

REČNIK KORUPCIJE



Projekat finansira Evropska unija kroz program „Podrška civilnom društvu“.

REČNIK KORUPCIJE

Izdavač:

Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM)
Takovska 9, 11000 Beograd
anem@anem.org.rs
www.anem.org.rs

Autori:

Prof. dr Čedomir Čupić
Zlatko Minić

Pripremio i uredio:

ANEM

DTP:

Zoran Đorđević

Beograd, april 2014.

Copyright © 2014. ANEM

Publikacija je realizovana u okviru programa Evropske unije „Podrška civilnom društvu“ za Srbiju.



Realizaciju ove publikacije pomogla je Evropska unija.

Sadržaj ove publikacije je isključivo odgovornost ANEM-a
i ni na koji način ne odražava stavove i mišljenje Evropske unije.

Uvod	5
Agencija za borbu protiv korupcije	7
Borba protiv korupcije	10
Imovinske karte funkcionera	12
Integritet institucija	15
Javna rasprava	17
Korupcija	21
Kumulacija funkcija	24
Lobiranje	27
Mito	29
Modeli borbe protiv korupcije	31
Nadzor i kontrola trošenja budžetskih sredstava	36
Nelegalno bogaćenje	39
Nepotizam i kronizam	42



Odgovornost u radu funkcionera i institucija	44
Pantoflaža	46
Percepcija korupcije	49
Poklon	52
Predstavka	55
Prevenција u borbi protiv korupcije	58
Sukob interesa	61
Svrishodnost trošenja javnih sredstava	64
Transparentnost rada organa javne vlasti	66
Trgovina uticajem	69
Uzbunjivač	71
Zloupotreba diskrecionog ovlašćenja	73
Zloupotreba javnih resursa	75



Rečnik koji je pred Vama treba da Vas upozna s korupcijom, pojavom koja razarajuće deluje po zajednice, društva, grupe, profesije, a samim tim i po pojedince. Korupcija, kao društveno zlo, obrađena je u rečniku pojmovima čija su određenja, značenja i posledice opisane i prikazane. Obradeni su i pojmovi bitni za borbu protiv korupcije, posebno sistemsku.

Ovaj rečnik ima prevashodno obrazovnu i preventivnu ulogu u razotkrivanju i borbi protiv korupcije. U obradi izabranih pojmova navedeni su primeri koruptivnih dela i koruptivnih rizika i uspešne borbe protiv njih. Namena rečnika, posebno upoznavanje posledica proisteklih iz koruptivnih radnji, jeste podsticanje svesti građana o tome koliko je korupcija opasna pojava ako se njome služimo ili se prema njoj ravnodušno odnosimo ili je prećutujemo. Drugim rečima, cilj je upoznavanje građana sa svime što ova opaka pojava proizvodi, kao i podsticanje građana na aktivan odnos u borbi protiv korupcije.

Rečnik je rađen i za medije, odnosno s ciljem da pomogne medijima da na najbolji i najslikovitiji način prikažu građanima sve što korupcija može da počini u njihovom svakodnevnom životu i sa njihovim životom. U obrađenim pojmovima prikazane su zakonske nadležnosti društvenih i političkih institucija, čija bi primena trebalo da svede koruptivne radnje na najmanju moguću meru. Dati su i predlozi kako da se oblasti i institucije povezane s borbom protiv korupcije zakonski obrade da bi borba protiv korupcije bila uspešna – i preventivno, i prekršajno, i krivično. Drugim rečima, kako zakonski zaštititi različite oblasti i institucije društvenog i političkog života od koruptivnih nasrtaja. Dobri zakoni i propisi, ako ih primenjuju odgovorne institucije, mogu pokušaje koruptivnog delovanja da svedu na najmanju meru, čak i potpuno odstrane.



Posebno su prikazani značaj i uloga nadzornih i kontrolnih nezavisnih državnih organa. U rečniku su pojmovi potkrepljeni, koliko god je bilo moguće, opštim ili konkretnim primerima – i rđavim i dobrim, i rešenjima koja su proizvela pozitivne rezultate. U njemu su obrađeni najznačajniji i najbitniji pojmovi u vezi sa korupcijom, koruptivnim delovanjem i borbom protiv korupcije. Naravno, nisu obuhvaćeni svi pojmovi povezani s korupcijom. Zbog toga bi ovaj rečnik trebalo da podstakne dalje istraživanje problema korupcije i borbu protiv ove opake društvene pojave.

Beograd, april 2014.

Autori,
Prof. dr Čedomir Čupić
Zlatko Minić



AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

>> Nezavisni državni organ zadužen za suzbijanje korupcije delovanjem u oblasti prevencije i edukacije, sa nadležnostima u oblasti kontrole.<<

Agencija za borbu protiv korupcije osnovana je Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je parlament usvojio oktobra 2008. godine. Ona ima nadležnosti u oblasti prevencije i edukacije, dok su represivne nadležnosti u rukama redovne policije i tužilaštva.

Počela je da radi 1. januara 2010. godine kada je počela primena Zakona i preuzela je poslove i stručne službe Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa. Zakon je, pored ostalog, u nadležnost Agencije stavio oblast rešavanja o sukobu interesa, kontrolu finansiranja stranaka i izbornih kampanja, nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana.

Agencija može pokretati inicijative za izmene propisa u oblasti borbe protiv korupcije, ona vodi registar funkcionera, registar imovine i prihoda funkcionera i druge registre, postupa po predstavkama građana, uvodi i primenjuje programe edukacije u vezi sa korupcijom, izdaje smernice za razvoj planova integriteta u javnom i privatnom sektoru.

Agencijom rukovodi direktor, koga bira Odbor na javnom konkursu. Prvi direktor izabran je u julu 2009. godine, a smenjen je odlukom Odbora u

Agencija ima nadležnosti u oblasti prevencije i edukacije, dok su represivne nadležnosti u rukama redovne policije i tužilaštva.



novembru 2012. godine zbog propusta u oblasti kontrole finansiranja stranaka i narušavanja ugleda Agencije. Članove odbora Agencije bira parlament (prvi sastav izabran u aprilu 2009. godine) na predlog devet predlagača – Administrativnog odbora Skupštine Srbije, predsednika Republike, Vlade Srbije, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja zajedničkim dogovorom, Socijalno ekonomskog saveta, Advokatske komore, novinarskih udruženja zajedničkim dogovorom. Agencija ima četiri sektora – Sektor za prevenciju, Sektor za operativne poslove, Sektor za predstavke, Sektor za opšte poslove, kao i službe za rešavanje sukoba interesa, za kontrolu finansiranja političkih subjekata, za međunarodnu saradnju i za odnose sa javnošću.

Agencija nema ovlašćenja da sprovodi istrage, ali postoji nekoliko aktivnosti koje imaju elemente istrage – provera imovinskih izveštaja funkcionera i provera izveštaja o finansiranju političkih subjekata. Ukoliko utvrdi da funkcioner nije prijavio tačne podatke o imovini i prihodima, sa namerom da prikrije podatke, Agencija može podneti krivičnu prijavu. Do kraja 2013. godine podneto je desetak krivičnih prijavi zbog tog dela, a nijedan sudski postupak nije bio okončan do aprila 2014. godine.

Agencija podnosi i prekršajne prijave protiv političkih stranaka zbog kršenja obaveza u vezi sa finansiranjem izborne kampanje. Najveći broj prijavi odnosi se na nepodnošenje izveštaja, uglavnom za lokalne izbore. Posle izbora održanih 2012. godine podneto je više stotina prijavi.

Za kršenje propisa u vezi sa akumulacijom funkcija, sukobom interesa, prijavljivanjem poklona, prenošenjem upravljačkih prava, Agencija vodi



postupke protiv funkcionera i može im izreći upozorenje, preporuku za razrešenje ili, u slučaju direktno izabраних funkcionera (poslanika, odbornika, predsednika) – meru javnog objavljivanja odluke o povredi zakona. Pored mera koje izriče za te povrede Zakona, Agencija može podneti i prekršajne prijave protiv funkcionera.



BORBA PROTIV KORUPCIJE

>> Proces u kojem se određuju strategije i načini za zaustavljanje korupcije, onemogućavanje njenog daljeg širenja, kao i za njeno smanjenje na meru koja ne ugrožava sigurnost i stabilnost jednog društva i države. <<

Borba protiv korupcije treba da bude osmišljena, organizovana i sistematična. U toj borbi najbitnije je zaustaviti korupciju u okviru vlasti, državnih organa i institucija. Kada se korupcija iz vlasti organizovano i sistemski raširi, borba protiv nje treba da bude sistemska i sistematična. Iskustvo je pokazalo da je u borbi protiv korupcije potrebno onoliko vremena koliko se korumpirana vlast njome služila. Drugim rečima, ako vlast 10 godina organizovano širi korupciju, potrebno je najmanje 10 godina da ona bude suzbijena i svedena u podnošljive granice. Korupcija se nikada ne može do kraja iskoreniti, kao i sve pojave nastale tokom istorijskog razvoja društava. I kada se borba protiv nje u jednom društvu i državi okonča, potrebno je korupciju stalno nadzirati i kontrolisati. Za borbu protiv korupcije u društvima u kojima je ona toliko raširena da je postala način života, odnosno da je učvršćen koruptivni obrazac delovanja i ponašanja u zadovoljavanju potreba i interesa građana, potrebno je osmisliti tri strategije: dugoročnu (koja bi trajala onoliko koliko se korupcija na organizovan način širila), srednjoročnu (kojom bi korupcija bila zaustavljena i svedena na najmanju moguću meru u okviru vlasti, državnih organa i institucija) i kratkoročnu (koja bi trajala najmanje dve godine i koja bi pokazala prve pozitivne rezultate – to je period u kojem se pokazuje kako načini u borbi protiv korupcije funkcionišu,

Borba protiv korupcije treba da bude osmišljena, organizovana i sistematična.



daju rezultate i ohrabruju građane u borbi protiv korupcije). Cilj dugoročne strategije je smanjenje korupcije na nivo najrazvijenijih demokratskih država sveta (između tri i pet procenata). Ta strategija omogućava iskorenjivanje koruptivnog obrasca iz svesti ljudi. Srednjoročnom strategijom korupcija se svodi procentualno do 10 odsto. Smanjenje korupcije na taj nivo znači pročišćavanje korupcije u vlasti. Najbitnija i najvažnija u borbi protiv korupcije jeste kratkoročna strategija kojom treba zaustaviti širenje korupcije i pokazati efikasne i racionalne rezultate u borbi protiv nje. Od kratkoročne strategije zavisi uspeh srednjoročne i dugoročne strategije.

Strategija borbe protiv korupcije obuhvata sledeće mere: 1) donošenje sistemskih antikorupcijskih zakona i zakona koji proizlaze iz njih, kojima se pokriva regulativa u svim segmentima državnih i javnih delatnosti; 2) oporavak političkih institucija i državnih organa koji će sprovoditi borbu protiv korupcije (u prvom redu policije, tužilaštva i sudova); 3) formiranje mreže kontrolnih mehanizama koji će pratiti rad političkih institucija i državnih organa koji realizuju borbu protiv korupcije (na primer, Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije i drugih); 4) podizanje nivoa svesti građana o borbi protiv korupcije; 5) javno praćenje slučajeva korupcije; i 6) rešavanje slučajeva korupcije za koje postoje materijalni dokazi.

U borbi protiv korupcije od izuzetnog značaja je da vlast ima volju, odlučnost i istrajnost. Na taj način pokazuje se građanima da će svaka nepravda biti kažnjena i da vlast drži do pravde kao jedne od najbitnijih vrednosti koja je u temeljima politike i političkog života.



IMOVINSKE KARTE FUNKCIONERA

>> Izveštaji o imovini i prihodima koje su funkcioneri dužni da podnose tokom trajanja funkcije i u određenom roku po njenom prestanku. <<

Imovinske karte su pisani izveštaji u kojima građani prijavljuju svoju imovinu i prihode. Za sada su kod nas zakonski regulisane imovinske karte funkcionera. Prema zakonu, funkcioneri su dužni da u imovinskom izveštaju prijave svoju imovinu i prihode, kao i imovinu i prihode supruge (venčane ili nevenčane) i maloletne dece.

U imovinskoj karti prijavljuju se prihodi funkcionera iz budžeta i drugih javnih izvora, prihodi po osnovu drugog posla ili delatnosti, prihodi po osnovu naučno-istraživačke, nastavne, kulturno-umetničke ili sportske delatnosti, autorska i patentna prava, članstva u organima udruženja, drugi prihodi i prihodi supružnika, odnosno vanbračnog partnera i maloletne dece. Svi ti prihodi prijavljuju se u neto iznosima. Takođe, u imovinskoj karti daju se podaci o nepokretnoj i pokretnoj imovini, kao i o stvarima od veće vrednosti (dragocenosti, zbirke, umetnički predmeti, životinje i drugo). U imovinskoj karti prijavljuju se tekući računi, dinarski i devizni, odnosno iznosi u njima. Prijavljuju se i bankarski (dinarski i devizni) računi za koje se daju podaci o broju računa, iznosu i oznakama valute. Imovinska karta podrazumeva i podatke o dugovanju na osnovu kredita, kao i razne

Funkcioneri su dužni da u imovinskom izveštaju prijave svoju imovinu i prihode, kao i imovinu i prihode supruge (venčane ili nevenčane) i maloletne dece.



vrste potraživanja, akcije (hartije s pravom učešća) i udele u pravnom licu, druge hartije od vrednosti (obveznice, komercijalni, blagajnički zapisi, polise osiguranja, menice itd). Posebno se u imovinsku kartu unosi i pravo korišćenja stana za službene potrebe, gde se daju podaci o mestu, adresi, strukturi, površini, osnovu dodele i vremenu u kojem će biti korišćen. Predviđeno je da se daju i drugi podaci za primenu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, kao što su bonusi, naknade, dodaci i sefovi. Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije predviđeno je da podaci o prihodima funkcionera iz budžeta i drugih javnih izvora budu dostupni javnosti. Javnosti su dostupni i podaci o nepokretnoj imovini u zemlji i inostranstvu, bez naznake mesta i adrese na kojoj se nalaze. Svi ostali podaci koji se zahtevaju i nalaze u imovinskoj karti ostaju nedostupni javnosti. Oni služe Agenciji za moguću proveru.

