

Ključni problemi Srbije u borbi protiv korupcije

1. Reč korupcija potiče od latinske reči corruptio što znači truljenje, raspadanje. U svakodnevnom govoru označava zadobijanje lične koristi nauštrb društva ili nekih njegovih segmenata. Korupcija, od koje nije imuna ni jedna država, uobičajeno se deli na političku i sitnu (petty) korupciju. Pod političkom korupcijom podrazumeva se »...širok spektar prestupa i nezakonitih akata koji počine političke vođe pre, tokom i nakon vršenja funkcije. Od sitne ili birokratske korupcije razlikuje se po tome što je vrše političke vođe ili izabrani funkcioneri kojima je poverena javna vlast i koji su odgovorni da predstavljaju javni interes« (Transparency International, Global Corruption Report, 2004, London: Pluto Press, 11). Dodajem, radi izbegavanja nesporednosti, da »sitna« korupcije nije ni malo benigna, jer njen zbir u društvu može da dostigne ogroman iznos.

2. Umesto dva učesnika u procesu korupcije (aktera korupcije i korumpiranog), Rasma Karklins razlikuje tri aktera: osobu koja inicira korupciju, osobu koja u njoj aktivno ili pasivno sudeluje i, najzad, »...pojedince ili širu grupu ljudi koja plaća cenu korupcije...« (Karklins 2007, Beograd, OEBS, 163). Na taj način Karklins uvodi kao trećeg aktera oštećenu stranu.

3. Korupcija postoji u svim zemljama, pa je teško pouzdano suditi o nivou korupcije u datoj zemlji i upoređivati ga sa nivoom korupcije u drugim zemljama. Da se u toj nadasve kompleksnoj i fluidnoj materiji raspasava o korupciji ne bi svela na pojedinačne i neproverljive impresije - često zasnovane na jednom proizvoljno odbranom segmentu stvarnosti - organizacija Transparency International (TI) je formirala (između ostalog) jedan univerzalni merni instrument kojim se utvrđuje stepen korupcije. To je Indeks percepcije korupcije-IPK (Corruption Perception Index- CPI). Prema tom instrumentu, države se razvrstavaju na lestvici od 1 do 10. Ukoliko su više vrednosti indeksa, korupcija je manje izražena, a manje vrednosti govore o šire rasprostranjenoj korupciji. Prema bezmalo univerzalno usvojenom stanovištu, zemlje u kojima je IPK do 5, smatraju se visoko koruptivnim i rizičnim za finansijska ulaganja. Upoređujući nivo korupcije i nivo demokratije - zasnovan na podacima Freedom House - uočava se negativna veza između dve varijable; zemlje sa višom korupcijom na nižem su stepenu demokratskog razvoja i obrnuto. Doduše, statistička korelacija nije visoka (Andvig, Fjeldstad et oth. 2000, CMI and NUPI, Bergen and Oslo, 58).

Treba naglasiti da se IPK za svaku zemlju formira na osnovu proseka najmanje tri empirijska istraživanja čiji uzorak ne čine obični građani, nego međunarodni i domaći specijalisti za finansijska ulaganja, biznismeni i stručnjaci za rizik. Reč je, dakle, o namernom uzorku. Po prvi put Srbija (odnosno SRJ) je obuhvaćena ovim istraživanjima 2000. (ukupno 90 zemlja), kada je zauzela poslednje mesto u Evropi (kao najkorumpiranija zemlja) i preposlednje u svetu (IPK=1,3).

4. Posle oktobarsog preokreta 2000. i demokratske, proevropske i protržišne orijentacije novog poretka, potpuno zapostavljeni problem korupcije u Srbiji izbio je u prvi plan. Novouspostavljena vlast i (sve više) javno mnjenje postali su svesni ne samo razarajućeg dejstva korupcije u internom ekonomskom sistemu, nego i toga da korupcija predstavlja nepremostivu prepreku za intenziviranje ekonomskih odnosa sa visoko razvijenim zemljama (prvenstveno Zapadne Evrope i SAD). U takvim okolnostima, od političkog preokreta 2000. u

Srbiji počinje grozničva zakonodavna aktivnost kojoj je cilj da se sankcioniše korupcija u različitim društvenim sferama. U novim zakonima obrazuju se i posebni organi ("regulatorna tela") čiji je ratio legis da identifikuju, prijave nadležnim organima (i) ili da sami izreknu sankcije za korupivno delovanje.

