права постојећих власника. Ова пракса може на дуги рок компромитовати финансијско тржиште.

Нови власник често непосредно после преузимања, изводи масивну операцију експропријације преосталих акционара кроз операцију докапитализације. То нарочито често чине домаћи власници. Емисиона цена акција нове емисије је знатно нижа од стварне и последње остварене тржишне цене, односно цене акција по којој је извршено преузимање. Најчешће се претходно уклања право прече куповине акција нове емисије. Ове одлуке скупштина акционара усваја без посебног отпора јер они (запослени и пензионери) немају могућности да купују акције нових емисија. Пошто наше законодавство не регулише секундарни промет овог права оно је, у датим околностима, фактички безвредно. Резултат ове операције је драстично смањивање цене акција. Уколико је нови власник финансијски или институционални инвеститор не могу се очекивати додатне инвестиције у преузетим предузећима као што је то случај код преузимања од стране стратешког инвеститора. Основна стратегија финансијског инвеститора јесте стицање капиталне добити. Он преузима фирму која је евидентно потцењена и уз релативно мало реструктуирање трошкова и промену менаџмента постиже одговарајући резултат. У последње време присуство ових инвеститора, посебно фондова пореклом из „пореских рајева“ се повећава. Домаћи инвеститори ове врсте су били дефаворизовани, јер је закон о инвестиционим фондовима чекао на доношење неколико година.

Резултати досадашње приватизације у Србији разочарали су многе. Ипак, тешко је било очекивати да приватизација од једне готово уништене привреде, каква је српска, у кратком року начини просперитетну. А привреда Србије заиста је била у јадном стању, после деценија самоуправљања, санкција и, на крају, бомбардовања. Но, резултати постоје: приватизована предузећа сада су носиоци привредне активности и продуктивне запослености. Процес приватизације текао је релативно успешно, без већих афера. Показало се да српска државна управа може да функционише ваљано, па област приватизације вероватно улази у ред најбоље вођених реформских подручја. Извесне грешке у процедурима вероватно су израз игре великих бројева (великог броја приватизација у кратком времену), а не корупције, како неки верују. Приватизација се налази тек на половини пута, и то тежој половини. Код комерцијалног сектора преостала су углавном лошија предузећа. Ту су и предузећа из групе за реструктуирање, од којих ће одређен број завршити у стечају. На ред чекају и

државна инфраструктурна и комунална предузећа, чија је приватизација сложенија и концепцијски и технички.

Такође, треба констатовати и велики напредак који је учињен у реформи банкарског сектора. Неприватизоване банке а приватизоване привреде представљају рецепт за велику корупцију. Нажалост, нема научних истраживања, али се ипак може са високом поузданошћу тврдити да је банкарски систем био један од најкорумпиранијих делова друштва током деведесетих година прошлог века.

Након само седам година банкарски систем је претрпео драматично побољшање и сада се може рећи да је на нивоу других транзиционих земаља. То значи да су правила, али и пракса у највећој мери, таква да је корупција релативно тешка.

## Стечај

Поступак стечаја може бити веома подложен корупцији, уколико се процедуре не дефинише на прави начин и уколико се интереси поверилаца ставе у други план. Суштину стечаја представља продаја имовине предузећа како би се намерили дугови према повериоцима. Повериоцима је, наравно, битно да се имовина прода што скупље, како би проценат наплате потраживања био што виши. Међутим, када се ради о друштвеном предузећу као предмету стечаја, или, још горе, као повериоцу, стандардни механизми контроле попуштају и могу одвести у корупцију, као и у крађу и отимачину, било државне, било приватне својине.

Доскора важећи закон који је регулисао стечај био је Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији, донет када и први Закон о предузећима, 1989. године. Окружење за које је тај закон припреман било је преовлађујуће друштвена својина и самоуправљање. Правила о стечају и ликвидацији су била примерена правно-економском амбијенту у коме су многа питања правног и економског живота бивала регулисана ванправним путевима, а законске одредбе, па и оне о стечају, имале су само функцију инструмента за спровођење политичких одлука.

Отуда је Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији оправдано оцењиван као непримерен тржишној привреди и као брана за успостављање чистих и транспарентних привредно-правних односа. Овој оцени се може додати да је вероватно такву брану још у већој мери представљала наслеђена пракса у примени овог закона, нарочито потпуни волунтаризам у доношењу одлука о покретању, вођењу и окончању стечајног или ликвидационог поступка. Отуда је овај закон служио на првом месту да елиминише из правног живота субјекте за које је утврђено да су трајно неспособни за измирење својих дугова (инсолвентни).

Реформи стечајног законодавства се приступило већ у првој години транзиције организовањем радних група за припрему новог закона о стечајном поступку. Чињеница да је нови закон о

стечају усвојен тек половином 2004. године показује оштрину сукоба (често погрешно препознатих) интереса, али и снагу рецидива самоуправно-социјалистичке логике и отпора транзицији.

По новом закону, стечај се може окончати на један од два начина: банкротством стечајног дужника или његовом реорганизацијом. Под банкротством се подразумева намирење поверилаца пројајом имовине стечајног дужника, који престаје да постоји. Реорганизација је намирење поверилаца на начин и под условима одређеним усвојеним планом реорганизације предузећа-дужника.

Као прва кључна новина новог система стечаја се отуда може истаћи неминовност, односно поузданост критеријума на основу којих се одлучује о отварању, односно отпочињању спровођења стечаја. Дискреционом одлучивању суда или неке друге институције, односно личности, више не би требало да буде места. Поверилац доводи до покретања стечаја, тако што тражи од дужника да исплати дуг, а не може да се наплати (изузетно сам дужник може да изазове стечај тако што учини вероватним да када његове обавезе доспеју неће моћи да их исплати; потенцијално његов циљ је тада да путем стечаја омогући благовремену сопствену реорганизацију, односно реструктуирање, које ће омогућити да поново постане солвентан). Врло је вероватно да је управо ова новина, неминовност стечајног поступка ако се испуни законом прописани услови, ако га поверилац или други овлашћени предлагач предложи, а нарочито у случајевима за које није предвиђен предстечајни поступак, разлог отпора усвајању Закона о стечајном поступку.

Друга значајна новина је потпуно промењена улога и статус поверилаца у стечајном поступку. Они престају да буду пасивни посматрачи деловања стечајног судије, стечајног већа и стечајног управника, већ активни учесници, од чијих одлука зависи модел спровођења стечајног поступка, његова динамика, а у крајњој линији и остварење циља, тј. намиравање поверилаца.

Зависно од карактера поверилаца, да ли је у питању стечајни поверилац, или излучни, односно разлучни поверилац, Закон им обезбеђује посебну процесну улогу. Најзначајнију улогу имају стечајни повериоци, који је остварују кроз посебна тела, скупштину и одбор поверилаца (одбор је тело које бира скупштина и представља неку врсту њеног извршног органа). Скупштина поверилаца је та која одлучује да ли ће се стечај спровести поступком који води ка банкротству или ка реорганизацији и наставку рада стечајног дужника. Повериоци, путем одбора поверилаца, давањем мишљења стечајном управнику, учествују у одлучивању о начину уновчања имовине, али и о другим питањима која се односе на управљање имовином до окончања стечаја. Одбор има и контролну улогу у односу на стечајног управника, са правом да против његових одлука приговори стечајном судији или већу, предлаже његово разрешење и именовање новог и изјашњава се о висини накнаде

трошкова и награде стечајном управнику. Одбор у име свих поверилаца подноси жалбе на решење стечајног судије и већа.

Трећа новина је битно промењен статус стечајног управника. Посебним законом (о Агенцији за лиценцирање стечајних управника) предвиђено је да лиценцирање може бити извршено само на основу посебног стручног испита, као и надзор над радом стечајних управника који Агенција врши. Стечајни управник има право на накнаду трошкова и награду, тако да је стимулисан да свој задатак обави ваљано и брзо. Истовремено, он је учињен и одговорним за штету коју причини незаконитим, односно несавесним радом. Управник може бити разрешен (замењен) у току поступка, на иницијативу поверилаца. Ако се стечајни поступак спроводи над дужником који је већински у државној или друштвеној својини, функцију стечајног управника вршиће „специјализована установа образована посебним прописом”, по правилу Агенција за приватизацију. Стечајни управник, по отварању стечаја, има овлашћења органа управљања или власника дужника. Стечајни управник је, као и у ранијем систему, под надзором стечајног судије и стечајног већа, али се томе сада придружује и контрола поверилаца, што представља додатну гаранцију за његов законит, савестан и ефикасан рад.

Важну новину представља настојање да се одреде рокови за појединачне радње у стечајном поступку. Збирно посматрано, стечајни поступак по овим роковима требало би да траје од шест месеци до годину дана. Код уновчавања имовине дужника, предвиђена је, поред продаје ствари и права из имовине, продаја дужника као правног лица, или дела дужника. Закон предвиђа да се има применити један од два облика јавне продаје, аукција или тендер. Само изузетно, под строго постављеним условима и у ограниченом броју случајева, могућа је продаја из слободне руке (непосредном погодбом).

## Транспарентност власништва и регистрација

Нарочито у почетној фази транзиције веома је важно како је организован улазак нових субјеката у привредни (и правни) живот. Не само да правила компанијског права могу да поставе превелике препреке и баријере за организовање нових привредних субјеката, већ је те баријере могуће поставити и на формалној страни, у поступку њиховог регистраовања.

Ту се не иссрпљује потенцијална важност овог законодавства. Јавни регистри о предузећима и предузетницима пружају податке другим учесницима у привредном животу. Њихова потпуност, тачност и ажураност такође имају велики значај за борбу против корупције. Даље, препреке, непотребна успоравања се могу појавити и код промена у правном субјективитету (спајања, припајања, поделе и повезивања привредних друштава путем капитала).

У Србији је поступак регистрације предузећа доскора био регулисан прописима донетим у предтранзиционом периоду (касније у неколико мењаним и допуњиваним), у последњој верзији Законом о поступку за упис у судски регистар из 1994. године, Уредбом о упису у судски регистар из 1997. године и Законом о приватним предузетницима из 1989. године. Регистар предузећа по овим прописима водио је привредни суд, по правилима о ванпарничном поступку, а регистар предузетника општински орган управе.

Суд је о пријави за регистар предузећа одлучивао тако што је био дужан да оцени, имајући пред собом пријаву и приложене исправе, да ли су за упис испуњени сви прописани услови. Правно питање које се овде поставило, нарочито увидом у праксу трговинских судова, било је која је улога суда, која су његова овлашћења у односу на садржину поднетих оснивачких аката (у поступку по пријави за регистрацију, по Закону о предузећима из 1996. године, било је потребно приложити уговор о оснивању предузећа, односно оснивачки акт и статут), нарочито када је о предвиђеним правилима о корпоративном управљању реч.

У пракси, суд је одбијао регистрацију ако би приметио недостатке у композицији, надлежностима и односу органа предузећа који представљају кршење правила Закона о предузећима, али не негативном одлуком, решењем, већ најчешће тако што би закључком, дакле врстом одлуке која иначе служи за управљање поступком, *de facto* позвао осниваче да отклоне уочене недостатке, пре него што, евентуално, решењем одбије регистрацију.

У неким случајевима, идући за логиком и начелима правила о корпорацијским управљању, суд би ценио и целисходност решења предузећа, а не само формалну законитост. Ради се, дакле, о претходној контроли корпоративних правила, која је, по неким мишљењима представљала један од главних извора корупције у 1990-тим годинама. Неки аутори сматрају да је оваква улога суда била донекле пожељна у раној фази компанијског права. Међутим, треба имати у виду да је и знање судија о основним питањима корпоративног управљања било на изразито ниском нивоу, тако да је уплитање суда у оцену сврсисходности појединих решења било веома штетно, а корупција и изнуда су биле честе појаве.

Мада је било прописано да се поступак уписа у судски регистар сматра хитним, општа је оцена да је он трајао предуго, да се уз пријаву тражило превише докумената, овера потписа и других формалности, да су судови поступали превише формално и круто. Сразмерна спорост и код најједноставнијих уписа промена може изазвати крупне штете. Поред тога, ангажовање на пословима уписа резервише правосудне ресурсе неопходне за дуге (такође предуге) поступке. Надаље, кадровска и техничка опремљеност трговинских судова била је (и још увек је) таква да

потешкоћа има и када би требало добити податке о уписима (регистар има карактер јавне књиге, и свако заинтересовано лице има право на увид, односно извод).

Због тога се приступило радикалној промена прописа у овој области (и ови прописи су припремљени од стране прве демократске Владе, нису стигли на дневни ред до распуштања Народне скупштине, и усвојени су од стране наредног сазива). Једноставност и брзина су главне одлике, односно интенције новог система. Новим Законом о регистрацији привредних субјеката послови регистрације су изашли из судске надлежности и поверени су посебној Агенцији за привредне регистре. Тиме су и обједињени органи и правила за упис привредних друштава и предузетника. То, даље, значи да поступак није судски, већ је у питању посебна врста управног поступка. У том поступку, жалба је дозвољена само против решења којим се упис одбија, не и против оног којим се прихвата.

Упис се врши на захтев (пријаву) субјекта, који је дужан да уз пријаву достави сва потребна документа потребна за упис. Странка која сматра да јој је уписом повређен неки интерес (на пример, акционар или уделничар који сматра да је нека промена уписана противно правилма закона или унутрашњих аката друштва) тај интерес може остварити само пред судом, доказујући да је исправа на основу које је упис извршен (на пример, одлука органа управљања друштвом) незаконита; закон предвиђа исправку, односно брисање уписа.

Остале, врло важне новине које доноси нови систем су:

- Хитност поступка, по закону, није само инструктивно правило. Ако регистратор (овлашћено лице које именује Управни одбор Агенције, које обавља све послове уписа, издавања извода и потврда и др.) не изврши упис у прописаном року, сматраће се да је упис извршен, и регистратор је то дужан да констатује.
- Јединственост регистра за целу Србију; регистри који су се водили по привредним судовима нису представљали јединствену целину. Сада постоји један регистар – независно од канцеларије у којој је упис обављен.
- Вођење регистра у електронском облику, што омогућује брузу манипулацију подацима.
- Повезаност са другим регистрима у којима се воде подаци о привредном субјекту.
- Обавеза достављања годишњих извештаја о пословању, која подразумева не само јавност, односно доступност ових података, већ и одговарајућу правну реакцију за случај да се извештаји не поднесу; претпоставка је да је узрок чињеница да предузеће или предузетник нису имали привредних активности, па ће по службеној дужности, ако извештај не поднесу две године, бити преведени у неактиван статус.

Закони којима се уређује статус, поступак оснивања и поступак престанка привредних субјеката који се покажу као неуспешни усвојени су тек у четвртој години транзиције; могло се очекивати, на основу искуства из других транзиционих земаља, али и због природе питања која уређују, да то буде на почетку прве фазе транзиције.

Ово „закашњање“ једним делом, као што је показано, за узрок има чињеницу да су формално-правно, структуре предвиђене предтранзионим прописима могле да послуже као оквир и за нове услове, односно нове процесе. То се, пре свега, односи на закон о предузећима, односно привредним друштвима. Доградња и финансијски подешавање прописа могло је да сачека (нужне интервенције када се ради о друштвеним предузећима учињене су раније).

Тако посматрано, нов Закон о привредним друштвима представља добар искорак напред. Не сме се међутим заборавити да систем, у законском смислу, ни издалека није довршен. Јавна расправа која се води о неким аспектима правног регулисања тржишта капитала, али и јавни скандали који су настали у примени постојећих прописа, јасно показују која су питања која би хитно требало регулисати или реформисати: тржиште хартија од вредности и улога инвестиционих фондова. Не само да ово тржиште није регулисано до краја и по стандардима тржишне привреде, већ и изузетно споро иде улазак знатнијег удела приватизованог (акцијског) капитала у тржишне механизме.

## Закључак

Општа оцена утицаја индиректних политика владе на корупцију може бити благо позитивна. Иако је транзиција спорија него што би многи хтели, имајући у виду ванредне околности и проблеме са којима се Србија суочила у овом периоду (сарадња са хашким трибуналом, решавање питања будућности Косова, убиство премијера), мора се признати да је за седам година урађено много тога. Спољнотрговинска либерализација, реформа јавних финансија и приватизација, како финансијског, тако и реалног сектора су вероватно више допринели смањењу корупције него све директне мере на плану борбе против корупције заједно.

Наравно, остаје још много тога да се уради, али се стиче утисак да ће са завршетком приватизације друштвених предузећа, као и решавањем питања квазидржавних органа и институција ситуација додатно да се поправи. Такође, процес придруžивања ЕУ, као и дугоочекивани приступ Светској трговинској организацији ће у великој мери приморати владу на даљу либерализацију и дерегулацију, који су, сасвим јасно, најбоља антокорупцијска стратегија.

## **ДИРЕКТНЕ ПОЛИТИКЕ ВЛАДЕ НА ПЛАНУ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**

У претходних шест година, борба против корупције је често навођена као приоритет владе. Србија је усвојила добар део стандардних законских решења којима се покушава директно онемогућити, или макар отежати, корупција. Акценат је углавном на формалним ограничењима која се уводе политичарима и политичким партијама, како у погледу њиховог доношења одлука и формулисању политика, тако и у погледу контроле спровођења одлука.

Тако су донети нови Закон о финансирању политичких партија и Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, чији је основни циљ да се отежа утицаје „неформалних центара моћи“ на политичаре, али и да се ти утицаји учине транспарентнијим, јер се сматра да је утицај бизниса на политичаре један од основних механизама корупције. Други део мера се може у извесном смислу сматрати мање директним, попут Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о спречавању прања новца, јер они имају и друге сврхе осим борбе против корупције. Такође, донет је и један број стратегија које мање или више директно дотичу питање корупције (Стратегија борбе против корупције, Стратегија реформе државне управе, Стратегија реформе правосуђа). Општа оцена је да се ове мере углавном баве последицама, а не узроцима корупције. Чак се и Закон о финансирању политичких партија, за који се сматра да дотиче узроке корупције (везу политике и економије) може сматрати утицајем на последице, јер узрок корупције није веза између политичке и економије, већ превелико уплитање државе у економију. Када би то уплитање било на нижем нивоу, смањила би се мотивација пословних људи да уопште размишљају о корумпирању политичара и државних чиновника.

### **Закон о финансирању политичких странака**

Финансирање политичких странака се често сматра једним од главних фактора (механизама) корупције. Наиме, будући да модерне странке ангажују значајне ресурсе, како у време предизборних кампања, тако и ван њих, поставља се оправдано питање обезбеђивања транспарентности финансирања тих активности.

Веза између корупције и финансирања странака је прилично очигледна – странкама треба новац да би оствариле добар резултат на изборима, а корупторима су потребне услуге након избора. То доводи до јасне могућности за трговину – коруптори могу дати новац странкама за кампању, а за узврат очекивати услуге у будућности. Основни начини на који се ова веза између корупције и финансирања странака може прекинути јесу финансирање странака из

државног буџета, контрола и јавност приватних прилога, као и ослањање на чланарину као на основни извор страначких прихода.

Основно питање које се поставља је – да ли странкама треба давати новац из буџета? Различите државе су ово питање разрешиле на различите начине. Постоје сасвим разумни аргументи и за и против. Аргументи за издвајање јавног новца за финансирање рада политичких партија се углавном заснивају на претпоставкама да се на овај начин обезбеђује равноправнија политичка утакмица, смањује зависност од приватних донатора и, самим тим, могућност корупције. Аргументи против оваквог решења се заснивају на схватању да порески обvezници не треба да имају обавезу да финансирају политичке странке, већ да само они који су чланови и симпатизери политичких странака треба да имају право да то раде. Такође, сматра се да се овакав начин финансирања (где велике странке добијају пропорционално више новца) суштински представља баријеру уласку новим странкама и тако „цементира“ доминантни положај парламентарних странака.

Закон који је Народна скупштина Републике Србије усвојила у јулу 2003. године, а чија је примена почела 1. јануара 2004. године, прихватио је став да држава треба у одређеној мери (релативно високој) да финансира рад политичких странака. У парламенту је изгласан великим већином, гласовима свих присутних посланика различитих политичких партија. Тај консензус му, са једне стране, даје додатни легитимитет и кредитабилитет. Са друге стране, овај консензус се може и цинично тумачити – наравно да су се сложили да узму више новца из буџета. Међутим, оно што нас овде прећко интересује је какав утицај поједине одредбе овог закона могу имати на смањење, односно повећање корупције.

Закон предвиђа да се средства за финансирање политичких странака могу стичати из јавних и приватних извора. Јавне изворе чине средства из буџета Републике Србије, буџета јединице територијалне аутономије и буџета јединице локалне самоуправе. Приватне изворе чине чланарина, прилози правних и физичких лица, приходи од промотивних активности политичке странке, приходи од имовине политичке странке, као и легати.

У Србији се издвајају релативно велика средства из јавних извора (можда је ипак то разлог компромиса политичких странака при изгласавању овог закона). Она су, овим законом, одређена на годишњем нивоу од 0,15% буџета Републике Србије, 0,1% буџета јединице територијалне аутономије, односно 0,1% буџета јединице локалне самоуправе. Средства у висини од 30% распоређују се у једнаким износима политичким странкама које имају посланике или одборнике, а остатак средстава (70%) сразмерно броју посланичких, односно одборничких места. Примера ради, у 2006. години, будући да је буџет након ребаланса износио око 520 милијарди динара, трансфери странкама само из републичког буџета треба да износе око 780 милиона динара, или око 10 милиона евра, мада

је буџетом предвиђено око 550 милиона динара (7 милиона евра), или око 0,1% буџета, чиме се очигледно крши Закон. И у другим земљама, које су се одлучиле на делимично финансирање странака из јавних извора, новац се дели на сличан начин, у сразмери са бројем освојених гласова и скупштинских мандата. Међутим, може се оправдано поставити питање финансирања ванпарламентарних странака.

С једне стране може се оценити да ове одредбе Закона могу благотврно деловати на смањење корупције јер смањују притисак на странке да прибављају новац. Са друге стране, међутим, економска теорија (Бекеров модел релативног притиска интересних група) нам говори да су код рекламирања битни релативни трошкови, а не апсолутни. У том смислу, додавање новца свим странкама не мења релативне односе, тако да се можда овако потрошени новац може сматрати баченим. Алтернативно посматрано, будући да је битно имати више новца него остале странке, притисак за прибављање додатног новца и даље постоји, па самим тим и притисак у смеру повећање корупције.

У свим модерним демократијама политичке партије могу прикупљати средства и из приватних извора, пре свега из чланарина. Финансирање чланаринама генерално се сматра за најдемократскији и најмање проблематичан начин финансирања политичких странака. Оно гарантује одређен утицај партијског чланства на званичну партијску политику и онемогућава стварање сувише јаких позиција појединачних финансијских моћника. Један од основних разлога за прописивање начина финансирања политичких странака управо је охрабривање учешћа обичних чланова, односно привлачење широког круга појединача који ће дати релативно мале појединачне прилоге и платити чланарину.

Међутим, чињеница да се Законом признаје као легална свака чланарина дефинисана статутом странке довела је до најмање једне занимљиве појаве. Наиме, статутима странака је често прописана одредба да сва лица која су на државном положају као резултат чланства у странци, имају обавезу да одређени део своје плате уплаћују странци. Тиме је, са једне стране, задовољна странка јер убира додатне приходе, али су, можда парадоксално, тиме задовољни и функционери, јер им та одредба даје значајну предност при именовању у односу на нестранице личности, будући да од њихове плате и странка остварује корист и има додатни мотив да именује њих, а не нестраницу личност.

У највећем броју земаља, приватни прилози представљају највећи извор прихода. Међутим, овакав развој могао би да има за последицу стварање нових могућности за евентуални утицај од стране оних који су спремни да дају новац политичкој партији и управо то изазива највише бојазни у јавности. Према законском решењу у Србији, физичко лице може дати прилог који у једној календарској години може да износи највише десет просечних

зарада, док је за правно лице тај лимит сто просечних зарада. И годишњи приход од имовине у власништву политичке странке ограничен је на највише 20% укупног годишњег прихода.

У Србији је овим законом онемогућено финансирање политичких субјеката из следећих извора: страних држава; страних правних и физичких лица; анонимних дародаваца; јавних установа и јавних предузећа; установа и предузећа са учешћем државног капитала; приватних предузећа која обављају услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама; предузећа и организација која врше јавна овлашћења; хуманитарних организација; верских заједница; приређивача игара на срећу; увозника, извозника, продаваца, и произвођача акцизних производа; правних лица и предузетника са доспелим, а неизмиреним обавезама по основу јавних прихода.

Занимљиво је укратко размотрити овај списак „непожељних“ дародаваца, јер су ове одредбе закона вероватно најбитније са аспекта борбе против корупције. Очигледно је да законодавац није имао поверење ни у странке ни у приватни сектор, а ни у странце. Што се странаца тиче, није јасно зашто је страним правним и физичким лицима забрањено давање прилога, будући да није јасан разлог зашто се прилози страних лица сматрају „опаснијим“ него прилози домаћих лица. На крају крајева, страно правно лице увек може да оснује предузеће у Србији и да онда задовољи ову формалност. Неповерење према странкама се види из чињенице да су забрањени прилози од стране јавних предузећа и установа. Циљ ове одредбе није био да заштити странке од утицаја ових субјеката, већ да заштити имовину ових субјеката од преливања у странке. Оно што није најјасније је зашто је предузећу у којем држава има ниско учешће у власништву забрањено да даје прилоге.

Такође, чини се да су и друге одредбе сувише рестриктивне и суштински неспроводиве. На пример, у Србији никде не постоји регистар „приватних предузећа која обављају услуге по основу уговора са државним органима и јавним службама“, тако да једноставно не постоји *ex ante* начин да се утврди да ли се закон крши или не. Исто важи и за „правна лица и предузетнике са доспелим, а неизмиреним обавезама по основу јавних прихода“. На први поглед се чини да, када би се из групе свих правних лица искључила сва лица која не задовољавају поједине одредбе овог Закона, да у суштини не би било никога ко може да финансира рад странака. Такође, поставља се питање зашто произвођачи и трговци акцизним производима не могу да дају прилоге. Подсећања ради, акцизе се обрачунавају и на освежавајућа безалкохолна пића, сирупе и прашкове за освежавајућа безалкохолна пића, воћне сокове, концентрисане воћне сокове, воћне нектаре и воћне сокове у праху. Претпостављамо да ове одредбе постоје у Закону управо зато што је свима јасно да се не могу спровести и да су, самим тим, потпуно ирелевантне.

Законом је утврђен и апсолутни износ који странке могу прикупљати и трошити за свој рад. Тако, укупан износ средстава из приватних извора (осим средстава од чланарине) може износити највише 100% средстава која политичка странка добија из буџета Републике Србије. За ванпарламентарне странке, тај лимит је 5% укупних средстава која се из буџета издвајају за редован рад политичких странака. Овиме је суштински забрањен улазак „на тржиште“ новој странци иза које би стајали моћни економски интереси. Оправдано питање је, чини се, како је Покрет „Снага Србије“ успео да финансира своју кампању? Сасвим је јасно да је кампања коштала много више од 5% укупних средстава која се издвајају из буџета.

Следеће питање је да ли је овим одредбама предвиђен неки канал финансирања који треба да буде забрањен. Један од таквих примера је пружање услуга политичкој странци испод тржишних цена. Пример може бити јефтинији огласни простор у неком медију. Иако законом јесте прописано да се износ испод тржишне цене треба сматрати прилогом, није утврђена процедура ко и како утврђује „тржишне услове“. Такође, чини се да је остављена могућност да предузећа преко различитих удружења дају прилоге странкама. Рецимо, иако је предузећима која дугују новац држави забрањено да дају прилоге странкама, та предузећа могу основати „Удружење државних дужника“ коме није забрањено да даје прилоге странкама.

Законом о финансирању политичких странака, између осталог, уређен је и начин финансирања изборних кампања. Закон предвиђа да се за финансирање трошкова изборне кампање средства прикупљају из приватних и јавних извора, утврђује обим средстава која се издвајају и утврђује лимите појединачних прилога и горњу границу трошкова за изборне кампање. Из јавних извора за покриће трошкова изборне кампање обезбеђују се средства у износу од 0,1% из буџета Републике Србије, 0,05% из буџета јединице територијалне аутономије, односно 0,05% из буџета јединице локалне самоуправе.

Новац издвојен из буџета за финансирање изборних кампања распоређује се на следећи начин: средства у висини од 20% распоређују се у једнаким износима подносиоцима проглашених изборних листа, односно предлагачима кандидата, а остатак средстава (80%) подносиоцима изборних листа сразмерно броју освојених мандата, односно предлагачу кандидата који је освојио мандат. Непотрошена средства враћају се буџету Републике Србије. Укупна средства која се прикупе из приватних извора не могу прећи 20% укупних средстава која се издвајају из јавних извора. Прилог који појединачно физичко лице приложи за трошкове изборне кампање не може да пређе 0,5% прихода који се могу добити из приватног извора, а прилог који појединачно правно лице уложи у изборну кампању не може да пређе 2% те суме.