Imovinsku kartu funkcioner popunjava u roku od 30 dana od stupanja na javnu funkciju. Takođe, funkcioner podnosi i izveštaj u roku od 30 dana od dana prestanka javne funkcije, u koji unosi stanje imovine na dan prestanka javne funkcije. Svake godine dok je na funkciji, funkcioner je dužan da od 1. do 31. januara podnese izveštaj o imovini u slučaju bitnih promena u odnosu na podatke iz prethodno podnetog izveštaja. Bitna promena podataka u izveštaju odnosi se na povećanu vrednost imovine u iznosu godišnje prosečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji. Takođe, javni funkcioner je dužan da i po prestanku javne funkcije u naredne dve godine podnese izveštaj jednom godišnje (u januaru nastupajuće godine) ako su nastale promene imovine čija vrednost prelazi iznos prosečne zarade u Republici Srbiji.



Imovinska karta prati imovinu funkcionera od stupanja na funkciju, u toku mandata i po završetku funkcije. Smisao praćenja jeste utvrđivanje da li je funkcioner na osnovu funkcije stekao nešto više od onoga što može da ostvari u toku trajanja funkcije. U slučaju nesaglasnosti u imovinskoj karti može se sumnjati da je funkcioner nešto od imovine nelegalno stekao. Imovinska karta preventivno utiče kada je u pitanju korupcija. Prema Zakonu Republike Srbije o Agenciji za borbu protiv korupcije, kazne za neprijavlivanje ili davanje lažnih podataka o imovini u nameri prikrivanja podataka o imovini kreću se od šest meseci do pet godina zatvora. Takođe, na osnovu kazne zatvora, funkcionerima prestaje radni odnos i zabranjuje im se javna funkcija u roku od 10 godina od dana pravosnažnosti presude.

Pogledajte **TV epizodu** i poslušajte **radio emisiju** iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Imovinske karte funkcionera.

Imovinska karta preventivno utiče kada je u pitanju korupcija.



>> Otpornost institucija na korupciju. <<

Integritet označava celovitost, odnosno sveobuhvatnost ili potpunost. U psihološkom i etičkom značenju integritet je sveobuhvatnost i čvrsta povezanost karakternih osobina, odnosno dobar sklad između sposobnosti, vrednosnih stavova, interesa, navika i motiva ličnosti. U moralnom shvatanju, integritet podrazumeva poštenje, doslednost, predvidljivost i odgovornost. Integritet u profesionalnom ponašanju podrazumeva da u institucijama, organima i organizacijama postoje razrađena pravila koja regulišu primenu standarda profesije. To se najbolje rešava planovima integriteta u kojima su precizirane obaveze, prava i odgovornosti zaposlenih. Integritet se reguliše i ojačava i etičkim kodeksima.

Najvažnija posledica kada je u pitanju pojedinačni integritet jeste da državni organ ili institucija pomoću njega stiče integritet, odnosno ugled. Pojedinci sa integritetom, koji obavljaju poslove u državnim organima i institucijama, pokazuju visok stepen odgovornosti koja ih štiti od učešća u bilo kakvim zloupotrebama, nelegalnostima i korupciji. Poštenje nalaže da se drugi ne obmanjuju i ne varaju. Doslednost se ogleda u takvoj primeni zakona i propisa koja nikada ne dovodi u pitanje da bi oni mogli biti na drugačiji način tumačeni od onog kako su formulisani. Doslednost je i insistiranje na disciplinovanom i pravilnom postupanju, odnosno pridržavanju profesionalnih standarda. Integritet u profesionalnom ponašanju podrazumeva da u institucijama, organima i

Integritet u profesionalnom ponašanju podrazumeva da u institucijama, organima i organizacijama postoje razrađena pravila koja regulišu primenu standarda profesije.



organizacijama postoje razrađena pravila koja regulišu primenu standarda profesije. To se najbolje rešava etičkim kodeksom kojeg treba da formuliše i donese svaka institucija i organizacija. Takođe, potrebno je formirati i tela koja će pratiti realizaciju etičkih kodeksa. Na osnovu toga održava se i podržava integritet i profesije i položaja profesionalaca u instituciji i organizaciji.

Profesija se podržava i održava usvajanjem standarda i svešću o značaju i bitnosti standarda. Njihovim strogim pridržavanjem održava se dostojanstvo poziva, ali i života onoga koji se opredelio za neku profesiju. Gde god nije tačno određeno i precizirano šta profesionalac u okviru svog posla treba da obavi, teško je učvrstiti njegov integritet. U većini slučajeva, neodređenost i nepreciznost pretvara profesionalce u poslušnike, odnosno izvršioce kojima se može narediti i zapovediti da učine i ono što narušava njihovu profesionalnost.

Tamo gde nije uspostavljen integritet često su pojedinci zloupotrebljeni ili dovedeni u situaciju da postaju poltroni nadređenih. Upravo takve pojave omogućavaju korupciju, odnosno koruptivna delovanja.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Integritet institucija.



>> Mehanizam za uključivanje građana i stručne javnosti u proces donošenja propisa i odluka koje su od opšteg interesa. <<

Učešće javnosti prilikom formulisanja i usvajanja propisa (bilo da je reč o zakonima ili odlukama lokalnih vlasti), strategija, a naročito budžeta, osnova je demokratije. Građani, s jedne strane, biraju svoje predstavnike, ukazuju im poverenje da odlučuju u njihovo ime i u ime javnog interesa, ali to ne znači da glas građana treba da se čuje samo na izborima.

Participativna demokratija je demokratija u kojoj se pažljivo osluškuje glas javnosti pri izradi propisa koji se tiču građana i pri odlučivanju o trošenju novca koji se ubira od građana. Na taj način građani zagovaraju i brane svoje interese i tako se doprinosi otvorenom i transparentnom radu organa izvršne i zakonodavne vlasti.

Javna rasprava, kroz koju će građani uticati na javnu politiku, u Srbiji je propisima loše i površno definisana, a u praksi se često svodi na postavljanje dokumenta na internet sajt organa.

Na republičkom nivou javna rasprava u pripremi zakona je propisana Poslovnikom Vlade Srbije. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom uputila je u septembru 2012. godine Vladi Srbije inicijativu za izmenu Poslovnika, kako bi se uvela obavezna javna rasprava za sva zakonska rešenja od javnog interesa, kao i za podzakonska akta. Bilo bi obavezno odrediti rok trajanja, mesto i vreme održavanja javne rasprave, adresu i način dostavljanja predloga, minimalni sadržaj javne rasprave, način njenog organizovanja i vođenja, način postupanja sa primljenim predlozima, mehanizme kontrole u slučaju da rasprava nije održana ili da

Javna rasprava u praksi se često svodi na postavljanje dokumenta na internet sajt organa.



nije održana u skladu sa propisima. Promene Poslovnika iz 2013. godine nisu rezultirale usvajanjem svih ovih predloga.

Prema važećem Poslovniku, javna rasprava je obavezna ako se zakonom bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost, odnosno, prilikom pripreme novog sistemskog zakona, prilikom pripreme novog zakona ako nadležni odbor ne odluči da nema potrebe za javnom raspravom, prilikom pripreme izmena i dopuna zakona ako se njima bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu ponovo odlučuje nadležni odbor, te prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava.

Program javne rasprave obavezno sadrži nacrt ili predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara.

Kakvo je stanje u praksi pokazuju istraživanja koja je organizacija Transparentnost Srbija sprovela od 2010. do 2013. godine. U periodu jul 2010 – jul 2011. godine javne rasprave su organizovane za samo 43 od 176 predloženih propisa. Po formiranju nove vlade u julu 2012. godine, stanje se nije popravilo – do marta 2013. godine organizovana je javna rasprava za svega 20 od 55 vladinih predloga zakona i značajnih izmena zakona. Situacija je bila još lošija na nivou gradova. Od 105 posmatranih predloga odluka gradskih skupština, samo u 22 slučaja su organizovane javne rasprave.



Javne rasprave se retko, iako je to obaveza, oglašavaju na portalu eUprava. Od jula 2012. do septembra 2013. godine na tom portalu oglašena je javna rasprava za samo 14 zakona, odnosno izmena zakona, i šest drugih dokumenata (akcioni planovi, strategije, smernice, pravilnici). Posebno je zanimljiva činjenica da na ovom forumu nije oglašena ni rasprava o dva dokumenta koja se bave pitanjem unapređenja javnih rasprava – Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije i Akcionom planu za njeno sprovođenje.

Najveći nedostatak aktuelnih propisa o javnim raspravama je taj što oni koji se potrudu da daju svoj doprinos i iskažu mišljenje tokom javne rasprave ne znaju da li su njihovi predlozi razmatrani, sa kakvim obrazloženjem su odbijeni, i ko se još i sa kakvim predlozima uključivao u javnu raspravu. To se desilo i sa Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom – na radnoj grupi je odlučeno da se svi pristigli predlozi razmotre i da se obrazloženja o prihvatanju ili odbijanju objave, ali Ministarstvo pravde tu odluku nije sprovelo. U završnoj fazi izrade čak ni članovi radne grupe nisu dobili odgovore na pitanja zbog čega je Ministarstvo u konačnoj verziji izmenilo odredbe usaglašene na radnoj grupi i odbilo predloge pojedinih članova.

Na lokalnom nivou situacija je još lošija – uglavnom ne postoje propisi koji bi obavezivali vlast na javnu raspravu o bilo kom aktu, izuzev urbanističkih planova. Statuti pojedinih gradova ili opština propisuju organizovanje javnih rasprava za budžet i strateške planove razvoja, ali su formulacije takve da se obaveza svodi na organizovanje jednog skupa, odnosno tribine ili objavljivanje predloga akta na sajtu. U praksi se na sajtovima pojedinih opština ili gradova zaista mogu naći pozivi građanima da se uključe u planiranje budžeta. Međutim, dok u vreme lokalnih izbora gotovo sve partije lako nađu put do svakog pojedinačnog birača na svojoj opštini, ubace mu u sandučić letak u kome se diče onim što su postigli i/ili obećavaju šta će sve uraditi, posle izbora, kada treba da raspodele novac uzet od tih građana, predstavnici tih istih partija ne dosete se da na isti način dopru do svih birača i pozovu ih da se uključe u javnu raspravu. Ima retkih dobrih primera. Na sajtu opštine Inđija navode da su anketari obišli devet hiljada domaćinstava i da je kroz posebno urađenu anketu



utvrđeno koji su to projekti od značaja i interesa za meštane, te su na osnovu toga napravljeni planovi i programi javnih preduzeća, a zatim i budžet za 2014. godinu.

Participativnu demokratiju u odlučivanju o trošenju novca poreskih obveznika mogli smo da vidimo u Beogradu 2007. godine, kada se odlučivalo o novcu američkih građana. Beograđani su tada glasali da li će se novac od donacije upotrebiti za obnovu Doma omladine ili nabavku vozila za hitnu pomoć.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Javna rasprava.



>> Neprikladno sticanje koristi na osnovu poverenih ovlašćenja.<<

Nema jedinstvene, univerzalne, sveobuhvatne definicije korupcije. Ona se manifestuje na razne načine, prisutna je milenijumima, menjala se kako su se menjale društvene okolnosti, pa su se menjale i definicije, u skladu sa pravnim, kulturnim, društvenim okvirom.

Sam izraz potiče od latinske reči „corruptio” koja označava kvarenje.

U pravnom sistemu u Srbiji korupciju definiše Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije kao „odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga”.

U uporednoj praksi u svetu, korupcija se najčešće shvata kao zloupotreba ovlašćenja radi lične koristi.

Vlastodršci moraju da se rukovode opštim interesima političke zajednice.

Nastanku korupcije u društvu, državi ili instituciji pogoduju zbir monopola u odlučivanju i neograničenih diskrecionih ovlašćenja bez pojedinačne – pravne i moralne – odgovornosti. To nas vodi ka čuvenoj Klitgardovoj formuli $C=M+D-A$ – korupcija se pojavljuje kada postoje monopol (moći) M i diskrecija D , a nema odgovornosti A .

Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) modifikovao je formulu dodajući još dve dimenzije – transparentnost (T) i integritet (I): $C=(M+D)-(A+T+I)$.



Transparency International (TI) ima definiciju: Korupcija uključuje ponašanje zvaničnika u javnom sektoru, bilo političara ili državnih službenika, kojim se nezakonito i nepropisno bogate oni ili njima bliske osobe, zloupotrebljavajući pri tome javna ovlašćenja koja su im poverena.

Pojedine organizacije koriste skraćenu verziju ove definicije, ali uz dodatak privatnog sektora: Korupcija je zloupotreba položaja u javnom ili privatnom sektoru radi lične koristi.

Neke definicije fokusirane su na uže oblasti, pa Svetska banka operiše definicijom koja se tiče pronevera u nabavkama, dok u oblasti krivičnog zakonodavstva postoji niz krivičnih dela povezanih sa korupcijom. Najčešće se, ipak, govori o primanju i davanju mita.

Konvencija UN protiv korupcije ukazuje na delo „Podmićivanje domaćih javnih funkcionera” i predviđa da zemlje koje prihvataju Konvenciju treba da utvrde kao krivična dela situacije kada se: obeća, ponudi ili dâ javnom funkcioneru, posredno ili neposredno, neopravdana korist, njemu lično ili nekom drugom licu ili entitetu, da taj funkcioner učini ili se uzdrži od činjenja neke radnje u vršenju službenih dužnosti, kao i situaciju kada javni funkcioner (lično ili preko nekog drugog) traži ili prihvata neopravdanu korist, posredno ili neposredno, da bi učinio ili se uzdržao od činjenja neke radnje u vršenju službenih dužnosti.

Sa filozofskog, teološkog ili moralnog stanovišta korupcija je duhovna ili moralna nečistoća, odnosno odstupanje od ideala.

Korupcija postoji u političkom sistemu ukoliko se ne poštuju dva važna principa - da vlastodršci moraju da se rukovode opštim interesima političke zajednice, a ne posebnim interesima onih koji vlast vrše i onih koji ih podržavaju; da svaka politička volja, pa i volja većine kada je ona na vlasti, mora da se potčinjava izvesnim ranije donetim pravilima (u vidu osnovnih zakona ili Ustava) oko kojih postoji relativno široka saglasnost u društvu u pogledu valjanosti tih pravila, i da ne sme dominirati arbitrarna politička volja onih na vlasti, pa bila to i volja „najveće većine”.



Korupcija šteti državi, razvoju demokratije i ekonomskom razvoju, nanosi finansijsku štetu kroz uticaj na smanjenje nivoa investiranja, ugrožava normalno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i smanjuje nivo javnih prihoda. Ona nanosi štetu celom društvu i tako što se organizovane kriminalne grupe služe korupcijom kako bi počinile druga teška krivična dela, kao što su trgovina narkoticima ili trgovina ljudima. Takođe, ukoliko se ne suzbija, korupcija može da podrije poverenje u demokratske institucije i oslabi odgovornost političkog vođstva.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Korupcija.