5. Od antkorupcijskih zakona pomenućemo neke najvažnije. Najpre je to Zakon o javnim nabavkama, usvojen 2002 i noveliran 2003 i 2004. Ovde je reč o izuzetno značajnom zakonu, jer se u Srbiji za javne nabavke (od opštine do republike) godišnje troši između 3 i 3,5 milijardi EUR. Zakonodavac je nastojao da maksimalno ostvari princip transparentnosti javnih nabavki kao i obavezu organizacija-naručilaca da obezbede konkurenciju između organizacija-ponuđača. Radi toga je rečenim zakonom obrazovana Uprava za javne nabavke (čl.18). U javnosti je više puta iznet podatak da je sprovedenem ovog zakona ostvarivana godišnje ušteda od oko 10 odsto sredstava planiranih u budžetima za javne nabavke. Podsećam da je Uprava za javne nabavke ocenila 2005. nezakonitim nabavke izvršene od strane Železnica Srbije zbog čega je počeo sudski postupak protiv direktora tog javnog preduzeća. Doduše, postupak je počeo tek 2009, kada je istekao mandat republičkoj vladi koja je imenovala pomenutog direktora.

Zakon o finansiranju političkih stranaka(2003, stupio na snagu 2004) spada, takođe, u red kapitalnih zakona kojim se povećavaju rizici za potencijalne aktere korupcije. Cilj tog zakona je da reguliše tokove novca koji dobijaju i troše političke partije kao najmoćniji politički akteri u društvu. Ta konstatacija naročito važi za Srbiju u kojoj su partije (do sredine 2011), pomoću prava da posle završenih izbora arbitrarno određuju poslanike (sa svoje liste) i institucije blanko ostavke, praktično ukinule republički parlament, odnosno svele ga na skupštinu promenljivih partijskih delegata. Situacija se promenila sredinom 2011. jer su, pod uticajem (pritiskom) EU i Venecijanske komisije, usvojeni princip "zatvorene liste" i slobodan poslanički mandat čime je "zarobljeni parlamenti" zadobio autonomiju u odnosu na političke partije. Istini za volju, efekti "oslobođenja" parlamenta od despotije partija osetiće se tek nakon pretstojećih republičkih izbora (6 maja 2012).

Citiranim zakonom o finansiranju partija, za razliku od prethodnog zakona (1997) potpuno su zabranjene anonimne donacije partijama, a kao organi finansijske kontrole partija uspostavljeni su Odbor za finansije (u pogledu radpolaganja sredstavima za redovni rad) i Republička izborna komisija (oko sticanja i trošenja sredstava za u izbornim kampanjama). Oba kontrolna tela sastavljena su od pretstavnika partija što se pokazalo kao "formula za neuspeh", jer se ti pretstavnici - kao što se moglo i očekivati - nisu trudili da obelodane zloupotrebe drugih partija u strahu da to isto ne učine pretstavnici drugih partija u odnosu na njihovu. Višegodišnja "cehovska" solidarnost članova dva kontrolna tela svakako je doprinela tome da većina političkih stranaka (sredinom prošle decenije oko 600) nije izvršavala svoje elementarne zakonske obaveze; partije su propuštale da dostavljaju (ili su to činile samo formalno) izveštaje Republičkoj izbornoj komisiji o poreklu, visini i strukturi prikupljenih i utrošenih sredstava u izbornim kampanjama, a isto važi i za godišnje završne račune koje su dužne da podnesu Odboru za finansije. U periodu u kojem je je navedeni zakon bio na snazi (2004-2011) ni jedna sankcija za finansijske prekršaje partija nije izrečena, pa je pod pritiskom nezadovoljne javnosti, usvojen 2011 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Po tom zakonu sredstva koja partije dobijaju iz budžeta praktično su udvostručena kako za tekuće poslovanje, tako i za izbornu propagandu. Po prvom osnovu partijama će 2012 biti doznačeno 8.427.000 EUR, a po drugom 7.672.984 EUR. (1 EUR= 108 din.) Potonja suma odnosi se na republičke parlamentarne izbore 2012, a ukoliko budu istovremeno održani i predsednički izbori partijama će biti uplaćeno još 7.672.984 EUR iz budžetske reserve (jer nije planirano u budžetu za 2012).