Чини се нелогичним да постоји лимит на укупна средства која партија може да потроши у кампањи, односно да тај лимит није одређен у апсолутном, већ у релативном износу (у односу на број освојених мандата). Ова одредба представља значајну препреку новим партијама које не могу рачунати на значајне износе новца из јавних избора, тако да се чини да ове одредбе представљају значајну баријеру уласку. Такође, нејасно је ко и на какав начин контролише да ли су та средства заиста потрошена на трошкове кампање.

Поред превентивних одредаба, веома је важно да закони којима се уређује финансирање политичких странака утврде и механизме за надзор и контролу финансирања. Како су модели „илегалног“ финансирања веома слични широм света, и у домену контроле постоји општеприхваћени механизам – обавеза приказивања и објављивања извештаја о финансирању и имовини. Сходно закону, ови извештаји треба да се објављују у Службеном гласнику Републике Србије.

Предуслов за омогућавање увида је, свакако, детаљно утврђивање поступка евидентирања, извештавања и вођења књиговодства политичке партије. Законом је предвиђено да је свака политичка странка дужна да има рачун за средства за финансирање редовних активности. Поред тога, обавеза свих учесника у изборном процесу јесте отварање посебног рачуна за финансирање трошкова изборне кампање. Политичка странка дужна је да води књиговодство о свим приходима и расходима и да Одбору за финансије Народне скупштине подноси завршни рачун и годишњи извештај о прилогима и својој имовини. Статутом политичке странке мора бити одређен начин обављања унутрашње контроле финансијског пословања и прописано право чланова странке да се упознају са приходима и расходима странке. Странке су дужне да именују лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига политичке странке. Одбор за финансије, сходно Закону, све примљене извештаје ставља на располагање јавности и предузима одговарајуће мере да би се обезбедило да сви грађани имају приступ информацијама које су садржане у извештајима.

Ни један део извршне власти не сматра се довољно неутралним за улогу контроле странака у политичком процесу. Овим законским решењем ова улога је подељена између два тела – Републичке изборне комисије и Одбора за финансије Народне скупштине Републике Србије. Наиме, контрола финансирања изборних кампања поверена је Републичкој изборној комисији, а контрола извештаја о финансирању редовног рада политичке странке у надлежности је одбора Народне скупштине Републике Србије надлежног за финансије. Суштински, остављено је странкама да контролишу финансије своје и других странака.

Наравно, кршење одредаба о финансирању политичких странака и изборних кампања не треба да пролази некажњено. Уобичајене санкције предвиђене ових прописима су одузимање прилога,

новчана казна или забрана добијања средстава из јавних извора. Наш законодавац определио се за искључиво новчане казне за кршење одредаба овог закона. Политичка странка, која за изборну кампању утроши средства у износу који је већи од износа прописаног овим законом казниће се за прекршај новчаном казном двоструко већом од суме о којој је реч. Закон прописује, такође, да је, уколико утврди неправилности у погледу прикупљања, коришћења или евидентирања средстава за финансирање политичких странака, председник Одбора за финансије дужан да поднесе пријаву надлежним органима. Одбор за финансије, такође, доноси одлуку о губитку права на средства из јавних извора и то уколико политичка странка буде правноснажно кажњена за прекршај прописан овим законом.

Генерално речено, овај закон и поред појединих мањкавости није лоше написан. Међутим, спровођење овог закона иде јако тешко, о чему сведочи и Извештај о контроли финансијских извештаја политичких странака за 2005. годину. Наиме, као што је већ наведено, странке имају обавезу да доставе завршни рачун, са сертификатом ревизора, извештај о прилозима који прелазе 6.000 динара, као и извештај о имовини.

Од укупно 421 политичке организације у Србији, све тражене извештаје су послале три странке (Бошњачка демократска странка Санџака, Социјално либерална партија Санџака и Демократска странка Србије), а 21 странка је доставила све извештаје осим ревизорског извештаја. Занимљиво је објашњење. Неке од тих странака (рецимо Г17 плус, ПСС, СПС, СРС) нису доставиле мишљење ревизора зато што су, у складу са Законом о рачуноводству и ревизији сврстане у мало правно лице, па сматрају да самим тим не постоји обавеза вршења ревизије. Што се ДС-а тиче, они су доставили извештај о ревизији, као и извештаје о имовини и прилозима, али нису доставили завршне рачуне.

Само 76 странака је доставило макар један извештај, што указује на велики број суштински непостојећих странака. Такође, треба напоменути да је само 7 странака објавило завршне рачуне и обавезне извештаје у Службеном гласнику, што је такође законска обавеза. Међу онима који нису испунили ову обавезу су и Нова Србија, СПС, ПСС, ДС и Г17 плус.

Наведени Извештај констатује да „ни једна странка није преко-рачила укупан износ прилога за физичка лица, који је износио 253.920 динара, нити укупан износ прилога за правна лица, који је износио 2.539.200 динара у 2005. години”.

Посебно занимљива је следећа констатација: „Парламентарне политичке странке поднеле су финансијске извештаје и осталају документацију прописану Законом о финансирању политичких странака до 15. априла 2006. године”. Дакле, иако је наведено да су само 3 странке доставиле све извештаје, у закључку се констатује да су све парламентарне странке испуниле своје законске обавезе,

што је парадоксално и упућује на то да можда није баш примерен метод да странке контролишу пословање странака.

Посебан парадокс представља чињеница да је Министарство финансија дало мишљење којим се тумачи да све странке морају да ураде ревизију, а да странка министра финансија није урадила ревизију јер је сматрала да не мора.

За крај, питање које је везано корупцију и финансирање странака је и питање лобирања. Као појам који је релативно непознат нашој јавности и који је јако тешко прецизно дефинисати и разграничити од корупције, сматрали смо да треба рећи и неколико речи о томе. Област лобирања је у свету обично веома регулисана, тако да се лобисти морају регистровати, а и њихово пословање је под посебним режимом. У Србији до сада, област лобирања није ни на који начин уређена, иако је сасвим јасно да постоји велики број удружења и организација којима лобирање представља суштину постојања. Препорука је да се донесе закон који би предвидео које активности су дозвољене, а које не, као и које информације о лобирању морају да буду јавне. Јасно је да је границу између лобирања и корупције тешко повући, али није немогуће.

### **Закон о спречавању сукоба интереса**

Основна сврха Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција је ограничавање могућности да при доношењу одлука од стране функционера, његов приватни интерес не буде надређен јавном интересу.

Иако у ужем смислу сврха овог закона није борба против корупције, већ против проневере и против доношења пристрасних одлука, ипак се мора констатовати да овај закон спречава одређене механизме корупције. На пример, једна од одредаба Закона, да јавни функционер не може обављати и послове саветовања правних лица, отклања тај механизам корупције – да правно лице преко хонорара за саветовање врши исплате јавном функционеру. Такође, одредбе о пријављивању имовине у одређеној мери отклањају могућност да функционер за време вршења мандата значајно увећа своју имовину.

Међутим, један велики део закона, који се односи на „концентрацију функција“ суштински не погађа ни област корупције, а ни област спречавања сукоба интереса. Поставља се питање који интереси су заиста супротстављени ако је рецимо, министар енергетике у исто време члан УО ЕПС. Може се рећи да се ради о старателском комунистичком концепту деакумулације функција, али сада у новом руху и са новим образложењем.

Што се обухвата Закона тиче, стиче се утисак да је покривен веома велики број јавних функционера. Са једне стране, то је управо мањкавост овога Закона, јер је број јавних функционера у смислу овог Закона заиста велики, тако да Републички одбор за спречавање

сукоба интереса мора да велики део својих ресурса уложи у креирање и одржавање базе података о функционерима. Са друге стране, чини се да велики део људи који заиста доносе одлуке није покрiven овим Законом. Ту пре свега мислимо на чланове разних комисија, као што су комисије које се формирају за оцену понуда при јавним набавкама и слично. Овај Закон се на њих не односи. Такође, овај закон се не односи на људе који лично не доносе одлуке, али имају велику могућност утицања на доношење одлука као што су саветници председника и потпредседника Владе, као и саветници министара.

Највећа замерка на овај закон је од стране јавности упућивана на одредбе Закона којим је народним посланицима „прогледано кроз прсте“ у смислу да се поједине одредбе не односе на њих.

Такође, поједине одредбе су просто апсурдне, као на пример члан 6. став 1. којим је „функционеру забрањено да јавну функцију користи да би утицајем на одлуку ... на било који начин интересно погодовао себи или другом.“. Наравно да скоро свака одлука интересно погодује некоме (у супротном, ради се о потпуно ирелевантној одлуци), тако да није јасно како се то може избећи.

Законом је такође забрањено функционеру да има управљачка права у привредном друштву, односно мора да та права, за време трајања мандата повери на управљање некоме ко није повезано лице. Чини се да је оваква одредба сувише рестриктивна. Јасно је да рецимо гувернер Народне банке не сме да има акције неке од пословних банака, али није јасно зашто не би смео да буде акционар неке фабрике, на пример. Такође је прописано да јавни функционери не смеју да буду чланови управе јавних предузећа. Ово су одредбе које су највише интересовале, како стручну, тако и ширу јавност, иако није јасно о каквом се тачно сукобу интереса ради, будући да јавна предузећа, бар је тако предвиђено законом, раде у складу са општим интересом. Међутим, као што је већ напоменуто, ове одредбе се не односе на народне посланике. Очигледно, они који су изгласали овај закон су се нашли у ситуацији да јавни интерес подреде личном.

Занимљиво је и погледати обрасце које сви функционери морају попунити и доставити Републичком одбору. Прво што се може видети је да је образац заиста исцрпан и да су покривене скоро све релевантне ставке. Оно што недостаје је захтев да се доставе докази за бројеве изнете у обрасцу. Рецимо, једна од ставки у обрасцу су „потраживања“. Потенцијално, функционер може унети јако велики износ у ту ставку на почетку мандата, а онда правдати повећање имовине у току мандата смањењем својих потраживања. У ситуацији када се не тражи доказ о потраживању, такве махинације су могуће, а њихово откривање немогуће. Такође, није сасвим јасно шта се дешава у ситуацији када функционер не може да дође до података о имовини повезаних лица. Да ли, рецимо,

отац функционера има било какву законску обавезу да наведе сину сву имовину коју поседује?

У свом Извештају о раду, Републички одбор саопштава да су скоро сви републички функционери доставили тражене податке, а да су највећи проблеми са функционерима локалних самоуправа, што је у неку руку и очекивано. Оно што је кључно, а што недостаје, јесте извештај о квалитету поднетих података и информација о томе да ли се ти подаци контролишу (рецимо у сарадњи са Пореском управом) и шта су те контроле показале.

Што се казнених одредби тиче, казне делују сувише благе. Прва казна, нејавно упозорење, представља практично први корак пошто се установи да је функционер прекршио Закон. Друга казна (јавно објављивање одлуке о кршењу закона за изабране функционере и јавно објављивање препоруке да поднесе оставку за остале функционере) јесте најоштрија казна. Морале би да се уведу и оштрије казне, попут обавезе да се врате плате и хонорари који су примљени у току кршења закона, као и, евентуално, одредба да се и имовина за коју се не може наћи легални доказ стицања, а која је стечена у периоду вршења јавне функције, може запленити.

### **Предлог Закона о Агенцији за борбу против корупције**

Након много времена и дебате у јавности, Влада Србије је усвојила Предлог овог Закона и проследила га Народној скупштини Републике Србије. Иако Закон још увек није усвојен, тако да не зnamо које ће конкретне одредбе у њему стајати, ипак сматрамо да је важно укватко анализирати његов предлог.

Пре свега, треба рећи да се овим Законом ван снаге ставља Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција и да је највећи део одредби поменутог закона преписан. У делу који се бави спречавањем сукоба интереса кључна је одредба да ће се овом тематиком бавити Агенција за борбу против корупције уместо постојећег Републичког одбора за спречавање сукоба интереса. Остале одредбе су практично исте. Такође, паралелно са овим Предлогом закона је усвојен и Предлог закона и изменама и допунама Закона о финансирању политичких партија, којим је и спровођење тог закона пренето на новоосновану Агенцију.

Међутим, потпуно су нове одредбе које се тичу саме Агенције, њене организације и надлежности. Пре свега, Агенција је надлежна за спровођење Стратегије борбе против корупције и Акционог плана. Такође, овлашћена је да учествује у припремању прописа из области борбе против корупције. Предвиђено је да Агенција има управни одбор, чијих 7 чланова бира Народна скупштина на предлог седам овлашћених предлагача, који предлажу листу од по 3 кандидата.

Чини се да је идеја формирања Агенције за борбу против корупције везана, пре свега, за спровођење одредаба садашњег Закона о

спречавању сукоба интереса и Закона о финансирању политичких партија, што значи да је делатност агенције усмерена на политичку корупцију, односно на овладавање државом (*state capture*). Имплицитно се може закључити да се административна корупција „препушта“ редовним телима државе, пре свега полицији у тужилаштву.

Проблем је, међутим, што се оваквом концепцијом рада Агенције, практично напушта саветодавна функција антикорупцијског тела, што свакако да није добро, будући да се та функција не може пренети нити на једно друго тело.

## Национална стратегија реформе правосуђа

Основни циљ Националне стратегије реформе правосуђа, која је усвојена у априлу 2006, како се у њој наводи, јесте да се успостављањем владавине права и правне сигурности врати поверење грађана у правосудни систем. Спровођење стратешке реформе на свим нивоима правосудног система наводи се као предуслов за остварење овог циља, а као његови највећи недостаци идентификовани су неодговарајући уставни оквир, неадекватан број судова, нејасни критеријуми избора и опозива судија, застарелост правосудне администрације и недостатак континуиране обуке носилаца правосудних функција. Поред неусклађености политичко-правног уређења са постојећим друштвеним односима, као важан разлог усвајања Стратегије наводи се и лакше спровођење процеса придрживања Европској унији и испуњавање свих међународних обавеза Републике Србије.

Процес доношења Стратегије био је дуг и укључивао је широк круг заинтересованих, како домаћих, тако и међународних актера. Пре коначног усвајања, сачињена су два нацрта (у јулу и децембру 2005. године) око којих су се водиле интензивне расправе. Један број датих сугестија је усвојен и уврштен у завршну верзију Стратегије. Добар део њих ишао је у правцу што веће прецизности и детаљности, и то нарочито када су у питању краткорочни циљеви и имплементација, као и обезбеђивања што шире репрезентативности у институцијама које су задужене за спровођење Стратегије.

Као четири кључна начела на којима би реформисано правосуђе требало да се заснива Стратегија наводи независност, транспарентност, одговорност и ефикасност.

Највећи део Стратегије посвећен је реформи судства, док се у мањем обиму бави и осталим деловима правосудног система: Министарством правде, тужилаштвом, извршењем заводских санкција, и независним правосудним професијама. Оквир реформе правосуђа садржи 12 основних циљева реформе, при чему свако од претходно наведена четири кључна начела садржи по три циља који се односе на решавање најзначајнијих проблема у правосуђу. Сваки од циљева представљен је кратким описом садашњег

стања, визијом новог правосуђа, као и неопходним основним активностима за спровођење реформе. Иницијативе су груписане према краткорочним (2006-2007), средњорочним (2008-2009) и дугорочним (2010-2011) роковима спровођења. Стратегија садржи стандарде којима ће се мерити напредак у реформи правосуђа, који су прецизирани у посебном Акционом плану, а односе се на појединачне циљеве дефинисане у Стратегији.

Стратегијом се предвиђа и оснивање Комисије за спровођење стратегије, у чији састав улазе представници релевантних право-судних институција. Један од важних задатака Комисије јесте предлагање стандардизованих образца прикупљања статистичких података потребних за оцену реформских процеса на основу којих ће институције правосудног система доносити стратешке одлуке.

Једна од највећих новина које доноси Стратегија је предлагање увођења институције Високог савета судства који је, с усвајањем новог устава, постао и уставна категорија. Полазећи од уставног начела поделе власти предвиђено је успостављање „оптималног односа” Министарства правде и Високог савета судства, као институција које су одговорне за функционисање правосудног система.

Ова нова институција требало би да буде гарант независности и самосталности судова и судија, као и руководећи и надзорни орган судског система. Наиме, Савет има кључну улогу у процесу избора, напредовања, одговорности, материјалног положаја, и престанка судијске функције, а има надлежности и у погледу људских ресурса, организације и надзора, буџета, мерења резултата, општег оквира и унутрашњег уређења и рада судова и стратешког планирања.

Од посебног значаја је да Високи савет судства има искључиву надлежност да парламенту предлаже кандидате за први избор на судијску функцију који их бира на одређено време од три године. По истеку овог периода, Савет доноси одлуку о сталном именовању на судијску функцију, коју декларативно потврђује председник Народне скupštine.

Следећа важна новина, чији је циљ да се обезбеди независност судства, јесте увођење независног судског буџета. У прелазном периоду, док 2011. године буџетска овлашћења не буду у потпуности пренета на правосуђе, односно до тренутка када Високи савет судства, заједно са Трезором Републике и Министарством финансија, не буде оспособљен и овлашћен да утврђује, одобрава и расподељује буџет за правосудни систем, Министарство правде ће и даље представљати правосуђе у преговорима са Министарством финансија.

Да би се омогућило ефикасније процесуирање кривичних случајева, Стратегијом се предвиђа и постепено ограничавање улоге истражних судија, односно да тужиоци преузму одговорност за прикупљање доказа. Као разлози за увођење ове промене наводе се позитивна искуства суседних земаља и обавезе за правном заштитом у „разумном року” прописаном Европском конвенцијом о људским правима. Тужиоцима ће, такође, бити дозвољено

да примењују нагодбе које би надзирали судови не би ли се решио проблем заосталих нерешених кривичних случајева и кашњења. Стиче се утисак да се овим предлогом, уколико могућност нагодбе није детаљно прописана и контролисана, уводи значајна дискреција у систем и, самим тим, повећавају могућности за корупцију.

Новим уставним и законским оквиром мења се и надлежност тужилаштва јасним дефинисањем његове улоге у заштити уставности и законитости. Намера је да се напуштањем досадашњег традиционалног система ванредних правних лекова против пра-воснажних пресуда постигне правна сигурност, односно да одлу-чивање о повредама законитости и уставности припадне само судовима, а улога тужиоца сведе на право да таква питања у изу-зетним случајевима изнесе пред највиши суд.

Не би ли се обезбедила веродостојнија слика о правосуђу, Стра-тегија предвиђа омогућавање приступа информацијама о предме-тима, уз истовремено чување приватности странака у поступку. Посебну улогу у остваривању овог циља имаће автоматизовани системи у судовима доступни свим грађанима. Предвиђено је, такође, да правосудни систем на проактиван начин приступи образовању јавности и медија, како би дошло до промене постоје-ће лоше слике коју има у јавности. Овај задатак биће, пре свега, поверен новооснованим канцеларијама за односе са јавношћу при Високом савету судства и судовима. Савет, а временом и сви нижи судови, користиће автоматизовани систем за праћење притужби грађана, као и за одговарање на њих. Повећање транспарентности рада суда је свакако корак у добром правцу, по питању борбе про-тив корупције.

Стратегија предвиђа усвајање новог Закона о обуци судија, јав-них тужилаца, заменика јавних тужилаца и судијских и тужилач-ких помоћника, који би требало да створи услове за стицање зна-ња и вештина потребних за ефикасно вршење правосудне фун-кције. Значајна допуна овом Закону је Национални институт за обуку у правосуђу који би Влада требало да оснује до 2008. године. Функција Института, који ће заменити постојећи Правосудни цен-тар, биће да пружа стандардизовано почетно и стално професио-нално усавршавање на више нивоа за запослене у правосуђу. Због великог броја заосталих предмета, нагласак ће бити стављен на технике управљања предметима.

Предвиђа се да ће диплома Института постати врло цењен кри-теријум за први избор кандидата на правосудне функције, а, исто-времено, стално усавршавање носилаца правосудних функција биће обавезно. Осим тога, правни факултети ће бити у обавези да ојачају катедре које припремају правнике за рад у правосуђу, као и да прошире практичну обуку.

У уводном делу Стратегија идентификује највећи део пробле-ма са којима се тренутно суочава правосуђе у Србији и правилно формулише четири кључна принципа која би требало да буду

испуњена захваљујући реформи – независност, транспарентност, одговорност и ефикасност.

Најосетљиви део Стратегије, око којег се водила широка расправа у периоду пре њеног доношења, свакако је предложена функционална веза између Министарства правде и новог тела – Високог савета правосуђа. С једне стране, у стручној јавности преовладало је мишљење да би потпуно лишавање административних овлашћења Министарства правде у корист Савета било неадекватно, јер је применљиво само у државама које већ имају стабилан, добро прихваћен и цењен правосудни систем, што у Србији није случај. С друге стране, једна од главних критика је да тај однос није довољно прецизно одређен и да ће од начина његовог остваривања зависити и успех Стратегије.

Слично је оцењена и Комисија за спровођење Стратегије. Њено оснивање и састав су поздрављени (посебно присуство представника скупштинског одбора за правосуђе), али, са друге стране, већинско је мишљење да недовољна прецизност смерница за њен рад оставља велики простор за неефикасност и подложност јаловим политичким расправама.

Посебно позитивну оцену добила је тежња за успостављањем транспарентног и одговорног правосудног система, а пре свега увођење транспарентне процедуре избора, унапређења и, нарочито, смењивања носилаца правосудних функција, што је неопходан предуслов за враћање поверења у институције.

Када је, пак, реч о критикама, још три се издвајају – оцена да су, с обзиром на количину неопходних улагања, рокови за увођење новог судског система преамбициозни, као и да је потребно одвојити буџет за правну помоћ од општег буџета за правосуђе и посветити већу пажњу правима грађана.

Узимајући у обзир стање у коме се налази правосудни систем у Србији и релативно низак углед који ужива у друштву, приступ заједничке одговорности и сарадње, уз истовремено обезбеђивање неопходне независности судству, који је прихваћен у Стратегији чини се одговарајући. Постепени пренос надлежности са Министарства правде на Високи савет правосуђа, институцију сачињену од оних који би требало најбоље да познају проблеме у овој области и буду у стању да их решавају, чини најзначајнији део Стратегије. Од успешности одвијања тог процеса, односно правилне расподеле одговорности, у највећој мери зависиће и успех реформе.

Свакако, не постоје готови модели за решавање институционалних проблема, што показују решења која су применила друге државе. Оно што је најбитније, а, истовремено, најтеже, јесте успостављање равнотеже између различитих грана власти. Чињеница да су Стратегијом покривени сви аспекти правосудног система, иако у различитој мери, представља први важан корак ка успешној и ефикасној реформи.

Један од суштинских проблема, који је посебно изражен у правосуђу, јесте одсуство видљивог новог почетка који би пратио политичке промене започете 2000. године. За разлику од других грана власти, у правосуђу је дошло само до минималних персоналних промена. Стога, осим неопходних процедуралних новитета, и у правосуђу је потребно створити јасна обележја новог почетка која би допринела повратку поверења. Успостављање новог Врховног касационог суда, које је предвиђено Стратегијом, а потврђено новим Уставом, можда би могло да представља симбол новог почетка, поготову што је предвиђено да буде праћено новим седиштем, бољом опремом и платама.

Следећи важан корак ка успостављању ефикасног правосудног система је успостављање стандардизованог система образовања и обуке. Томе би, пре свега, требало да доприносе Национални институт за обуку у правосуђу, институција прихваћена у великом броју других земаља, која би требало да почне са радом до 2008. године.

Конечно, успостављање и стриктно поштовање јасних критеријума оцене успешности рада правосуђа, као и постављања, напредовања и смене носилаца правосудних функција, требало би да доведе до коренитих промена. Ово ће у великој мери зависити од извршне власти, нарочито Министарства финансија, а, у крајњој мери, од парламента којој су то министарство и цела Влада одговорни.

### **Стратегија за борбу против корупције**

Национална стратегија за борбу против корупције требало би да представља скуп мера и активности које ће државни органи предузимати како би се борили против корупције. Међутим, може се без сваке сумње закључити да ова Стратегија пре представља интерно неконзистентан списак лепих (и не тако лепих) жеља.

Што се конзистентности тиче, можда је најбоље кренути од почетка текста. Први пасус каже: „Корупција је једнако штетна појава у друштвима на свим нивоима развоја. У друштвима на путу демократског преобрађаја проблем је већи и тежи, јер нове потребе диктирају бројне задатке...“ Поставља се питање – да ли је корупција једнако штетна појава у свим друштвима (прва реченица), или је она ипак већи проблем у земљама у транзицији (следећа реченица). Ово треба само да буде пример за то како је Стратегија написана и колико се о озбиљним стварима озбиљно размишљало.

Што се дефиниције корупције тиче, чини се да је корупција дефинисана прешироко, односно као „однос који се заснива злоупотребом овлашћења у јавном или приватном сектору у циљу стицања личне користи или користи за другога“. Оваква дефиниција је лоша зато што је нужно дефинисати шта се онда сматра злоупотребом. Нарочито, шта се тачно сматра „злоупотребом овлашћења у приватном сектору ради стицања личне користи“, и како појам „злоупотреба“ разграничити од обичног појма „употреба“.

Као циљ Стратегије је наведено „смањење корупције и постизање антикорупцијске културе на нивоу развијених европских земаља”, што се може окарактерисати као недовољно прецизно. Прво, ниво корупције веома варира чак и између „развијених европских земаља” (Финска и Италија, на пример), а друго, нису наведени индикатори на основу којих ће се пратити остваривање овог циља. Нејасно дефинисан циљ може довести до ситуације у којој се уопште не зна да ли је испуњен или не, као и колико смо далеко од испуњавања циља, да ли му се приближавамо или не.

Претпоставка је да ће се овај циљ постићи када се испуни 16 наведених потциљева. Неки од њих су сасвим јасни и оправдани (може се претпоставити да они заиста представљају предуслов испуњењу основног циља Стратегије), попут „отвореног и транспарентног поступка планирања и коришћења буџетских средстава, и јавне контроле коришћења буџетских средстава”. Међутим, неки од наведених потциљева су прилично нејасни, или недовољно прецизни, на пример „трајно отклањање услова за настанак и развој корупције”. Шта то тачно значи и како ће се то урадити остаје потпуно недефинисано.

Узроци корупције су дефинисани прилично штуро и неодређено. На пример, структура власништва у привреди се сматра изворм корупције (вероватно оправдано), али се из неког разлога и „трансформација власништва” сматра извром корупције. На страну то што се уобичајени израз „приватизација” назива „трансформацијом власништва”, поставља се питање оправданости стављања приватизације (ако се под трансформацијом уопште мисли на приватизацију), у један од узрока корупције. Као још један нејасан узрок корупције наводи се „непоштовање тржишних законитости”. Остаје потпуно нејасно ко не поштује тржишне законитости и шта то уопште значи („непоштовање тржишних законитости” има смисла као и „непоштовање закона гравитације”). Као један од економских узрока наведено је и сиромаштво. Поново се поставља питање чије сиромаштво и како то оно утиче на корупцију. Да ли се ту мисли на сиромаштво запослених у државном сектору који се труде да достигну добар ниво животног стандарда путем примања мита, или се мисли на сиромашне делове популације. У сваком случају, потпуно недефинисано и нејасно. Стандардно размишљање у области економске анализе корупције је да је сиромаштво последица, а не узрок корупције. Као политички узроци корупције су наведени мање-више сви узроци на које се уобичајено мисли, али је нејасно на који начин, рецимо, „неизвестан државноправни статус”, или „непостојање консензуса о стратешким циљевима развоја државе” утиче на корупцију. Што се правних узрока тиче, утисак је да су одабрани прави узроци: непримењивање или селективно примењивање прописа, постојање правних празнина, неусклађеност прописа.

Последице корупције су груписане у две области: економске и друштвено-политичке. Економске последице су мање-више неспорне, попут угрожавања тржишне економије, смањења друштвеног производа, умањења инвестиција, или пораста сиромаштва. Међутим, наведена је и следећа последица – повећање задужености земље. Механизам повећања задужености земље услед високе корупције је потпуно нејасан и непознат у економској литератури, а није ни јасно који би механизам могао да до тога доведе. Такође, сама задуженост се не може нужно посматрати као лоша ствар. Финансирање путем задуживања није само по себи, односно не мора да буде, инфериоран начин финансирања.