KUMULACIJA FUNKCIJA

>> Gomilanje funkcija koje ugrožava poverenje javnosti u odgovorno vršenje vlasti. <<

Kada se govori o sukobu interesa pri gomilanju funkcija, nije reč o onom osnovnom značenju sukoba interesa – sukobu javnog i ličnog privatnog interesa. Političke partije često žele da svoje verne „igrače“ postavle na nekoliko funkcija kako bi pri odlučivanju osigurale svoje interese. Pri tome se zaboravlja javni interes – može li neko da istovremeno obavlja više zahtevnih funkcija? Da li će neka od javnih funkcija biti zapostavljena i da li će time biti zapostavljen interes javnosti u toj oblasti?

Da li je moguće odgovorno i savesno obavljati dve zahtevne funkcije, kao što su funkcija poslanika i predsednika opštine ili gradonačelnika? Predsednik opštine koji posvećeno radi taj posao verovatno će se u skupštini pojavljivati samo da glasa ili da diskutuje o nečemu što zanima njegove birače ili opštinu. Neće znati koje zakone je podržao i zbog čega, kakvi su amandmani predlagani, neće biti istinske aktivnosti na odborima, pitanje je kakvo se učešće u nadzornoj funkciji parlamenta od njega može očekivati. Može li neko da zamisli da predsednik opštine koji je istovremeno poslanik istinski brine da li se sprovode, na primer, preporuke nekog nezavisnog tela, iako je skupštinski odbor čiji je on (formalno) član usvojio zaključak u vezi sa tim preporukama?

To su pitanja na koja se zaboravlja kada političari pokušavaju da objasne da nisu u sukobu interesa ako obavljaju takve dve funkcije.

Drugi vid sukoba interesa pri gomilanju funkcija je „sudaranje“ nadzorne, odnosno kontrolne funkcije sa funkcijom koja treba da bude kontrolisana.

Da li je moguće odgovorno i savesno obavljati dve zahtevne funkcije, kao što su funkcija poslanika i predsednika opštine?



Partije svoje „verne vojnike“ raspoređuju pri „postizbornoj podeli plena“ na odbornička mesta i u upravne odbore ili na direktorske funkcije u javnim preduzećima čije poslovanje odbornici kontrolišu.

Borba protiv gomilanja funkcija traje još od osnivanja Republičkog odbora za rešavanje o sukobu interesa, kada su zakonom bile dozvoljene najviše dve funkcije. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje jednu funkciju kao pravilo, ali dozvoljava izuzetke. Mnogi izuzeci su postali pravilo, ali su neka pravila ipak uspostavljena.

U prethodnim godinama dešavalo se da vlada, po preporuci Agencije, razreši državne sekretare koji su u sukobu interesa, čak i pre okončanja drugostepenog postupka. Ali bilo je i funkcionera koji su grčevito pokušavali da zadrže više javnih funkcija, tvrdeći da nisu u sukobu interesa. Najveći problem nastao je već na samom početku rada Agencije, kada se ispostavilo da predsednici opština i gradonačelnici ne mogu istovremeno da budu poslanici u Skupštini Srbije i u Skupštini Vojvodine (sukob interesa jer predstavljaju izvršnu i zakonodavnu vlast). Velike stranke vladajuće koalicije su svoje poslanike koji su bili i predsednici opština zamenile, ali je problem nastao sa nekolicinom funkcionera manjih koalicionih partnera koji su insistirali da zadrže obe funkcije. S druge strane, u Parlamentu Vojvodine deo poslanika bio je izabran na direktnim izborima i nije bilo mogućnosti da budu zamenjeni, već bi njihova ostavka na poslanička mesta značila raspisivanje izbora. Spor je vlast rešila izmenama zakona kojima su sebi omogućili ostanak na obema funkcijama, a Ustavni sud je, po predlogu Agencije, tek nakon 13 meseci doneo odluku da su te izmene neustavne.

Agencija je početkom 2013. godine inicirala izmene Zakona, po kojima bi bila dozvoljena samo jedna funkcija, a izuzeci, koji su sada postali pravilo, bili su svedeni isključivo na situaciju kada je zakonom propisano da neki funkcioner, upravo po funkciji, mora da bude i na nekoj drugoj funkciji (na primer - ministar finansija da bude član Upravnog odbora Fonda za razvoj). Predlog izmena do raspuštanja Skupštine Srbije i izbora



2014. godine nije razmatran u Ministarstvu pravde, niti je Agencija dobila bilo kakav odgovor na inicijativu.

Krajem 2013. godine ministar finansija otvorio je i pitanje naknada koje ministri primaju jer po osnovu ministarske funkcije automatski imaju i druge funkcije. Ministar je tada odlučio da naknade koje dobija vraća u budžet, tvrdeći da bi za ukidanje naknada trebalo promeniti desetine propisa. Činjenica je da bi bilo dovoljno samo promeniti odredbu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koja dozvoljava te druge funkcije „po sili zakona” i propisati da se za njih ne prima naknada. Ministar i vlada na to pojašnjenje, koje im je uputila organizacija Transparentnost Srbija, nisu reagovali, pa je ministar finansija verovatno nastavio da „vraća u budžet” naknadu, a svi ostali funkcioneri da ih redovno primaju.

Koliko je funkcionerima ili njihovim partijama značajno da se istovremeno nalaze na više funkcija potvrđuju i slučajevi u kojima su pojedinci uspevali da zadrže moć i poziciju a da se provuku kroz rupu u propisu. Tako je jedan poslanik, koji je istovremeno bio gradski odbornik i direktor Direkcije za izgradnju, postao izvršni direktor Direkcije. To nije javna funkcija, ali je u javnosti on bio taj koji je svečano otvarao objekte. Građani nisu ni znali ko je „pravi” direktor Direkcije. Takođe, gradonačelnik koji se godinama (neuspešno) borio da istovremeno bude i poslanik, posle izbora 2012. godine našao je kompromisno rešenje – ostao je poslanik i postao predsednik Skupštine Grada, a i dalje se pojavljuje svuda kao prvi čovek Grada iako formalno postoji gradonačelnik.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije”, na temu – Kumulacija funkcija.



>> Uticaj na proces odlučivanja, posebno u zakonodavnim telima. <<

Lobiranje je reč nastala u američkoj političkoj praksi. Dolazi od engleske reči „lobi“ (lobby), koja znači hodnik, predsoblje. Lobi je označavao organizaciju ili grupu sa zajedničkim interesima koja teži da utiče na glasanje prilikom donošenja zakona i propisa članova zakonodavnog tela, odnosno Kongresa. Uticaj na zakonodavce najčešće se koristi radi postizanja odgovarajućeg interesa ili sprečavanja donošenja neke mere koja nije u njihovom interesu. Drugim rečima, lobiranje je uticaj na proces odlučivanja, posebno u zakonodavnim telima. Smatra se da se bez učešća lobija, vidljivog ili nevidljivog, ni u jednoj državi ne donose zakoni. Lobiranje je ozakonjeno u jednom broju razvijenih demokratskih zemalja. Predviđeno je da se ono u njima odvija po strogim zakonima i svako lobiranje mora biti dostupno javnosti. Lobiranje je proces koji najčešće završava u koruptivnom delovanju i predstavlja izuzetno veliki rizik za moguću korupciju. Lobiranje se u evropskoj tradiciji tumači ili kao pritisak interesnih grupa na donosiocje javnih odluka poštenim sredstvima ili kao pritisak koji najčešće završava koruptivnom radnjom.

Lobiranje u Republici Srbiji nije zakonski regulisano. Za sada postoje dva pristupa kada je u pitanju ozakonjivanje lobiranja. Jedni tvrde da je to potrebno zakonski regulisati, smatrajući da ono postoji i da tako neregulisano ide na ruku onima koji su spremni da svoje potrebe i interese zadovolje po svaku cenu, najčešće potkupljivanjem i na osnovu toga ucenjivanjem. To se posebno odnosi na jedan broj prebogatih u proizvodnji, finansijama

**Lobiranje je
uticaj na proces
odlučivanja,
posebno u
zakonodavnim
telima.**



i trgovini. Takođe, lobiranje je moguće i preko političkih partija. Drugi smatraju da je još rano da se kod nas lobiranje ozakoni jer bi, po njima, na taj način bile legalizovane razne vrste nelegalnog delovanja i ponašanja.

U našem okruženju Slovenija je ozakonila lobiranje u okviru Zakona o integritetu i sprečavanju korupcije. Prema tom zakonu, lobiranje je dozvoljeno samo registrovanim lobistima. Registrovani lobista može da bude svaki punoletan građanin koji nije zaposlen u javnom sektoru. Funkcioner ne sme da se bavi lobiranjem dve godine od dana prestanka funkcije. Prema ovom zakonu, lobisti se mogu udruživati i stvarati društva lobista koja su obavezna da donesu kodeks profesionalne etike. Zakonom je regulisana registracija lobista, izveštavanje lobista i zabrane postupaka u procesu lobiranja. Takođe, zakonom su predviđene i sankcije zbog nepoštovanja zakona, kao i sankcije zbog kršenja identifikacije i zabranjenih postupaka lobista. Značajno je da lobisti podnose izveštaj do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu ili 30 dana od dana prestanka važenja registracije. U izveštaju se podnosi poreski broj lobiste, podaci o interesnim organizacijama za koje je lobirao, navodi se svrha i cilj lobiranja za pojedinačnu interesnu organizaciju, navode se državni organi i pojedinci kod kojih je lobirao, vrste i načini lobiranja za svaki pojedinačni predmet, kao i vrste i vrednosti donacija političkim strankama i organizatorima izbornih ili referendumskih kampanja.

Ovaj primer pokazuje da je neizbežno da se u budućnosti lobiranje ozakoni. Za sada je u Republici Srbiji to tema koju najčešće pokreću udruženja privrednika i privredne komore.



>> Čin zabranjenog nuđenja novca, usluga i drugih vrednosti da bi se zauzvrat dobile pogodnosti. <<

Mito u srpskom jeziku označava dar u obliku novca ili vredne stvari koji neko daje da bi na osnovu toga ostvario neku potrebu, interes ili privilegiju koju ne može da zadovolji na zakonit način. Mito se daje onima od kojih zavisi realizacija potrebe, interesa ili privilegije. Ovaj pojam povezan je s profesijama (lekar, profesor) ili funkcijama u vlasti, državnim organima ili administraciji. Davanje mita onima od kojih zavisi nečija korist ili privilegija naziva se podmićivanje.

Od formiranja prvih organizovanih društava, odnosno država, mito je jedan od načina zadovoljavanja neke potrebe ili interesa suprotnih zakonu, ali i običajnim i moralnim normama.

U dugom iskustvu ljudi su mito i podmićivanje slikovito označavali (a oni kojima to odgovora i opravdavali). Na primer: „podmazivanje točkova“, „stvar podmaži“, „svi tako rade, pa i ti“, „podmazati masnu gusku“, „podmiti, jer ne može šut s roгатim“. To su preporuke dugog trajanja koje često utiču na formiranje koruptivnog obrasca kojim se ljudi služe kada hoće nešto da dobiju prečicom, da izbegnu kaznu itd.

Davanje mita onima od kojih zavisi nečija korist ili privilegija naziva se podmićivanje.



U procesu podmićivanja postoje dve strane: onaj koji daje i onaj koji prima mito. Naravno, težina je na onome koji prima mito jer on ima mesto, funkciju ili ovlašćenje da zadovolji neku potrebu ili interes suprotne zakonima, uredbama i propisima. Onaj ko podmićuje pokazuje da je spreman da upotrebi sva sredstva da bi po svaku cenu ostvario potrebu ili interes. U savremenim okolnostima najčešće je davanje mita vezano za administraciju (davanje dozvola i potvrda), policiju (dozvole, dokumenta, podmićivanje saobraćajaca prilikom saobraćajnog prekršaja), carinike (da roba izbegne carinu, da bude smanjen iznos carine ili da se ne carini stvarna roba nego neka jeftinija itd), inspektore (da ne pišu utvrđene prekršaje ili da smanje iznos za prekršaj itd), lekare (direktno ili preko posrednika radi privilegovanog položaja i tretmana u lečenju, izbegavanja reda, odnosno liste čekanja za zdravstvenu uslugu itd). Podmićivanje je povezano s delom krupne korupcije kada su u pitanju javne nabavke (oprema, robne rezerve, kupovina tehnike i tehnologije, lekova itd), formulisanje povoljnih uslova za tendere, kao i zapošljavanje u državnim i javnim službama. Danas su razvijeni različiti oblici mita: novčani i naturalni. Davanje mita može se odvijati direktnim putem („na ruke”) ili preko posrednika (da bi se zavarao trag i sprečilo direktno hvatanje onog koji se podmićuje).

Pogledajte **TV epizodu** i poslušajte **radio emisiju** iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije”, na temu – Mito.

Danas su razvijeni različiti oblici mita: novčani i naturalni.



MODELI BORBE PROTIV KORUPCIJE

>> Načini borbe protiv korupcije koji su razrađeni, primenjeni i koji su pokazali rezultate u savremenom svetu. <<

Za sada se izdvajaju tri modela: hongkongški, Novog Južnog Velsa u Australiji i švedski. Hongkongški model borbe protiv korupcije je spoj šok-terapijske mere i temeljno razrađenog zakonodavnog i institucionalnog načina u borbi protiv korupcije. Može se smatrati da je taj model sveobuhvatno razrađen, precizno organizovan, što je primer sistematičnog pristupa u borbi protiv korupcije. On je i primer primene novog institucionalnog modela u borbi protiv korupcije. Prvo se formira novo institucionalno telo kao nezavisno državno telo koje obuhvata najbitnije i najznačajnije funkcije u borbi protiv korupcije: nadzorne, kontrolne, regulativne, preventivne i istražne. Posebno mesto dobila je istražna funkcija, pomoću koje su oporavljeni postojeći državni organi koji u okviru svojih zakonskih ovlašćenja imaju i borbu protiv korupcije, kao što su policija, tužilaštvo, sudstvo, poreski, carinski i inspekcijiski organi. Nezavisna komisija protiv korupcije (ICAC) postigla je visoke rezultate jer joj je omogućeno da racionalno i efikasno funkcioniše na osnovu zakona i oštih kazni.

Kada je u pitanju politička korupcija, jedno od najboljih zakonskih rešenja je ukidanje imuniteta svim funkcionerima u vlasti, kao i pripadnicima bezbednosno-pravosudnih organa. Niko nema imunitet ako istražni organi Komisije pribave materijalne dokaze: guverner, premijer, ministri, poslanici u parlamentu, policijaci, tužioci i sudije.