Ovde je reč o zaista velikim iznosima budžetskih sredstava koji se zakonski izdvajaju za partije. Pošto partije donose zakone vlastitim odlukama u parlamentu moglo bi se reći da, zapravo, partije određuju iznos budžetskih sredstava koja im pripadaju. Efekat pomenutog povećanja nije samo preveliko opterećenje budžetskih obveznika, nego i zapostavljanje brige partijskih rukovodstava za privatne izvore prihoda, prvenstveno za članarinu. Tako članstvo u partijama postaje sve manje važno kao izvor prihoda i besplatnog rada, što u - dužoj perspektivi - vodi svođenu partija na rukovodstvo bez članstva. Srbija u tom pogledu nije izuzetak. Na štetne efekte prevelikog budžetskog finansiranja u Sloveniji upozorio je 2002. Jurij Toplak (prema. Goati, Vladimir. 2008. Partije i partijski sistemi, Podgorica. Univerzitet CG, 204). Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti (2011) kontrolu nad finansijskim poslovanjem partija preuzela je Agencija za borbu protiv korupcije. O efektima te promene moći će se pouzdano suditi tek za nekoliko godina.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija (2004) je, takođe, važan antikorupcijski zakon, jer identifikuje funkcije koje pojedinac ne sme istovremeno da obavlja, jer bi time (između ostalog) bila povećana mogućnost korupcije. Za sprovođenje tog zakona obrazovan je Odbor za rešavanje o sukobu interesa (čl.3). U sprovođenju svojih ovlašćenja Odbor je mogao da izrekne relativno blage mere (čl. 25-29), što je, svakako, smanjilo efekte delovanja tog organa. To je, verovatno, razlog što je Agencija za borbu protiv korupcija preuzela 2009. funkcije pomenutog odbora.

Pored navedenih. pomenuću još četiri zakona od kojih dva imaju za cilj da ojačaju položaj građana, a dva da pojačaju kontrolnu ulogu države. Prva dva zakona su: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004) kojim je uspostavljen položaj Poverenika za informacije i Zakon o zaštitniku građana (2005) na čijem čelu je Zaštitnik građana. U druga dva zakona svrstao sam Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (2005) i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (2008) . Prvi od pomenutih zakona daje pravo Državnoj revizorskoj instituciji (DRI) da kontroliše finansijske izveštaje i poslovanje svih korisnika javnih sredstava. DRI objavljuje nalaze svoje kontrole u "Službenom glasniku Srbije".

Drugi zakon obezbedio je Agenciji za borbu protiv korupcije široke nadležnosti, između ostalog, da kontroliše sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (čl. 5), kao i materije koja se tiče sukoba interesa i finansiranja političkih partija. Zakon je obezbedio Agenciji ovlašćenja da "pokreće postupak i izriče mere" zbog prekršaja zakona. Organi agencije za borbu protiv korupcije su Odbor i Direktor. Agencija je počela sa radom tek 2010. što je previše kratak rok da bi se pouzdano sudilo o efektima njenog rada.

6. Kada se detaljnije analiziraju citirani zakoni lako je uočiti jednu karakteristiku koja se, kao crvena nit, provlači u svima; regulatorna tela (individualna ili kolegijalna) koja su uspostavljen tim zakonima suočila su se sa ozbiljnim poteškoćama u koje svrstavam: nedostatak ovlašćenja da zakonske odredbe sprovode u praksi, sporost u konstituisanju, kadrovska neopremljenost i nedostatak radnog prostora. To je trajalo u nekim slučajevima više godina što je, po mom mišljenju, teško objasniti uobičajenom "sporošću administracije". Uz to, valja svakako uzeti u obzir i težnju uticajnih političkih aktera da u praksi onemoguće delovanje regulatornih tela. Zakoni koji su u velikoj meri ostali "mrtvo slovo" na papiru, imali su ipak važnu političku funkciju da posluže nosiocima vlasti kao "alibi" pred domaćom i (još važnije) svetskom javnošću, da su uradili svoj deo posla u ujednačavanju zakonodavstva Srbije sa zakonodavstvom zemalja, članica EU.