Након излагања последица корупције, Стратегија се наставља 2. Поглављем, које се бави давањем препорука по одређеним областима. Области има укупно шест: политички систем; правосудни систем и полиција; систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби; систем јавних финансија; привредни систем; медији; учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције.

Следи кратки приказ основних мера које су предложене за сваку од ових области, уз приказ елемената из Акционог плана за спровођење Стратегије који је усвојен крајем 2006. године.

### *Политички систем*

Генерално, препоруке су сувише опште, на пример „повећање ефикасности надзорне функције Народне скупштине”, или „јачање јавности и транспарентности рада државних органа”. То су, наравно, неопходне реформе, али је нејасно шта то тачно подразумева. Претпостављамо да је идеја била да се овакве препоруке детаљније опишу Акционим планом. Међутим, ни Акциони план не даје сасвим јасне одговоре на конкретна питања везана за препоруке из Стратегије. Иако су поједине акције прецизиране, рецимо „Омогућити странкама приступ информацијама од јавног значаја у просторијама државних органа” и даље је остало доста нејасних акција, на пример „извршење прописаних мера ради обезбеђивања права на жалбу у случајевима кршења права на доступност информација”. Такође, од Акционог плана се очекивала и оквирна процена трошкова за спровођење појединих акција. Међутим, углавном смо остали ускраћени за те информације. У пољу „Потребни ресурси” се углавном налазе следећи подаци „Нису потреба додатна средства”, или „Потребна су средства за радне групе, експертизе и организације округлих столова”.

Поједине препоруке су ипак сасвим јасне и, чини се, потпуно оправдане. Као пример можемо навести препоруку да се „ограђени имунитет на наступе и изјаве дате поводом вршења јавних функција (материјални имунитет)”, или „обезбеђивање посебне контроле усклађености прописа и њихове конзистентности са

становишта борбе против корупције". Посебно треба похвалити последњу препоруку. Чињеница је да за сада нико није експлицитно задужен да изврши овакву анализу прописа. Републички секретаријат за законодавство, додуше, врши ограничену контролу усклађености прописа са Уставом и другим законима, али, имајући у виду капацитет Секретаријата и број прописа које треба оценити, јасно је да они не могу довољно квалитетно да обављају ту функцију. Чини се да је неопходно да неко ново, стручно, односно оперативно тело, обавља тај посао.

### *Правосудни систем и полиција*

Стиче се утисак да је овај део препорука најконкретније и најјасније написан. Једноставно, добар део препорука не захтева додатна побољшања и у том смислу се може похвалити. Што се тиче оцене садржаја препорука, оне делују прилично конзистентно.

Чини се да је основна идеја ове групе препорука да се правосуђу и полицији понуде и штап и шаргарепа, односно да се повећају и права и обавезе правосуђа и полиције. Што се права тиче, предвиђа се обезбеђивање одговарајућих зарада и услова за рад носилаца правосудних функција, успостављање сталности функције носилаца јавнотужилачких функција, самосталност правосудног буџета, обезбеђивање одговарајућих зарада и услова за рад полицијаца. Занимљиво је приметити да је у колони „потребни ресурси”, за обезбеђивање одговарајућих зарада како правосуђа тако и полиције уписано „да се за сада не могу утврдити финансијска средства”. Такође, нејасно је зашто је „обезбеђивање одговарајућих зарада” стављено у надлежност Министарства финансија, а не министарства правде и унутрашњих послова, или барем целе владе.

Што се штапа тиче, Стратегијом су дате следеће препоруке: увођење дисциплинске одговорности носилаца правосудних функција, увођење периодичне обавезне анализе рада органа откривања, гоњења и суђења, сузбијање корупције унутар судске управе, обавезна накнадна контрола одлуке тужилаштва у случајевима у којима нису покренути или су обустављени поступци за кривична дела са елементима корупције, или у случајевима одgovлачења кривичног поступка.

### *Систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби*

Овај део препорука је прилично непрецизан и пун општих места. Иако се у наслову помињу територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавне службе, оне су у препорукама остала потпуно игнорисане. Све препоруке се односе искључиво на државну управу у ужем смислу речи и суштински се могу свести на препоруке које су изнете у Стратегији реформе државне управе. Од конкретних

ствари се може приметити и похвалити препорука да се „уведе принцип ротације службеника органа управе и јавних служби на радним местима подложним корупцији”, мада се то већ спроводи у појединим државним органима.

Утисак је да је овај део Стратегије недовољно квалитетно написан, посебно имајући у виду многобројне оцене да су управо државна управа, органи локалне самоуправе и јавне службе највише изложене корупцији. Потпуно је нејасно здравство, школство, или инспекције овде нису уопште поменуте. Такође, није чак ни наглашено у ком правцу ће ићи борба против корупције на локалном нивоу.

### *Систем јавних финансија*

Препоруке које се односе на систем јавних финансија су углавном јасне и релативно прецизне. Наравно, и овде има нејасних и сувише општих препорука попут „унапређење постојећих прописа о раду Трезора”, или „усклађивање пореских прописа са прописима Европске уније”, која је беспредметна, јер ЕУ као таква не наплаћује порезе, па самим тим ни нема своје прописе. Ако се мислило на неку конкретну директиву, или конкретно решење које је примењено у некој од држава чланица, требало ју је навести.

Препоруке се односе како на приходну страну буџета, тако и на расходну, али и на процедуру прикупљања јавних прихода и на процедуре трошења јавног новца. Дотакнуте су реформе и боља контрола рада Пореске управе и Управе царина, а предложене су и одређене измене процедуре јавних набавки.

### *Привредни систем*

Део који се бави привредним системом је прилично неконзистентан, како интерно, тако и са остатком Стратегије. Иако је прва препорука за сваку похвалу – „Ограничавање улоге државе у привреди на постављање основних правила за поштено надметање, слободу уговорања, стварање окружења погодног за ефикасно пословање, као и на регулисање већих поремећаја на тржишту” – стиче се утисак да је то прилично неискрено, или можда незналачки наведено, имајући у виду остale препоруке.

Такође, занимљива је и препорука да се „уведе независно тело за контролу процеса приватизације” у години када приватизација друштвеног сектора треба да се заврши. Нејасно је и зашто је препорука „установљавање обавезне унутрашње контроле у јавном сектору” стављена у ово поглавље, а не у поглавље које се бави управом и јавним службама. Једна од препорука је и „заснивање независне спољне ревизије рачуноводственог пословања највећих привредних субјеката”. Сматрамо да је ово потпуно непотребно када се ради о приватним предузећима, чијим се

акцијама не тргује на берзи. Једноставно, транспарентност њиховог пословања треба да подразумева плаћање пореза и да се на томе заврши, ако они процене да им тако одговара. Све остало се оправдано може сматрати нарушувањем приватности. Такође, није јасно какве то везе има са корупцијом.

Заиста је чудно да је овом поглављу посвећено тако мало места. Имајући у виду теоријске, али и емпиријске доказе да је државна интервенција у привреди основни генератор корупције, просто је невероватно да су препоруке остале овако површне. Ни једном речју нису поменуте спољна трговина, дозволе, сагласности, инспекцијски надзор, државно успостављени и одржавани монополи, баријере уласку у грану, целе области урбанизма и грађевинарства, јавних предузећа и слично.

### *Megiju*

Што се медија тиче, пре свега, неспорна је њихова велика улога у спречавању корупције. Међутим, дискутабилне су многе од препорука које су изнете у Стратегији, а нарочито препорука да се изврши „разграничење делатности оглашавања и информативне функције унутар медија”. Сама препорука није јасна у смислу како то урадити, односно како натерати медије да то ураде без нарушувања независности медија. У демократским државама медији сами формулишу своју уређивачку политику и дозвољено им је да извештавају пристрасно, ако тако желе.

Акциони план сугерише следеће активности: организација јавне расправе на тему, анализа прописа и евентуална припрема измене прописа и њихово усвајање и старање о независности и објективности медија. Наравно, највише може да нас забрине друга тачка, односно евентуална припрема измене прописа, што може да значи много тога. Такође, потпуно је нејасно шта значи (а није разјашњена ни Акционим планом) следећа препорука „прописивање санкција за трговину медијским утицајем”.

### *Учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције*

Сасвим је јасно да је активно учешће цивилног друштва једна од претпоставки за смањење нивоа корупције. Једноставно, неопходан је неки „outsider”, јер се државни апарат неће реформисати сам од себе, без спољних притисака. Препоруке се углавном своде на информисање и едукацију грађана, као и на „укључивање удружења грађана у активности државних органа у борби против корупције”, што се генерално може оценити као добро. Међутим, једна од потенцијално опасних препорука гласи „обезбеђивање потпуне транспарентности финансијског пословања и рада удружења грађана”. Оваква препорука може, нарочито у Србији, да звучи као веродостојна претња („уколико нисмо задовољни

Вашим избором случајева корупције, послаћемо Вам финансијску полицију") унапред да одбије поједина удружења грађана од озбиљног и непристрасног указивања на корупцију у државним органима.

### **Закон о спречавању прања новца**

Главни циљ доношења Закона о спречавању прања новца из 2004. године био је да се значајно унапреди ефикасност откривања и спречавања ове криминалне радње. Законодавац је желео да прецизније дефинише обавезе обвезнika него што је то било претходним законом који је 2001. године био донет на савезном нивоу, чиме би се олакшале активности на пољу спречавања прања новца.

Током израде закона, заинтересовани су имали прилику да изнесу своје ставове. Управа за спречавање прања новца организовала је састанке и семинаре на којима су државни органи који су дужни да се боре против прања новца упознати са решењима у Предлогу закона, а део мишљења која су изнели инкорпориран је у Закон. Управа је, такође, организовала и низ семинара за обвезнike, на којима су упознати са новинама које уноси нови Закон. И после ступања на снагу Закона, Управа је остала у редовном контакту са обвеницима и државним органима.

Овај закон, пре свега, дефинише прање новца и прописује радње и мере које се предузимају ради његовог откривања и спречавања. Њиме се, такође, уређује и надлежност Управе за спречавање прања новца, као и других органа задужених за спровођење овог закона. Закон дефинише и обвенике који су дужни да предузимају радње и мере за откривање и спречавање прања новца, као и те радње и мере. Свакако најзначајнија обавеза је идентификација странке при свакој трансакцији (готовинској или безготовинској), или при више међусобно повезаних трансакција, чији је износ 15.000 евра или више, у динарском противвредности.

Посебни одељци закона посвећени су обавезама предузећа за ревизију, овлашћених ревизора и правних и физичких лица која су одговорна за вођење пословних књига или се баве пореским саветовањем, као и евиденцији, заштити и чувању података. Ове обавезе прецизно су одређене, и наведени обвеници дужни су да у случају сумње да се ради о прању новца о томе обавесте Управу. Карактеристично је да на основу мишљења Министарства правде ова обавеза није уведена и за адвокате и адвокатске канцеларије. Ову обавезу, иначе, захтевају међународни стандарди, а, пре свега, друга Директива Европске Уније о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца. Директива експлицитно прописује обавезу за адвокате да пријављују сумњиве трансакције својих клијената приликом заступања клијената у одређеним пословима који нису ексклузивно адвокатски.

Када је реч о заштити података, све информације и документација заштићени су службеном тајном и могу се користити искључиво у складу са Законом. То значи да се могу проследити само надлежним државним органима или државним органима страних држава и међународним организацијама под условом реципроцитета, као и на основу потписаних споразума о сарадњи и размени података. Додатни услов је да је држава којој се подаци прослеђују уредила заштиту личних података. Што се тиче евиденције, у Закону су дефинисани и наведени сви подаци о којима су обvezници и Управа дужни да воде евиденцију. У односу на раније важећи закон, повећани су број и врста података, с циљем да се омогући потпунија евиденција и претрага по различитим параметрима. У складу са међународним стандардима, одређен је и рок у којем су обvezници дужни да чувају податке и документацију.

Закон, такође, дефинише надзор над извршавањем Закона. Као институције које су надлежне за надзор наводе се Управа за спречавање прања новца, Народна банка Србије, министарство надлежно за унутрашње послове, министарство надлежно за финансије, Комисија за хартије од вредности и остали инспекцијски органи који су, у складу са другим законима, надлежни за обављање инспекцијског надзора. Законом су, исто, значајно измене казнене одредбе у односу на претходни закон и увећане у складу са Законом о привредним преступима и Законом о прекршајима. Кривично дело прања новца је, иначе, у складу са кодификацијом кривичног законодавства уређеним новим Кривичним закоником.

Најзначајније оцене Закона дали су Савет за борбу против корупције и ОЕБС, при чему је у критици предњачила домаћа институција. Наиме, Савет је као главне недостатке навео следеће:

- *Нејасан концепт прања новца* – према Савету, уместо „прикривања нелегално стечене имовине”, требало би да стоји „увођење нелегално стеченог новца у легалне финансијске токове”;
- *Дискупабилна независност Управе за спречавање прања новца*, пошто је саставни део Министарства финансија;
- *Привилегован положај министра финансија* – уређује методологију и процедуру за спречавање прања новца и има дискреционо право да ослободи одређене обvezнике пријављивања финансијских трансакција које прелазе EUR 15.000;
- *Не постоје санкције за изостанак исуђуњења обавезе државних органа да дају информације Управи;*
- *Превелик број привредних субјеката у обавези да сарађује са Управом* – према Савету, обавеза да се контролише широк спектар трансакција загушиће Управу.

За разлику од Савета, ОЕБС је у својој оцени нешто уравнотеженији:

- *Дефиниција прања новца „у сутини“ у складу са Европском конвенцијом о прању новца;*

- *Нејасна дефиниција порекла имовине од прања новца* – да ли је то порекло само директно или и индиректно. Питање је где се прекида веза између илегално стечене имовине и легалног бизниса. ОЕБС истиче посебан значај овога у процесу приватизације;
- *Нејасан механизам одузимања нелегално стеченој профиту*. У Србији је прописана конфискација нелегално стечене имовине, али је, према ОЕБС, питање колико је то ефикасно у развијеним шемама прања новца;
- *Преширока листа обвезника* што доводи до пренатрпаности Управе материјалима;
- *Непостојање обавезе институција које су макар и делимично финансиране из буџета*, што је, према ОЕБС, посебно проблематично за Агенцију за приватизацију.

Закон о спречавању новца свакако је донео позитивне новине у односу на претходно важећи закон. Пре свега, детаљно су дефинисане обавезе обвезника, јасно одређене институције задужене за спровођење Закона и казнене одредбе усклађене са тежином кривичног дела. С друге стране, Закон садржи неколико значајних недоречености које имају негативне последице: сама дефиниција прања новца није доволно јасна, преширока је листа обвезника што је довело до загушености Управе (око 1.000 случајева дневно) и немогућности да материјали буду адекватно обрађени, независност Управе дискутабилна и у највећој мери зависи од личности министра финансија, а одсуство санкција, практично, доводи до непостојања обавезе државних органа да дају одговарајуће информације Управи.

Иако је до сада 0,2% финансијских трансакција оцењено као сумњиво, што је у оквиру европског просека, несразмера између регистроване суме нелегалног профита и суме регистроване као сумњиве трансакције (приближно 5:1) указује на то да се Закон не спроводи ефикасно. Ако овоме додамо да до сада практично није било пресуда за прање новца, већ само велики број извештаја, мали број регистрованих сумњивих трансакција, и још малобројније активности тужилаштва и полиције, јасно је да је у овој областистало још много тога да буде урађено.

### **Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја**

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја усвојен је у новембру 2004. године. Постојала су четири основна разлога за његово доношење:

- могућност да грађани ефикасно контролишу државне органе, што је предуслов за постојање истински демократског друштва;
- повезано са претходним, постојање правних правила о слободном приступу информацијама од јавног значаја указује на степен развоја демократије у сваком друштву;

- обезбеђивање неопходних услова за ефикасан рад јавних гласила која имају специфичну улогу у контроли државних органа;
- испуњавање захтева Савета Европе (Комитет министара ове међународне организације донео је у фебруару 2002. године. *Прејоруку о присутију јавним документима* којом је позвао државе чланице да донесу правна правила која ће обезбеђивати интересе појединача за ефикасном контролом рада државних органа. У *Прејоруци* су дефинисани и правни стандарди којих се приликом доношења нових правила треба држати).

Кључну улогу у припреми овог закона имао је цивилни сектор. Наиме, Центар за унапређење правних студија из Београда припремио је модел закона који је послужио као основа за предлог закона који је усвојила српска Влада у јулу 2003. године. Међутим, због распуштања скупштине које је убрзо уследило, закон је, уз мање измене, усвојен тек у новембру следеће године. То се у великој мери додатило захваљујући активностима НВО, а, пре свега, Коалиције невладиних организација за слободу присутија информацијама, основане на иницијативу Фонда за отворено друштво.

Закон, пре свега, дефинише појмове информације од јавног значаја и органа јавне власти, утврђује оправдани интерес јавности да зна, као и ограничења права на приступ овом типу информација. Закон, такође, установљава институцију Повереника за информације од јавног значаја, одређује његов положај и надлежности, као и правила о заштити права тражиоца пред њим. Осим тога, Законом су дефинисана правила о начину остварења права гарантованих законом у поступку пред органом јавне власти, као и мере за унапређивање јавности њиховог рада. Коначно, закон прописује и накнаду штете, односно новчане казне, уколико орган власти неоправдано ускрати или ограничи права на приступ информацијама од јавног значаја.

Информација од јавног значаја којом располаже орган јавне власти дефинисана је законом као информација о свему ономе о чему било ко има оправдани интерес да зна, док дефиниција органа јавне власти обухвата не само све државне органе, органе територијалне аутономије и локалне самоуправе, већ и лица којима је повериено вршење јавних овлашћења, као и правна лица које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу, државни орган.

Када је реч о оправданом интересу јавности да зна, закон утврђује да он постоји увек када се ради о информацијама које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и природне средине, као и када се ради о информацијама које су настале у раду или у вези са радом органа власти и информацијама које су старије од двадесет година.

Закон дефинише начело једнакости у коришћењу права, и то пре свега следећих: права да буде саопштено да ли орган јавне

власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли је она иначе доступна, затим права на увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, права на копију тог документа, као и права на доставу.

Закон прописује и ограничења овог права:

- угрожавање живота, здравља, сигурности или неког другог важног добра неког лица;
- угрожавање, ометање или отежавање спречавања или откривања кривичног дела, оптужења за кривично дело, вођења преткривичног поступка, вођења судског поступка, извршења пресуде или спровођење казне, или неког другог правно уређеног поступка, или фер поступања и правичног суђења;
- озбиљно угрожавање одбране земље или јавне безбедности;
- битно умањење способности владе да управља економским процесима у земљи, или битно отежавање остварење оправданих економских интереса;
- уколико би одавање информација које су означене као тајне могло да доведе до тешких правних или других последица по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.

Најзад, из општег правног режима приступа информацијама од јавног значаја искључене су оне информације које нису јавног карактера, односно уколико би се њима повредило право на приватност, право на углед или неко друго право лица на које се тражена информација лично односи.

Што се тиче правила о начину остварења права гарантованих законом у поступку пред органом јавне власти, најзначајнија је одредба да тражилац не мора да наведе разлоге за поднети захтев. Закон, такође, прописује рокове у коме су ови органи у обавези да на те захтеве одговоре (најдуже 15 дана), као и накнаде нужних трошкова за израду копије документа који садржи тражену информацију.

Орган јавне власти у обавези је и да проследи примљени захтев Поверенику за јавне информације у случају када нађе да се документ који садржи тражену информацију не налази у његовом поседу. Закон дефинише и правила о поступању Повереника у овом случају, као и у случају притужбе на одлуку органа јавне власти и тзв. ћутања администрације. Повереник, такође, расpolаже могућношћу да самостално спроводи истраге, а закон садржи и одредбе о правној снази, односно обавезноти решења и закључака које је донео, као и одредбе о правном леку против његових одлука.

Иначе, у основи идеје на којој почивају одредбе којима се уставновљава Повереник и дефинишу прецизна правила о његовом избору и престанку мандата, положај и надлежности, лежи намера да се осигура његов независан положај, те се оне у великој мери ослањају на правила о именовању и разрешењу судија.

Закон предвиђа и неколико различитих правних механизама за унапређивање јавности рада органа власти, међу којима су најзначајнији следећи:

- обавеза Повереника да објави и одржава ажуарним приручником са практичним упутствима за ефикасно остваривање законских права и упознаје јавност са његовом садржином;
- обавеза органа јавне власти да именује портпарола који, између осталог, прима захтеве и пружа тражиоцима неопходну помоћ за остваривање њихових права, прима притужбе на рад органа власти и стара се о носачима информација, као и да објављује редовни годишњи информатор са подацима о свом раду;
- обавеза државних органа да спроведу обуку запослених у вези са његовим спровођењем;
- обавеза портпарола да Поверенику подносе редован годишњи извештај са подацима битним за остваривање права на приступ јавним информацијама.

Према закону, органи јавне власти одговарају за штету насталу тиме што јавно гласило није могло да објави информацију пошто му је орган власти неоправдано ускратио или ограничио права на приступ информацијама од јавног значаја, а за кршење одредби овог закона у сferи прекршајних санкција прописане су новчане казне. Коначно, за надзор над спровођењем овог закона задужено је министарство надлежно за послове информисања.

Свеобухватну оцену Закона и његове примене дала је већ претходно поменута Коалиција за слободу приступа информацијама. Коалиција је, наиме, у периоду од 1. јануара 2005. до 30. јуна 2006. године, спровела мониторинг примене Закона. Основни закључак садржан у извештају о мониторингу јесте да су проблеми у имплементацији Закона најмање последица самог законског текста, а као три најзначајније препреке његовој успешнијој примени наводе се:

Највећу опасност за примену Закона представља могућност дерогирања његових правила одредбама других законских текстова. То је, пре свега, учињено Законом о полицији којим је сужен обим слободе приступа информацијама. Проблем, такође, представља непостојање Закона о тајним подацима, као и одговарајућег новог Закона о заштити података о личности.

Мониторинг је показао да ни грађани, ни медији, па ни невладине организације не користе у довољној мери слободу приступа информацијама.

Као најчешћи проблеми са спровођењем Закона у вези активности органа јавне власти наводе се:

- недовољно познавање Закона, посебно када је реч о јавним службеницима на локалном нивоу;
- чести покушаји избегавања обавеза и дужности које проистичу из Закона произвољним тумачењем његових одредаба или

навођењем тајности као разлога за одбијање пружања информација;

- прекорачивање рокова, односно тзв. ћутање администрације (скоро у 50 одсто случајева упућених захтева);
- недовољни капацитети Министарства културе (ресурсног министарства задуженог за надзор над спровођењем Закона) за покретање прекршајних поступака против одговорних овлашћених лица која не поступају у складу са Законом;
- неиспуњавање обавезе прослеђивања захтева Поверенику у случају када орган јавне власти не поседује документ који садржи тражену информацију;
- велики број органа јавне власти још није поставило овлашћено лице за поступање по захтевима у вези са Законом;
- највећи део државних органа не поштује законску обавезу објављивања информатора и обуке запослених у вези спровођења Закона.

Када је, пак, реч о недостатима самог законског текста, Коалиција указује на следеће:

- немогућност подношења жалбе Поверенику против решења највиших државних органа – Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца;
- непостојање обавезе свих органа јавне власти да објављују информатор;
- непостојање заштите инсајдера – тзв. „дувача у пиштаљку”.

Коалиција је, такође, у свом извештају посебно похвалила рад Повереника за информације од јавног значаја и његове канцеларије

Као што се из претходног могло видети, Закон се од самог почетка применује са великим потешкоћама. Један од разлога спорог спровођења јесте да је Повереник дуже време био без основних средстава за рад (одговарајућих просторија, буџета, помоћника). За то је одговорна Влада која није на време обезбедила неопходна средства. Други значајан разлог је тај да се законом уводи ново право – право јавности да зна, што у друштву са наслеђеном развијеном „културом тајности” представља велику новост.

Стога, неопходан предуслов за истинску примену Закона јесте наставак едукативних, медијских и других облика кампања усмерених како на грађане, тако и на органе јавне власти. Сvakако, не сме се занемарити чињеница да је у области едукације већ учињен озбиљан помак, првенствено захваљујући активностима Повереника, Коалиције и других невладиних организација, као и поједињих међународних организација, пре свега Мисије ОЕБС-а у Србији.

Осим појачаних едукативних активности, неопходне су и измене самог Закона, пре свега због тога што су најважнији државни органи изузети од његове примене, као и због ограничења која нису прецизно дефинисана. Коалиција је, стога, формулисала

амандмане које је неопходно усвојити, међу којима су најважнији следећи:

- Обезбеђивање права на жалбу Поверенику и против решења Председника Републике, Народне скупштине, Владе, Врховног суда, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца;
- Појачавање прекршајне одговорности у случају повреде закона;
- Обезбеђивање ефикасног система надзора над применом Закона;
- Заштита „дувача у пиштаљке”.

Новим Уставом Републике Србије, такође, уважена је и препорука да право на приступ информацијама буде уврштено у корпус људских права као посебно људско право (члан 51). С друге стране, пак, Повереник за информације од јавног значаја није постао уставна категорија.

Осим претходно наведених измена Закона, неопходно је обезбедити и поштовање принципа хијерархије законских текстова и принципа јединства правног система, као и донети нови Закон о поступању са тајнама и Закон о заштити података о личности.

## **Закључак**

Иако је донесен велики број закона који су правна подлога за директне политике владе на плану борбе против корупције, извесно је да то није довело до значајног помака на плану директних политика те борбе. Разлоге треба тражити у следећем. Прво, анализа је показала да многи од тих закона, односно докумената не садрже оптимална решења, већ су на том плану прављени компромиси, имајући у виду политичке и друге интересе парламентарних странака. То се нарочито односи на казнене одредбе. Друго, и вероватно битније, поједина законска решења нису примењивана (нису примењивана доследно, а у неким случајевима уопште нису примењивана), будући да то, с једне стране, није било у интересу парламентарних странака, а с друге стране није било одговарајућих административних капацитета. Треће, оперативни документи, попут стратегија (борбе против корупције, односно реформе правосуђа) нису формулисане због тога што су за то постојали аутохтони политички мотиви, већ у највећој мери под притиском међународне заједнице и донатора, нарочито мултинационалних европских организација, и уз њихово активно учешће. Због тога се у таквим документима у великој мери налазе ставови, односно жеље тих организација, тј. елементи стратегије који су примерени неким другим земљама, поготово онима које од Србије имају далеко већи административни капацитет.

Ипак, кључни узрок скромних резултата у области директних политика борбе против корупције лежи у недостатку политичке воље – борба против корупције није на врху политичких приоритета

власти. Постоји неколико разлога за тако нешто. Прво, владе у Србији су коалиционе, што значи да у њима учествује већи број разноликих странака. Унутрашња стабилност тих влада зависи од својеврсне равнотеже која се постиже унутар коалиције, а корупција веома често игра значајну улогу у постизању такве равнотеже – не постоји нити један подстицај премијеру такве владе да открива корупционе афере његових коалиционих партнера, будући да неоткривене, а не откривене афере те врсте представљају моћно оружје за политичко уцењивање партнера и одржавање равнотеже (страха). Све и да не постоји наведени механизам, коалиционе владе су нестабилне по самој својој природи, тако да немају солидну основу за снажну борбу против корупције. Тек стварање снажне владе може да створи предуслов за делотворну борбу против корупције.

## МЕЂУНАРОДНИ АСПЕКТ БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

### Увод

Власти у Србији, макар формално, у средиште борбе против корупције стављају међународне стандарде и обавезе. Наиме, у уводу Националне стратегије за борбу против корупције, усвојене у децембру 2005. године, као полазна основа наводи се „Свеобухватна политика Европске уније за борбу против корупције“. Осим тога, посебан акценат ставља се на „Десет принципа за унапређење борбе против корупције земаља које приступају Европској унији, земаља кандидата и осталих трећих земаља“, који су, уједно, и саставни део ове политике<sup>1</sup>. Имајући у виду да су европске интеграције проглашене за приоритет, испуњавање наведених десет принципа свакако би требало да буде у врху важности агенде власти. Наиме, Европска унија у овом документу експлицитно захтева да све земље које желе да постану њени чланови морају не само да усвоје EU *Acquis* већ и да ратификују и примене све најзначајније међународне инструменте борбе против корупције, при чему се посебно наводе одговарајуће конвенције Јединињених Нација, Савета Европе и OECD. Према ЕУ, напредак у елиминисању корупције и јачање институција од суштинске је важности за даљи развој земаља Западног Балкана.