Strategiju u hongkongškom modelu čine tri dobro povezana elementa. Prvi se odnosi na optužbe za mito, tako što je dato do znanja i državnim organima i građanima da će svaka optužba biti do kraja istražena i da će procesuiranje otpočeti bez ikakvih sumnji na moguću opstrukciju ili uticaj moćnika. Drugi element odnosi se na sistem procedura, odnosno preispitivanja i eliminisanja bilo kakvih rizika koji mogu da proizađu iz njih, a koruptivne su prirode. Na taj način šanse za koruptivno delovanje svode se na minimum. Treći element odnosi se na obuku javnosti da prepozna korupciju kao veliko zlo koje urušava ne samo društveni i državni poredak, već i ono do čega je stalo građanima a što obezbeđuje ravnopravnost pred zakonom i garantuje red u društvu i državi, a sigurnost i stabilnost kada su u pitanju njihovi životi. U obučavanju građana izuzetno je značajna njihova povratna podrška u borbi protiv korupcije. U istražnom delu funkcionisanja ICAC-a posebno se ističu dva obeležja. Prvo, istragu nikada ne inicira ona i njeni interni izvori. Drugo, ICAC pokazuje odgovornost prema željama i zahtevima javnosti, odnosno reaguje na ono na šta se građani žale i to do kraja istražuje. Posebno je značajno istaći da ICAC ne otvara slučajeve za koje javnost nije spremna i za koje nema ni dovoljno razloga ni dovoljno argumenata. Ono što još karakteriše rad ICAC-a jeste poštovanje poverljivosti podataka u istragama. Do sada se to pokazalo kao uspešno i, na osnovu toga, ICAC je stekla još veće poverenje javnosti. Zaštićeni su posebno pojedinci koji podnose koruptivnu prijavu. U primeni hongkongškog modela korupcija je za pet i po godina svedena na nivo gde se pojavljuje kao incident. Od zemlje koja je 2002. godine, prema istraživanju percepcije korupcije koje sprovodi organizacija Transparency International, bila među nekoliko najkorumpiranijih u svetu, ta zemlja došla je u krug 20 zemalja (trenutno na 12. mestu) gde je korupcija postala incident, odnosno ona je potpuno zanemarljiva pojava.

Drugi uspešan model u borbi protiv korupcije jeste model Novog Južnog Velsa u Australiji. Taj model napravljen je po uzoru na hongkongški.



Novi Južni Vels doneo je Zakon o ICAC-u 1988. godine. Prema tom zakonu, glavne funkcije ICAC-a su sledeće: a) istraga i otkrivanje koruptivnog ponašanja u javnom sektoru; b) aktivno sprečavanje korupcije pružanjem savetodavne i druge pomoći; c) obuka građana i javnog sektora o korupciji i njenim posledicama. Takođe je ozakonjeno da se nadležnost ICAC-a prostire na sve agencije u javnom sektoru, na sve zaposlene u ministarstvima, lokalnim većima, na poslanike, ministre, zaposlene u pravosuđu i na guvernera (upravljačko-izvršna vlast). U nadležnosti ICAC-a su i svi pojedinci koji obavljaju javne funkcije. ICAC jedino nema nadležnost nad policijskim snagama. Najznačajnija nadležnost ICAC-a je istražna.

U okviru istražne delatnosti ovo nezavisno državno telo Novog Južnog Velsa ima prilično velika ovlašćenja za pribavljanje dokaza. Tako ono može: a) da pribavlja informacije od svedoka (uključujući i veštake koji pružaju stručne forenzičke usluge), kao i od poverljivih izvora; b) da prikuplja materijalne dokaze pomoću naloga za pretres, ali i mera prisile, kao i drugih ovlašćenja kada je u pitanju prikupljanje podataka; c) da koristi prikrivene operacije, kao što su fizički nadzor, elektronski nadzor, operativci i prikriveni islednici sa lažnim identitetom (naravno, u skladu sa strogim procedurama i po pribavljanju naloga od suda).

ICAC može da koristi i specijalne mehanizme za istragu u nekim slučajevima, kao što je javno slušanje. Svi pozvani na javno slušanje prilikom otkrivanja koruptivnog ponašanja imaju status svedoka. Svedoci su obavezni da govore istinu i rizikuju zatvorsku kaznu ako nešto prikriju ili podmetnu, odnosno ako se pokaže da njihov iskaz nije istinit. Ovaj način javnog slušanja



potiče iz parlamentarne prakse i ima izuzetnu važnost u sprečavanju koruptivnih radnji. U okviru delovanja ICAC-a je i zaštita uzbunjivača. Zaštitu uzbunjivača imaju javni funkcioneri, kao i pojedinci koji su pod ugovorom u organima uprave Novog Južnog Velsa. Zaštita podrazumeva da se odmazda nad uzbunjivačem smatra krivičnim delom. Dužnost ICAC-a je da obaveštava uzbunjivača o slučaju koji je prijavio, odnosno o toku istrage, a ako istraga nije završena obaveštava ga svakih šest meseci dokle se stiglo u postupku. Takođe, postoje i interne procedure za zaštitu uzbunjivača, kao i pružanje emotivne podrške, pa i upućivanje na sva druga tela koja mogu da mu pomognu u slučaju da se oseća ugroženim.

Treći model borbe protiv korupcije je švedski. Švedska spada među zemlje u kojima je, prema merenju percepcije korupcije koje sprovodi Transparency International, korupcija svedena na najmanju moguću meru. Korupcija se u Švedskoj javlja kao povremeni incident.

U okviru skale transparentnosti, Švedska je u proteklih 10 godina na trećem mestu. Iako je korupcija svedena na najmanju meru, Švedska stalno čini napore da poboljšava i izoštrava antikorupcijske mere. U okviru tih mera najčešće se posmatra i istražuje korupcija u državnoj upravi, zatim na visokim političkim nivoima vlasti, kao i na nivou kupovine i prodaje gde su moguće falsifikovane fakture.

U Švedskoj su razrađena i sredstva u borbi protiv korupcije: javnost, slobodna i nezavisna štampa, slobodni sudovi i tužilaštvo, državna revizija i slobodni i nezavisni organi u okviru vlasti koji kontrolišu sve što može da proizvede rizik koruptivnog delovanja. Prvo sredstvo jeste javnost u radu



javnog sektora. To podrazumeva da bi informacije o radu tog sektora trebalo da budu dostupne svakom građaninu, čak i kada se građanin ne predstavi. Ako neko iz javnog sektora stavi oznaku tajnosti informacije, građanin se može obratiti sudu za procenu da li je potrebna tajnost te informacije. Drugo sredstvo jeste slobodna i nezavisna štampa, što podrazumeva da sredstva informisanja mogu slobodno da obaveštavaju o sumnjama ili mogućim rizicima u vezi sa obavljanjem javnog posla. Naravno, to je uvek praćeno visokim profesionalnim standardima koje treba poštovati do kraja. U Švedskoj se štampa tretira kao nezavisna, odnosno nezavisnost se meri po tome da sve značajno za javno polje bude dostupno građanima i da niko iz vlasti ne može da to kontroliše ili propisuje kako će se mediji ponašati. Treće sredstvo su slobodni sudovi i tužilaštvo, što podrazumeva da je sudska vlast potpuno nezavisna, da su sudije nezavisne u odnosu na bilo čiji uticaj i da presuđuju samo na osnovu profesionalnih znanja, savesti, zakona i pravednosti. Takođe, tužilaštvo se smatra moćnim sredstvom u borbi protiv korupcije i ono ima posebno mesto u švedskom sistemskom pristupu borbi protiv korupcije. U Švedskoj je formirana tužilačka jedinica od sedam tužilaca čiji je zadatak da prate korupciju. U njihovoj nadležnosti je i praćenje svih tužilaca da bi bila sprečena mogućnost da oni ne postupaju prema saznanjima ili prijavama građana kada su u pitanju koruptivne radnje. Od sedam tužilaca, dvojica su zadužena da nadziru i kontrolišu rad pet svojih kolega. To je primer dvostepene kontrole kada je u pitanju borba protiv korupcije. Četvrto sredstvo je državna revizija koja ima ne samo nadzornu, već i kontrolno-istražnu funkciju. Revizorska institucija je nezavisna i ona je najstručniji organ koji prati trošenje državnog budžeta u koji ulažu svi građani. Peto sredstvo jesu slobodni i nezavisni organi formirani u okviru vlasti i državnih institucija da bi pratili moguće zloupotrebe i sprečavali moguće koruptivne radnje.



NADZOR I KONTROLA TROŠENJA BUDŽETSKIH SREDSTAVA

>> Provera rada i poslovanja svih subjekata koji ubiraju i troše sredstva iz javnih prihoda. <<

Nadzor i kontrola su, uz transparentnost i odgovornost, uslov za uspešno suzbijanje korupcije.

Ne bi smela da postoji nijedna situacija u kojoj bi neki funkcioner ili organ javne vlasti delovao bez nadzora. Ako nadzora nema, ili ako nije efikasan, stvara se povoljna klima za korupciju.

Zato je važno da postoje jasno propisani i u praksi primenljivi mehanizmi nadzora i kontrole i nekompromitovana tela sa snažnim ovlašćenjima koja će sprovoditi nadzor i kontrolu. Često su to nezavisna državna tela, iako nadzor i kontrolu mogu obavljati i mediji i nevladine organizacije, ali i državni organi koji imaju zakonom (ili Ustavom) propisane hijerarhijske odnose i odnose nadzora i kontrole.

Narodna skupština, teoretski, ima najznačajniju nadzornu ulogu u zemlji. Izveštaje joj podnose sva nezavisna tela. Vlada za svoj rad odgovara parlamentu.

U izveštaju o napretku Srbije u evropskim integracijama za 2013. godinu konstatovano je da je poboljšan parlamentarni nadzor nad radom vlade, utoliko što premijer i ministri učestvuju na redovnim sednicama kada se postavljaju pitanja vladi, ministri podnose kvartalne izveštaje resornim skupštinskim odborima i, kako se navodi, vlada je „predstavila godišnji program

Kako skupština ostvaruje svoju nadzornu ulogu ako rezultate poredi sa planom koji nije javno objavljen?



rada za 2013 godinu". Iako je vlada krajem decembra saopštila da je usvojila i Plan rada za 2014. godinu, koji sadrži, kako su mediji preneli, „precizne planove rada ministarstava“, taj dokument se ne može naći ni na sajtu vlade ni na sajtu parlamenta, i nije poznato da ga je parlament razmatrao. Postavlja se pitanje kako skupština ostvaruje svoju nadzornu ulogu ako rezultate poredi sa planom koji nije javno objavljen. Odgovor je jednostavan – poslanici u plenumu uopšte ne diskutuju o godišnjem izveštaju o radu vlade.

Parlament ne diskutuje ni o izveštajima revizora i ne prati sprovođenje preporuka nezavisnih tela.

To je uočeno i u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, u kojoj se navodi da je „neophodno urediti postupak nadzora nad sprovođenjem zaključaka koje je Narodna skupština donela, uz mogućnost preduzimanja mera u slučaju da zaključci nisu sprovedeni bez opravdanih razloga“.

I dok parlament ima resurse, ali ih ne koristi, nadzorni organi, kao što su nezavisna tela, često nemaju dovoljno resursa – nemaju dovoljno zaposlenih, nemaju prostorije u koje bi smestili zaposlene, nemaju budžete iz kojih bi platili stručnjake.

Da bi organi javne vlasti mogli efikasno da budu nadzirani, oni moraju da imaju jasno utvrđene zadatke, kao i da izrađuju planove rada i izveštaje o radu koji su sa tim planovima uporedivi. I pored obaveze nekih organa javne vlasti da izrađuju planove rada i obaveze većine organa da podnose izveštaje o radu, često nije precizno definisano šta sve ovi planovi i izveštaji moraju da sadrže, na koji način se razmatraju i kada, i kakve su posledice ako se ne izrade.



Neka od pravila nadzora u oblasti koja je izuzetno podložna korupciji, u sektoru javnih preduzeća, propisana su Zakonom o javnim preduzećima koji je na snazi od decembra 2012. godine. Zakon se, međutim, selektivno primenjuje, nadzorni odbori u velikom broju javnih preduzeća nisu formirani na način propisan zakonom, a i tamo gde su formirani nije bilo slučajeva da su ukazivali na probleme u funkcionisanju tih preduzeća.

Naročito važan aspekt nadzora odnosi se upravo na oblast javnih finansija i raspolaganja javnom imovinom. Važno je i da mediji i građani budu zainteresovani da se uključe u nadzor i kontrolu, posebno u oblasti trošenja budžeta. Svako ko živi u soliteru pažljivo će pratiti šta će predsednik Saveta zgrade učiniti sa novcem prikupljenim za krećenje haustora, da li će tih 1.000 dinara koje je dao svaki stanar upotrebiti da se okreči stepenište ili stan predsednika. Istovremeno, građani su često nezainteresovani da isprate šta se dešava sa hiljadama dinara koje svakodnevno daju državi kroz PDV, doprinose na plate, druge poreze i takse.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Nadzor i kontrola trošenja budžetskih sredstava.



>> Sticanje bogatstva na nezakonit način, mimo i nasuprot zakona i propisa. <<

Nelegalno bogatstvo može da se stekne krađom, otimačinom, uzurpacijama, ratnim profiterstvom, finansijskim mahinacijama, na osnovu monopolskih pozicija, neplaćanjem dažbina, такси i poreza, trgovinom ljudima, proizvodnjom, prodajom i trgovinom materijala koji su zbog društvene opasnosti i štetnosti zabranjeni, poput droge, odnosno ograničeni u lične svrhe, kao što je oružje. Da bi ova pojava bila sprečena, potrebno je doneti Zakon o poreklu imovine prema kojem je moguće oduzeti nelegalno stečenu imovinu. To je i najbolji način da se zaustavi korupcija. Jer, nelegalno stečena imovina najčešće je koruptivnog porekla i pomoću nje se održava, širi i razvija ova razorna društvena pojava.

Donošenjem Zakona o poreklu imovine, uz efikasnu i brzu primenu, na pravi način bi bila zaustavljena i onemogućena korupcija. Zakon o poreklu imovine je primarni i temeljni zakon u okviru sistemskih antikoruptivnih zakona. Svi drugi sistemski antikoruptivni zakoni bez tog zakona ne mogu na valjan i efikasan način da budu primenjeni. Donošenjem Zakona o poreklu imovine bilo bi omogućeno da i ono što je u protekle dve decenije stečeno na koruptivan način bude preispitano i oduzeto. Tim zakonom bila bi namirena jedna od najznačajnijih vrednosti za život u organizovanim društvima i državama, a to je pravda. Donošenje Zakona o poreklu imovine ne bi povredilo jedno staro pravno pravilo – nedozvoljenost retroaktivnosti njegovog delovanja. Taj zakon bi trebalo da bude tako formulisan da se oduzme sve stečeno na nelegalan način, uzurpacijama, ratnim profiterstvom,

Potrebno je doneti Zakon o poreklu imovine prema kojem je moguće oduzeti nelegalno stečenu imovinu.



finansijskim mahinacijama, lopovlukom i otimačinom. Zakonom bi bilo predviđeno oduzimanje imovine svakom ko nema dokaze o načinu na koji je stekao imovinu, a on zbog toga ne bi snosio nikakvu sankciju – od prekršajne do krivične. To bi bilo po formuli: da je nešto upalo u njegovo dvorište, a to nije njegovo i da je zaboravio da to prijavi nadležnim državnim organima. Za sve buduće slučajeve posle donošenja zakona važile bi i sankcije koje proizlaze prema težini dela, zavisno od načina na koji je imovina nezakonito stečena.