7. Naveo sam (uslovno) najvažnije zakone koji - zajedno sa drugim zakonima i propisima - čine "normativni lanac" kojim se društvo štiti protiv korupcije. Pomenuti zakoni nisu, naravno, dovoljni da obezbede društvo od korupcije, jer su akteri korupcije nalazili pravne praznine ili svesno kršili zakone, očekujući da institucije koje sprovode zakone neće iz nekih razloga na to reagovati (neznanje, strah od političkog autoriteta prekršioca i "njegove" partije). Tu, svakako, treba tražiti deo objašnjenja za nezadovoljavajući učinak Srbije u borbi protiv korupcije. Uspešno suprostavljanje korupciji otežava svakako to što se u Srbiji, prema grubim procenama, stvara oko 30% nacionalnog dohotka u "sivoj zoni", što onemogućuje efikasnu kontrolu novčanih tokova. Dodajem, najzad, da kod nas postoji svojevrsna "kultura korupcije" što se vidi u nalazima nekih empirijskih istraživanja prema kojima deo građana smara potpuno ispravnim novčana davanja za usluge koje im pružaju pojedinci zaposleni u sferi javnih usluga, a koji su po zakonu dužni da to čine besplatno.

8. Ozbiljni slučajevi korupcije iznose se u sredstvima javnog informisanja Srbije (elektronskim i štampanim) kao na traci, bezmalo svaki dan, ali ti slučajevi izuzetno retko i sporo dobijaju sudski epilog. To se naročito odnosi na krupne finansijske afere u koje su uključeni uticajni pojedinci (afere "kofer", "satelit", "indeks" idr.), što kod građana pojačava sumnje da država želi istinski da se obračuna sa korupcijom. Indikativno je to što građani, u ogromnoj većini empirijskih istraživanja izvršenih u protekloj deceniji, svrstavaju korupciju među tri najveća društvena problema Srbije (uz nezaposlenost i nizak životni standard).

Sa ocenom građana da je korupcija gorući društveni problem Srbije i da se država protiv nje u proteklim godinama borila uspešno, potpuno je u skladu kretanje IPK. O tome svedoči sledeća tabela.

Evolucija Srbije na skali IPK od 2000 do 2011

2000-1,3; 2001- / . 2002 - /; 2003- 2,3; 2004-2,7; 2005-2,8; 2006-3, 2007- 3,4, 2008-3,4; 2009-3,5; 2010- 3,5; i 2011-3,3.

9. Napred izneti podaci potkrepljuju tezu o stagnaciji Srbije u borbi protiv korupcije. U prvim godinama posle oktobarskog preokreta 2000. zakonska inkriminacija koruptivnog postupanja delovala je per se preventivno i odvrtila mnoge potencijalne prekršioce zakona. Ali, nedovoljno odlučno sprovođenje zakona i izrazita neefikasnost pravosuđa da procesuiraju uočene prekršaje imale su obrnut efekt, koji se pokazuje u poslednjih nekoliko godina. Neefikasnost pravosuđa rezultat je, u velikoj meri, dugotrajne i za sada neuspešne akcije da se samo pravosuđe reformiše. Ali, i kada se okonča reforma pravosuđa, malo je verovatan proboj u sferi borbe protiv političke korupcije kakav se dogodio u nekim susednim državama procesuiranjem važnih nosilaca izvrše vlasti (npr. u Hrvatskoj). Slična repriza u Srbiji skoro je nezamisliva, jer je su političke partije posle oktobarskih promena "kolonizovale" svojim odanim pristalicama čitavu "državnu mašineriju", pa se teško može pretpostaviti da u institucijama koje biraju ili postavljaju regulatorna tela, pa i u samim regulatornim telima, nema značajan procenat partijskih kadrova. Naravno, i pre 5. oktobra država je bila "impregnirana" kadrovima SPS i njenih satelita, a problem države u Srbiji u ovom razdoblju je da izgradi profesionalnu (partijski neutralnu) birokratiju. Bez toga je teško zamisliti ne samo uspešnu borbu protiv korupcije, nego i stabilizaciju demokratije.

Profesor Vladimir Goati

Izvor: mogucasrbija.rs