<sup>1</sup> Међу тим критеријумима налазе се: јасно изражена политичка воља за борбу против корупције; усвајање и примена националних стратегија или програма борбе против корупције; ратификација и имплементација свих најзначајнијих међународних инструмената за борбу против корупције; компетентна и видљива тела за борбу против корупције; отвореност, компетентност, одговорност и транспарентност државне администрације; вођење кампања за подизање свести о озбиљности проблема корупције; јасна и транспарентна правила финансирања политичких партија; стварање подстицаја за приватни сектор да се уздржи од корупције.

Осим овог ширег, регионалног приступа проблему корупције, Европска унија је кроз различите видове односа, прво са Савезном Републиком Југославијом, затим Државном заједницом Србија и Црна Гора и, коначно, са Републиком Србијом, указивала на проблем корупције, у највећој мери у оквиру шире проблематике владавине права. Ово важи и за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придрживању, који су суспендовани у мају 2006. године због изостанка пуне сарадње са Хашким трибуналом. Наиме, проблем борбе против корупције спомиње се у седмом одељку, *Правда, слобода и безбедност*, о коме се још није расправљало, у оквиру дела који се бави јачањем институција и владавине права.

Када је реч о специфичним питањима у вези са корупцијом које је Европска комисија покренула после усвајања предлога Устава у скупштини Србије, крајем септембра 2006. године, посебан нагласак је стављен на питање независности судства.

### **Преглед формалне испуњености међународних стандарда**

Када је реч о формалном испуњавању међународних стандарда у области борбе против корупције, Република Србија (до маја 2006. године у државној заједници са Црном Гором) потписала је и ратификовала низ споразума. Овај процес одвијао се спорије у односу на друге земље из окружења, пре свега због нефункционалне државне заједнице Србије и Црне Горе, формиране у пролеће 2003. године, у чијој надлежности је било ратификовање међународних споразума. Тако је већина конвенција ратификована још у време постојања Савезне Републике Југославије, непосредно после конституисања демократске власти у Србији почетком 2001. године.

Ратификоване су следеће конвенције:

#### **1. Конвенција Уједињених Нација против корупције (2005)**

Циљеви конвенције јесу унапређење и јачање мера за ефикаснију и успешнију борбу против корупције и њено спречавање, као и олакшавање међународне сарадње и интензивирање техничке помоћи, укључујући и повраћај незаконито стечене имовине. Такође, служи и као референтна тачка владама, грађанима и донацијама при њиховом раду и пружа стандарде за области као што су етика у јавном сектору, приступ информацијама и кодекси понашања у приватном сектору.

#### **2. Кривично-правна конвенција Савета Европе о корупцији (2002)**

Главни циљ овог амбициозног инструмента је постизање ефикасне сарадње по кривичним питањима на међународном нивоу. Такође, садржи додатне мере кривичног права за унапређење међународне сарадње у гоњењу починилаца аката корупције. Имплементацију надгледа GRECO – Група држава против корупције. Покрива широку област и допуњује постојеће правне

инструменте.<sup>2</sup> Приликом предаје ратификационог инструмен-та, СЦГ је ставила резерву и задржала право да одбије захтеве за међународно-правном помоћи „уколико се они односе на дело које има карактер политичког дела према домаћем праву.“ Ова резерва повучена је крајем 2005. године када је усвојена измена Закона о потврђивању Кривичноправне конвенције Савета Европе о корупцији.

### *3. Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, залени и конфискацији прихода стечених криминалом (2002)*

Значајан инструмент у спречавању прања новца, посебно у сред-сређен на изворе финансирања. Ову конвенцију требало би да замени *Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, залени и конфискацији прихода стечених криминалом и финансирању тероризма* из 2005. која још није ступила на снагу и која садржи обавезу увођења превентивних мера као и интензивирање међународне сарадње у овој области. Приликом предаје ратификационог инструмента СЦГ је ставила резерву према којој ће се одређене мере конфискације примењивати само под условима прописаним нашим кривичним законодавством. Пошто је Одељење за правне савете и уговоре Савета Европе оценило да је наведена резерва неприхатљива, јер би ограничила примену мера конфискације које се, према дефиницији о конвенцији, односе искључиво на имовину стечену извршењем кривичних дела, Скупштина СЦГ крајем 2005. усвојила је измене закона о потврђивању Конвенције, којима је ова резерва повучена.

### *4. Конвенција Једињених Нација против транснационалној организованој криминалу (2001)*

Обавезује земље потписнице да у свом законодавству предвиде мере за спречавање учешћа у организованим групама, чије криминално деловање има за циљ нелегалну материјалну добит, прање новца, корупцију и опструкцију правде. Такође, обавезује на међународну сарадњу у овој области. Уз ову конвенцију истовремено су ратификована и два допунска протокола за спречавање и кажњавање трговине људима и кријумчарења миграната.

### *5. Европска конвенција о међусобном тружењу правне помоћи у кривичним споровима са додатним прописом (2001)*

<sup>2</sup> Међу коруптивне активности које конвенција покрива спадају: активно и пасивно подмићивање домаћих и страних државних и међународних службеника, посланика, припадника приватног сектора, судија и чланова судова; активна и пасивна трговина утицајем; прање новца као резултат коруптивних активности; књиговодствени прекршаји повезани с коруптивним активностима. Према конвенцији, државе су обавезне да предузимају ефикасне санкције и мере које укључују и лишавање слободе и екстрадицију. Конвенција садржи и критеријуме за одређивање јурисдикције држава, одговорност правних лица, оснивање специјализованих тела за борбу против корупције итд.

Према овој конвенцији, државе које су јој приступиле обавезују се да пружају најширу правну помоћ у сваком поступку који се односи на кривична дела чије кривично гоњење спада у надлежност државе која је упутила захтев. Њоме се, такође, прецизира процедура те сарадње.

Србија је, осим претходно наведених ратификованих конвенција, потписала и следеће конвенције:

1. *Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији* (2005)

Основни циљ Конвенције је да свака држава у свом унутрашњем праву обезбеди ефикасна правна средства за оне који претрпе штету која је последица корупције, како би оштећени могли да одбране своја права и интересе, укључујући и могућност да добију накнаду штете. Конвенција садржи и дефиницију корупције, која омогућава њену примену на корупцију у приватном и у јавном сектору, као и на међународном плану. Формални разлог што конвенција још није ратификована јесте лош превод. Иако је постојало очекивање да ће распад Државне заједнице убрзати процес ратификације и да ће до ње доћи до краја 2006. године, нестабилност Владе, усвајање новог Устава и превремени избори одложиће читаву процедуру до конституисања новог сазива парламента, односно формирања нове Владе.

2. *Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и финансирању тероризма* (2005)

Као што је већ раније речено, ова конвенција требало би да замени Конвенцију о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и то је први међународни споразум који истовремено покрива превенцију и контролу прања новца и финансирање тероризма. Формални разлог што конвенција још није ратификована такође је лош превод. Стога, и ратификација ове конвенције мораће да сачека нови сазив парламента.

3. *Конвенција Савета Европе о комјутиерском криминалу и Додатни протокол* (2005)

Обавезује земље Савета Европе и Европске уније на међусобну сарадњу у борби против „сајберкриминала”, а развијене земље да у тој борби помогну мање развијеним земљама у технички и обуџици. У облике тог криминала Конвенција убраја недозвољени приступ информацијама и њихово илегално пресретање, измену, брисање и фалсификовање података, ометање компјутерских система и пуштање у промет хардвера и софтвера, чија је намена илегална. Остали облици тог криминала јесу кршење ауторских и сродних права, односно пиратерија преко Интернета, као и кривотворење података, односно манипулисање компјутерским системима ради стицања незаконите добити. И ова конвенција још није ратификована због лошег превода, односно проблема с техничким терминима, као и због тога што нису стављене резерве.

Као и у случају претходне две конвенције, ратификација се очекује у новом сазиву парламента.

#### 4. Додатни пропотокол уз Кривичноправну конвенцију Савета Европе о корупцији (2005)

Протокол проширује опсег Конвенције и допуњује одредбе чији је циљ заштита судства од корупције. Државе које ратификују овај инструмент имају обавезу да усвоје неопходне мере којима би се кривичним делом сматрало активно и пасивно подмићивање домаћих и страних арбитара и поротника.

Република Србија, такође, још није потписала Конвенцију ОЕЦД о борби пропотив подмићивања српских службеника, пошто су из ове међународне организације сугерисали да је за то прерано.

### Међународна сарадња у борби против корупције

Република Србија има развијену међународну сарадњу у области борбе против корупције. Учествује у већем броју међународних програма, тела и иницијатива, а одвијају се и програми билатералне сарадње. Сvakако, најзначајнији пројекти су они које спроводи Савет Европе, било сам, било заједно са Европском комисијом, од којих три имају регионални карактер:

1. Пројекат PACO Impact Савета Европе. Овај пројекат подржао је имплементацију планова за борбу против корупције у Југоисточној Европи. У оквиру овог пројекта Министарство правде Републике Србије почело је увођење Планова интегритета у окружне судове и канцеларију окружног тужиоца у Београду. Пројекат је завршен у јулу 2006. године.

2. Пројекат CARDS Justice – заједнички пројекат Савета Европе и Европске комисије, чији је циљ да успостави независно, поуздано и функционално судство, као и да унапреди судску сарадњу на Западном Балкану. У Србији се реализује у сарадњи с Министарством правде и превасходно је усмерен на изградњу институционалних капацитета.

3. Пројекат CARDS Police – заједнички пројекат Савета Европе и Европске комисије. Циљ пројекта је јачање капацитета полиције у борби против тешких облика криминалитета у Југоисточној Европи. У Републици Србији подржано је јачање институционалних капацитета Министарства унутрашњих послова – пре свега Управе за борбу против организованог криминала и Управе криминалистичке полиције, као и развијање модерног система управљања границом.

4. Сарадња са Саветом Европе. Република Србија је, такође, активна у раду тела и програма Савета Европе, као што су Група држава за борбу против корупције Савета Европе (GRECO), Програм Савета Европе против корупције и организованог криминала у југоисточној Европи (ОСТОПУС) и Изабрани комитет експерата Савета Европе за евалуацију мера за

спречавање прања новца (MONEYVAL), а учествује и у програму PACO-Serbia.

Као члан *Групе држава за борбу против корупције Савета Европе* (GRECO), Србија је одговорила на прву и другу евалуациону рунду. Евалуациони тим овог тела Савета Европе посетио је Србију у септембру 2005, његов извештај усвојен је у јуну 2006, а објављен октобра исте године.

У извештају се истиче да је корупција у Србији значајан проблем који захвата велики број области. Као сектори у којима је корупција најизраженија посебно се наглашавају судство, локална самоуправа, царинска служба, полиција и здравство. С друге стране, поздрављају се напори које власти улажу у борбу против ове појаве и, при том, посебно издвајају креирање стратегије за борбу против корупције и акциони план за њено спровођење, као и реформу правосуђа, чији је циљ да обезбеди његов интегритет и боље функционисање.

Извештај садржи и 25 препорука чије се испуњење, као и подношење извештаја о њиховој реализацији, очекује до краја 2007. године. Најзначајнија препорука је указивање на потребу за већом специјализацијом и сарадњом тела која се баве откривањем и гоњењем починиоца корупције. Када је, пак, реч о државној администрацији, захтева се брже установљавање институције Омбудсмана на нивоу државе, усвајање и ширење кодекса понашања државних службеника на националном нивоу, проширење постојећих правила о сукобу интереса на све државне функционере, као и обезбеђивање одговарајуће заштите „дувача у пиштаљку”. GRECO препоручује да се успостави и одговорност правних лица за корупцију, прање новца и трговину утицајем, као и ефикасних, одговарајућих и одвраћајућих санкција. Степен испуњености ових препорука биће оцењен у првој половини 2008. године.

Када је, пак, реч о сарадњи у оквиру *Програма Савета Европе против корупције и организованог криминала у југоисточној Европи* (OCTOPUS) и *Изабраној комисији експерата Савета Европе за евалуацију мера за спречавање прања новца* (MONEYVAL), организован је већи број радионица и конференција, а Управа за спречавање прања новца, у складу са својим овлашћењима, активно сарађује у овој области. Управа је члан и међународног удружења финансијских обавештајних служби – Егмонт групе од јула 2003. године, односно од тренутка када је савезна Комисија за спречавање прања новца, основана годину дана раније Законом о спречавању прања новца, прешла у надлежност Републике Србије и променила име. Чланство у Егмонт групи је могуће када институција задовољи међународно признате критеријуме, односно када је у могућности да ефикасно и сигурно размењује финансијске обавештајне податке са сродним институцијама широм света.

Конечно, у оквиру PACO-Serbia, Програма Савета Европе против корупције и организованог криминала у Европи, који финансира и Европска унија, подржан је пројекат борбе против економског криминала, прања новца и финансирања тероризма, као и компјутерског криминала. Пројекат је почeo у децембру 2005. године и трајаћe 24 месеца.

Циљеви пројектa су следећи:

- подршка у изради националног законодавства за борбу против економског криминала и обезбеђивање његове усаглашенност с постојећим међународним стандардима, као и отклањање евентуалних неусаглашености са њима;
- упознавање законодавца, као и оних који спроводе закон, судија и тужилаца, с најбољом праксом у кривичном праву и систему примене закона у другим земљама;
- јачање система спречавања прања новца и финансирања терориста кроз тренинг, побољшавање законодавства и развијање одељења за информационе технологије у Управи за спречавање прања новца Министарства финансија;
- побољшавање капацитета за борбу против компјутерског тероризма кроз обуку и помоћ за испуњавање међународних стандарда;
- помоћ ратификацији и утврђивању у национално законодавство европских уговора којима Србија још није приступила (посебно Конвенције Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и финансирању тероризма).

*Сарађња са осталим међународним организацијама и страним партерима.* Влада Републике Србије активно сарађује и са другим међународним организацијама и страним владама у области борбе против корупције, уз чију помоћ је одржан низ конференција, семинара и радних посета, међу којима посебан значај имају две иницијативе под покровитељством Пакта за стабилност: *Антикорупцијска иницијатива Пакта за стабилност југоисточне Европе* (SPA) и *Иницијатива за борбу против организованог криминала* (SPOC).

Република Србија учествовала је у оснивању SPAI секретаријата у Сарајеву, као и на семинарима где се размењивало знање о најбољим начинима борбе против корупције, чији су посебни циљеви били стварање регионалног оквира за размену информација, побољшавање регионалне сарадње установљавањем директних контаката међу припадницима министарстава унутрашњих послова и формулисање предлога за унапређивање националног законодавства и институционалног оквира. Представници Републике Србије редовно учествују и на састанцима Савета SPOC који се одржавају два пута годишње и на којима се разматрају националне и регионалне стратегије борбе против организованог криминала, као и питања јачања капацитета, законодавних реформи и подизања свести о озбиљности овог проблема.

Када је реч о регионалној димензији борбе против корупције, ово питање је редовно разматрано и у оквиру *Процеса сарадње земаља у југоисточној Европи* (SEECР), као и *Антикорупционе мреже за економије у транзицији* (ACN).

Република Србија сарадњује и са осталим међународним организацијама, попут Светске банке и OECD, као и агенцијама за међународну помоћ других земаља попут DFID, USAID, OECD, CIDA, и другим релевантним институцијама у изради нацрта и примени прописа и стратегија за борбу против корупције.

Коначно, али не и последње, Србија учествује и у *Програму Међународне привинске коморе за борбу против корупције*, а сарадња је успостављена и са *Међународном академијом FBI за сировоћење закона* (ILEA), чије курсеве похађају припадници Министарства унутрашњих послова.

Такође, у оквиру твининг пројекта подршке изградњи институционалних капацитета Министарства правде, ово министарство, у сарадњи са словеначком комисијом за спречавање корупције, ради на изради Акционог плана за имплементацију Стратегије борбе против корупције.

### **Будући неопходни стандарди и активности**

И поред тога што је Србија ратификовала највећи број међународних инструмената за борбу против корупције, као што смо већ претходно видели, остао је још да се ратификује одређени број међународних конвенција и докумената:

1. Грађанскоправна конвенција о корупцији Савета Европе;
2. Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију о корупцији Савета Европе;
3. Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и финансирању тероризма;
4. Конвенција Савета Европе о компјутерском криминалу и Додатни протокол.

Србију у будућности очекује и потписивање и ратификовање Конвенције OECD о борби против подмићивања страних службеника.

Међутим, знатно важније од усвајања претходно наведених међународних инструмената јесте примена међународних стандарда, пре свега, концентрисање на испуњавање препорука GRECO и „Десет принципа за унапређење борбе против корупције земаља које приступају Европској унији, земаља кандидата и осталих трећих земаља” који чине саставни део Националне стратегије за борбу против корупције. Стога, превасходно је неопходно предузети следеће кораке:

- усвојити Закон о Агенцији за борбу против корупције и основати је;

- израдити и применити Акциони план за имплементацију Стратегије борбе против корупције;
- установити институцију Омбудсмана на нивоу државе;
- формирати државну ревизорску институцију;
- унапредити примену Закона о јавним набавкама;
- проширити примену Закона о сукобу интереса;
- унапређивати капацитете и координацију између владиних тела која су задужена за борбу против корупције;
- унапредити регионалну и међународну сарадњу.

#### Преглед формалне испуњености међународних стандарда

Конвенција УН против корупције	Ратификована (2005)
Конвенција УН против транснационалног организованог криминала и додатни протоколи уз Конвенцију УН против транснационалног организованог криминала за превенцију и кажњавање трговине људима и против кријумчарења миграната	Ратификовани (2001)
Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији	Ратификована (2002)
Додатни протокол уз Кривичноправну конвенцију Савета Европе о корупцији	Потписан (2005)
Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом	Ратификована (2002)
Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и финансирању (финансирањем?) тероризма	Потписана (2005)
Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији	Потписана (2005)
Конвенција Савета Европе о компјутерском криминалу, као и Додатни протокол	Потписана (2005)
Европска конвенција о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима са додатним протоколом	Ратификована (2001)
Конвенција ОЕЦД о борби против подмићивања страних службеника	Није потписана

**Преглед учешћа у међународним програмима, телима и иницијативама за борбу против корупције**

Тела и програми Савета Европе	Заједнички пројекти Савета Европе и Европске Комисије	Регионалне иницијативе	Остало
GRECO – тело Савета Европе	CARDS Justice	SPAI – Антикорупцијска иницијатива Пакта за стабилност југоисточне Европе	Светска банка, OEBS, UNDP, OECD (Сарадња са осталим међународним организацијама)
OCTOPUS	CARDS Police	SPOC – Иницијатива за борбу против организованог криминала	DFID, USAID, OECD, CIDA (сарадња са агенцијама за међународну помоћ других земаља)
MONEYVAL	PACO Serbia	Anticorruption Network for Transition Economies	Програм Међународне трговинске коморе за борбу против корупције
PACO Impact		SEECP	Twinning EU

### **Закључак**

Србија је почев од 2001. године ратификовала велики број међународних инструмената за борбу против корупције, мада је остало да се још ратификује одређени број међународних конвенција и докумената. Проблем, међутим, није у томе које је све документе Србија ратификовала, а које није, већ у којој мери власти у Србији (извршне и законодавне) те документе и њихове препоруке искрено прихватају, а у којој мери то чине услед својеврсног политичког притиска међународне заједнице. Чини се да је мало кога од народних посланика занимао садржај докумената које су ратификовали. Било је то још једно гласање према предлогу извршне власти, посланици из партија које подржавају владу су гласали „за”, док су посланици опозиционих партија гласали „против”, ни једни ни други без удуబљивања у то о чему су гласали.

## САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И ЊЕГОВИ РЕЗУЛТАТИ

### Кратка историја Савета

Оснивање Савета за борбу против корупције Владе Србије везано је за прве дане прве демократске владе Србије која је формирана јанура 2001. године. У оснивању Савета и дефинисању његове улоге два човека су имала кључну улогу: премијер Зоран Ђинђић и министар финансија Божидар Ђелић. Иницијатор оснивања овог тела био Божидар Ђелић, који је био свестан не само озбиљности ситуације у Србији, већ и знатног ПР потенцијала ове теме, као и значаја који јој се придаје у међународним круговима. Политика г. Ђелића била је да максимизује надлежности сопственог министарства, па су тако Министарству финансија додељиване теме које не спадају у суштинске компетенције. Релативно мали административни ресурси Министарства у поређењу са преузетим бременом обавеза довели су до тога да неки од преузетих послова једноставно нису биле испуњени, односно нису испуњењи на прави начин. Јер, Министарство је, с разлогом, виши приоритет придавао темама попут реформе пореског система, изградње пореске администрације и консолидација буџета, па је борба против корупције платила део цене таквих приоритета.

Уколико се претпостави да је инспиратор стварања Савета био г. Ђелић, отвара се питање који су били мотиви Зорана Ђинђића да прихвати ову иницијативу и у потпуности стане иза ње. Постоје индиције да г. Ђинђић није био задовољан slikom која је у јавности створена о њему као о ефикасном и прагматичном политичару који не држи много до моралних норми. Таквој слици је у великој мери допринео и сам Ђинђић својим политичким delaњем, односно понашањем током 1990-тих година, попут изјаве „Коме је до морала, нека иде у цркву”, или недоследног понашања током протеста 1996/97. године. Оснивање тела Владе Србије за борбу против корупције омогућило би, очекивало се, побољшање слике премијера у најширој политичкој јавности. Посредно се може закључити да је приврженост Зорана Ђинђића идеји о формирању тела Владе које ће се бавити корупцијом била заснована пре свега на вредности таквог са становишта односа са јавношћу. Несумњиво је да је прагматични г. Ђинђић био окренут будућности и да га је интересовало како да се Србија што брже промени и што пре постане део просперитетне Европе и није желео да га од тог циља одврати било шта друго. Главну политичку улогу на плану борбе против корупције препустио је свом министру финансија. Сходно томе, у политичком смислу „старатељ” Савета у почетку његовог рада био је Божидар Ђелић.

У таквим условима, у којима основни политички мотиви нису у домену садржаја, већ односа са јавношћу, остаје отворено суштинско питање мандата, односно задатка тела које се оснива. Наиме,

без обзира на формалну одлуку о оснивању које дефинише мандат тела, недостатак јасне и чврсте политички воље за борбу против корупције, односно жеље за делотворан рад Савета, довео је до проблема у дефинисању његовог мандата, чиме то тело заиста треба да се бави, као и избору чланова Савета и његовој унутрашњој организацији.

На једном од првих састанака које је Зоран Ђинђић имао са члановима Савета (пре него што је сам Савет и званично формиран), на питање једног од (будућих) чланова Савета а шта то они треба да раде, г. Ђинђић је лаконски одговорио „Па, радите шта год хоћете!”. На сва додатна питања следио је одговор „Све ће то да води Божа (Ђелић)”. Очигледно да премијер није имао јасну концепцију рада самог Савета и да га то није претерано занимало. Савет за борбу против корупције, односно сама борба против корупције у Србији му није била политички приоритет. Такав став је последица прагматизма покојног Премијера, али и његовог односа према савету као механизму за стварање добрих односа са јавношћу, а не као телу које може нешто допринесе на плану начињена владавине у земљи. Уз то је Зоран Ђинђић неколико пута о Савету говорио као о савести оних који су на власти, односно савести људи из Владе. Очигледно је да давање оваквих сигнала није благотворно са становишта дефинисања мандата савета, тако да је потпуно очекивано да је огромна енергија чланова Савета утрошена на расправу о томе.

Други проблем који је био последица наведене политичке концепције јесте избор кадра за Савет. У другој половини 2001. године расписан је неформални конкурс за чланове Савета, при чему је најактивнији у прикупљању људи био његов идејни творац г. Ђелић. Основни, готово и једини критеријум за избор у Савет био је друштвени углед, односно „моралност” кандидата. Другим речима, није битно у којој мери су чланови савета компетентни, односно да ли знају нешто о корупцији и њеном механизмима, колико су спремни да уче на том плану, колико имају талента и воље за тимски рад – битно је било само да су угледни, односно морални. Тако се и дошло до групе веома угледних и несумњиво моралних чланова, веома различито квалификованих да спроводе мандат савета, који су требало да раде као тим – рецепт за пропаст. Тим пре што су угледни људи у Србији веома често поприлично сујетни.

Почетак рада самог Савета обележила је интерна расправа о мандату и неколико скандала. Огромна енергија је трошена да би се, без успеха, дошло до одговора на питање чиме то Савет треба да се бави. Што се скандала тиче, најзначајнији је јавно међусобно оптуживање члана Савета Чедомира Чупића и власника ТВ Пинк Жељка Митровића. Напад г. Чупића (за који није било јасно да ли наступа у своје име или као члан Савета) довео је до контранапада г. Митровића и оптужби на рачун првог, а све се завршило изјавом

премијера Ђинђића да „не жели да се меша у тучу врабаца у прашини.“ Увређен таквим односом премијера, г. Чупић је почетком 2003. године поднео оставку на чланство у Савету. Томе је претходило још неколико оставки, а све је то кулминирало оставком председника савета Слободана Бељанског (јула 2002. године) због „личног неслагања како Влада третира Савет“.

Одлазак одређеног броја чланова, како због оставки, тако и због ступања на нове функције, што би довело до конфликта интереса (Предраг Јовановић је отишао на место директора Дирекције за јавне набавке), условио је умањење броја чланова савета, избор нових чланова средином 2003. године, као и избор новог председника Савета – Верице Бараћ. Промена која се врло брзо приметила је интензитет наступа водеће личности Савета у јавности – господићу Бараћ од самог почетка прати висока фреквенција појављивања у медијима. Временом као да је председница Савета постала синоним за Савет, бар у погледу јавних наступа.

Проблеми везани за дефинисање мандата и активности Савета довели су до потребе за новим разговорима са Премијером. Заказан је и састанак Савета са премијером за 12. март 2003. године у 13:00 у просторијама Владе. Зоран Ђинђић је убијен долазећи на тај састанак.

Његов наследник Зоран Живковић је свој офанзивни стил комуницирања са неистомишљеницима (којих је трајањем његовог мандата било све више и више) применио не само према политичким противницима, већ и према председницима Савета који је, бар формално, савет Владе Србије. При томе ни друга страна није остала дужна. Отуда је јавност била сведок прилично интензивних вербалних обрачуна водећих људи Савета, пре свега његове председнице и премијера.

Долазак нове Владе Србије марта 2004. године и новог премијера Војислава Коштунице променио је однос између Владе и Савета. Наиме, премијер се није превише узбуђивао извештајима, дописима и јавним наступима председнице и чланова Савета, тим пре што је већина оптужби била усмерена ка члановима Владе из редова Г17 плус (Мирољубу Лабусу и Млађану Динкићу), као и према процесу приватизације која је спровођена за време владе Зорана Ђинђића, односно Зорана Живковића. Наравно, политички pragматичар попут Војислава Коштунице није видео ништа лоше у томе што се погоршава кредитibilitet, односно политичке позиције његових актуелних или потенцијалних ривала, односно коалиционих партнера. Стога све жешћи јавни наступи председнице и понеких чланова Савета нису наилазили ни на какву реакцију премијера, нити других људи из његове странке, али су довели до жестоких реакција Млађана Динкића. Један од ТВ дуела Верице Бараћ и Млађана Динкића по начину комуникације и заснованости оптужби свакако да спада у највећа достигнућа српског политичког шунда. Тај ТВ дуел, заједно са припадајућом кампањом коју

је водила Верица Бараћ, представљају највећи допринос обесмишљавању јавне расправе на тему корупције у Србији. На исти онај начин на који је радикалском реториком Војислава Шешеља и његових следбеника већ одавно обесмишљена скупштинска расправа у Србији.

Током мандата Владе премијера Војислава Коштунице из марта 2004. године, усвојена је и нова Национална стратегија борбе против корупције, којом се предвиђа формирање Агенције за борбу против корупције. Формирањем те Агенције, Савет преостаје да постоји. Будући да још увек (маја 2007. године) није донесен закон којим се успоставља наведена Агенција, Савет још увек постоји и делује.

Формирање нове Владе у мају 2007. године праћено је жестоким нападима Верице Бараћ на новог министра финансија Мирка Цветковића. Имајући у виду контроверзе које су пратиле избор министра финансија (већи број кандидата за то место), као и очигледно незадовољство неких кругова унутар странке која је добила ресор финансија таквим избором, тешко је отети се утиску да је напад на Мирка Цветковића за његове наводне акције као директора Агенције за приватизацију Савет за борбу против корупције инструментализован у дневнополитичким, чак и унутрашње партијским сукобима. Мало је вероватно да тако злоупотребљена институција може да има било какав кредитibilitet. Од почетка везаног за унутрашње сукобе у самом Савету у погледу мандата, па до (близу) kraja који је повезан са потпуном инструментализацијом, рад самог Савета су пратиле бројне контроверзе, па је све то утицало и на његове ефекте на плану борбе против корупције у Србији.