Primena zakona trebalo bi da bude razrađena jer je naša zemlja u okolnostima gde je nelegalno sticanje imovine poprimilo ogromne razmere. Najpre bi u prvih šest meseci trebalo proveriti imovinu državnih organa koji bi sprovodili taj zakon (specijalnim jedinicama za borbu protiv korupcije u okviru policije, specijalnim odeljenjima u okviru tužilaštva i sudovima). U sledećih šest meseci trebalo bi proveriti imovinu 600 najbogatijih ljudi u Srbiji koji su imovinu stekli devedesetih godina u okolnostima ratova i velikih uzurpacija. Reč je o spisku uzurpatora kog su sačinile zapadne zemlje krajem devedesetih godina i taj spisak bi, eventualno, na osnovu relevantnih podataka, mogao da bude i proširen. Potom bi, u narednih godinu dana, bila ispitana imovina njihovih pomagača, s njima poslovno povezanih. Smatra se da bi u prve dve godine bilo preispitano oko 30.000 učesnika u raznim vrstama nelegalnog sticanja imovine. Potom bi zakon važio za sve građane i svi čija bi se imovina naglo uvećavala bili bi redovno preispitivani.

Zakon o poretku imovine je primarni i temeljni zakon u okviru sistemskih antikoruptivnih zakona.



Za dalje funkcionisanje tog zakona izuzetno je važno funkcionisanje poreske službe. Taj zakon bi obeshrabilo sve koji bi se upustili u koruptivnu zloupotrebu položaja i funkcija. Primenom tog zakona Srbija bi svela korupciju u granice koje ne ugrožavaju sigurnost i stabilnost funkcionisanja građana, odnosno društva i države. Svetska iskustva pokazuju da se sigurnost i stabilnost ne može ugroziti ako je u zemlji korupcija između tri i pet odsto.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Nelegalno bogaćenje.



NEPOTIZAM I KRONIZAM

>> **Korišćenje funkcije i položaja kako bi se obezbedile povlastice i funkcije rođacima i prijateljima.** <<

Zakon zabranjuje funkcioneru da koristi javnu funkciju za sticanje bilo kakve koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice. Pri tome, povezana lica su tako široko definisana – od supružnika, preko srodnika, pa do „svakog drugog pravnog ili fizičkog lica koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa funkcionerom” – da zakon jednom od svojih osnovnih antikorupcijskih odredbi iz oblasti sukoba interesa jasno zabranjuje bilo kakav oblik nepotizma i kronizma.

Nepotizam je već ušao u politički rečnik u Srbiji, dok je kronizam, iako jednako prisutan u miljeu u kojem se „povlače” veze, kao termin manje poznat (od engleskog sleng termina „crony” – „ortak”). Ono što brine jeste činjenica da se nepotizam i kronizam prepoznaju kao negativne pojave, ali se često i tolerišu. Kako pokazuju istraživanja javnog mnjenja o korupciji, i sami građani koji se žale na nepotizam neće propustiti priliku da „preko reda” završe posao za sebe. A i to je kronizam.

Najopasniji oblik nepotizma i kronizma svakako je zapošljavanje rođaka, drugara i kumova u organima javne vlasti. U praksi su se u Srbiji u organima javne vlasti dešavale situacije kakve se retko viđaju i u porodičnim firmama. Karakterističan slučaj bio je dekan Medicinskog fakulteta u Nišu Milan Višnjić koji je na fakultetu zaposlio nekoliko srodnika u toku 2010. i 2011. godine – sina i kćerku, zeta i zetovu majku. Zbog sumnje da je stekao imovinsku korist za povezana lica i tako doveo u sumnju poverenje građana u savesno i odgovorno

I sami građani koji se žale na nepotizam neće propustiti priliku da „preko reda” završe posao za sebe.



vršenje javne funkcije i da o tome, kao sumnji u postojanje sukoba interesa, nije obavestio svog pretpostavljenog i Agenciju, pokrenut je postupak koji je rezultirao preporukom za razrešenje sa javne funkcije. Savet fakulteta je odbio da sprovede rešenje Agencije, a kao vrhunac, u januaru 2013. godine, Višnjić je najavio kandidaturu za predsednika Saveta fakulteta. U međuvremenu je Prekršajni sud Višnjića kaznio sa 60 hiljada dinara.

Nepotizmom se pre Agencije bavio i Republički odbor za rešavanje sukoba interesa. To telo je 2009. godine zahtevalo da se Milan Dacić smeni sa funkcije direktora u Republičkom hidrometeorološkom zavodu jer je svoju ženu Mirjanu Atanacković-Dacić zaposlio u Zavodu da obavlja povremene i privremene poslove tokom 11 meseci, za platu od 30.000 dinara. Imala je pravo i na troškove prevoza za dolazak i odlazak s posla, kao i za službena putovanja u zemlji. Dacić je sa svojom suprugom sklopio dva ugovora, jedan za drugim, za isti posao.

Nepotizam nije nešto što nastaje samo kršenjem zakona – nepotizam i kronizam se mogu ozakoniti. Tako je Skupština Srbije u maju 2009. godine usvojila izmene Zakona o spoljnim poslovima koje omogućavaju ministru da bez bilo kakvog konkursa zaposli pet odsto od ukupnog broja zaposlenih u ambasadi ili konzulatu, na period do četiri godine, i da im pri tom miruje radni odnos gde god da su radili pre nego što ih je šef diplomatije udomio u ambasadi. Opozicija je tada oštro kritikovala zakon, prednjačila je Srpska Napredna Stranka (SNS), ali zakon važi i danas, kada je SNS na vlasti.

Pogledajte [TV epizodu](#) i poslušajte [radio emisiju](#) iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Nepotizam i kronizam.



ODGOVORNOST U RADU FUNKCIONERA I INSTITUCIJA

>> **Spremnost funkcionera i državnih službenika da snose posledice za svoj rad ili propust, kao i da poprave ili nadoknade eventualnu štetu nastalu u vezi sa svojim činjenjem ili nečinjenjem.** <<

Odgovornost u radu funkcionera i institucija sastoji se u odgovornom obavljanju profesionalnih poslova i podrazumeva istinoljubivost, tačnost, poštenje, nepristrasnost, pravednost, disciplinu, racionalnost, efikasnost, uljudnost, pridržavanje zakona i propisa, eliminisanje bilo kojeg oblika diskriminacije. Svaka odgovornost, pa i profesionalna, temelji se na pojedinačnoj odgovornosti. Odgovornog pojedinca odlikuje odgovorno delovanje i ponašanje prema sebi, bližnjima, drugima, profesiji, prirodi, užim grupama i celokupnoj zajednici, odnosno državi. Pored lične odgovornosti, svaki funkcioner ima i odgovornost koja proističe iz položaja na kojem se nalazi. Tako je on dvostepeno odgovoran: kao pojedinac i kao čovek koji obavlja javnu funkciju. Samo sa odgovornim pojedincima moguće su odgovorne institucije; bez njih su nezamislive. Drugim rečima, odgovornost institucije počiva na odgovornom delovanju i ponašanju zaposlenih u njoj.

Pored lične odgovornosti, svaki funkcioner ima i odgovornost koja proističe iz položaja na kojem se nalazi.



Moralno odgovoran pojedinac razlikuje subjektivnu i objektivnu odgovornost. Subjektivna odgovornost pripada njegovom ličnom delovanju i ponašanju. Objektivnu odgovornost prihvata kao proizvod položaja koji zauzima u grupi, profesiji, društvu i politici. Za svaki od ovih položaja preuzima odgovornost ako je na vodećem ili rukovodećem mestu. U okviru objektivne odgovornosti je i komandna odgovornost. Pojedinac je po ovoj odgovornosti odgovoran za naredbe i odluke koje donosi, koje ostavljaju posledice, iako ih on lično ne sprovodi. Ta vrsta pojedinačne moralne odgovornosti pripada odgovornosti odgovornog.

Odgovornost u radu podrazumeva i pravnu odgovornost koja se može sankcionisati disciplinski, prekršajno i krivično. U moralnom smislu, odgovornost pojedinca podrazumeva da, ako je na funkciji koju obavlja počinio grešku koja nije izazvala konkretne posledice, podnese ostavku. Ostavka je uvek neopoziva. Za neodgovornost koja nije izazvala konkretne posledice, ali je štetna, institucija može da upotrebi prikladno sredstvo – smenu.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Odgovornost u radu funkcionera i institucija.



>> Prelazak funkcionera iz javnog u privatni sektor, njegovo zapošljavanje, odnosno poslovna saradnja sa privrednim subjektima ili međunarodnim organizacijama čija delatnost je u vezi sa funkcijom koju je prethodno vršio. <<

Pantoflaža u bukvalnom prevodu znači „obuvanje papuča“. U anglosaksonskom sistemu poznatija je kao „sistem rotacionih vrata“ i poslednjih godina se identifikuje kao jedna od oblasti koje nose izuzetan rizik od korupcije.

Kod nas je, kao potpuno nov pojam u oblasti sukoba interesa, uveden Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije 2010. godine. U Zakonu se ta pojava naziva „Zabrana zasnivanja radnog odnosa ili poslovne saradnje po prestanku javne funkcije“, a reč je o praksi sa kojom smo se sretali prethodnih godina – da funkcioner po prestanku funkcije pređe u firmu koja posluje u oblasti kojom se bavio na javnoj funkciji, sa kojom je poslovao ili čije je poslovno okruženje uređivao svojim odlukama. U godinama koje su prethodile usvajanju Zakona bilo je nekoliko karakterističnih primera – pomoćnik ministra energetike obreo se u privatnoj firmi koja se bavi energetikom, a pomoćnik ministra finansija koji se bavio akciznom politikom prešao je da radi u duvansku industriju. Nakon početka rada Agencije bilo je prelazaka koji su izazvali pažnju javnosti – Radovan Jelašić prešao je po završetku funkcije guvernera Narodne banke Srbije u Unikredit banku u Beču. Agencija za borbu protiv korupcije je 2010. godine zaključila da to nije sporno jer je Unikredit banka Beč posebno pravno lice

***Bivši funkcioner
može biti samo
novčano kažnjen
za kršenje
odredaba o
pantoflaži.***



u odnosu na Unikredit banku koja posluje u Srbiji, iako je srpska banka deo Unikredit grupe.

Među funkcionerima koji nisu tražili saglasnost i protiv kojih je Agencija vodila postupak bilo je nekoliko državnih sekretara i pomoćnika ministara koji su prihvatili poslove u privatnim firmama koje se bave poslovima iz oblasti kojom se bavilo ministarstvo u kojem su radili.

Od članova Vlade Srbije iz perioda 2008-2012. do druge polovine 2013. godine, saglasnost su tražili (i dobili) Božidar Đelić za nekoliko aranžmana sa međunarodnim finansijskim institucijama, Petar Škundrić za posao predsednika Nacionalnog naftnog komiteta Srbije i bivši premijer Mirko Cvetković za „učešće na seminaru o privatizaciji za potrebe administracije Belorusije“.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje da funkcioner kome je prestala javna funkcija dve godine po prestanku funkcije ne može da zasnuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa funkcijom koju je funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije. Funkcioner kome je prestala javna funkcija dužan je da, pre zasnivanja radnog odnosa, odnosno poslovne saradnje, zatraži saglasnost Agencije, koja je dužna da odluči po zahtevu u roku od 15 dana.

Zabrana se ne odnosi se na funkcionera izabranog neposredno od građana – na odbornike, poslanike, predsednika.

Slabost zakonskog okvira je u činjenici da bivši funkcioner može biti samo novčano kažnjen za kršenje odredaba o pantoflaži – 50.000



do 150.000, pravno lice 200.000 do 2.000.000 dinara, a odgovorno lice u pravnom licu takođe 50.000 do 150.000 dinara. To su skromni iznosi za slučaj da funkcioner prelazi u moćnu korporaciju za čije je potrebe radio dok je obavljao funkciju.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Pantoflaža.



PERCEPCIJA KORUPCIJE

>> **Viđenje, najčešće građana ili poslovnog sveta, o rasprostranjenosti korupcije u društvu.** <<

Istraživanja u kojima se istražuje percepcija daju sliku o tome koliko u nekom društvu ima korupcije. Ipak, ta slika često odudara od stvarnosti. U društvu u kome je korupcija tabu tema, o njoj se neće mnogo pričati, pa će možda i percepcija biti manja. U državi u kojoj je počeo ozbiljan obračun sa korupcijom, ta tema će biti prisutna u medijima, pa će i građani možda imati osećaj da korupcije ima više nego što je to slučaj u stvarnosti.

Postoje i predrasude i uvrežene slike, ali i neke specifične situacije koje dovode do porasta percepcije u odnosu na stvarno stanje. Tako će gotovo svako ko izgubi parnicu tvrditi da je sudija korumpiran, a stranke koje advokat „nasanka” tvrdeći da mora da im naplati dodatnu „tarifu” kako bi podmitio nekog u sudu čvrsto će verovati da je pravosuđe a ne advokatura korumpirano.

Ipak, istraživanja daju osnovnu sliku o stanju korupcije, ili barem okvir za sliku. Da bi slika bila potpuna, potrebno je podatke o „utisku” uporediti sa stvarnim iskustvima i stavovima ispitanika o korupciji i sve to konačno ukrstiti sa merama koje se preduzimaju za suzbijanje korupcije – kako onim represivnim (koje značajno mogu da utiču na percepciju), tako i sa onim dugotrajnim preventivnim (koje se manje vide) i edukativnim (koje će delovati na ispitanike kako bi bolje prepoznali korupciju i antikorupciju).

Istraživanja daju osnovnu sliku o stanju korupcije, ili barem okvir za sliku.