### **Мандат Савета и његова организација**

Савет је основан дана 2. октобра 2001. године Одлуком Владе Републике Србије (Службени гласник РС 59/01), при чему се Савет образује „као стручно-саветодавно тело Владе републике Србије”.

Према самој Одлуци, тј. оснивачком документу, мандата, односно задатак Савета није споран. „Задатак Савета је да сагледа активности у борби против корупције, да предлаже Влади Републике Србије мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције и прати њихово спровођење, и да даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у овој области.”

Када се ова реченица са језика управног права преведе на свакодневни, из ње јасно произлази неколико ствари. Прво, Савет нема мандат да се бави конкретним случајевима корупције у Србији, већ се бави „мерама”, „прописима” и „актима”, оним што може да доведе до корупције. Друго, Савет нема истражну, већ искључиво саветодавну улогу. Треће, Савет у том погледу треба да саветује

Владу Републике Србије. Све у свему, на нормативном плану ствари око мандата савета су веома јасне, тако да се поставља питање како је, односно зашто је настала евидентна конфузија у погледу задатака, односно послова Савета.

Вероватно да је конфузија у погледу мандата Савета на чије се решавање расуло изузетно много енергије у првој фази рада последица већ наведених проблема кадровске природе. Да су, примера ради, Савет сачињавали државни службеници, они би прочитали веома јасно написан текст Одлуке и потом би га спроводили, односно бавили се оним за шта су овлашћени. Какви би били њихови резултати, односно да ли би ти државни службеници били делотворни на плану борбе против корупције, друго је питање, али бар не би било спора око мандата Савета. Поред тога, већ поменута (политичка) порука „Па, радите шта хоћете!“ шаље најмање два сигнала члановима савета. Први је да оно што је записано у Одлуци, тј. у званичном оснивачком документу, није релевантно, будући да наведеном реченицом премијер шаље позив да се та Одлука крши. Други, иако се наведена изјава може протумачити као давање одрешених руку Савету за рад на плану борбе против корупције, ипак је вероватније да се наведена изјава може протумачити као порука да извршну власт не интересује баш превише рад Савета, односно да Влада има неке друге приоритете.

Избор угледних и моралних људи, независних личности, које немају дисциплину државних службеника и које имају мале склоности ка тимском раду и снажно изграђен осећај за правду (независно од тога да ли се слажу око тога шта је то правда), од којих одређени број и није баш био упућен у проблем корупције, за чланове Савета, заједно са наведеним сигналима које је слao премијер, неминовно је довео до дугачке и широке расправе на тему мандата, односно задатака Савета. Та расправа није дала позитиван резултат, тако да није створен консензус у погледу улоге Савета и то питање се провлачило током многих састанака са представницима Владе.

Многи чланови Савета су били склони истраживању конкретних случајева корупције, али ни између њих самих није постојао консензус око временског хоризонта таквих акција. Да ли ће се, на пример, истраживати случајеви корупције пре октобра 2000. године, или само после, или можда уопште неће постојати временско ограничење било какве врсте. Уз то је борба против корупције везивана за тадашњу политика наплаћивања пореза на тзв. екстра профит, односно доследност у спровођењу те политике, довела је и до размимоилажења између самих чланова Савета у том погледу. Склоност ка истраживању појединачних случајева и довео је до првог скандала везаног за рад савета, а то је већ описан сукоб Чедомира Чупића и Жељка Митровића који је био везан за плаћање пореза на екстра профит власнику ТВ Пинка, односно за питање урбанистичке дозволе за нови објекат те телевизије.

Нико није спорио потребу да се Савет бави својим мандатом према Одлуци („мерама, прописима и актима”), али су многи чланови Савета сматрали да је тај посао од другостепене важности, а није ни постојала сагласност око метода који би се користили при анализи „мера, прописа и аката”. Док су једни сматрали да при доношењу нових закона треба организовати јавну расправу у смислу *public hearing*, при коме би се „саслушавао” ресорни министар, односно предлагач закона, други су сматрали да је довољно да сами чланови Савета сачине анализу предложеног закона.

Неслагање је постојало око саме дефиниције корупције, односно у погледу одговора на питање да ли је свако кршење закона, односно свака злоупотреба службеног положаја корупција. Док су неки чланови савета заговарали да се рад Савета не ограничава само на корупцију у ужем смислу речи, већ на сваку злоупотребу и било које кршење закона којим се стиче нека материјална корист, други су заговарали нешто конзервативнији приступ по коме би се Савет усредсредио на корупцију у ужем смислу речи и то на ону врсту корупције за коју се процењује да је најопаснија.

Поред неслагања у погледу мандата и начина рада, неслагања су се јавила и у погледу организације рада самог Савета. Једно од кључних питања око којих није постигнут договор на самом почетку рада Савета јесте да ли чланови Савета треба да буду плаћени или њихове функције треба да буду у потпуности добровољне. Временом је превладало мишљење да функције треба да буду плаћене, тако да су чланови савета почев од 2003. године почели да добијају компензацију за свој ангажман у овом телу.

Остаје, међутим, нејасно каква је интерна организација Савета, како се доносе одлуке унутар Савета, да ли постоји подела послана унутар Савета итд. Неизвесно је да ли постоји Статут или Правилник о раду, будући да се ништа од таквих докумената не може наћи на Интернет сајту Савета ([www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu](http://www.antikorupcija-savet.sr.gov.yu)). Такође није баш сасвим јасно коме и на који начин Савет полаже рачуне. Будући да је Савет тело Владе Србије и то, сходно члану 33. Закона о Влади, има статус „повременог радног тела”,<sup>3</sup> на њега се односе обавезе извештавања дефинисане Пословником о раду Владе из 2004. године (члан 22.), што значи да је „повремено радно тело дужно да надлежном одбору достави извештај о раду најмање сваких 60 дана, а Влади најмање сваких 90 дана”. Насупрот наведеним обавезама, Савет саставља извештај о раду једанпут годишње, тако да се на Интернет сајту Савета налазе годишњи извештаји за 2004, 2005. и 2006. годину. Сви доступни годишњи извештаји су величине од седам до 11 страница, писани штурим

<sup>3</sup> Статус Савета као „повременог радног тела” произлази из става 3. члана 33. Закона о влади који предвиђа да се повремена радна тела образују одлуком којом се утврђују и њихов задатак и састав, док се стална радна тела образују пословником о раду владе. Савет је образован одговарајућом одлуком (Службени гласник РС, 59/01).

језиком и представљају фактографију активности Савета, односно његових чланова. Финансирање Савета се помиње искључиво у извештају за 2005. годину, како би се указало на проблем да је од буџетом предвиђених 12,46 милиона динара утрошено свега 11,3 милиона динара. Све доступне извештаје потписала је председница Савета Верица Бараћ.

Увидом у доступне извештаје може се закључити неколико ствари. Прво, Савет не сматра да треба да поштује обавезу из Пословника о раду Владе. Друго, Савет сматра да Владу, односно јавност треба веома штуро да обавести о својим пословима, пре свега о активностима, а далеко мање о резултатима. Треће, Савет сматра да износ примљених и утрошених буџетских средстава не треба да буде обнародован у годишњем извештају. Наиме, укупан износ средстава које је утрошио савет помиње се једино у случају у коме су се, по мишљењу Савета, јавили проблеми са његовим финансирањем.

Надаље, на сајту Савета не могу се пронаћи његови завршни рачуни који би јавности пружили информацију о томе колико је новца (пореских обvezника) Савет у току године примио и како је, односно на шта тај новац потрошио. Извесно је да не постоји законска обавеза да Савет то исказује на овај начин, али се такав потез могао очекивати од неког ко стално инсистира на транспарентности и потреби надгледања трошења средстава из буџета, односно неког ко је многе, са или без аргумента, оптуживао за недостатак транспарентности. Занимљиво да још увек (мај 2007. године) нико јавно није покренуо питање доступности података о платама чланова Савета, као кориснику буџетских средстава, иако је то питање покренуто у случају поједињих факултета Универзитета у Београду.

Узгред, из извештаја Савета сазнаје се Мисија ОЕБС-а у СЦГ придружен член Савета, као и да испред Мисије седницама Савета присуствује Светлана Зорбић. Остаје нејасно како је, односно којом одлуком Мисија ОЕБС-а, међународне организације, постала придружен член Савета, будући да се ради о Савету Владе Србије. Штавише, остаје нејасно шта је функција Мисије ОЕБС-а као пријуженог члана савета. Тим пре што Одлука о образовању Савета за борбу против корупције предвиђа да „стручне и административно-техничке послове за потребе савета обављаће Министарство финансија и економије Републике Србије”, а касније сути послови пребачени на Генерални секретаријат Владе.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Извесно је да чланови Савета дugo нису били задовољни стручном и административно-техничком подршком коју су добијали од Владе, почев од питања просторија за рад, преко свих других елемената те подршке, па се поставља питање да ли је кооптирање Мисије ОЕБС-а у Србији био начин да се реши тај проблем.

## Рад Савета и разматрани случајеви

Рад Савета је досад у потпуности био усмерен на политичку корупцију, док је административна корупција, односно корупција државних службеника, попут корупције у здравству, правосуђу, пореској управи или на царини у потпуности била занемарена. Као да ове прилично рас прострањене врсте корупције уопште нису биле занимљиве за Савет. Сви случајеви који су у извештајима размотрени своде се на политичку корупцију, одакле је и неминовно произлазио и директан сукоб са Владом Србије, односно њеним званичницима. Започињући извештај о стечају „Сартида” Савет наводи да је „решен да анализира најмаркантније крупне корупције у нашој земљи.”. Уместо систематског истраживања феномена корупције у Србији, анализе њених узрока и сагледавању могућих политика којима ће се корупција сузбити, Савет се усредсредио на истраживање „најатрактивнијих” случајева политичке корупције, циници би рекли оних који члановима савета свакако обезбеђују насловне странице новина са високим тиражом.

Примера ради, корупција на царини, као типична административна корупција, није била предмет рада савета, ни по којој основи. Савет се није потрудио да обави истраживање узорка такве врсте корупције, нити је приступио анализи закона којима се дефинишу државне политике које управа царина спроводи, нити се огласио када су званичници Привредне коморе Србије инсистирали да се уведу нецаринске баријере увозу, које представљају велику опасност са становишта корупције, чак је било каквих коментара био поштетићен и омиљени циљ напада Савета Млађан Динкић када је заговарао протекционистичке државне политике те врсте, нити је Савет икада обратио пажњу на интерну организацију царинске управе и политику плате царинских службеника. Једноставно, сва ова питања за Савет нису била занимљива.

Однос Савета према корупцији на царини се мења када је крајем новембра 2006. године откривена и ухапшена велика група корумпираних царинника. Тада се огласила председница Савета Верица Бараћ, оптужујући Владу „да је стварно било воље да се уништи корупција у царини, то би било урађено пре много времена и Влада не би чекала с том акцијом до пред саме изборе”,<sup>5</sup> додајући и да челни људи у царини нису мењани још од времена кад је њоме управљао високи функционер Милошевићевог режима Михаљ Кертес. „У Кертесово време то је била машинерија која је финансирала режим криминалним радњама на царини, а досад кључни људи нису одговарали пред законом. Једино је сигурно да челни људи који су чинили ланац шверца, у суштини, до данас нису ни откриви, а камоли кажњени”. Следећег дана председница Савета

<sup>5</sup> Наведено на основу Вести сајта Б92, дана 28. и 29. новембра 2006. године.

тврди да акција личи на предизборну кампању јер је прошло шест година, а да веома важне ствари у борби против корупције на царини нису урађене. „Ако није нађен начин да људи као што је Михаљ Кертес и сви људи око њега заиста одговарају и што је још најважније да новац који су они узели из тих државних прихода буде враћен држави, онда ја заиста не верујем да се ту ради о неким озбиљним захватима у борби против корупције на царини. То су углавном све разни потези којима треба да се нашминка стварност, а стварност испод шминке је много гора него што се дозвољава да се види”.

Иако се, као што је већ наведено, Савет никада до наведеног хапшења није бавио корупцијом на царини, прво чињење на том плану се користи за оштре нападе на владу. При томе се за Савет борба против корупције своди на хапшење, враћање новца и као и на свемогућу и комунистима тако драгу кадровску политику – само да се промене челни људи у управи царина и тада ће све да се среди: то су „озбиљни захвати”.<sup>6</sup> Никакве превенције, никакве реформе државних политика, никакве либерализације спољне трговине, никакво укидање квантитативних ограничења и скривених нецаринских баријера, никакво обарања пореских стопа, односно усаглашавање акцизне политике са суседним земљама, већ само хапшења, конфискација и добра кадровска политика. Много подсећа на нека давна времена!

Уколико је на почетку рада Савета и постојала дилема о његовом мандату, та дилема је временом, самим ангажовањем Савета била решена и то тако да је Савет ефективно променио свој мандат у односу на онај који је Одлуком о оснивању добио од Владе Србије – свог оснивача. Савет се потпуно усмерио на испитивање наводних конкретних случајева корупције. То се најбоље може видети по структури извештаја и дописа Савета, бар оних који су доступни јавности преко сајта Савета.<sup>7</sup> Од 24 извештаја и иницијативе који су доступни на сајту Савета, три документа (12,5%) су годишњи извештаји савета, један документ (4,2%) је извештај са скупа и његови закључци, пет докумената (20,8%) представљају анализу закона и политика, док се чак 15 докумената (62,5%), убедљива већина, односи на истраживање појединачних случајева

<sup>6</sup> Промена свих челних људи бугарске царинске управе почетком 1990-тих година, без икакве промене државних политика, довела је до тога да је у року од неколико месеци ниво корупције на царини био чак и виши у односу на онај када је претходна управа смењена и похапшена.

<sup>7</sup> Поређењем навода изнесених у годишњим извештајима и дописа и извештаја Савета који су доступни јавности преко сајта Савета, очигледно је да је сам савет проценио да неки од његових дописа не треба да буду на сајту. На пример, у годишњем извештају за 2005. годину се наводи да је Влади, односно Премијеру достављено писмо са препорукама поводом наводне корупције потпредседника Владе Мирољуба Лабуса, а тог писма нема на сајту Савета.

корупције, односно нечега што Савет сматра конкретним случајем корупције.

Независно од тога што је овим Савет већ одступио од мандата који је добио Одлуком о оснивању, додатни проблем чини и друга врста одступања од мандата. Наиме, проблем је у томе што и анализа конкретних случајева, независно у којој мери су извештаји Савета утемељени у чињеницама, показују да се Савет бавио наводним кршењем закона као таквим, односно различитим кривичним делим, почев од крађе, преваре и томе слично, кршењем права услед неиспуњавања уговорних обавеза, не корупцијом која представља специфично кривично дело.

Штавише, када се Савет, за промену, бавио одређеним државним политикама, односно „мерама, прописима и актима, та анализа не само да није била ограничена на анализу корупције, већ се проширила на анализу њихове оправданости са становишта јавног интереса, чиме је Савет у потпуности изашао из свог мандата. На страну што ни у овом случају нису понуђени уверљиви аргументи којима би се показало да одређене државне политике нису у јавном интересу. Све наведено се најбоље може сагледати у активностима Савета према процесу приватизације, најомиљенијом темом Савета од оснивања.

Веома велики део активности Савета био је усмерен ка анализи приватизације реалног сектора у Србији, и то оној приватизацији која је започела 2001. године, будући да Савет оцењује како је „...у овом тренутку процес приватизације најозбиљнији кандидат за неславну улогу лидера корупције“ (Извештај о стечају „Сартида“). Оваква оцена, међутим, није поткрепљена одговарајућим аргументима.

Два извештаја Савета посвећена су питању приватизације као такве. На први поглед, ради се о оним извештајима за које је Савет добио мандат – анализе државних политика и прописа са становишта борбе против корупције. Први Извештај о политици и процесу приватизације је од 15. марта 2004. године. У овом извештају се поред анализе законских решења разматра, на основу притужби пре свега запослених и синдиката, велики број случајева приватизације (наводи се да су притужбе дошле из 88 предузећа), да би се на основу тога донели закључци о политици и процесу приватизације. У том смислу, и овај извештај, нажалост, представља у највећој мери истраживање конкретних случајева наводне корупције, овог пута у приватизацији, уз малу, веома често недозвољену генерализацију, будући да закључци који су донети не следе из изнетих навода при анализи конкретних случајева, независно од тога да ли ти налази одговарају чињеницама. Опет се Савет бави истраживањем конкретних случајева корупције.

Оцењивање законских решења у погледу приватизације која је започета 2001. године нема готово никакве везе са корупцијом, већ се износе вредносни судови у погледу приватизације као такве,

односно модела приватизације који је дефинисан Законом. Наводи се, на пример, да је закон о приватизацији супротан члану 56 тадашњег Устава, којим се „признају различити облици својине: друштвени, државни, приватни и задружни”, иако се ради о томе да тај члан устава једино јамчи једнаку правну заштиту свакој својини, а никако не гарантује постојање сваког облика својине, будући да се у члану 59. тада важећег Устава јасно каже да се услови претварања друштвене и државне својине у друге облике својине регулишу законом. Независно од нетачности тврдње Савета да Закон крши Устав, остаје отворено питање: а какве то везе има са корупцијом? Надаље, у извештају се тврди да Закон „одређује да предмет приватизације не могу бити природна богатства и добра од општег интереса, … а у пракси су у поступку приватизације и таква добра као што је пекарска индустрија, млекарство…“. Овакве тврдње показују елементарну некомпетентност (млеко као природно богатство или пекарска индустрија као добро од општег интереса), не нудећи одговор на већ постављено питање: а какве то везе има са корупцијом?

Занимљива је и опседнутост феноменом процењене вредности предузећа (фирме) која се приватизује. Отуда се тврди да „Иако члан 22. Закона предвиђа који све подаци о фирмама, која је у поступку приватизације, морају бити представљани, често се изузима импозантна имовина, да би се умањила процена вредности фирме, која се затим јефтино продаје“. Штавише, тврди се да „консултантима врше процену вредности фирме и могу удесити време када ће се вршити процена (на пример, одлагање да би се у међувремену направили дугови, што умањује вредност капитала фирмe)“.

Наведени ставови откривају неколико ствари. Прво, Закон предвиђа да се предузећа, односно њихов капитал, продају методима који стварају конкуренцију на страни тражње (аукције и тендери), па је стога продајна цена предузећа највиша цена коју је неко за то предузеће спреман да плати,<sup>8</sup> процењена вредност капитала предузећа једноставно није релевантна. Она има искључиво техничку вредност, служи за одређивање почетне цене пре надметања, а стварна вредност одређеног предузећа, односно његовог капитала одређује се управо тим надметањем. Друго, брка се имовина предузећа са његовим капиталом. Купац предузећа у процесу приватизације не купује имовину тог предузећа, већ његов капитал – имовину умањену за укупне обавезе. За тврђу да се „често изузима импозантна имовина фирмe“ није понуђен нити један

<sup>8</sup> Конкуренција на страни тражње ствара подстицаје свим заинтересованима да истинито скажу цену коју су спремни да плате за понуђено предузеће. Стриктно говорећи, продајна цена на тендери је највиша продајна цена коју је било који од учесника спреман да плати. У случају аукције, добијена, односно победничка цена је она за коју се с сигурношћу може рећи да је виша од највише цене коју је био спреман да плати другопласирани, али не представља највишу цену коју је спреман да плати првопласирани.

доказ. А будући власник јако добро сам процењује колика је вредност имовине чији ће (посредно) да постане власник, па тако, заједно са информацијама о обавезама, сам одлучује колико је за њу спреман да плати.

После свега две странице опште анализе, Савет у овом извештају прелази на њему толико омиљену анализу конкретних случајева корупције, да би на основу њих дошао до следећег закључка: „Из наведене анализе се може утврдити да постоје многа нерешена питања у политици и у поступку приватизације због којих може доћи до злоупотреба и прекршаја: ... Средства од приватизације нису довољно искоришћена за подстицање привредног развоја, јер су улагања углавном у реструктуирање гигантских фирм и попуњавање буџета.” Другим речима, оцена Савета „да средства од приватизације нису довољно искоришћена за подстицање привредног развоја” (независно од тога да ли је то тачно, односно да ли је то разлог за забринутост), наводи се као доказ да може доћи до злоупотреба и прекршаја. Проблем је у томе што је цео овај извештај Савета суштински критика модела приватизације који се примењује у Србији од 2001. године, односно чак и критика приватизације као такве, а не анализа која би била у оквиру мандата Савета. Једино се тако може објаснити став да „средства од приватизације нису довољно икоришћена за подстицање привредног развоја”, који нема апсолутно никакве везе са корупцијом, већ са одрешеном државном политиком коју је формулисала и коју спроводи легитимно изабрана власт.<sup>9</sup>

Следећи извештај Савета под насловом „Недостаци предложених измена прописа о приватизацији” од 03.02.2005. године представља изузетак у раду Савета, будући да се заиста бави оним што треба да буде мандат Савета, а то је анализа прописа. Међутим, веома брзо се види колико је та анализа далеко од задатка Савета да се бави корупцијом, већ се бави општом анализом нових прописа, а добрым делом и прописа који су на снази од 2001. године. На пример, критикује се измена закона којом се уводи институција отпушта дуга, и то аргументом да је то решење супротно Закону о стечају. Наравно, да је супротно том Закону, то је и била основна намера, да се у специјалном случају предузема у преструктуирању омогући њихова приватизација путем отпуштања дуга. А добро позната начела *lex posteriori derogat legi priori* (сваки нови закон да стави ван снаге већ донети закон) и *lex specialis derogat legi generali*

<sup>9</sup> Занимљиво је и да је овај извештај Савета потписала Загорка Голубовић као члан Савета, а не Верица Бараћ као његова председница. Надаље, иако се извештај у јавности први пут појавио 2003. године, на сајту је верзија овог извештаја са датумом 15. март 2004. године, дан пошто је формирана нова Влада, а извештај је упућен премијеру Војиславу Коштунци и тадашњем министру за привреду Драгану Маршићанину који је током предизборне кампање изнео бројне оптужбе на процес приватизације у току Ђинђићеве, односно Живковићеве Владе, као и новопостављеном директору Агенције за приватизацију Бранку Павловићу. Занимљива коинциденција!

(сваки нови закон којим се дефинишу нека специфична решења дерогира исти тај општи закон који се примењује на све случајеве). Надаље, неки од ставова изнети у овом извештају једноставно нису утемељени у чињеницама („Непостојање критеријума на основу којих се одлучује којим ће методом предузеће бити продато”). Конечно, неки налази су толико лапидарни да су нејасни („Нетранспарентност одлука”).

Надаље, иако се овај извештај Савета, у складу са његовим мандатом, не бави истраживањем конкретних случајева, он драстично излази из задатка Савета да се бави корупцијом. То се најбоље може видети из препорука овог извештаја да се не усвоје предложене измене прописа о приватизацији и то, између осталог због тога што „не дотичу неке проблеме”, попут: „Приватизација природних монопола која се у пракси сводила на то да приватизовано предузеће користи природно богатство или своју монополску позицију, без икакве накнаде.” или „Приватизација друштвеног капитала у задругама и приватизација градског грађевинског земљишта.” На страну накарадна логика да нешто не треба усвојити због тога што „не дотичу неке проблеме”, проблеми који су наведени као разлог да се наведене измене не усвоје немају ништа заједничко са корупцијом и борбом против ње.

Иако је „Извештај о стечају Сартида” од 10. 05. 2004. године, као што му само име каже, извештај о стечају, у самом уводу се говори о односу принципала и агента који омогућава корупцију приликом продаје предузећа. Ово је извештај о конкретном случају наводне корупције, тако да свакако излази из мандата Савета, али је занимљив, будући да за корупцију оптужује „највише представнике извршне власти” да би се затим указало на следећи моменат „Да ли су државни функционери примили материјалну накнаду за злоупотребу свог положаја мање је битно у целој ствари. Према савременом схватању корупције, корист не мора увек бити у материјалном облику, јер се злоупотреба положаја врши и ради стицања политичке предности (члан 18. Конвенције УН против корупције говори о трговини утицајима).” Прво, савремена схватања корупције се разликују и концепција „трговине утицајима” је прилично контроверзна, а поменути члан Конвенције је прилично нејасан и тежак за примењивање. Друго, све да не постоје наведени концепцијски проблеми, остаје отворено питање шта је у овом извештају о конкретном случају корупције показано. Уколико се тврди да је дошло до корупције, макар и у форми „стицања политичке предности” није јасно ко је то и на који начин стекао политичку предност. Извештај не нуди одговор на то питање. Надаље, уколико се ради о „трговини утицајима” несумњиво је једино да се ради о размени (неко продаје, а неко купује утицај), а у Извештају се не може наћи ништа о томе ко је био прдавац утицаја (US Steel, извршна власт матичне земље ове компаније или неко трећи), ко је био купац, и шта је

био предмет трговине (размене). Све то недостаје у извештају који се бави једним конкретним случајем. Изнесена оптужба за корупцију („По свему судећи радио се о крупној корупцији у коју су били умешани највиши представници државе, који су уз свесрдну подршку судова омогућили страној компанији да оствари велику противправну добит.“) није поткрепљена чињеницама, још мање доказима. Као крунски доказ наводи се став „Купопродајна цена од 21,3 милиона долара се учинила многима ниска“. То је сасвим очекивана последица чињенице да се Савет бавио конкретним случајевима корупције, а да за такве истражне радње нити је имао мандат, нити је био оспособљен.

Савет се досад бавио различитим конкретним случајевима приватизације реалног сектора и анализом законодавства, односно прописима којима се регулише процес приватизације и дошао до закључка да поједини елементи у тим прописима могу да створе простор за корупцију, а то се, нажалост, узима као доказ да је било корупције при приватизацији. При томе се не анализира да ли би неки други модели, односно методи приватизације отварали већи или мањи простор за корупцију, а још мање се анализира да ли би опстанак друштвене/државне својине уместо приватизације донео више или мање могућности за корупцију. Другим речима, процес приватизације се не анализира у оквиру доступних могућности, односно у категоријама опортунитетних трошкова избора једне од доступних опција.

Са становишта истраживања конкретних случајева наводне корупције, независно од тога да ли наводи изнесени у извештајима одговарају чињеничном стању, многа понашања која су описана представљају само кршење закона, неког другог прописа или неко друго противправно понашање и само по себи она не представљају корупцију. Крађе, фалсификовања, неизвршавања уговорних обавеза и томе слично не представљају корупцију, па тиме свакако не спадају у надлежност Савета. Без обзира на то, извештаји о конкретним случајевима наводне корупције нису понудили довољно доказа да би се могло закључити да ли је до корупције заиста и дошло.

Надаље, чини се да се, при анализи процеса приватизације, Савет у потпуности усредсредио на питање продајне цене, односно приватизационих прихода, тако да је радна хипотеза да корупција доводи до обарања приватизационих прихода. Сходно томе, савет се уопште не бави другим питањима везаним за приватизацију и корупцију, тј. како евентуална корупција доводи до деформација на плану избора најбољег власника, са становишта унапређења предузећа које је приватизовано, до одговарајуће власничке структуре која ствара подстицаје власнику да реструктуира предузеће, подстицаја новом власнику да инвестира итд. Имплицитно, Савет се одлучио да јавни интерес при приватизацији поистовети са продајном ценом, односно приватизационим приходима. Отуда и

свеприсутна бојазан Савета да ће, услед корупције, наша предузећа бити продата у бесцење. Штавише, веома често се у потпуности занемарују обавезе (дугови) предузећа које се купује, које на себе преузима нови власник.

Занимљиво је да је предмет интересовања Савета искључиво приватизација методом продаје, која је започела 2001. године. Раније приватизације нису предмет интересовања Савета, иако су управо те приватизације довеле до дисперзоране власничке структуре која је, између осталог, условила проблеме и нерегуларности који су се јавили приликом преузимања тада приватизованих предузећа. Наиме, нерегуларности, уз сумњу на корупцију, као што је приказано у претходном одељку, биле су далеко веће у процесу преузимања предузећа приватизованих пре 2001. године (и то не само при продаји дела акција у власништву Акцијског фонда), него у приватизацији која је започета 2001. године.

Ток 2006. године Савет је припремио три извештаја који представљају резултате његовог рада који су у потпуности у оквиру мандата који је добио. У тим извештајима изнесене су примедбе на три нацрта закона и то са становишта могућег утицаја предложених законских решења на ниво корупције (Закон о спречавању прања новца, Закон о државној ревизорској институцији и Закон о спречавању корупције). Нажалост, ови извештаји су штури (до две странице текста), налази углавном тривијални, а исти такви су и предлози за њихово побољшање.

Савет је у последње три године био веома активан у комуникацијом са јавношћу, при чему је навећи део те комуникације пао на плећа председнице Савета Верице Бараћ. Стиче се утисак да јој то није било баш тешко. Очигледно је да Савет високо вреднује њене медијске наступе који се могу наћи на званичном сајту Савета. У медијима се Савет оглашавао углавном поводом различитих скандала, поводом приватизације, или активности омиљене мете напада Савета – Млађана Динкића.