Važno je, naravno, i kako mediji interpretiraju istraživanja o percepciji. Loše interpretirana ali mnogo puta ponovljena percepcija korupcije stvoriće sliku koja odstupa od stvarnosti: ako 80 odsto ispitanika smatra da u nekom segmentu društva (zdravstvo ili sudstvo) ima korupcije, (pogrešno) tumačenje da je 80 odsto lekara (ili sudija) korumpirano učvrstiće i one koji nemaju direktna iskustva sa korupcijom u uverenju da je taj segment korumpiran, a svako sledeće istraživanje predstavljaće sliku koja je sve više iskrivljena u odnosu na stvarno stanje.

Šta kažu dosadašnja istraživanja? Rezultati Globalnog barometra korupcije Transparency International-a za 2012/13, u delu koji se odnosi na Srbiju, pokazuju da građani misle da se nivo korupcije smanjio, a istovremeno se beleži značajan porast učestalosti podmićivanja.

Takođe, u porastu je i percepcija korumpiranosti pojedinih institucija – više od polovine građana smatra ekstremno korumpiranima političke stranke, pravosuđe, javne službenike i zdravstvene službe.

Ovaj paradoks se objašnjava time da je utisak građana o opštem nivou korupcije zasnovan na činjenici da je u doba ispitivanja započeto nekoliko važnih istraga (otvorene, odnosno nastavljene istrage o „24 slučaja“) i da rezultati predstavljaju više odraz nade u promenu stanja nego odraz stvarne situacije.

Takav utisak i varljivost percepcije potvrđuju i šestomesečna istraživanja koja je radio Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID) za potrebe Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP). Nakon ogromnog rasta poverenja u državne organe i njihovu spremnost da se izbore sa korupcijom, krajem 2012. godine, što je praćeno visokim procentom onih koji su verovali da će se nivo korupcije smanjiti, ti brojevi stagniraju i zatim opadaju u narednim istraživanjima.



Percepcija o korupciji veća je od njene stvarne rasprostranjenosti. Naime, iako podaci o broju građana koji su davali mito pokazuju da je to činio relativno veliki broj njih (u različitim istraživanjima taj procenat varira između 13% i 17 %), ipak je reč o izrazitoj manjini, dok je percepirana korumpiranost pojedinih institucija i sektora bliža maksimumu.

Prema kompozitnom Indeksu percepcije korupcije Transparency International-a, Srbija je 2013. godine zabeležila rast indeksa sa 39 na 42, pa je napredovala i na tabeli, sa 80. na 72. mesto.

Stručnjaci procenjuju da je u ovom slučaju percepcija uticala na promenu u realnom životu, odnosno oštra retorika protiv korupcije i pojedine akcije represivnih organa uticali su u određenoj meri na smanjenje korupcije u javnim službama sa kojima u kontakt dolaze potencijalni investitori čija je ocena od značaja za formiranje indeksa.

Po percepciji o korupciji, Srbija (koja deli poziciju sa BiH) je najlošije rangirana zemlja bivše Jugoslavije – pet mesta iza Crne Gore i Makedonije, 15 mesta iza Hrvatske i 29 iza Slovenije.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Percepcija korupcije.



>> Sve što funkcioner dobije bez naknade u vezi sa obavljanjem svoje funkcije. <<

Poklon može biti znak pažnje, čista kurtoazija, ukorenjeni kulturni obrazac, ali i uvod u korupciju. Zbog toga je važno regulisati pitanje poklona koje funkcioneri primaju – šta im je uopšte dozvoljeno da prime, šta smeju da zadrže, kako vode evidenciju, kome to prijavljuju i, što je najvažnije, kako javnost može da proveri da li je funkcioner prijavio sve što je dobio.

Kao što, prema dobro poznatom ekonomskom principu, „nema besplatnog ručka“, tako se kao pokloni tretiraju i ručak i „besplatne karte“ za utakmicu i „besplatno promotivno“ putovanje, školovanje, stipendija. I to su često nedozvoljeni pokloni.

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije propisuje da je poklon „novac, stvar, pravo i usluga izvršena bez odgovarajuće naknade i svaka druga korist koja je data funkcioneru ili povezanom licu u vezi s vršenjem javne funkcije“.

Zakon definiše dve posebne kategorije – „protokolarni poklon“ je poklon koji funkcioner primi od strane države, njenog organa ili organizacije, međunarodne organizacije ili stranog pravnog lica, koji je primljen prilikom službene posete ili u drugim sličnim prilikama, i „prigodni poklon“, koji je u praksi isto što i protokolarni, samo što poklonodavac nije strana država ili njen organ.

Funkcioner ne sme da primi poklon u vezi sa vršenjem javne funkcije, izuzev protokolarnog ili prigodnog poklona, ali ni tada ako je u novcu i hartijama od vrednosti.

Kao pokloni se tretiraju i ručak i „besplatne karte“ za utakmicu i „besplatno promotivno“ putovanje, školovanje, stipendija.



Što se postupanja sa poklonima tiče, funkcioner je dužan da protokolarni poklon preda organu nadležnom za postupanje sa imovinom u javnoj svojini, izuzev ako vrednost poklona ne prelazi 5% prosečne mesečne zarade bez poreza i doprinosa u Republici Srbiji, odnosno oko 18 evra. Isto važi i za prigodni poklon – funkcioner ne sme da zadrži prigodni poklon čija vrednost prelazi 5% prosečne mesečne zarade, odnosno prigodne poklone primljene u toku kalendarske godine čija ukupna vrednost prelazi iznos od jedne prosečne zarade (oko 360 evra).

Iz ovih zakonskih definicija nameće se jedno važno pitanje – kako odrediti da li je poklon primljen „u vezi sa vršenjem javne funkcije”? Za određivanje da li poklon spada u tu kategoriju može se ceniti od koga je funkcioner primio poklon, da li ga je primio na radnom mestu, dok je obavljao dužnost i konačno, što je možda i najjednostavnije i najefikasnije merilo – da li bi ga dobio da nije na funkciji koju obavlja.

U javnosti se donekle razvila svest o dozvoljenom i nedozvoljenom poklonu, ali se još uvek malo pažnje obraća na poklone koji su najčešći ukazatelji na korupciju – putovanja, stipendije i sl. Još uvek nema slučajeva da građani ili predstavnici opozicije prijavljuju Agenciji, na osnovu uvida u javnu evidenciju, da su uočili da je funkcioner u njihovoj lokalnoj sredini propustio da prijavi neki poklon.

Koliko se danas daleko odmaklo u poimanju poklona može se videti kada se podsetimo slučaja iz 2004. godine, kada je ministar Velimir Ilić putovao na Olimpijske igre u Atinu o trošku „sponzora”. Ministar je pokazao toliko nerazumevanja za sukob interesa da je javno izjavio da ne zna ko mu je platio put jer je u svom kabinetu imao nekoliko ponuda pa je prihvatio jednu od njih. Danas veliki broj funkcionera prijavljuje i mnogobrojne flaše vina koje dobiju na poklon.



Činjenica je, međutim, da se u registru ne može naći veliki broj funkcionera za koje je, u najmanju ruku, neobično da nisu nikada dobili makar neki protokolarni poklon. Dragan Marković Palma, koji redovno prima predstavnike partnera iz inostranstva i koji se javno hvalio da je odbio sat „Roleks” koji je potencijalni investitor želeo da mu pokloni, nije dobio (ili prijavio) ništa, čak ni protokolarni ili prigodni poklon. Marković nije jedini. Veliki broj predsednika opština i gradonačelnika ne mogu se naći u registru Agencije – tako, na primer, poklone u 2012. godini nisu dobijali (ili ih nisu prijavljivali) ni gradonačelnik Novog Sada Miloš Vučević, ni gradonačelnik Subotice Modest Dulić.

Naravno, nije ključno pitanje da li je neko prijavio ili je zaboravio da prijavi rokovnik, kravatu i flašu vina, već kolika je svest u javnosti (među građanima, medijima, političkim protivnicima) o značaju ove oblasti i koliko će svi oni, uz te protokolarnе i prigodne poklone, pratiti i javno ukazivati ukoliko se desi da funkcioner primi (ili postoji sumnja da je primio) nedozvoljeni poklon. A funkcionere zakon obavezuje da o svakom poklonu „u vezi sa vršenjem javne funkcije” obaveste organ u kojem vrše javnu funkciju, a organ o tome vodi evidenciju. Kopija evidencije za prethodnu godinu se do 1. marta predaje Agenciji, a ona ih do 1. juna objavljuje (odnosno ažurira) na svom sajtu. Upravo je javnost podataka o poklonima najbolji mehanizam za utvrđivanje toga da li je neki funkcioner propustio da prijavi da je primio poklon. Malo je verovatno da će Agencija sama imati saznanja da je neki funkcioner u Srbiji primio poklon tokom javne manifestacije, da ga je neko preduzeće koje posluje sa njegovim organom vodilo na ručak ili na put, ako to Agenciji ne prijave oni koji mogu imati saznanja – javnost, mediji ili učesnici javnog i političkog života u tom mestu.

Zabrana prijema poklona odnosi se i na povezana lica, pa se ne bi smelo desiti da neko ko posluje sa organom u kojem je neko funkcioner „počasti” dete tog funkcionera stipendijom ili njegovu suprugu putovanjem.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije”, na temu – Poklon.



PREDSTAVKA

>> Pisani dokument u kojem pravna i fizička lica, na osnovu argumenata, ukazuju na koruptivna dela ili iznose sumnje u koruptivne radnje. <<

Agencija za borbu protiv korupcije može od podnosioca predstavke da zatraži dodatne informacije, objašnjenja i dokumentaciju. Predstavke se u Agenciji razmatraju i na osnovu njih se traže dodatne informacije, objašnjenja i dokumentacija koja se odnosi na pojedince u državnim organima koji se sumnjiče ili optužuju za koruptivna dela. Na osnovu pribavljenih informacija i dokumentacije, Agencija je dužna da odgovori podnosiocu predstavke o ishodu postupka po predstavci. Na osnovu predstavke čiji su dokazi provereni, Agencija može da predloži tužilaštvu pokretanje krivičnog postupka.

Da bi bio ojačan značaj predstavki, odnosno da bi bili ohrabreni svi koji ih podnose, potrebno je da one budu što pre proverene i na osnovu toga potkrepljene materijalnim činjenicama, a potom da u razumnom roku budu procesuirane. Zaposleni u državnim organima i institucijama i građani gube poverenje u ovaj način razotkrivanja koruptivnih radnji ako predstavke nisu brzo i efikasno razmatrane. Ovaj oblik borbe protiv korupcije trebalo bi da dobije veliki značaj i ulogu. Ako bi se preko njega steklo poverenje, takav oblik borbe protiv korupcije delovao bi preventivno. Iskustva u protekloj deceniji pokazala su da nadležni organi

Da bi predstavka dobila značaj potrebno je, a to je pokazalo i iskustvo najrazvijenijih zemalja, doneti Zakon o uzbunjivaču.



nisu reagovali ili to nisu činili na vreme i ovaj oblik otkrivanja koruptivnih delovanja prilično je kompromitovan. Predstavke su često završavale u fiokama onih kojima su poslate ili su oni koji je trebalo da ih obrade obavestavali učesnike zloupotreba, koji bi se potom teško obračunavali sa podnosiocima predstavki.

Jedan od najdrastičnijih primera je afera naplate drumarine na autoputu, kada je otkrivena „drumska mafija“ (organizovani oblik kriminala). Goran Milošević, koji je prijavio aferu i dao čvrste materijalne dokaze o zloupotrebama prilikom naplaćivanja, izgubio je posao i prošao kroz pravu životnu golgotu. Na uporno insistiranje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti da Milošević bude vraćen na posao, on je vraćen tek posle tri godine, a onda je u preduzeću „Putevi Srbije“ doživeo od kolega još veće neprijatnosti. U izjavi listu „24 sata“ 8. aprila 2013. godine, on je rekao da slučaj nikada ne bi prijavio da je znao šta će mu se sve dogoditi i kako je svoju porodicu i sebe doveo u veliku egzistencijalnu neizvesnost, da se ne govori o duševnim patnjama kroz koje je prošao, odnosno neodgovornosti koju je počinio u odnosu na svoju porodicu.

S jedne strane, predstavka je jedno od najznačajnijih sredstava u borbi protiv korupcije, a s druge strane, ako se kompromituje, ona obeshrabruje sve koji bi se odgovorno ponašali u državnim organima i ustanovama, kao i građane. Da bi predstavka dobila značaj, potrebno



je, a to je pokazalo i iskustvo najrazvijenijih zemalja, doneti Zakon o uzbunjivaču. Tim zakonom štiti se onaj koji podnosi predstavku od mogućeg šikaniranja i svih posledica koje mogu da proizađu po njega i njegove najbliže.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Predstavka.



PREVENCIJA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

>> Otkrivanje i otklanjanje slabosti u sistemu koje dovode ili mogu dovesti do korupcije.<<

Svrha prevencije jeste sprečavanje da se funkcioner ili državni službenik nađe u situaciji da može da ostvari korist od korupcije, a da mu pri tome izazov i profit od tog „aranžmana“ predstavljaju dovoljan podsticaj da prevaziđe strah da će biti otkriven i kažnjen. Rizik od upuštanja u korupciju biće manji ako postoje slabosti u propisima i procedurama koje obezbeđuju odgovornost funkcionera i slabosti u načinima i metodama za otkrivanje korupcije. Prevencijom se otkrivaju i otklanjaju te slabosti i problemi u sistemu (propisima, organizaciji, procedurama).

Prevencija, međutim, u širem smislu uključuje i preostala dva temelja za suzbijanje korupcije – represiju i edukaciju. Edukacijom se razvija svest o štetnosti korupcije i pogubnim posledicama koje donosi, dok se represijom potencijalni učesnici koruptivnih procesa odvraćaju od toga da se u njih upuste, kako i sami ne bi bili sankcionisani.

Postoji još jedna tesna veze represije i prevencije – ukoliko posle represivne akcije (otkrivanja korumpiranih funkcionera, službenika ili bilo kojih drugih osoba, uključujući i one u privatnom sektoru) ne usledi preventivna aktivnost, ostavlja se veliki rizik da će mesta uklonjenih (uhapšenih, osuđenih) zauzeti novi ešalon osoba spremnih da se upuste u korupciju, koji veruju da će biti „spretniji“ i da neće biti otkriveni. Korupcija

Neophodno je istražiti mehanizme, propise, procedure, koji su omogućili da se slučaj korupcije desi.



će, možda, zbog prethodnog iskustva biti skuplja (iznos mita će se povećati zbog rizika), ali neće biti suzbijena. Da bi se to desilo, neophodno je istražiti mehanizme, propise, procedure, koji su omogućili da se slučaj korupcije desi i da se ti sistemski nedostaci otklone.

Za preventivnu delatnost u Srbiji u prvom redu je zadužena Agencija za borbu protiv korupcije. Među njenim brojnim nadležnostima (prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije ukupno ih je 20) upravo su analiza propisa i inicijative za njihove izmene, briga o planovima integriteta, rešavanja sukoba interesa funkcionera, vođenje registara, među kojima su registar imovine i prihoda funkcionera i katalog poklona koje funkcioneri primaju. Sam Zakon ima posebno poglavlje o prevenciji i tu se govori o ulozi Agencije u nadziranju sprovođenja Strategije i Akcionog plana, pripremi i sprovođenju antikorupcijske obuke, rešavanju predstavki, istraživanjima i međunarodnoj saradnji.

Svaka od ovih oblasti ima svoje bitno mesto u sistemu prevencije. Tako, na primer, funkcioner sigurno neće prijaviti da je dobio na poklon putovanje „u znak zahvalnosti“ od nekog partnera kome je „nešto učinio“, ali će javnost, mediji ili politički protivnici moći u katalogu da provere da li je prijavio putovanje na kojem je bio, te bi istraga koja bi usledila mogla da ukaže na to od koga je dobio neprijavljeni poklon, zbog čega, i da li se tu krije i krivično delo.

Prevencijom se, pored Agencije, bave i drugi organi ili organizacije. Savet za borbu protiv korupcije osnovan je kao prvenstveno preventivno telo čija je uloga bila da Vladi Srbije ukazuje na propuste u propisima. Ombudsman, u oblasti dobre uprave, i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, u oblasti transparentnosti, imaju ogroman značaj za sprečavanje korupcije. Odgovorni mediji morali bi da postavljaju pitanja u vezi sa sistemskim problemima u borbi protiv korupcije i da edukuju građane i na taj način deluju u sistemu prevencije, dok su nevladine organizacije već prepoznate kao karika u tom sistemu.



Zanimljiva su i uporedna iskustva sa prevencijom. Postoje sistemi u kojima se prevencija bazira upravo na koordinaciji, analizi, kao što je francuska Centralna služba za prevenciju korupcije. U Britaniji i zemljama Komonvelta prevencija korupcije često podrazumeva i represivne mere – britanski zakon još iz 1889. (The Public Bodies Corrupt Practices Act) propisao je da je podmićivanje (davanje ili primanje mita) funkcionera ili državnog službenika krivično delo. Indijski Zakon o sprečavanju korupcije ustanovljava specijalnog sudiju koji sudi službenicima za dela korupcije. Zakon kriminalizuje i koruptivno obećanje neke koristi a u vezi sa delovanjem javnog organa. U anglosaksonskom sistemu, tela (komisije) koja sprovode propise o sprečavanju korupcije i brinu o prijavljivanju prihoda i imovine funkcionera i službenika imaju i izvesne istražne mogućnosti, iako krivično procesuiranje ostaje u rukama tužilaštva.



SUKOB INTERESA

>> Situacija u kojoj funkcioner ima privatni interes koji može da utiče na njegovo postupanje u obavljanju javne funkcije, na način koji ugrožava javni interes. <<

Sukob interesa sam po sebi nije korupcija u najužem smislu tog pojma, niti krivično delo, ali širom otvara vrata zloupotrebi javnih resursa, zloupotrebi položaja, podmićivanju. Zbog toga je sprečavanje sukoba interesa važan mehanizam za sprečavanje korupcije.

Nije neophodno da privatni interes utiče na postupanje funkcionera da bi došlo do sukoba interesa i da bi bilo ugroženo poverenje građana u odgovorno obavljanje vlasti. Dovoljno je da postoji situacija u kojoj bi privatni interes „mogao da utiče” ili čak samo da „izgleda da utiče”.

Sa sukobom interesa usko su povezani i pojmovi poklona funkcionerima, istovremenog obavljanja više javnih funkcija, vlasničkog udela i upravljačkih prava u firmama, upotrebe javnih resursa, nedozvoljenog uticaja, pantoflaže.

Sukob interesa je i ustavna kategorija – Ustav Srbije iz 2006. godine propisuje da „niko ne može vršiti državnu ili javnu funkciju koja je u sukobu sa njegovim drugim funkcijama, poslovima ili privatnim interesima”.

Sam pojam sukoba interesa u široj javnosti u Srbiji bio je gotovo nepoznat do prve decenije 21. veka, pa je tako, tokom 90-tih, premijer istovremeno bio generalni direktor firme koja je od države otkupljivala

Nikada se nije desilo ni da neki javni funkcioner primeni odredbu zakona koja ga obavezuje da o nedozvoljenom uticaju kome je izložen u vršenju javne funkcije odmah obavesti Agenciju.



pšenicu po ceni (ispod tržišne) koju je određivala vlada, a potom je izvozila po višoj ceni. Istovremeno, vlada je od firme na čijem je čelu bio premijer kupovala službene automobile.

Posle petooktobarskih promena otvara se nekoliko afera u kojima se naslućuje pojam sukob interesa – pojavljuju se optužbe da firme u vlasništvu ministara ili povezane sa njima posluju sa državom ili dobijaju povoljne kredite od Fonda za razvoj. Konačno je 2004. godine usvojen Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, a u januaru naredne godine počinje da radi Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa.

Odbor, koji nije imao dovoljno snažne sankcije na raspolaganju, i Zakon, koji nije predviđao javnost podataka o imovini, bili su dovoljni za vrlo mali napredak u regulisanju sukoba interesa. Toliko mali, da je Republički odbor 2009. godine preporučio vladi da razreši državne sekretare Slobodana Homena i Nebojšu Ćirića jer su pismom prosleđenim Vrhovnom sudu tražili da sudovi prekinu sva suđenja i zamrznu izvršenja pravosnažnih sudskih odluka koje se tiču radnih odnosa. Iako je Odbor zaključio da je time povređena zakonska odredba koja funkcioneru „zabranjuje da javnu funkciju koristi da bi uticanjem na odluku zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti ostvario korist sebi ili drugom, stekao neko pravo ili pogodnost, zaključio pravni posao ili na bilo koji način interesno pogodio sebi ili drugom“, vlada je, umesto da postupi po odluci Odbora, preuzela njegove nadležnosti, razmatrala slučaj i zaključila da zakon nije povređen.



Po usvajanju Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i sa početkom rada tog nezavisnog tela, koje je preuzelo nadležnost Republičkog odbora, ostvaren je novi napredak – dešava se da vlada, po preporuci Agencije, razreši državne sekretare koji su u sukobu interesa čak i pre okončanja drugostepenog postupka. Problemi se javljaju u drugoj oblasti – pojedini funkcioneri grčevito pokušavaju da zadrže više javnih funkcija tvrdeći da to nije sukob interesa. To ide tako daleko da se pojavljuju tumačenja da gradonačelnik nije javna funkcija jer „lokalna samouprava nije deo državne vlasti, nego civilnog sektora“. Istovremeno, javnost je nezadovoljna jer firme, u kojima su funkcioneri kao vlasnici preneli upravljačka prava, nesmetano posluju sa državom i ostvaruju ogromne zarade.

Neke zakonom regulisane odredbe u vezi sa sukobom interesa teško oživljavaju u praksi, kao što je odredba da funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera za promociju političkih stranaka i da je dužan da uvek nedvosmisleno predoči sagovornicima i javnosti da li iznosi stav organa u kojem vrši javnu funkciju ili stav političke stranke.

Nikada se nije desilo ni da neki javni funkcioner primeni odredbu zakona koja ga obavezuje da o nedozvoljenom uticaju kome je izložen u vršenju javne funkcije odmah obavesti Agenciju. Ili je Srbija toliko uređeno društvo da niko nikada nije pokušao da utiče na bilo kog od dvadesetak hiljada funkcionera da učini nešto što bi ugrozilo javni interes.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Sukob interesa.



SVRSISHODNOST TROŠENJA JAVNIH SREDSTAVA

>> Odgovorno, razumno, ekonomično i sa javnim interesom usklađeno zadovoljavanje potreba koje se finansiraju iz budžeta. <<

Svrsishodnost trošenja javnih sredstava je procena koja omogućava utvrđivanje primarnosti potreba koje se tim sredstvima zadovoljavaju. Sve potrebe za društvo i državu nemaju isti značaj. Zbog toga je potrebno utvrditi njihovu svrsishodnost, odnosno red kojim se zadovoljavaju. Na primer, potrebno je opremiti neku kancelariju u državnom organu ili kupiti automobil za funkcionera, ali preča je nabavka nekog medicinskog aparata neophodnog u lečenju građana ili vatrogasnih kola, ako nedostaju, ili dodatne količine hrane zbog mogućih češćih elementarnih nepogoda. To je razlog utvrđivanja prioriteta u zadovoljavanju potreba realizovanih iz budžeta, odnosno iz zajedničkog džepa svih građana.

Najčešći način zadovoljavanja potreba javnim sredstvima jesu javne nabavke. Da bi bile izbegnute nezakonite radnje prilikom javnih nabavki, potrebno je stalno praćenje njihove svrsishodnosti, koje pripada nezavisnom državnom organu – Državnoj revizorskoj instituciji. Dobar primer praćenja svrsishodnosti javnih nabavki za potrebe svih budžetski finansiranih institucija jeste švedski model.

Prilikom javnih nabavki potrebno je stalno praćenje njihove svrsishodnosti.



U Švedskoj je Revizorska institucija razrađena i ona zahvata kompletnu piramidu državne organizacije – od lokalnih zajednica, regiona, do centralnog nivoa države. U Švedskoj postoji 2.700 revizora. Partije koje učestvuju u vlasti, od lokalnog do centralnog nivoa, dužne su da pošalju na obuku 2.000 stručnih ljudi koji se specijalizuju za revizorski posao unutar partije i delova vlasti koje je partija dobila. Obuka traje šest meseci. To je unutrašnja revizija koja prati trošenje budžetskih sredstava i iz razloga racionalnosti i iz svrsishodnosti. Svaka opština u Švedskoj ima stručnog revizora koji pripada nezavisnom državnom revizorskom organu. Takođe, na nivou države postoji 300 revizora. Ova dobro razgranata revizorska mreža omogućava reviziju po završetku godine i tačno utvrđivanje da li su se poštovali principi bitni za korišćenje budžetskih sredstava: racionalnost i svrsishodnost u vezi sa potrebama i poslovima državnih organa i institucija.

Kod nas, nažalost, zbog ograničenosti kapaciteta revizorske službe, ona nije u stanju da na odgovarajući način prati svrsishodnost javnih nabavki, a posledica su česte zloupotrebe u sprovođenju javnih nabavki.

Pogledajte **TV epizodu** i poslušajte **radio emisiju** iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Svrsishodnost trošenja javnih sredstava.



TRANSPARENTNOST RADA ORGANA JAVNE VLASTI

>> Otvorenost, javnost rada, izloženost pogledu i kritici javnosti – kao jedna od najvažnijih brana korupciji. <<

U šalter sali sa više službenika koji mogu da prime predmet od stranke, gde su procedure i rokovi za dobijanje dokumenata objavljeni na vidnom mestu, mnogo je manja mogućnost za korupciju, nego u slučaju kada službenik, jedini koji je zadužen za „vaš slučaj“, prima stranke u kancelariji i sam procenjuje šta je sve od papira potrebno da bi se u roku, koji je samo njemu poznat, dobio traženi dokument. To je najjednostavnija ilustracija transparentnosti u praksi.

Čak i u odsustvu nekih drugih važnih mera, kao što su kontrola, sankcionisanje ili jasan sistem odgovornosti, transparentnost sprečava mnoge koji bi se inače upustili u korupciju da to i učine. Transparentnost nije ograničena na šaltere i „sitnu korupciju“, ona doprinosi tome da građani saznaju kako vlast ispunjava svoje obaveze i na koji način se troši novac poreskih obveznika. Kada su ti podaci poznati javnosti, moguće je postaviti pitanje političke, ali i krivične odgovornosti predstavnika te vlasti.

Jedno od važnih oruđa za transparentniji rad organa javne vlasti jeste Zakon o slobodnom pristupu informacijama, ali su to i informatori koje u skladu sa tim zakonom svi organi moraju da objavljuju i redovno ažuriraju. Primenom Zakona i podnošenjem zahteva može se u relativno kratkom roku doći do željene informacije, ali bi informator trebalo da omogući da većina bitnih

Vlasti često tumače pojam „transparentnost“ na pogrešan način i smatraju da su transparentni u radu ako održe konferenciju za novinare.



informacija bude već dostupna. U informatorima organi javne vlasti objavljuju detaljne podatke o svojoj strukturi, poslovima koje obavljaju, sredstvima koje koriste, uslugama koje pružaju zainteresovanim licima, rokovima i slično.

S druge strane, ne postoji obaveza organa vlasti da imaju internet prezentacije, da ih redovno ažuriraju, niti da garantuju za tačnost i potpunost podataka koji su na njima objavljeni.

Vlasti često tumače pojam „transparentnost“ na pogrešan način i smatraju da su transparentni u radu ako održe konferenciju za novinare na kojoj predstave odabrane teme koje su razmatrali ili izdaju saopštenje posle sednice na kojoj su doneli odluke. Za pojedine odluke, kao što su na primer zaključci Vlade Srbije, javnost može saznati tek ako od parlamenta zatraži godišnji izveštaj o radu Vlade. Zaključci, kojima se uređuju i neke važne oblasti i određuje kako će se trošiti novac građana (na primer – donose se odluke o zakupu kuća ili stanova za potrebe diplomatskog osoblja), ne objavljuju se, naime, čak ni u Službenom glasniku.

Vlada Srbije takođe uporno krši Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i odbija da objavi memorandume i sporazume, kao što su sporazumi između Republike Srbije i kompanije „Global Capital Advisors Management“ iz UAE, sporazumi sa kompanijom „Securum Equity Partners Europe“ o izgradnji solarnog parka, sporazumi sa Etihadom u vezi sa transformacijom JAT-a u Air Serbia, studija izvodljivosti za izgradnju kanala Dunav-Morava-Vardar.

Na sajtu Vlade Srbije u rubrici „Ekonomski ugovori i sporazumi“ objavljeno je samo pet dokumenata za poslednjih desetak godina. Umesto teksta sporazuma i ugovora, redovno se objavljuju vesti o njihovom zaključivanju na osnovu kojih nije moguće proceniti ni stvarnu korisnost, ni obaveze koje je država preuzela prema investitorima.



Pogledajte **TV epizodu** i poslušajte **radio emisiju** iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Transparentnost rada organa javne vlasti.