Тако, на пример, из саопштењу од 18. 01. 2007. године под насловом „Одговор Савета за борбу против корупције на неистините наводе Млађана Динкића о борби против корупције“ сазнајемо да „Динкић непрестано говори неистине о раду Савета за борбу против корупције“. Међутим, не сазнајемо које су то неистине, односно шта је то Динкић рекао, већ само сазнајемо да је он то чинио „покушавајући да на тај начин прикрије своју улогу у следећим незаконитим радњама“. Па онда следи једанаест незаконитих радњи. На пример „Давање лажних изјава да је исплаћено 95% старе девизне штедње, не наглашавајући да ли се ради о броју партија или о износу дуга.“ Или „Преговори о продаји Мобтела, који би требало да буду предмет озбиљног истраживања“. Дакле, кршење закона представља давање изјава, или преговори о продаји који, додуше још увек нису истражени, али

непристрасно истраживање ће свакако показати да се ради о неком кривичном делу! Овакав ниво неизбільности дискредитује борбу против корупције у Србији.

Надаље, у изјавама нема доследности. Према саопштењу самог Савета од 16. 05. 2007. године, Председница Савета тврди „да је (Мирко) Цветковић од 2003. до 2004. године као први човек Агенције за приватизацију учествовао у најмање 88 сумњивих приватизација.“ Које су то приватизације и због чега су сумњиве остаје тајна, али је евидентно да председница савета сумњичи Мирка Цветковића. Нешто касније (04. 06. 2007. године) госпођа Бараћ гостујући у емисији „Полиграф“ на питање због чега је „успела да искритикује онако жестоко министра који је дошао, критиковали сте његов рад у време док је био директор Агенције за приватизацију“, одговора: „Ми нисмо ништа критиковали, питали нас новинари за оне чињенице које су биле у време док је био он директор Агенције за приватизацију, то смо поновили зато што о томе постоје јасни докази. Значи, он је истовремено био директор Агенције за приватизацију и извршни директор „Цес Мекона“, тако је био уписан у судски регистар, ништа нисмо критиковали, изнели смо чињенице које тако јесу“. Једино што није јасно где се деде оних „најмање 88 сумњивих приватизација<sup>10</sup>“

Говорећи о раду Савета у тој емисији госпођа Бараћ каже: „Значи, ми се не бавимо кривично-правним стварима, да ли се десила корупција“. И то изјављује Председница Савета који је највећи део својих активности посветио истраживањем конкретних случајева корупције (погледати списак случајева: Сартид, Мобтел, Национална штедионица, Извоз шећера, Керамика, Југоремедија, Пословни простор, Олимпијске игре, надзиђивање на Коњарнику, Ветеринарски завод...) и која је, на пример, потписала Извештај о стечају Сартида у коме се тврди „По свему судећи радило се о крупној корупцији у коју су били умешани највиши представници државе“. Непристрасни и беневолентни посматрач неупућен у свакодневницу Србије би помислио да постоје најмање два савета.

### Вредновање ефеката деловања Савета

Поморци још увек верују да је јако лош знак уколико се флаша шампањца на поринућу брода не разбије. Такав брод се сматра уклетим – узима људе, на њему се догађају хаварије, брзо потоне. Касније се, наравно, испостави да није била крива флаша

<sup>10</sup> Узгред буди речено, фамозни број од 88 приватизација исти је броју жалби које су дошли до Савета за борбу против корупције и који се помињу у првом извештају о политици и процесу приватизације који је објављен у време када је Мирко Цветковић тек био постављан на место директора Агенције. Можда је коинциденција, али са већ описаним начином рада Савета ништа није немогуће.

шампањца, него неодговарајући основни пројекат, лоша конструкција, неодговарајући материјал, непрецизна израда и недисциплина у градњи.

Судбина Савета за борбу против корупције личи на судбину уклетог брода. Иако није било шампањца приликом његовог поринућа, све наведене (брдске) слабости су се веома брзо иска-зале. Неодговарајући основни пројекат био је последица тога што се није знало шта се жели, осим да се унапреде односи Владе са јавношћу у најширем смислу. Иако је Одлука о образовању савета јасна у погледу мандата, недостатак чврсте политичке воље и слање различитих сигнала довело је до збрке у погледу мандата. Бројна концепцијска неслагања, заједно са ограниченим способностима за тимски рад, на самом почетку довела су готово до блокаде Савета.

Активирање Савета до кога је дошло после већих кадровских промена и умањења броја чланова, нажалост, није довело до побољшања. Уместо да се бави својим послом, Савет је био усред-сређен на конкретне случајеве корупције, покушавајући да прона-ђе доказе да је извршна власт умешана у корупцију. Тражена је сензација! А те сензације није било, будући да Савет није ни на који начин био оспособљен, нити је имао мандат да се бави истра-жним пословима.

Усредсређеност на тражење сензације и разоткривање случајева крупне политичке корупције значило је запостављање свакоднев-ног, систематског бављења корупцијом, нарочито оном административном, којом се корумпирају државни службеници. Тако је и нестало систематичности у раду Савета, било каквог систематичног истраживања корупције, њених узрока, механизама и последица. Све се, практично, свело на неколико аксиома типа „корупција је највеће зло у нашем друштву“ и онда се тражио нови случај коруп-ције којим би се још једном „доказало“ како је власт корумпирана.

Нешто мало анализе узрока корупције није било на високом ана-литичком нивоу. Чињене су озбиљне методолошке грешке, долази-ло се до закључака које је веома лако оповргнути, до савета за борбу против корупције које је тешко или немогуће применити.

Уместо такве анализе и систематског бављења корупцијом, ширена је корупциона хистерија, на сваком месту је сагледавана корупција и то политичка, а о корупционим случајевима говорено је речником таблоида са највишим тиражима у земљи. Једностав-но, Савет је успео да ниво расправе о корупцији обори на најнижи ниво и да га изношењем гомиле непроверених ставова и увреда практично обесмисли. Оно што је СРС својим парламентарним наступима успео да уради на плану обесмишљавања српског пар-ламентаризма, Савет је успео да уради на обесмишљавању јавне расправе о корупцији. А ширењем корупционе хистерије и непро-верених оптужби, Савет је успео да наводне оптужбе за корупцију постану моћно оружје у предизборној кампањи. Отуда и највећа

опозициона странка, СРС, своја изборна обећања заснива на реторици типа „Када ми дођемо на власт, обрачунаћемо се са корупцијом!” Несумњиво да су активности Савета и његових појединих чланова биле злоупотребљене у дневно-политичке сврхе, односно у партијско-политичким борбама. Наравно да се свака јавна делатност може злоупотребити, али остаје снажан утисак да је Савет својим начином рада омогућио да степен те злоупотребе буде веома висок.

Савет за борбу против корупције је својим поступцима у великој мери дискредитовао борбу против корупције у Србији. Имајући у виду да се ускоро може очекивати формирање нове институције која треба да замени Савет, она, нажалост, неће да крене од нуле. После вишегодишњих активности Савета, нова институција за борбу против корупције мораће прво да изрони са прилично велике дубине.

## ЗАКЉУЧАК

Највећи помак Србија је направила на плану индиректних политика борбе против корупције. Институционална реформа (реформа привредног система) и реформа државних, пре свега економских политика почела је да даје резултате, пре свега умањујући, а у неким областима елиминишући погодности од корупције. Далеко је мањи помак био у погледу директних политика борбе против корупције, пре свега услед недостатка политичке воље, односно чињенице да борба против корупције није била на врху листе приоритета власти у Србији. Усвајање, односно ратификовање међународних конвенција и других докумената последица је, пре свега, активности међународне заједнице, а у далеко мањој мери аутохтоне жеље да се таквим ратификацијама створе повољнији услови за борбу против корупције. Коначно, активности Савета за борбу против корупције нису дале добре резултате и у великој мери дис кредитовале су било какву борбу против корупције.

## **Додатак: Правна држава на делу – избрани случајеви**

### **АФЕРА „КОФЕР”**

Афера „Кофер” избила је 11. јануара 2006. године Вицегувернер Народне банке Србије Дејан Симић ухапшен је у свом стану због сумње да је примио мито од 100.000 евра да би вратио дозволу за рад једној банци. Са њим је ухапшен и Владан Заграђанин, директор маркетинга СПС и члан главог одбора те странке. Акцију полиције замало је избегао тадашњи председник Главног одбора, а садашњи председник СПС, Ивица Дачић, који се пре акције МУП налазио у Симићевом стану. Симић и Заграђанин пуштени су из притвора 30. марта, а истражни потупак против њих је настављен.

У истрази су саслушани Ивица Дачић, представник израелске ТБИ групе Владимир Чизељ, као и гувернер НБС Радован Јелашић. Саслушан је и бизнисмен Секула Јевчевић, који је изнео тврђњу да су челници НБС од акционара банке, којој је одузета дозвола за рад, тражили два милиона евра да би ту дозволу обновили. Симић и Заграђанин ухапшени су на основу информација које је Јевчевић дао Специјалном тужилаштву. Посебна занимљивост овог случаја је што је кофер с новцем, који је требало да буде главни доказ у поступку против бившег вицегувернера, иначе власништво Јевчевића, враћен овом бизнисмену.

Оптужница против Симића и Заграђанина подигнута је у јуну 2006. године. Њоме се бивши вицегувернер терети за примање, а функционер СПС за посредовање у давању мита. Међутим, Ванрасправно кривично веће Окружног суда у Београду, у октобру 2006. године вратило је тужилаштву оптужници уз образложение да је неопходно да се исправе противречности описа радње кривичног дела. Так после четири месеца, у марта 2007. године, Окружно јавно тужилаштво вратило је допуњену оптужницу којом је Симићу на терет стављено примање мита од 100.000 евра, а Заграђанину примање мита у помагању. Тиме је оптужница ступила на снагу и поступак је настављен. Незванично, у току та четири месеца, Окружни суд послao је тужилаштву више дописа са захтевом да се оптужница врати, али је тужилаштво користило непостојање законске обавезе да то уради у одређеном року.

У априлу 2007. године Окружни суд је као неосноване одбацио приговоре Симића и Заграђанина, па се очекује заказивање главног претреса. Истрага се и даље наставља (мај 2007. године).

### **АФЕРА „ПАНЦИР”**

Афера „Панцир” избила је крајем августа 2005. године. Обелоданио ју је министар финансија Млађан Динкић. Он је, на основу

информација буџетске инспекције, оптужио тадашњег министра одбране Првослава Давинића, који је био кадар његове партије, да је склопио штетан петогодишњи уговор о набавци војне опреме с компанијом „Производња Миле Драгић”, вредан 300 милиона евра. Истовремено, Динкић је оптужио Драгића за давање мита како би реализовао „напумпане” уговоре.

Недуго после тога, 19. септембра, Миле Драгић је ухапшен под оптужбом да је давао мито пуковнику Вучковићу, заменику начелника Управе за развој Генералштаба Војске СЦГ, док је сам Вучковић осумњичен да је такав мито примио и да је зауврата Драгићу омогућио да закључи уговоре у вредности од 175 милиона евра и припреми терен за петогодишњи аранжман у вредности од око 300 милиона евра. Реч је о набавци 69.000 шлемова, више од 60.000 панцира и 500 пилотских јакни. С друге стране, за злоупотребу службеног положаја осумњичен је генерал-мајор Милутин Кокановић, помоћник министра одбране за материјалне ресурсе.

Под истрагом су били и бивши министар Давинић, јер је наводно тражио закључивање таквог уговора, као и капетан Игор Михајловић због закључивања штетног уговора и достављања поверљивих докумената војске. Драгић, Вучковић и Кокановић одлежали су једномесечни притвор, док су остали били притворени неколико дана. Током афере шпекулисало се да су одговорни и тадашњи председник СЦГ Светозар Маровић и његов син Милош, као и начелник Генералштаба генерал Драган Паскаш, који је у новембру 2005. године дао исказ о спорној набавци опреме, али против њих није покренута истрага.

Разултат покретања афера било је стопирање, а затим и поништење уговор на који је Савет Министара СЦГ дао сагласност 22. августа 2005. године, док је министар одбране поднео оставку. Истовремено, у октобру 2005. године буџетска инспекција Министарства финансија поднела је кривичне пријаве против пет особа, чија имена нису саопштена, уз образложение да се не жели приватизовање случаја.

Као одговор, Драгић је поднео кривичну пријаву против истражног судије и тужиоца војног одељења Окружног суда, јер су случај водили пред војним уместо пред редовним судом.

У међувремену, Министарство одбране је у августу 2006. године потписало још три уговора с компанијом „Производња Миле Драгић”, уз објашњење да је ово предузеће могло да учествује у јавним тендериима, јер против њега не постоји никаква правоснажна одлука.

Почетком јула 2007. године подигнута је оптужница против Милета Драгића, али без оптужбе за мито и штетан уговор од 300 милиона евра, већ само за незаконито држање пар комада оружја у његовој (војној) фабрици и за покушај преваре, јер је, наводно, надувавао цене сировина код неких производа како би их скупље продао војсци.

## ЦАРИНСКА КОРУПЦИЈА

У две велике полицијске акције, од 28. новембра и 22. децембра 2006. године ухапшено је 17, односно 15 лица, пре свега припадника царинске службе, али међу ухапшенима нашли су се и власници неких фирм и више ексклузивних продавница. Занимљивост ових акција је у томе што су међу ухапшенима били и координатори за сузбијање кријумчарења при Управи царина.

Оно што је заједничко обема групама јесте то да су робу с лажним документацијама приказивали као да је у транзиту преко Србије, а заправо су је истоваривали у илегалним магацинima и кријумчарили лажним фирмама и појединцима без плаћања дажбина. Роба је најчешће кријумчарена камионима и шлеперима који су превозили терет од 15 до 30 тона. Док је прва група у Србију углавном кријумчарила техничку и текстилну робу из Турске, Бугарске, БиХ и Македоније, друга је фалсификовала документацију и лажно приказивала изласке камиона из Србије у Републику Српску.

Оптужниcu за „царинску мафију” подигао је 28. маја 2007. године специјални тужилац за организовани криминал. На њој се налази 28 особа, којима се на терет стављају корупција на царини, примање мита и злоупотреба службеног положаја, као и кријумчарење. Према оптужници, циљ криминалне групе био је да „одређени корисници наводног увоза” избегну царињење, односно да им се омогући кријумчарење акцизне робе и нафтних деривата. Реч је, пре свега, о увозу комерцијалне робе велике вредности из Кине, Турске, Бугарске и Македоније. Роба је на овај начин увезена у Србију у неколико стотина шлепера, па је процена да је држава на име неплаћеног пореза и царине оштећена за више десетина милиона евра.

Као посебно занимљив метод рада групе издваја се фiktивни увоз робе на територију Косова. Наиме, после преласка робе на административном пункту, она се илегалним каналима враћала у Србију, због чега је наводни увозник на Косову имао право и на повраћај пореза. На тај начин, држава је била оштећена и за неплаћање пореза и за царину, као и за повраћај пореза.



# V Медији и корупција

## ТЕОРИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА ОДНОСА МЕДИЈА И КОРУПЦИЈЕ

Анализу односа медија и корупције, односно ангажовања медија у Србији у борби против корупције треба започети разматрањем досадашњих теоријских истраживања односа медија и корупције, односно основним налазима тих истраживања. Основно питање у том погледу јесте да ли постоји и какав је утицај слободних и независних медија на корупцију. Другим речима, поставља се питање да ли су ограничења у погледу медијске делатности у одређеној земљи, попут умањења слободе уласка и наметања ограничења у погледу пословања медијских кућа, односно ограничења садржаја и типа медијских извештаја, фактори корупције? Ово питање, са становишта борбе против корупције, може да се реформулише на следећи начин: да ли политика „ослобађања“ медија, односно укидања наведених ограничења може значајно да допринесе борби против корупције?

У једном од најзначајнијих теоријских радова на ту тему, аутори су, дајући свом чланку наслов „Слободна штампа је лоша вест за корупцију“, очигледно мишљења да је то управо тако.<sup>1</sup> Аутори полазе од тога да независни медији представљају, по њиховом мишљењу, најделотворније механизме за откривање корупције и других кршења закона, односно правила, па постављају теоријску хипотезу да земље са слободним медијима могу очекивати нижи степен корупције. Из овакве хипотезе стоји следеће теоријско образложение: медијски извештаји о корупцији спадају, према њиховој подели, у екстерне бране против корупције, а такви извештаји воде повећаној вероватноћи откривања корупције, што, према класичном Бекеровом моделу криминалног понашања, доводи до повећања очекivanе вредности казне (негативне корисности) за корупцију, па тиме и до умањења подстицаја за корупционо понашање. Делотворност ове бране, наспрот интерним бранама, аутори сагледавају у налазу да је далеко теже поткупити новинаре који се баве темом корупције, него што се могу поткупити државни службеници који не учествују у корупцији, али је могу пријавити, чиме се руши интерна брана корупцији.

<sup>1</sup> Видети Brunnetti, A. i Weder, B. (2003) "A Free Press is a Bad News for Corruption", *Journal of Public Economics*, Vol. 87, ss 1801-1824

Наиме, будући да успешно новинарско извештавање о корупцији, нарочито откривање корупционих послова (под претпоставком да се ради о истинитом извештавању), доноси популарност и признање самом новинару, а и медијској компанији, тиме увећава и њихове садашње и очекиване приходе, па се престанком извештавања о корупцији, односно престанком откривања корупционих послова, губи јако много. Стога би и износ мита да се престане са извештавањем о корупцији био далеко већи, него у случају инсајдера који желе да разоткрију корупцију у сопственој организацији. Постојање слободног уласка у медијску делатност, доводи до стварања нових медија кућа, па тиме и нових новинара-истраживача, који, начелно посматрано, имају подстицај да извештавају о корупцији. А уколико постоји слобода извештавања, односно не постоје никаква ограничења у погледу медијских садржаја, ти подстицаји ће довести до повећаног извештавања о корупцији, па тиме и до увећања вероватноће њеног откривања. На основу тога се формулише теоријска хипотеза: што више слободе медија, то мање корупције.

Емпиријско истраживање, односно тестирање наведене хипотезе у поменутом раду показало је постојање статистички значајне везе између слободе медија и корупције, будући да је оцена параметара уз слободу медија статистички значајна и негативна – што је мања слобода медија, већа је корупција. Међутим, апсолутне вредности оцене параметра су прилично ниске. Другим речима, релативно велика промена слободе медија неће да доведе до велике промене степена рас прострањености корупције, чак и када се узму у обзир различити распони индикатора ове две појаве. Промене индикатора корупције и индикатора слободе медија показују поприличну робустност наведених резултата – у веома малом броју случајева изгубила се статистичка значајност, али се и даље бележе мале апсолутне вредности оцене параметра, што значи да веза није интензивна.

Овакав однос ограничene слободе медија и као фактора корупције, односно увођење слободе медија као лека против корупције, преовладава и у неким другим савременим теоријским радовима, без обзира да ли су ти радови били посвећени вези између медија и корупције,<sup>2</sup> или, нешто општије, вези између медија и државних политика.<sup>3</sup> Међутим, тај оптимизам не деле сви савремени аутори, будући да су формулисани модели указали на ограничења која могу да стоје пред благотворним ефектима слободних медија на умањење корупције, односно ограничења која могу да постоје у погледу коришћења слободних медија као средства за борбу против корупције.<sup>4</sup>

2 Видети Stapenhurst, R. (2000) "The Media's Role in Curbing Corruption", Washington, World Bank Institut

3 Видети Besley, T. i Burgess, R. (2001) "Political Agency, Government, Responsiveness and the role of the Media", *European Economic Review*, Vol. 45, ss. 629-640, као и Stromberg, D. (2001) "Mass Media and Public Policy" *European Economic Review*, Vol.45, ss. 652-663

4 Видети Vaidya, S. (2005) "Corruption in the Media's Gaze", *European Journal of Political Economy*, Vol.21, ss. 667-687

Прво ограничење које се може појавити је дослух медија и власти. Уколико медији открију корупцију у редовима власти, онда власти могу да корумпирају медије, односно може да се успостави дослух између медија и власти. Уверљивост, односно одрживост оваквог дослуха треба размотрити са становишта подстицаја свим странама да не изигравају договор, а то је, како је показала теорија картела, веродостојност казне која се може применити оном који не поштује тај договор. У оној мери у којој корумпирани власт није сигурна да може да верује поткупљеном медију, односно новинару, медији могу да представљају брану против корупције.<sup>5</sup>

Друго ограничење односи се на ситуацију у којој корумпирани власт јавно реагује на тачне наводе медија, односно новинара. Уколико власт процени да таква реакција може да умањи штету насталу наводима медија, и да је тако умањена штета мања од користи која произлази из корупције, онда слободни медији и нису превелика препрека – власт ће наставити са корупционашким пословима. Оваква ситуација је вероватна уколико медији у једној земљи имају лошу репутацију, односно њихови извештаји имају ниску веродостојност. Уколико, на пример, један лист ниске репутације објави тачан извештај о корупционим пословима власти, власти релативно лако могу да умање, односно елиминишу штету која је настала.

Конечно, теоријски најзанимљивија ситуација је она у којој медији могу да, у циљу повећања тиража/гледаности, односно увећања прихода на тој основи, започну са лажним извештајима о корупцији у власти – иако нема корупције, медији сензационалистички извештавају о њеном постојању. Медији то могу да чине уколико власти немају начина да на те лажне оптужне делотворно одговоре, односно да веродостојно оповргну лажне оптужбе. У таквим условима, јављају се подстицаји властима да започну са корупцијом. Када већ не могу да се одбране од (лажних) оптужби, односно када им је репутација већ оборена, онда се властима исплати да има бар неку корист од ситуације у којој их сви сматрају корумпиранима. Сви наведени резултати овог теоријског модела показују да је однос слободе медија и корупције далеко сложенији него што је то на први поглед изгледало.

Нарочито уколико се ти резултати допуне резултатима у погледу могућности да снажне интересне групе одлучујуће утичу на медије, на њихов садржај и на њихово извештавање.<sup>6</sup> Овакво извештавање се везује за приватне медије – снажне интересне групе, односно моћни појединци чак и директно поседују медије, али ни доминација државе својине, како су показало,<sup>7</sup> не решава проблем, будући да се тада

<sup>5</sup> Наравно, поред поткупљивања, треба размотрити и могућност застрашивања новинара као алтернативне или комплементарне мере власти.

<sup>6</sup> Видети Corneo, G. (2006) "Media Capture in a Democracy: The Role of Wealth Concentration", *Journal of Public Economics*, Vol. 90, ss. 37-58

<sup>7</sup> Видети Djankov et al (2003) "Who owns the Media?", *Journal of Law and Economics*, Vol. 46, ss. 342-381

умањује слобода медија, увећава утицај власти и умањују политичке слободе. Коначно, показало се да и у случају приватних медија и њихове конкуренције на тржишту, чак и уколико уопште не постоји корупција у једном друштву, постоји тенденција ка пристрасном извештавању.<sup>8</sup> Имајући све то у виду, нестаје ружичаста слика о слободи медија која спутава корупцију. То, међутим, не значи да репреција медија није фактор корупције – једноставно, престанак те репреције, односно успостављање и увећавање слободе медија неће само по себи довести до драстичног пада корупције у једној земљи.

## МЕДИЈИ О КОРУПЦИЈИ У СРБИЈИ 2003-2005. ГОДИНА

За потребе анализе извештавања медија о корупцији у Србији после 2000. године, пажња је усмерена на штампане медије и прикупљено је преко 3.000 текстова на тему корупције који су објављени у периоду од 2003. до 2005. године. Електронски медији су елиминисани из анализе, будући да није било могуће да се прибави одговарајућа документација, односно записи програма електронских медија. Такође, у случају штампаних медија није било могуће прибавити медијску документацију која се односи на године пре 2003. Анализирани су текстови који су објављивани у свим недељним и дневним новинама у Србији у наведеном периоду. Од ових 3.000 текстова формиран је узорак од 1037 текстова (једна трећина). Овако прикупљени узорак је анализиран тако што је сваки објављен чланак оцењен и, на основу одређеног критеријума, сврстан у одговарајућу групу.

Први показатељ да ли је чланак потписан пуним именом и презименом, само иницијалима, или се ради о пренетој вести или интервјуу. Следећи показатељ се односи на тип новинског текста. Наиме, сви текстови су сврстани у следеће групе:

1. Опште о корупцији
2. Специфичан случај политичке корупције – „афере”
3. Специфичан случај административне корупције
4. Опште о корупцији у одређеном сектору, на пример у правосуђу, царини, здравству, школству и слично
5. Опште о политичкој корупцији

Такође, анализирана је и дужина текста, при чему се радило о класификацији у само две групе: да ли се ради о кратком или дугачком тексту. Пред дужине текста, како би се оценио значај који медији, односно уредници дају теми корупције, анализирана је и страна на којој је текст о корупцији објављен, као „прва”, „друга“ или „ трећа“ и „остало“.

Такође, текстови су груписани и на следећи начин:

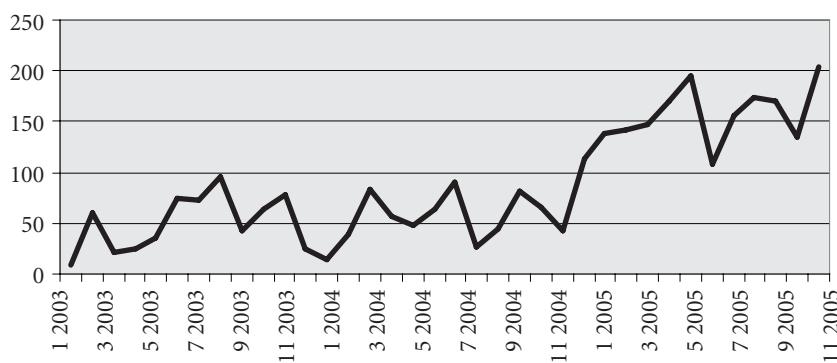
<sup>8</sup> Видети Baron, D.P. (2006) "Presidential Media Bias", *Journal of Public Economics*, Vol. 90, ss. 1-36

1. позитивна (вредносно-неутрална анализа) корупције, која подразумева искључиво разматрање чињеница и као и узрочно-последичне;
2. нормативна анализа – оцена догађаја, односно вредносна анализа уочене корупције.

## РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ ПИСАЊА МЕДИЈА О КОРУПЦИЈИ

Прво што се може уочити је велики раст броја чланака током времена који се баве питањем корупције:

**Слика 5.1.**  
Месечна фреквенција текстова о корупцији



Док је почетком 2003. године просечан месечни број текстова био испод 50, до краја 2005. године се тај број повећао на преко 150.

Следећа табела даје преглед броја текстова на тему корупције по годинама у узорку.

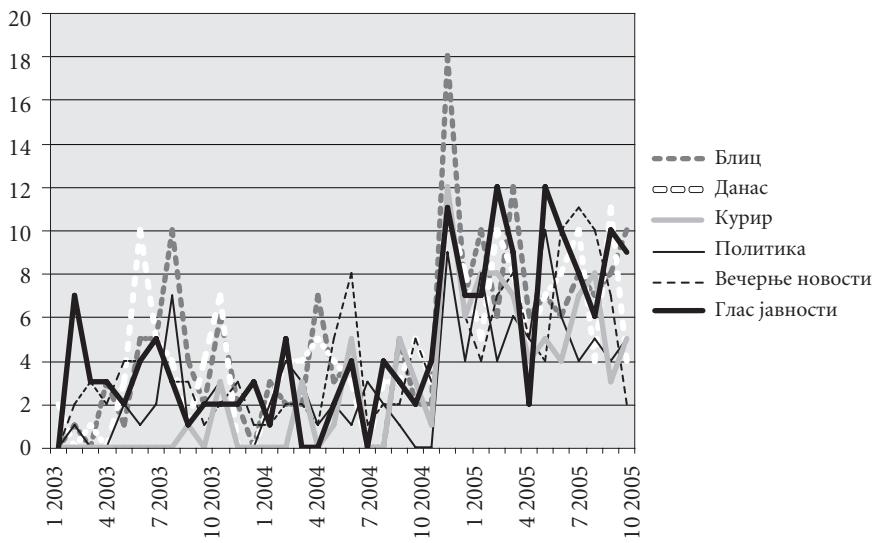
**Табела 5.1.**

Новине	2003.	2004.	2005.	Укупно
Блиц	39	30	105	174
Данас	37	36	91	164
Глас јавности	34	28	103	165
Курир	4	18	77	99
Политика	32	33	86	151
Вечерње новости	19	19	70	108
Остале дневне	26	43	36	105
Недељници	9	12	50	71
Укупно	200	219	618	1037

Посебно је уочљиво повећање броја текстова од почетка 2005. године и такав тренд раста прате сви највећи дневни листови у Србији.