>> Proces u kojem lice, koristeći svoju funkciju, društveni položaj ili uticaj, za nagradu ili drugu korist posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja. <<

Trgovina uticajem je proces u kojem funkcioneri, zloupotrebljavajući funkciju, trguju sa onima koji na nedozvoljen, odnosno nezakonit način, nastoje da ostvare neku potrebu ili interes. Najopasnija trgovina uticajem vezuje se za zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Poslanici, na primer, mogu da trguju sa pojedincima ili grupama zainteresovanim za donošenje rđavih, posebno selektivnih zakona, propisa i uredbi, kojima se dovodi u pitanje ravnopravnost građana pred zakonom. Partije na vlasti mogu da trguju uticajem da bi u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti nekima omogućile korist ili privilegovan položaj koji im donosi dobit. Trgovina uticajem je koruptivno delo u kom dobijaju obe strane koje u njemu učestvuju, a građani gube jer se dobit onih koji trguju uticajem zahvata iz budžeta u koji ulažu svi građani.

Trgovina uticajem se teško utvrđuje. Kada su u pitanju izvršna i zakonodavna vlast, može se osnovano sumnjati da je obavljena trgovina uticajem ako analiza primene donetih zakona, uredbi ili propisa pokaže da je počinjena velika društvena i državna šteta. To se najčešće prepoznaje po posledicama vidljivim preko monopolskih položaja i dobiti koju pojedinci ili uže interesne grupe uspevaju da ostvare.

Partije na vlasti mogu da trguju uticajem da bi u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti nekima omogućili korist ili privilegovan položaj koji im donosi dobit.



Vidljiviji oblik trgovine uticajem je kupovina poslanika od moćnih pojedinaca ili partija koje nisu ušle u parlament. Sumnju na takvo ponašanje, tj. na kupovinu poslanika u Skupštini Srbije, imali smo posle vanrednih parlamentarnih izbora 2003. godine. Naime, tokom 2005. godine, za stranku Pokret snaga Srbije su iz nekih drugih stranaka tvrdili da pokušava da kupi poslanike u parlamentu i formira poslaničku grupu. Čak je i tadašnje Okružno javno tužilaštvo u Beogradu naložilo policiji da prikupi podatke o kupovini poslaničkih mandata. Sumnja da su određeni poslanici primili novac za neuspešan pokušaj formiranja poslaničke grupe nije dokazana.

Trgovina uticajem moguća je na svim nivoima u okviru vlasti, po principu „ja tebi – ti meni“. Ovaj oblik koruptivnog ponašanja teško se utvrđuje. Jedini način da se smanji na najmanju moguću meru jeste donošenje dobrih zakona koji jasno i precizno formulišu i obuhvataju ono što regulišu u najširem obimu.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Trgovina uticajem.



>> Državni službenik, odnosno zaposleni u javnim ustanovama ili preduzećima koji u dobroj veri prijavi sumnju na korupciju u organu, javnoj ustanovi ili preduzeću u kojem radi. <<

Ćutanje je zlato za one koji se bave korupcijom. Sve dok ljudi iz njihovog okruženja ćute u strahu za radno mesto ili zato što rezonuju da „to nije njihova briga“ i „to nije njihov novac“, korupcija će neometano cvetati i bujati. A prva saznanja o postojanju korupcije i drugih zloupotreba kojima se narušava javni interes imaju upravo zaposleni u organima u kojima se korupcija i takve zloupotrebe dešavaju. Nažalost, oni se retko odvažavaju da korupciju prijave. Na zakon koji će jedinstveno regulisati zaštitu uzbunjivača čeka se godinama, a na početku 2014. godine zaštita je još uvek regulisana kroz odredbe tri zakona (Zakon o državnim službenicima, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije), kao i kroz Pravilnik o zaštiti lica koje prijavi sumnju na korupciju, koji je u 2011. godini usvojila Agencija za borbu protiv korupcije. Ipak, ova zaštita je ograničenog obima.

Radna grupa koju je formirao Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti napisala je 2013. godine Model zakona o uzbunjivačima koji je predviđao zaštitu za sve koji prijave saznanje o korupciji, bez obzira na to da li su zaposleni u državnom organu u kojem se slučaj desio, zatvorsku kaznu za onoga ko sprovodi odmazdu nad uzbunjivačem, mogućnost nadoknade za uzbunjivača umesto vraćanja na posao, kao i mogućnost novčane nagrade ako je uzbunjivanje dovelo do

Ćutanje je zlato za one koji se bave korupcijom.



povećanja javnog prihoda koje bi izostalo da nije bilo uzbunjivanja. Model je predat Ministarstvu pravde, ali ono nije otvorilo javnu raspravu o tom tekstu, već je formiralo novu radnu grupu koja je napisala novi tekst zakona. Tokom javne rasprave ozbiljne primedbe na taj tekst uputile su Agencija za borbu protiv korupcije i Transparentnost Srbija. Zbog raspisivanja izbora, proces usvajanja zakona je zaustavljen, a najavljeni okrugli stolovi u okviru javne rasprave nisu održani. Uzbunjavači u međuvremenu uživaju samo zaštitu u skladu sa Pravilnikom Agencije, što podrazumeva da zaštitu mogu dobiti jedino zaposleni u državnim organima. To znači da oni kojima su istekli ugovori o delu, oni koji su dobili otkaz pre nego što su ukazali na korupciju, ili oni koji imaju indirektnu vezu sa državnim organom (i mogu trpeti odmazdu – na primer onaj ko ukaže na korupciju u državnom organu a zaposlen je u privatnoj firmi koja posluje sa državnim organom) nemaju pravo na zaštitu.

Čak i u slučajevima kada uzbunjivač dobije taj status od Agencije, dešava se da trpi odmazdu. Lekarki koja je ukazala na moguću korupciju u Institutu za onkologiju Vojvodine otkazan je ugovor o radu na Medicinskom fakultetu jer se status uzbunjivača odnosi samo na zaposlene u Institutu. Protiv Valentine Krstić, koja je ukazala na korupciju u zatvoru u Nišu, vođen je disciplinski postupak i bila je suspendovana iako je imala status uzbunjivača, a disciplinski postupak je zamrznut, a potom obustavljen, tek nakon zajedničke intervencije Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Ombudsmana. Nema podataka o istrazi po navodima o sumnji na korupciju koje je ona iznela.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Uzbunjavač.



ZLOUPOTREBA DISKRECIONOG OVLAŠĆENJA

>> Situacija u kojoj funkcioner zloupotrebljava ovlašćenje da donese odluku po sopstvenom nahođenju. <<

Diskreciono ovlašćenje je ovlašćenje nosioca javne funkcije da donosi odluke koje nisu regulisane zakonom, propisom, pravilnikom ili statutom. Diskreciona ovlašćenja daju se funkcionerima da u određenim situacijama po slobodnom izboru donesu neku odluku ili omoguće privilegiju. Postoje situacije koje se ne mogu zakonskim putem predvideti i zbog toga se daje mogućnost da funkcioner prema slobodnom nahođenju donese odluku. Naravno, donošenje odluke na takav način funkcioner često može da zloupotrebi proglašivši nedefinisanoj situacijom nešto što je zakonom propisano. Takvom zloupotrebom može se steći korist ili omogućiti nekome privilegovan položaj. Na primer, prilikom zapošljavanja, prijema na nekom konkursu, omogućavanja u nekim državnim službama, poput carine, uvoza robe van propisa, odnosno bez naplate carine.

Diskreciona ovlašćenja trebalo bi zakonom ukinuti ili zakonom predvideti da su funkcioneri u obavezi da podnose svakih šest meseci izveštaje o upotrebi diskrecionog ovlašćenja nadzornim organima. Dužnost nadzornih organa bila bi da se o njima izjasne i ako je potrebno predlože primenu sankcija.

Diskreciona ovlašćenja daju se funkcionerima da u određenim situacijama po slobodnom izboru donesu neku odluku ili omoguće privilegiju.



Premijer i ministri trebalo bi da izveštaje o upotrebi diskrecionog ovlašćenja podnose i nadležnom skupštinskom odboru, takođe svakih šest meseci. Skupštinski odbor bi na taj način dobio nadzornu i kontrolnu funkciju kada je u pitanju upotreba diskrecionog ovlašćenja premijera i ministara.

To su načini da se kontroliše upotreba diskrecionih ovlašćenja, ali i da se zaustave moguće zloupotrebe. Kazne za zloupotrebe trebalo bi da budu adekvatne – od smene i nadoknade štete, do pokretanja krivičnog postupka za koji bi se predvidele zatvorske kazne.

Pogledajte **TV epizodu** i poslušajte **radio emisiju** iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Zloupotreba diskrecionog ovlašćenja.



ZLOUPOTREBA JAVNIH RESURSA

>> Korišćenje državnih i javnih sredstava u lične svrhe (ili radi lične koristi) od strane funkcionera i zaposlenih u organima javne vlasti. <<

Zloupotreba javnih resursa je slučaj kada se zaposlenima u državnim i javnim ustanovama omogućava da koriste državna i javna sredstva u lične svrhe. Primeri za to su korišćenje službenih automobila u privatne svrhe, popravka nekog lokalnog puta iz republičkih sredstava ili pravljenje puta za privatne potrebe van urbanističkih uslova i planova. U različitim oblastima državnih i javnih poslova velike su mogućnosti ovakve zloupotrebe javnih resursa. Zbog toga je potrebno zakonom precizno regulisati kako se državna i javna sredstva i imovina koriste, a zloupotrebe oštrim kaznama suzbijaju.

Zloupotreba javnih resursa često se pokazuje tokom izborne kampanje. Primer je korišćenje službenih automobila u izbornoj kampanji. Javni funkcioneri na visokim položajima isplaniraju tokom izborne kampanje da u mestima u kojima učestvuju na različitim izbornim manifestacijama obavljaju istog dana i službene poslove. Da bi se to sprečilo, potrebno je uneti u izborni zakon zabranu da funkcioner istog dana u istom mestu obavlja javnu i partijsku funkciju. Takođe, potrebno je zakonom precizirati da se ne mogu koristiti službena materijalna sredstva u partijske i privatne svrhe.

Potrebno je zakonom precizno regulisati kako se državna i javna sredstva i imovina koriste, a zloupotrebe oštrim kaznama suzbijaju.



Mnogo je primera koji su tokom prošlih vremena pokazivali korišćenje javnih resursa u privatne svrhe. Jedan od primera je i korišćenje službenih stanova koje funkcioneri na osnovu internih propisa ili uredbi, posle službenog korišćenja, otkupljuju po izuzetno povoljnim uslovima. Zakonski bi trebalo regulisati da nijedan organ vlasti ne može nikakvim internim propisom ili uredbom da omogući otkup službenog stana.

Pogledajte TV epizodu i poslušajte radio emisiju iz ANEM-ovog serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“, na temu – Zloupotreba javnih resursa.



ANEM je u decembru 2012. godine pokrenuo projekat „Ilustrovani rečnik korupcije“ koji finansira Evropska unija u okviru programa „Podrška civilnom društvu“. Realizacija projekta traje 18 meseci. Glavni partner na projektu je Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije.

Projekat je posebno usmeren na:

- Doprinos efikasnijoj prevenciji i borbi protiv korupcije aktivnijim uključivanjem građana i medija u taj proces.
- Doprinos podizanju svesti i znanja javnosti o korupciji, kao i mehanizmima za prevenciju korupcije i borbu protiv nje.
- Izgradnju kapaciteta medija za istraživanje korupcije i izveštavanje o njoj.
- Uticaj na transparentnost, otvorenost i odgovornost javne administracije, javnih službi i nosilaca javnih funkcija.
- Jačanje uloge medija u prevenciji korupcije i borbi protiv korupcije i podsticanje medija da se aktivnije angažuju na ovom problemu.
- Doprinos izgradnji saradnje između civilnog društva, medija i relevantnih tela koji se bave borbom protiv korupcije, u prevenciji i borbi protiv korupcije.

Projekat je namenjen:

- Medijima, posebno članicama ANEM-a i njihovim novinarima
- Građanima i društvu u celini
- Organima javne vlasti

Glavne aktivnosti koje sprovodimo u okviru projekta:

- Produkcija i emitovanje radio i TV serijala „Ilustrovani rečnik korupcije“. Serijal čini 21 radio i 21 TV emisija o odabranim pojmovima iz oblasti korupcije, prevencije i borbe protiv korupcije. Serijal je tokom marta i aprila 2014. godine emitovan na 25 TV i 40 radio stanica – članica ANEM-ove mreže.
- Edukacija novinara, posebno iz lokalnih sredina, na temu korupcije, prevencije i borbe protiv korupcije – kroz seminare, radionicu i učešće u produkciji serijala.
- Izrada elektronske publikacije „Rečnik korupcije“, namenjene svim zainteresovanim.
- Izrada elektronskog „Vodiča za izveštavanje o korupciji“ za novinare.
- Okrugli sto na temu uloge medija u borbi protiv korupcije.



Projekat finansira Evropska unija kroz program „Podrška civilnom društvu“.

DELEGACIJA EVROPSKE UNIJE U RS

Vladimira Popovića 40, 11070 Beograd, Srbija

Tel. 011/ 308 32 00, faks 011/308 32 01

Delegacija: <http://www.europa.rs>

Evrposka unija: <http://europa.eu>

ASOCIJACIJA NEZAVISNIH ELEKTRONSKIH MEDIJA (ANEM)

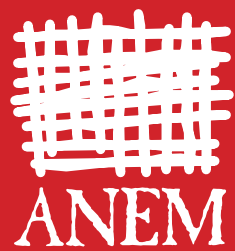
Takovska 9, 11000 Beograd

Tel/fax: 011/32 25 852, 011/ 30 38 383, 011/ 30 38 384

www.anem.org.rs

anem@anem.org.rs

ANEM je nevladino i neprofitno medijsko udruženje, osnovano 1993. i registrovano 1997. godine, koje deluje u oblasti razvoja i unapređenja slobode mišljenja i izražavanja, slobode, profesionalizma i nezavisnosti medija u skladu sa najvišim međunarodno priznatim normama, principima i standardima u ovoj oblasti. ANEM je najveća asocijacija elektronskih medija u Srbiji koja okuplja više od 100 radio i TV stanica širom Srbije. Svojim aktivnostima ANEM doprinosi unapređenju medijskog regulatornog okvira i izgradnji povoljnog medijskog okruženja u interesu medijskog sektora, kao i boljem položaju, uslovima i kvalitetu rada svojih članica, ali i drugih medija. ANEM je danas priznat od strane medijskog sektora i nadležnih organa kao nezaobilazan akter u oblasti razvoja medijske politike i regulative. Prepoznatljiv je i u zemlji i inostranstvu po svom aktivnom zalaganju za medijske reforme, zaštiti i promociji slobode izražavanja i slobode medija, a članstvo ANEM-a po posvećenosti najvišim profesionalnim standardima i profesionalnoj etici.



Asocijacija nezavisnih elektronskih medija
anem@anem.org.rs www.anem.org.rs