**Слика 5.2.**

Месечна фреквенција текстова по највећим дневним новинама



Корелација месечног броја текстова је релативно висока и статистички значајна између свих новина.

**Табела 5.2.**

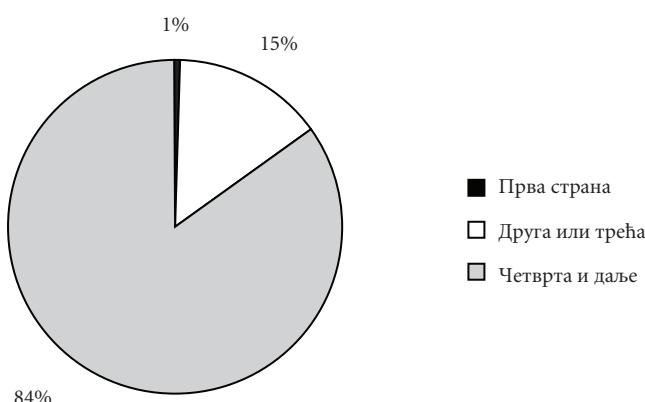
	Данас	Курир	Политика	Вечерње новости	Глас јавности
Блиц	0,69	0,76	0,62	0,76	0,62
Данас		0,63	0,67	0,57	0,66
Курир			0,75	0,66	0,68
Политика				0,49	0,65
Вечерње новости					0,66

Поставља се питање тумачења овог налаза. Једно од могућих тумачења је да се ради о преписивању вести, односно да једне од новина известе, а да их остale новине у томе прате. На основу расположивих података не можемо ни да оспоримо, ни да потврдимо овакву хипотезу. Друго, можда реалније тумачење је да је примећена корелација лажна, већ да је писање свих новина везано за корелацију са правим догађајима о којима се извештава

(корупција у стварности), односно да новине потпуно аутономно пишу о истим стварима, тако да и фреквенцију текстова намеће реалност. Будући да не постоји податак о фреквенцији корупције у реалности, ни ово тумачење се не може емпириски верификовати.

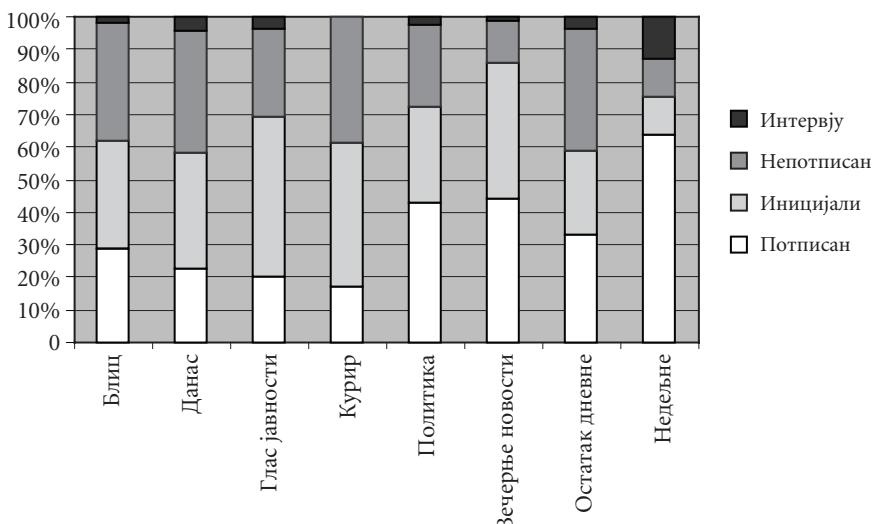
Примећено је да новине, иако релативно често пишу о корупцији, тој теми дају релативно малу важност, будући да се свега 0,7% текстова нашло на првој страни, око 14,5% на другој или трећој, а да је велика већина текстова, скоро 85% нашло на страни даљој од треће. Све у свему, од отприлике 4000 насловних страна које су објављене у периоду 2003-2005. година, само у дведесетак случајева је текст о корупцији био на првој страни.

**Слика 5.3.**  
На којој се страници пише о корупцији



Следећа ствар коју смо тестирали тиче се потписивања текста, односно идентификације онога ко јавно износи чињенице и судове о корупцији. Очекивали смо да је код таблоида учешће непотписаних текстова знатно веће него код озбиљних новина, односно новина „дуге форме“. Иако смо ту хипотезу донекле потврдили (учешће текстова потписаних пуним именом и презименом или само иницијалима је 72% у „Политици“ и преко 85% у „Вечерњим новостима“, а свега 61% у „Куриру“), ови елементи нису довољни за извођење закључка зато што су многи непотписани текстови једноставно пренете вести из неких других новина. Дакле, постоје индиције да „неозбиљније“ новине имају више текстова анонимних писаца, али не можемо да потврдимо ту хипотезу на основу расположивих података. Такође, као што је и очекивано, проценат текстова потписаних пуним именом и презименом је највећи у недељним новинама.

**Слика 5.4.**  
Потписивање текстова



Такође, пракса (не)потписивања текстова се није значајно мењала у периоду 2003. – 2005. година. Дошло је до благог повећања учешћа текстова потписаних пуним именом и презименом, а до благог пада учешћа интервјуа и текстова потписаних само иницијалима.

**Табела 5.3. Потписивање текстова**

Аутор	Учешће			
	2003.	2004.	2005.	Укупно
потписан	28%	32%	33%	32%
иницијали	40%	36%	34%	35%
непотписан	27%	29%	31%	30%
интервју	6%	4%	2%	3%
<b>Укупно</b>	100%	100%	100%	100%

Занимљиво је и питање дужине текстова који се баве корупцијом. Из табеле која следи се може видети да је дошло до извесне промене структуре текста током ове три године, у смислу да је повећано учешће дужих текстова.

Теме којима се текстови о корупцији баве смо свrstали у следеће групе: општи текстови о корупцији (у које су свrstани и текстови о институцијама које се баве корупцијом, на пример Савет за борбу против корупције), текстови који се баве конкретним случајевима политичке корупције, такозване афере, затим текстови који се баве

специфичним случајевима административне корупције, текстови који се баве уопште корупцијом у одређеном сектору, на пример у здравству или правосуђу, као и текстови који се баве политичком корупцијом, али не и специфичним случајем.

Табела 5.4. Дужина текстова

<b>Новине</b>	2003.		2004.		2005.	
	кратак	дугачак	кратак	дугачак	кратак	Дугачак
Блиц	69%	31%	67%	33%	49%	51%
Данас	51%	49%	47%	53%	52%	48%
Глас јавности	71%	29%	61%	39%	66%	34%
Курир	25%	75%	83%	17%	57%	43%
Политика	56%	44%	30%	70%	42%	58%
Вечерње новости	53%	47%	74%	26%	40%	60%
Остале дневне	13%	88%	55%	45%	37%	63%
Недељници	47%	53%	23%	77%	8%	93%
<b>Укупно</b>	55%	45%	54%	46%	48%	52%

Табела 5.5. Карактер текстова

<b>Новине</b>	<b>опште о корупцији</b>	<b>„афере“</b>	<b>специфични случајеви</b>	<b>опште о корупцији у одређеном сектору</b>	<b>опште о политичкој корупцији</b>
Блиц	28%	3%	42%	12%	14%
Данас	30%	0%	43%	8%	19%
Глас јавности	15%	1%	53%	8%	22%
Курир	15%	5%	43%	8%	28%
Политика	29%	1%	39%	9%	21%
Вечерње новости	19%	1%	56%	9%	15%
Остале дневне	34%	1%	38%	10%	17%
Недељници	35%	3%	34%	8%	19%
<b>Укупно</b>	26%	2%	44%	9%	19%

Може се приметити релативно ниско учешће афера. Постоје два могућа објашњења тог налаза. Прво објашњење је да је заиста било мало текстова о аферама, али да су, због њихове важности, овакви текстови упечатљивији, па се самим тим свима чини да их има више. Друго, можда реалније и тачније објашњење је да су многи текстови о

аферама остали изван текстова које смо анализирали, јер су такви текстови можда још раније (прелиминарном селекцијом текстова) сврстани у текстове чија је тема политика, а не корупција.

Будући да има релативно много извештавања о специфичним, конкретним случајевима корупције, односно корупционим пословима (44%), сматрали смо да је оправдано погледати на које се сегменте јавног ти случајеви односе. Преглед резултата је дат у следећој табели.

**Табела 5.6. Институције**

Сектор	2003.	2004.	2005.	Укупно
Царина	1%	4%	0%	1%
Инспекције	1%	2%	1%	2%
Локална управа	1%	1%	1%	1%
Полиција	31%	16%	7%	13%
Правосуђе	8%	46%	36%	33%
Привреда	9%	0%	0%	2%
Просвета	8%	17%	7%	9%
Здравство	41%	13%	48%	40%

Као што се из табеле може видети, новине су највише писале о специфичним, конкретним случајевима корупције у здравству, правосуђу, полицији и просвети (укупно 95% текстова). Занимљиво је да је царина веома „никсо” пласирана – док резултати емпиријских истраживања показују да је царинска служба једна од најрањивијих на корупцију, штампани медији имају веома мало извештаја о томе.

Скоро 10% текстова се односи на корупцију у одређеном сектору, на начелном нивоу. Расподела текстова је дата у следећој табели.

**Табела 5.7.**

Тип текста	Учешће			
	2003.	2004.	2005.	Укупно
Здравство	30%	15%	41%	34%
Просвета	20%	5%	11%	10%
Полиција	10%	15%	0%	4%
Правосуђе	10%	50%	29%	31%
Царина	0%	0%	5%	3%
Локална управа и политичари	30%	15%	15%	17%
<b>Укупно</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Примећује се одређена разлика у односу на специфичне случајеве. На пример, 17% текстова се бави корупцијом на локалном нивоу. Али, ни један једини специфични случај корупције на локалном нивоу није „обрађен” у новинама, вероватно зато што је таквих случајева било релативно мало. Са друге стране, иако је било релативно дosta специфичних случајева корупције у полицији (13%), само 4% свих текстова који се баве корупцијом у одређеном сектору су се бавили питањем корупције у полицији. Код правосуђа, здравства и просвете су проценти скоро идентични у обе табеле. Примећује се да је опет веома мало текстова о корупцији на чарини.

Такође смо анализирали и у којој мери се текст заснива на чињеницама, те смо све текстове сврстали у две групе – оне који се у потпуности заснивају на чињеницама и оне у којима има елемената спекулација.

**Табеле 5.8. Профил текстова**

Чињенице	2003.	2004.	2005.	Укупно
Искључиво заснован на чињеницама	78%	81%	94%	88%
Постоје и спекулације	22%	19%	6%	12%
<b>Укупно</b>	100%	100%	100%	100%

Текстови у којима има спекулација, али су новине верно пренеле нечији цитат смо сматрали текстовима заснованим на чињеницама, јер су новине само преносиле нечију изјаву. Очигледно је да се новинари у Србији нерадо баве спекулацијама, већ се држе чињеница, независно од тога у којој мери су те чињенице проверене. Такође, спремни су да прихвате туђу спекулацију, али не и одговорност за сопствену.

Највећи број текстова се бави искључиво позитивном анализом догађаја, одговарајући на питања ко, када, где. Међутим, ни та анализа није превише дубока, тако да се не залази у разматрање узрока, или се то чини на веома површан начин. Мали број текстова, свега око 20%, бави се питањима зашто и како долази до корупције, односно које су њене последице.

**Табеле 5.9. Степен аналитичности текстова**

	2003.	2004.	2005.
Позитивна анализа	79%	74%	83%
Нормативна анализа	21%	26%	17%
<b>Укупно</b>	100%	100%	100%

Генерално се може оценити да је квалитет текстова са нормативном компонентом веома низак. У највећем броју случајева се ради о емотивно набијеним (понекад чак и хистеричним), осуђујућим текстовима који не говоре о правим узроцима и последицама корупције, већ се ограничавају на моралној осуди и неоправданим генерализацијама.

Уопште посматрано, ниво извештавања штампаних медија о корупцији у Србији на прилично је ниском нивоу. Тим извештавањем доминира сензационализам, а веома мало има аналитичко-истраживачког новинарства. Иако се корупција неспорно наметнула као једна од најзначајнијих тема којима се баве медији у Србији, начин на који се то чини не даје разлоге за оптимизам.

## VI Корупција у Србији 2001–2006: анализа и вредновање резултата промене

Емпиријска анализа распрострањености и интензитета корупције у Србији показала је да је дошло до смањења, односно до повлачења овог феномена. Корупција у Србији мања је у 2006. години него што је била у 2001. Резултати анализа ставова, односно перцепције јавног мњења нису могли да доведу до било каквог једнозначног закључка у том погледу, будући да није било могуће тестирати да ли је та промена статистички значајна или не. Другим речима, на основу анализе ставова јавног мњења не може се донети било какав закључак о постојању, односно смеру промене (перцепције) распрострањености и интензитета корупције у Србији.

Насупрот томе, анализа перцепције, односно искуства предузетника показала је да је дошло до статистички значајног умањења распрострањености и интензитета корупције у Србији. У том погледу закључак је јединствен, без обзира који се конкретни показатељ корупције користи: индикатор распрострањености корупције (одговор на питање колико је уобичајено да предузеће има неке нерегуларна плаћања да заврши неке ствари), понуде корупције (одговор на питање колико су често државни службеници директно тражили новац, поклон или услугу), интензитет корупције (одговор на питање колики проценат укупног прихода одважјате на име „незваничних плаћања”), као и општи утисак о промени нивоа корупције (одговор на питање у поређењу са периодом од пре три године, ситуација са неформалним плаћањима је...). Нарочито се умањила распрострањеност корупције у циљу реализовања сопствених права (корупција у форми изнуђивања), док се у неким случајевима, према оцени предузетника, повећала распрострањеност корупције у циљу кршења закона или утицаја на садржај законске норме.

Како тумачити ове промене? Који су то фактори који су условили овакве промене? За одговор на ово питање треба искористити класичан Бекеров модел криминалног понашања, којим се тумачи да подстицаји за корупцију леже у разлици између очекivanе користи од корупције као кривичног дела и очекивана казне за то кривично дело (запрећена казна и вероватноћа примене те казне у конкретном случају). Што је већа (позитивна) разлика између ове

две величине, стварају се подстицаји за увећање корупције. Према налазима нашег емпиријског истраживањима, могло би се рећи да је у Србији дошло до смањивања (позитивне) разлике између ове две величине. Шта се д догодило? Да ли је било пресудно то што је опала очекивана корист од корупције, или то што је порасла вредност очекиване казне за то кривично дело?

Очекивана корист од корупције лежи у могућностима да се корумпирањем државних службеника, односно политичара, прибави рента, а та могућност условљена је одређеним државним политикама, односно државном интервенцијом, попут протекционизма (заштите домаћих произвођача), регулације (попут регулације уласка нових улазака у грану) итд. Сва досадашња истраживања недвосмислено су показала да повећање нивоа државне интервенције, односно да повећано мешање државе у привредне токове, неминовно доводи до увећања ренте, па тиме и увећања очекиване користи од корупције.

Будући да индиректне политике борбе против корупције суштински утичу на формирање ренте, односно на могућност да се корупцијом дође до дела те ренте, јасно је да ове политике доводе до промене, односно смањења очекиване користи од корупције. Које се то политике ове врсте које су спровођене у Србији почев од 2001. године?

То су реформа спољне трговине, усмерена ка либерализацији и дерегулацији, што значи умањење царинских стопа, укидање квантитативних ограничења и олакшање промета робе преко границе. Реформа јавних финансија довела је, на страни прихода, до увођења пореза на додату вредност, поједностављења пореских стопа и јачања пореске администрације, док је на расходној страни дошло до успостављања трезорског система и централизованог управљања јавним расходима. Ове две промене довеле су до знатног умањења простора за корупцију, односно умањења подстицаја царинским и пореским обвезницима да корупцијом избегавају царинско/пореско оптерећење и да на тај начин присвајају ренту.

Област јавних набавки, једна од рањивијих области са становишта корупције регулисана је законом, који је комбинација добрих и не толико добрих решења. Ипак, већ сама чињеница да је донесен савремени закон из ове области показује да је дошло до преокрета у односу на време пре 2001. године, када су јавне набавке биле практично правно нерегулисане и у којима су пословни људи били близки тадашњем режиму.

Веома је мало учињену у погледу субвенција, трансфера који увек представљају погодно тло за корупцију. Наиме субвенције као форма јавних расхода се у Србији још увек сматрају пожељним, како на идеолошком плану („држава треба да помогне људима”), тако и са становишта политичке праксе („они који добијају субвенције ће гласати за мене на следећим изборима”). У таквим

околностима извесно је да ће субвенције још дugo представљати извор корупције у Србији.

Иако је уобичајено да се приватизација у Србији означава као један од најснажнијих извора корупције, анализа је показала да је постојећи модел приватизације (онај који се примењује од 2001. године) робустнији од алтернативних. Узрок томе је релативно висока транспарентност поступка приватизације којим се успоставља концентровано већинско власништво над капиталом приватизованог предузећа. Показало се, наиме, да су корупцији далеко подложније процедуре преузимања предузећа која су приватизована према ранијем законодавству, моделом који је довео до интерног акционарства и велике дисперзораности акција. Показало се и да је процес преузимања релативно лоше регулисан и да ствара подстицаје за коруптивна понашања. Стога није ни чудо што су највеће афере („Књаз Милош“ итд.) које се погрешно повезују са приватизацијом моделом из 2001. године, у ствари, афере везане за преузимање предузећа приватизованих према законским решењима од пре 2001. године.

Стечјано законодавство само по себи може да буде значајан извор корупције, нарочито уколико се ради о недореченом стечајном законодавству какво је у Србији донесено још 1989. године и које се примењивало све до недавно. То законодавство је, ефективно, штитило дужника, а не повериоца, стечај је могао практично неограничено да траје и готово све стечајне афере у Србији везују се за примену овог закона. Један од највећих проблема не само индиректних политика борбе против корупције, него и законодавне реформе уопште, било је кашњење са доношењем новог стечајног законодавства, а онда и кашњење у његовој примени.

Коначно, промене у законској регулативи којом се регулише питање регистрације предузећа, односно регистрације власништва, у великој мери су умањиле административне баријере уласку нових предузећа, па тиме повећале конкуренцију, односно умањиле ренту, па тиме и простор за корупцију. Сва истраживања у свету су, наиме, показала да постоји веза између баријера уласку и корупције – што су више баријере уласку, већа је и распоређеност и интензитет корупције. Не само да је умањивање баријера уласку добро са становишта економске ефикасности и привредног раста, већ има благотворне ефекте са становишта борбе против корупције.

Очигледно је да су на плану индиректних политика борбе против корупције постигнути мешовити резултати: понегде је било поприличног напретка, понегде се стагнирало, па чак и помало ишло уназад. Ипак, може се рећи да је забележен умерени напредак. Да ли је тај напредак био одлучујући за поменуто обарање распоређености и нивоа корупције у Србији или не, питање је на које се може одговорити тек после анализе директних политика Владе на плану борбе против корупције.

Директне политике борбе против корупције су оне које, пре свега, доводе до повећања очекиване вредности казне за кривично дело корупције, или друге облике коруптивног кршења закона. Закон о финансирању политичких партија је, свакако, веома битна компонента ових политика, будући да регулише веома деликатно подручје. Закон је конзистентан, али веома рестриктиван, тако да практично постоји прећутна сагласност свих политичких партија да се овај закон не примењује баш сасвим стриктно. Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција садржи углавном добре одредбе, мада се често сусрећу непрецизне и понекад контрадикторне формулатије. Ипак, највећи проблем овог закона чине његове казнене одредбе, будући да су превише благе, па се на тај начин и умањује и очекивана вредност казне, односно трошкови које очекује потенцијални прекршилац закона.

Национална стратегија реформе правосуђа је документ који, начелно посматрано, треба да омогући унапређење функционисања правосуђа, увећање вероватноће осуђујуће пресуде за сва кривична дела, па тиме и увећање очекивање вероватноће казне. У том смислу, добро формулисана и примењена стратегија ове врсте драстично би увећала трошкове корупције, па тиме умањила и подстицаје за заинтересоване да се упуштају у корупционе послове. Иако је стратегија оцењена као документ који може да понуди одређене резултате, очигледно је да за њену примену, односно за свеобухватну реформу правосуђа, досад није постојала политичка воља. Извесно је да је Министарство правде у два мандата (2001-2003 и 2004-2007) више било заокупљено јавном полемиком са правосудним званичницима и одбијало сваку одговорност за оно што се дешава или још више не дешава у правосуђу, док су највиши званичници правосуђа углавном били преокупирани сами собом и готово сваки покушај критичког разматрања њихове праксе квалификовали као напад на независност правосуђа. Другим речима, досадашња пракса надлежних тела даје мало разлога за оптимизам на овом плану, мада увек треба задржати наду да је побољшање на овом плану могуће.

Стратегија за борбу против корупције требало би да представља један од кључних докумената једне транзиционе земље. Наиме, ради се о томе да транзиција представља време промена, како институционалног оквира једне земље, тако и система вредности њених житеља. У таквом времену промена, разборито је очекивати да ширење корупције не може да се спречи редовним државним политикама, односно редовним мерама, па је стога потребна и стратегија борбе против корупције. Проблем са стратегијом за борбу против корупције коју је усвојила Народна скупштина, међутим, није то што је она усвојена, него у томе како је усвојена и шта је њен садржај. Основни разлог за усвајање стратегије јесте снажан међународни притисак, пре свега притисак међународних организација (Савет Европе, ОСЦЕ итд.), а не аутохтона политичка

вoљa вlадајuћih, односно најveћih партиja у Србији. Јednoставно, за водећe домаћe политичke сnагe oвакva стратегијa, самa по себi, niјe бila приоритет – тек јe наведени међuнародни притисак довео до њеног формулисањa и усвајањa. Што сe садржајa тичe, као што јe вeћ напоменуто, да сe углавном ради о уопштеним ставовимa, а честo сe radi и o прилично конфузним ставовимa, којi понекад противречe јedни другимa, такo да јe вeлико питањe у којo мери oвакaв текст стратегијe можe да послужи каo основa за делотворну борбу против корупцијe. Каo да су аутори гледали да, чистo формално, задовољe честo противречne захтевe предстavника међuнародних институцијa, него да стvore јасan и конзистентан документ. Коначно, стратегијa сe уопшte не бави државним политикамa, односно индиreктнom борбom против корупцијe (либерализацијom и дерегулацијom привреднog животa у земљi), вeћ искључivo директним мерамa, пре свегa мерамa државне репресијe.

Закон o спречавањu прaњa новца требalo бi да послужи да умањи очekivanе погодности од корупцијe, будућi да, начелно посматранo, онemoguћava легализацијu приходa од корупцијe. Иако сu вођene полемике око самог садржајa закона, односно појединих законских решењa, извесno јe да јe далекo вeћi проблем његova примена. Досадашњa примена нијe показала да представљa значајnu бранu корупцијi. Исти налази могу сe придружити и Закону o слободном приступu информациjama од јавнog значајa. Начелно посматранo, oвакaв закон требa да успostavi вeћu транспарентност јавнog секторa у земљi, али и даљe остајe проблем његove примене, па тиме и његovих еfekata.

Упоредна анализа директних и индиreктных политика владa на планu борбе против корупцијe недвосмисленo показујe да директne политike владe на планu борбе против корупцијe далекo заостајu за индиreктнимa. Наимe, релативно мали помаци на планu директных политика недовољni су да сами објасne статистички значајan пад распространености и новe корупцијe у Србијi. Индиreктne политike борбе против корупцијe доминирајu и оне су, неспорно имале доминантan утицај на обарањe распространености и нивоa корупцијe у Србијi.

Вeћ самa чињеница да сe radi o индиreктных политикаh борбе против корупцијe наводи на закључак да мотиви за њихovу применu нисu, односно не морајu битi, везani за борbu против корупцијe. На пример, спољnotрговинска либерализацијa можe да будe мотивисана (искреном) жељom за интеграцијu домаћe привреде у светске привредne токове, условљавањe међuнародne заједнице у том погледu, или притиском домаћih интересних група којima погодујe такva либерализацијa, a нишta од тогa нијe повезano сa борбom против корупцијe. Другa јe стvar шto јe узгредни еfekat спољnotрговинске либерализацијe умањeњe подстицајa за корупцијu, па тим и обарањe њенog нивoa. Исто

тако, приватизација, односно избор модела приватизације и његово спровођење, мотивисани су елементима који немају ништа заједничко са борбом против корупције – стварање добре власничке структуре са становишта корпоративног управљања, или максимизацијом приватизационих прихода. Због тога и напредак једне земље на плану индиректних политика борбе против корупције није неминовно везан за решеност владе те земље да се бори против корупције.<sup>1</sup>

Насупрот томе, у области директних политика јасно се показује недостатак политичке воље – борба против корупције није на врху политичких приоритета власти. Постоји неколико разлога за тако нешто. Прво, владе у Србији су коалиционе, што значи да у њима учествује већи број разноликих странака. Унутрашња стабилност тих влада зависи од својеврсне равнотеже која се постиже унутар коалиције, а корупција веома често игра значајну улогу у постизању такве равнотеже – не постоји нити један подстицај премијеру такве владе да открива корупционе афере његових коалиционих партнера, будући да неоткривене, а не откривене афере те врсте представљају моћно оружје за политичко уцењивање партнера и одржавање равнотеже (страха). Све и да не постоји наведени механизам, коалиционе владе су нестабилне по самој својој природи, тако да немају солидну основу за снажну борбу против корупције. Коначно, корупција је веома високо на листи тема у међупартијској, односно предизборној реторици. Опозиционе партије жестоко и, најчешће, неаргументовано нападају власт за корупцију и обећавају, без много веродостојности, да ће први њихов задатак, чим освоје власт, да буде елиминисање корупције. У таквим околностима, за власт би откривање корупционашких послова у оквиру саме власти, односно државне службе, могло да буде мач са две оштрице. Иако се, са једне стране, показује да се власт бори против корупције, с друге стране, показује се да корупција постоји, чиме се даје на снази, односно уверљивости реторици опозиционих партија.

Поред недостатка политичке воље, односно решености власти да се директно бори против корупције, дуго нису биле разрешене и концептуалне дилеме у погледу најпогоднијих институционалних решења. После година лутања, изгледа да се полако разјашњава будућа концепција власти на плану борбе против корупције. Док би се политичком корупцијом требало да бави ново, специјализовано тело – Агенција – „класичном“ корупцијом, оном у коју су укључени државни службеници треба да се баве редовна тела, односно редовни механизми правне државе: полиција и правосуђе (тужиоци и судије). Ипак, остаје неизвесно колико ће времена

<sup>1</sup> Наравно, не треба искључити могућност да део мотива власти у погледу индиректних политика лежи у борби против корупције, али једноставно, ти мотиви никада нису одлучујући у случају политика индиректне борбе против корупције.

бити потребно да оваква организација постане делотворна, односно да почне да даје резултате. То ће зависити и од политичке воље, односно решености да се спроведу директне политичке борбе против корупције. Међутим, чак и уколико се успостави политичка воља, односно решеност за спровођење ових мера, потребно је време да се све то покрене. Наиме, за примену ове стратегије потреба су две ефикасне службе, а то су полиција и правосуђе. Досадашња истраживања показала су да управо правосуђе представља основно уско грло. За ефекте реформе правосуђа потребно је одређено време. Чак и уколико се претпостави да ће ствари да се поправе на том плану (тешко могу да буду горе него у време претходних министара правде 2001-2003. и 2004-2007.), потребно је време да се осете резултати таквих промена.

Имајући у виду сва наведена ограничења везана за директне политичке борбе против корупције, веома је вероватно да ће још неко време индиректне политичке борбе против корупције у Србији доминирати над директним. Разлоге за овакав став не треба тражити само у слабостима, односно ограничењима везаним за директне политичке борбе против корупције, већ и у снази мотива на којима се заснивају индиректне политичке ограничењима. А ти мотиви су бројни и разнолики, што индиректним политикама борбе против корупције у Србији даје на снази и одрживости. Прво постоји неспорна жеља садашњих власти у Србији да се земља интегрише у Европу, у првој фази кроз процес стабилизације и придрживања, а у каснијој фази и самим приступањем, односно чланством у Европској унији. Тада процес неминовно доводи до прилагођавања државних политика и институционалних аранжмана, како би се они довели до нивоа (европских) тржишних привреда. Поред тога, део тог приступања је и пуне либерализација економских токова са земљама чланицама ЕУ, што ефективно значи пуну либерализација највећег дела спољнотрговинских токова Србије. Друго, очигледно је да постоји прилично снажна жеља да се реформом привредног система у правцу стварања праве тржишне привреде створи амбијент за привлачење страних директних инвестиција, којима би се поспешио привредни раст, повећала запосленост, односно умањила незапосленост. Треће, иако је Србији била изложена условљавањима као механизmom њене интеграције у међународну заједницу, у последњих неколико година та условљавања су била пре свега била усресређена на сарадњу са Хашким трибуналом и слична политичка делања, а у далеко мањој мери су та условљавања била у домену институционалне реформе и државних, пре свега економских политика и то од стране међународних финансијских институција. После завршетка наведене сарадње, може се очекивати да ће условљавања међународне заједнице бити усмерена пре свега на државне, односно економске политичке и, нарочито, институционалну реформу, што значи да се могу очекивати притисци који ће довести до јачања

либерализације и дерегулације, кључних елемената индиректних политика борбе против корупције. Очигледно је да постоје снажни и разнолики мотиви за дерегулацију и либерализацију, што је добра околност када се узме у обзир да у Србији постоје бројне и снажне интересне групе које се противе оваквим државним политикама.

Са интензификацијом, односно убрзавањем либерализације и дерегулације, односно са увећањем економских слобода, не само да се појачавају индиректне политике борбе против корупције, него се и умањује потреба за постојањем ванредних институција за борбу против корупције и ванредних мера на том плану. Самим тим, ствари се враћају у редовне механизме, односно процедуре правне државе, којим се корупција третира као било које друго кривично дело. Наравно, остаје да се види да ли ће у будућности Србија моћи да се ослони на све оне већ описане мотиве власти за даљом либерализацијом и дерегулацијом или ће превагнути утицај интересних група које би да одрже затворену, регулисану и државом управљану привреду.

Извесно је да је Србија после 2000. године забележила напредак, односно резултате на плану борбе против корупције. Државне политике су се промениле, власт је, ипак, показала одређени степен решености да се бори са корупцијом (за разлику од власти пре октобра 2000. године, која је показивала високи степен решености да одржи и унапреди корупцију), а те промене су неминовно дале резултате у погледу умањења степена распрострањености и интензитета корупције у Србији. Ипак, релативно је мало урађено на плану директних политика владе у борби против корупције, пре свега због недостатка политичке воље, који је великим делом био условљен слабим, па и мањинским коалиционим владама које Србијом владају од октобра 2000. године.

Каква је будућност борбе против корупције у Србији? Уколико на власти буду оне политичке снаге које имају политички интерес од приближавања Европи и од даље интеграције наше земље у свет, онда ће аутоматски морати да буду примењиване директне и, нарочито, индиректне политике за борбу против корупције. Уколико, напротив, на власти буду оне политичке снаге које немају политички интерес у приближавању Србије Европи, односно које су индиферентне према томе, онда остаје неизвесно шта ће се дрогодити са корупцијом у Србији.

## VII Иновирање антикорупцијске стратегије из 2001. године

### УВОД

У складу са аналитичким карактером овог истраживања, у последњем поглављу студије покушаћемо да оценимо

- у којој је мери стратегија борбе против корупције коју смо предложили у књизи из 2001. године издржала тест времена и представљала ваљану сугестију ондашњој влади,
- у чему би ту стратегију требало променити и евентуално допунити новим елементима како би и надаље остала актуелна.

Та два питање не само да представљају ех post анализу идеја изнетих пре пет и више година, што може бити занимљиво, али не и много корисно, већ и суштинско суочавање механизама корупције који су деловали током претходних година са мерама које је држава предузимала (уколико је предузимала), уз оцену њихове ефикасности. Штавише, на крају ћемо навести и шта би, по нашем мишљењу, требало надаље радити на плану антикорупцијске борбе.

### АНТИКОРУПЦИЈСКА СТРАТЕГИЈА ИЗ 2001. ГОДИНЕ

Подсетимо се носећих елемената стратегије коју је тим ЦЛДС-а сугерисао пре пет, односно већ шест година.

Три темељна чиниоца предложене стратегије били су:

- смањење улоге државе у економском и социјалном животу, што смањује подручје на коме се може појавити корупција,
- увођење полагања рачуна од стране државних органа и институција, што повећава информисаност и олакшава откривање корупције и
- утицај на мотивациони систем државних чиновника, што их подстиче на поштовање правила и дестимулише од укључења у корупционашке послове.

Као најважнија подручја антикорупцијске борбе наведени су:

- политичка сфера, где смо се заложили за обезбеђење пуне конкуренције и нагласили важност регулисања финансирања странака и конфликта интереса,

- правосудна сфера, где смо нагласили нужност реформе овог система, засноване на промени судијског кадра, обезбеђењу независности судства и новим начелима избора судија,
- фискална сфера, где смо сугерили комплетну реформу – од буџетских процедура, начина функционисања пореске и царинске управе до, најважније, установљавања конкурентског система јавних набавки,
- реформа јавне управе, где смо предложили промене на свим подручјима: промена састава, деполитизација и професионализација, унапређење квалификација, перманентна обука, повећање плате, укључење етичких принципа понашања, транспарентност рада итд; посебно смо нагласили нужност ових промена у полицији и здравству.

Предложили смо и формирање три независне институције који би могле бити врло корисне у борби против корупције. То су:

- антикорупцијска агенција, која би предводила антикорупцијску борбу,
- главна контрола, која би вршила финансијски надзор (ревизију) рада државних органа и
- омбудсман, који би штитио права грађана од државне самоволje.

Најважнијом претпоставком успешне антикорупцијске борбе сматрали смо постојање политичке воље у врховима власти да се држава озбиљно ухвати у коштац са овом друштвеном болешћу.

Када се са ове временске дистанце погледа предлог стратегије коју је понудио ЦЛДС може се закључити да се радио о концепту који је добро одговарао тадашњим приликама у Србији, а то су тешко корупционашко наслеђе од претходне власти и потреба да се граде потпуно нове институције не само из разлога антикорупцијске борбе, већ и због транзиције из социјализма у либерално-демократско друштво.

Тај концепт је, свакако, делио основне грађевинске блокове са целом класом предлога стратегија за земље у транзицији и потпуно се уклапао у тадашње модне трендове. Његова суштина била је изградња ваљаних механизама доброг управљања државом у пост-транзиционом периоду као бољег начина борбе против корупције него што су репресивне кампање.

Владе Србије, како је већ речено, биле су у мањој или већој мери активне на плану антикорупцијске борбе током ових година, а основне активности кретале су се у правцу који је у својој стратегији предложио ЦЛДС.

## УЛОГА ПОЛИТИЧКЕ ВОЉЕ

Први услов успеха антикорупцијске борбе била је и још увек је чврста политичка воља врха власти да се сузбије ова негативна

појава. Уколико не постоји, вероватно је да ће корупција узети маха, и поред сваке прокламоване стратегије и политike.

У развијеном делу света таква посебна политичка воља није нарочито нужна, пошто државне институције чија је сврха обезбеђење поштовања закона (полиција, тужилаштво, правосуђе итд) функционишу на пристојном нивоу и у основи обезбеђују континуирану борбу против корупције.

У земљама са мање сазрелом и поузданом државном администрацијом, укључујући и правосудну грану, није извесно да ће државни органи обављати свој посао на потребан начин у редовном поступку, а без сталних подстицаја од највише политичке власти. У томе га могу омести како сопствене слабости (лоше законодавство, мањак квалификованости, корумпираност итд), тако и негативни сигнали који долазе из политичке сфере, као што је заштита корупционашких актера повезаних са владајућим структурама. Стога је за успешну антикорупцијску борбу у овим земљама преко потребна политичка подршка полицијским, истражним и судским органима која долази из врха посвећене државне власти.

Ипак, ту подршку обично није лако обезбедити. Први узрок изостанка може бити корумпираност самих врхова власти, тако да би очекивање позитивних подстицаја са њене стране било илузија.

Остале узroke потражићемо у политичким процесима. Наиме, најснажније оружје једне власти у борби са корупцијом може бити њена тежња да служи јавном интересу, односно да увећа народно благостање. Таква морална власт, власт посвећена народном добру, свакако ће борбу против корупције узети као један од својих највиших приоритета, полазећи од тачне процене да са болесним државним апаратом није могуће учинити добра дела и да је стога потребно прво њега излечити антикорупцијском борбом.

Таква идеалистичка власт се често може наћи у старијим уџбеницима политike, али није, на жалост, редовна појава у савременим демократијама, посебно оним младим. У стварном животу уобичајена је власт којој морал није темељ активности, већ тачна спознаја сопствених интереса. А интерес сваког политичара и политичке групе је освајање власти и одржавање на њој, те они сваком проблему прилазе са становишта ефеката могућих мера и акција на њихов (страницки) политички рејтинг. За странку која је на власти тешка је одлука да поведе одлучну антикорупцијску борбу уколико ће јој то донети негативне укупне ефекте. Јер, могуће је, на пример, да та борба донесе владајућој странци трошкове код сопствених чланова и чиновника и, још важније, код дела пословних кругова, а да не буде нарочитих позитивних ефеката на страницки рејтинг. Ово последње је редовна појава у друштву у коме гласачи не придају важност антикорупцијској борби, вероватно на основу осећаја да се не ради о веома важном феномену или на основу процене да је болест неизлечива.

Наведимо још један важан моменат: постоје ситуације у којима и власт и опозиција могу да фингирају одлучност за борбу против корупције, а да то није истина. За опозицију је то јасно само по себи, пошто она ни не мора ништа стварно да демонстрира, већ се само залаже за одређену лепу стратегију и тврди да би она то радила уколико дође на власт. Али, и владајућа странка може да глуми борбу против корупције уколико у земљи доминира крупна корупција, те стога гласачи нису у стању да на основу сопственог искуства процене како се креће корупција у земљи и какве све последице заиста има. Другим речима, грађани лакше уочавају ситну корупцију на низим нивоима власти, пошто они сами и њихови ближњи имају са њом искуства, док им примери велике корупције често измичу и стога јој не придају потребну важност.

Како је у Србији? Овде је влада углавном састављена, бар према анегдотској евиденцији, од различитих појединача и група. Постоје часни људи који се искрено залажу за обрачун са корупцијом, али постоје и они који, као шефови интересних синдиката, користе за себе и своје људе прилике које им се укажу. Тако је било за време Ђинђићеве и Живковићеве владе, тако је било и за време прве Коштуничине владе. Таква консталација подразумева комбинацију фингиране са стварном борбом против корупције, вероватно уз успоравање ове друге и уз калкулацију потеза који ће се предузети како би се увећала општа корист, али и уз минимизовање штете за странке и сараднике. Овде, наравно, не тврдимо да корупција представља основу политике влада и да су их спроводили премијери, већ само да је корупција имала утицаја на поједине потезе владе, односно на одсуство појединих потеза, и да и у влади постоје људи којима она није страна.

Опозициона Српска радикална странка, са друге стране, користи оптужбе о корупцији владајућих странака као своје главно унутрашње-политичко оружје. Њени аргументи најчешће нису уверљиви, али налазе приличног одјека у појединим слојевима становништва и доприносе знатној популарности ове странке.

Што је важније, мислимо да је очигледно да озбиљна борба против корупције у Србији (и даље) зависи од највише политичке одлуке, тј. да је редовни државни органи, као полиција и тужилаштво, не воде увек као део свог редовног посла, већ често као ванредне кампање, и то онда када добију налог са политичког врха. О томе најбоље сведочи серија хапшења разних група током пролећа 2007. године (све тзв. мафије). Наиме, свих ових претходних 5-6 година није било ниједне сличне акције, а сада су се многе концентрисале у кратком раздобљу од неколико месеци. Будући да садашњи министар унутрашњих послова држи тај положај више од три године, сигурно је да та серија хапшења не представља последицу замене неактивног министра активним. Очигледно је да се нешто променило у политичким околностима – у међувремену су одржани избори и делимично је промењен

састав владајуће коалиције – што је уклонило раније постојеће политичке препреке или је само по себи донело подстицај борби против корупције.

Уколико, dakле, репресивни систем у Србији (још увек) не функционише сам по себи, искључиво по закону и без подстицаја високе политике, тада је за успешну антикорупцијску борбу од највише важности постојање политичке воље за борбу против корупције у владајућим круговима.

Политичка воља у власти свакако не треба да буде искључиво усмерена на појединачне акције или кампање већ још више на изградњу солидних, закону покорних институција као виших и dugotraјних брана корупцији.

## ПРОМЕНА ТЕЖИШТА СТРАТЕГИЈЕ

Прво је питање да ли је Србији уопште потребна посебна антикорупцијска борба, са специјалним политикама, институцијама и акцијама. Јер, корупција постоји у многим земљама света, у ствари у свима, али многе од њих нису донеле стратегију антикорупцијске борбе, устројиле посебне институције и повеле специјалне кампање, нити уопште размишљају у том правцу. Очигледно је да у развијеним земљама влада уверење да им једна таква посебна активност није потребна, односно да им не би донела користи. О чему се ради?

Развијене земље се поуздају у редовне механизме борбе против корупције и верују да им посебна стратегија, уз велике промене институционалне природе, није потребна. Наравно, и у тим земљама корупција постоји и чак понекад узима велике разmere, судећи по вредности трансакција и политичком нивоу на коме се одвија, али је и редовна активност репресивног и судског система завидна и обезбеђује добре резултате. Погледајмо најновији пример из САД из 2007. године: конгресмен Вилијем Цеферсон је, по свему судећи, посредовао у пословима између америчких компанија и неких афричких земаља и за то узимао провизију, али је праћен, намештена му је полицијска замка, нађен је новац у његовом замрзивачу и на крају је предат надлежном суду. Државни апарат је одрадио свој посао као што би и у сваком другом, мање атрактивном случају, те конгресмена није спасао политички положај, нити је његова странка покушала да га сачува и прикрије злодела.<sup>1</sup>

Ситуација у Србији се, на жалост, не може поредити са онима у развијеним земљама. Док тамо редовне институције функционишу на ваљан начин, и то у редовном поступку, и успевају да одрже

<sup>1</sup> Занимљиво је код овог случаја и то што су бирачи из Луизијане последњи пут изабрали окривљеног Цеферсона за конгресмена после избијања афере, што значи да нису придали посебну важност наводима о његовим корупционашким активностима.

ниво корупције на ниском нивоу, дотле у Србији полицијски, пра-  
восудни и други слични органи пречесто чекају миг политичке да  
би се ангажовали, о чему је већ било говора. Поред тога, ни њихо-  
ве способности нису увек на потребном нивоу. Очигледно је да  
изградња ових институција у Србији није окончана, односно да их  
је потребно и даље темељито унапређивати и у правцу независно-  
сти од политике и у правцу подизања капацитета.

Са друге стране, Србија је током последњих 5-6 година умного-  
ме изградила институције које 2000. године нису постојале и уре-  
дила антикорупцијско законодавство на модеран начин. Другим  
речима, Србија се не налази на почетку пута антикорупцијске бор-  
бе, већ је на њему доста одмакла. Стога више не одговара текућим  
околностима она стратегија која је 2001. године била одговарајућа  
и свакако је потребно пренети тежиште акције са оних првих кора-  
ка у антикорупцијској борби на следеће, значи потребно је прећи  
из ранијих фаза у касније.

Погледајмо ближе учињене промене. Економско законодавство  
је у великој мери промењено, а у поређењу са системом који је вла-  
дао током 1990-тих година. Либерализовано је спољнотрговинско  
и девизно законодавство, либерализоване су цене и платни про-  
мет, легализована је продаја девиза и нафтних деривата, битно је  
унапређен порески систем итд итд. На тај начин укинуте су бројне  
рестрикције, односно дозволе које су државним службеницима и  
њиховим шефовима омогућавале корупционашке послове. Тако  
је битно умањено подручје о коме одлучују државни чиниоци, па  
је тиме смањена и корупција.

Затим, донето је законодавство из различитих области које би  
требало да отежа корупцију или да олакша борбу против ње. Као  
што је већ било речи, између осталог донети су закони о кон-  
фликту интереса, финансирању странака, јавним набавкама,  
државним службеницима, државној ревизирској институцији,  
омбудсману, затим је усвојена стратегија антикорупцијске борбе  
и њен акциони план, а промењен је и кривични закон. Тиме је, у  
основи, створена законска основа за широку антикорупциону  
активност.

И на крају, створене су многе институције из области антико-  
рупцијске борбе: Управа за борбу против организованог кри-  
миналa (УПБОК), Управа за јавне набавке, Одбор за спречава-  
ње сукоба интереса, омбудсман, Управа за спречавање прања  
новца и слично. Ојачани су и органи унутрашње контроле у  
многим државним институцијама. Од планираних, у припреми  
су Агенција за борбу против корупције и Државна ревизорска  
институција.

Донете су и неке појединачне, а важне мере, које би требало да  
умање корупцију. Тако су претходних година повећане плате  
државних службеника, а посебно у локалним властима и код воде-  
ћих службеника у републичким министарствима (на пример,

помоћници министра и начелници),<sup>2</sup> што у одређеној мери смањује њихову мотивацију да се укључе у недозвољене послове. Или, битно је проширена транспарентност рада државних органа, како кроз обавезу подношења периодичних извештаја о њиховом раду, тако и кроз знатно фреквентнију комуникацију водећих државних и локалних функционера са медијима.

Самим тим, антикорупцијска борба у Србији изашла је из почетних фаза и прешла у следеће. Те прве фазе суштински су карактерисане реформом законодавства, како економског тако и оног које се непосредно бави корупцијом и сродним феноменима и организацијом потребних институција. Тај део посла је већим делом урађен, мада ова оцена уопште не значи да је све завршено, и то на најбољи начин. Постоји потреба да се битно унапреде неке области економског законодавства које подстичу корупцију. На пример, код грађења (добијања грађевинске дозволе) требало би знатно поједноставити процедуре и тиме уклонити важно жариште корупције на локалном нивоу. Или, финансијски систем је пре-регулисан, што је вероватно било потребно првих година транзиције, док је систем био нестабилан и незрео, али би га сада требало постепено либерализовати и тако уклонити ризик корупције код дозвола за рад банака и осигуравајућих друштава и слично.

Потребно је, такође, да се заврши изградња институција, и то у два смера. Први је оснивање недостајућих, а предвиђених институција, као што су Државна ревизорска институција и Агенција за борбу против корупције.

Законом прописани рок за формирање Државне ревизорске институције истекао је још маја 2006. године, а она још увек није основана. Један од узрока томе била је скромна плата шефа институције, а у поређењу са платама у приватном сектору, што је касније исправљено. Сада је у току процес номиновања чланова Савета ДРИ, па нам остаје нада да ће посао оснивања и почетак оперативног рада бити успешно окончан крајем 2007. или почетком 2008. године.

Агенција за борбу против корупције предвиђена је Стратегијом борбе против корупције, а нацрт закона о њеном оснивању, надлежностима и поступцима постоји. Овакве агенције стекле су популарност у свету после успешног примера из Хонг Конга, али је тај успех ретко где поновљен. Наиме, основно питање је карактера агенције: да ли она међу надлежностима има и истражну функцију или не. Хонконшка је имала и зато је постигла добре резултате, док у другим земљама агенције немају истражне компетенције, па и успех изостаје. Начртом српског закона о агенцији нису предвиђене те истражне надлежности, већ само оне које се своде на координацију, иницијативу, мишљење, надзор и слично. Стога је и питање да ли је таква агенција потребна или ће бити створен још један скуп

<sup>2</sup> Интересантно је да сада (јуни 2007) помоћници министра у Влади Србије имају веће плате од самих министара.

административни орган<sup>3</sup> који неће донети потребне резултате. Овим последњим се не залажемо за оснивање агенције са истражним компетенцијама, већ покрећемо питање да ли је агенција каква је предвиђена нацртом закона уопште потребна.

Код питања да ли формирати такву агенцију у позадини се појављује једно важније питање, наиме да ли се у борби против корупције ослонити на редовне институције чији је задатак општа борба против криминала, укључујући и корупцију, или се у већој мери ослонити на специјализоване органе антикорупцијске борбе. Наше је уверење да је прва опција боља, најмање из три разлога:

- први је веровање да редовни органи, као што су полиција, тужилаштво и судови, имају веће шансе да се успешно носе са корупцијом због далеко већих ресурса, већих надлежности и веће традиције борбе са криминалом,
- други је веровање да је злоупотреба мањих, специјализованих организација вероватнија него великих редовних, и то злоупотреба како у смислу умртвљивања њеног рада, тако и активне злоупотребе у смислу олакшања корупције у корист оних који су их освојили,
- трећи је да се специјалне институције за борбу против корупције до сада нису показале у нарочито повољном светлу, тј. нису дале неки видан допринос смањењу корупције у Србији.

Залагање за давање предности редовним органима уопште не значи и сугестију да се постојећи посебни органи укину, већ само предлог да се установи таква конфигурација надлежности код које ће класични органи имати главну реч, а специјализовани учествовати у борби против корупције у оквиру својих специфичних компетенција.

Други смер активности је унапређење рада постојећих институција, а будући да њихов рад често не задовољава. То се односи на сва три основна сегмента за обезбеђење спровођења закона: полицију, тужилаштво и судство. Први и други од њих се и даље превише осллањају на политичке мигове код антикорупцијске активности, уместо да савесно обављају свој редован посао. Трећи је доста заштићен од реформских ветрова независношћу судства, тако да промена судијског састава у потребној мери није била могућа током последњих година. Ипак, ниједан од њих није у непоправљивој мери заражен вирусом корупције, и поред тога што је ситна корупција доста честа, а јавља се и она крупна, политичка. Стога постоји реална шанса да се те три институције поставе на солидније темеље, тим пре што верујемо да у државном врху постоји склоност ка таквим корацима.

Свакако, подизање рада институција задужених за борбу са криминалом на виши ниво није једини правац унапређења администрације у Србији. И остале институције, значи министарства,

<sup>3</sup> Предвиђено је да у Агенцији буде запослено 150 људи.

агенције и слично, требало би битно унапредити како због антикорупцијске борбе, тако и из разлога опште ефикасности и подизања квалитета пружања услуга корисницима. Ипак, приоритет би код борбе против антикорупције требало дати оним институцијама које се непосредно њоме баве.

## ПОЈЕДИНЕ ГРУПЕ ПОТРЕБНИХ МЕРА

Погледајмо укратко и неке мере које сматрамо важнима у реализацији поменуте промене тежишта код антикорупцијске борбе.<sup>4</sup> Претходно напоменимо да је у све три институције (полицији, тужилаштву и судству) потребно извести мере које би требало да (а) смање корупцију у самој институцији и (б) повећају ефикасност дате институције у борби против корупције у другим сегментима друштва.

*Kог правосуђа,* важније групе мера би биле следеће. Прво, установљавање ваљаних критеријума за избор судија и њихова доследна примена праћена максималном јавношћу, будући да је избор судија додатно добио на важности због неуспеха да се постојећи судијски састав бар делимично промени кроз неки облик лустрације или прочишћавања од слабих и корумпираних судија.

Друго, потребно је битно проширити увид и професионалне и обичне јавности у рад судова, и то на више начина: проширењем јавности процесних радњи (на пример, приликом одлучивања о привременим мерама); устројством ваљане правосудне статистике, будући да је постојећа катастрофална; објављивањем пресуда, заједно са образложењем, како би свако могао да прати рад не само судова, већ и поједињих судија; омогућавањем праћења процесних радњи преко Интернета и слично. Повећана транспарентност би повећала вероватноћу уочавања необичних пресуда и довела до уздржавања поједињих судија од корупције.

Треће, потребно је обезбедити редовно подношење извештаја од стране свих актера из правосуђа (судија и тужилаца), како би се вршиле обавезне анализе рада појединача и институција, уз обавезно периодично оцењивање појединача. Ова је мера, као и многе друге, првенствено усмерена на повећање ефикасности рада, али је врло корисна и у борби против корупције.

Четврто, примена класичних мера антикорупцијске природе: укључење судија и тужилаца у програм спречавања сукоба интереса; обезбеђење пристојих плате и услова рада; подвргавање судија и тужилаца дисциплинској одговорности итд.

Пето, актерима из правосуђа потребно је обезбедити континуел-но усавршавање знања, не само из области промена законодавства,

<sup>4</sup> Видети *Корупција у правосуђу*, ЦЛДС, Београд, 2004; *Evaluation Report of the Republic of Serbia*, GRECO, Strasbourg, 23 June 2006

већ и управљања предметима, етичких стандарда, корупционашких технологија и слично.

Шесто, потребно је поставити на ноге програм заштите сведока који су спремни да на суду сведоче о корупцији, као и пружити заштиту од освете службеницима који пријаве корупцију у својој институцији.

*Ког тужилаштва*, потребно је битно унапредити његово функционисање, које је данас, по непостојању аутономије у раду, у суштини део државне управе. Стога би требало избор тужилаца подврђи јасним критеријумима и учинити јавним, како би се повећало или чак стекло поверење грађана у тужиоце и њихов рад. Затим, било би добро повећати сталност тужилаца и њихових заменика кроз везивање за резултате рада и продужити њихов мандат, како не би било лако променити тужилачки кадар приликом политичких промена. Потом, требало би повећати улогу тужилаштава у претк rivичном, истражном поступку, укључујући и формалну промену надлежности, и оспособити тужилаштва за то. На крају, добро би било основати посебно одељење за борбу против корупције унутар тужилаштава.

*Ког полиције*, поменућемо неколико група мера. Прва се односи на јачање сегмента полиције који се бави борбом против корупције. Оно се може постићи како повећањем броја полицајца ангажованих у борби против корупције и њиховом перманентном стручном и етичком обуком, тако и јачањем материјалних ресурса који овом сегменту полиције стоје на располагању.

Друга група мера тиче се утицаја на мотивацију полицајца, како подстицањем позитивних мотива, тако и дестимулацијом негативних. На страни позитивних подстицаја су повећање зарада и повремени бонуси на име успешности рада, али и заснивање напредовања у служби на стварним заслугама, а не на политичким критеријумима или непотизму. Општије говорећи, и ова би служба, као и цела државна администрације, требало да се заснује на принципу заслуга у служби као темељу напредовања, награђивања и стицања угледа у служби и ван ње, а тиме и добrog функционисања.

На страни негативних мотива основне мере су свакако јачање унутрашње контроле у полицији и спољног надзора над полицијом како би се повећала вероватноћа откривања дела корупције учињених од стране полицајца. Поред тога, потребно је коначно ликвидирати остатке уверења међу полицајцима да је добро заштитити друга и онда када је учинио нешто лоше, на пример учествовао у ситној (или чак крупној) корупцији (на пример, рекет над уличним продавцима и слично). Том духу заједништва људи у служби потребно је променити смер: од некритичке подршке и онда када је неко крив („штитим га јер ће и он мене сутра“) ка заштити грађана и закона („чистим службу од трулих јабука; нисмо ми криминалци“).

Важан елемент концепта је идеја деполитизација полиције, што је изузетно пожељно, али није лако остварљиво, јер највећим делом зависи од врха полиције, који баш и врши политизацију подређених полицијских структура. Циљ је деполитизована, професионална полиција, ослоњена на механизам заслуга у раду као темеља положаја и напредовања полицајца. Том циљу ће се и полиција Србије свакако приближавати, а под притиском јавности и сазревања политичке сцене. Питање је само којом брзином.

Осим ових мера усмерених на јачање редовних механизама за борбу против корупције, потребно је и добро предузимати мере из стандардног антикорупцијског арсенала.

*Ширење транспарентности*, тј. рад свих државних органа и појединача учинити што је могуће више транспарентним и јавним, а кроз присуство медија, јавно објављивање извештаја о раду државних и других органа и слично;

*Ширење поплаћања рачуна*, тј. обезбедити полагање рачуна и одговорност свакога у државној управи, од владе и министара и других државних органа, преко партија и политичких вођа до сваког државног службеника;

*Даље смањење дискреционаја одлучивања*, тј. наставити са дерегулацијом економских и других прописа, где год је то могуће, како би се смањила дискрециона права појединача из државне управе и сузило потенцијално поље корупције;

*Наславак реформе државне управе*, тј. унапређење процеса и поступака рада, промену дела персонала, ширење етичких стандарда, перманентну едукацију и слично;

*Даља подршка истраживачкој активности*, тј. подстицање сталног истраживачког и стручног рада на питањима корупције, симпозијуми, саветовања, публикације и слично; посебна улога емпириског утврђивања напретка у борби против корупције путем периодичног испитивања јавног мњења и другим методологијама.

*Даље ширење свести о поубносни корупције* како у народу, тако и код политичара, а путем редовних медијских активности и посебних кампања, кроз подршку организацијама које се озбиљно баве истраживањем феномена корупције, кроз теренске акције и пропагандни материјал и слично.

