



## Javne nabavke decenija za dve godine

**Srbija prešla dobar deo dugog puta u oblasti javnih nabavki. Učešće javnih nabavki preko tendera povećano na 77 odsto, a broj ponuđača se povećao sa manje od tri na skoro osam po tenderu. Srbija štedi 20% novca poreskih obveznika zahvaljujući novoj proceduri.**

Za protekle dve godine Srbija je u oblasti javnih nabavki prešla dobar deo dugog puta koji je, tokom devedesetih, prevalilo deset zemalja koje su ove godine postale članice Evropske Unije. Analiza eksperta SIGMA-e, zajedničkog programa Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju i Evropske komisije, Pedera Blomberga pokazuje da je kod zemalja u tranziciji moguće identifikovati tri faze u reformi sistema javnih nabavki.

Prvu fazu, tokom prve polovine devedesetih, karakterisala je maksimalna neefikasnost u trošenju novca poreskih obveznika, posebno u oblasti javnih nabavki. Broj firmi koje su imale privilegiju da rade sa državom bio je vrlo ograničen, a konkurencija među njima praktično nije ni postojala. Postupak javnih nabavki bio je u potpunosti netransparentan, neregulisan i nije postojao bilo kakav institucionalni okvir.

Ovakva situacija vladala je u Srbiji sve do sredine 2002. godine kada je donesen Zakon o javnim nabavkama. Naime, do tada se postupak javnih nabavki sprovodio pretežno prikupljanjem tri ponude, a često i bez toga, te je prosečno na tenderu učestvovalo manje od tri ponuđača što ukazuje da konkurencije praktično i nije bilo. Pored toga, nabavke su se vrlo retko i sporadično oglašavale, te je čitav proces bio u velikoj meri skriven od očiju javnosti.

### **Ka evropskim integracijama**

Drugu fazu u razvoju sistema javnih nabavki u zemljama u tranziciji, koja traje od sredine devedesetih pa do 2000. godine, Blomberg naziva "Ka evropskim integracijama" i nju karakteriše usvajanje Zakona o javnim nabavkama,

zatim početak javnog oglašavanja tendera u dnevnim novinama i službenim glasilima, povećanje broja ponuđača koji učestvuju na tenderima, kao i povećanje broja zaključenih ugovora. Javnost je sve bolje upoznata sa slučajevima korupcije koja, kod javnih nabavki, spada u kategoriju "velike korupcije" i vrlo negativno reaguje na zloupotrebe u ovoj oblasti, što povratno stvara sve snažniji pritisak da se poštuju propisi.

U ovoj fazi zemlje kandidatkinje za ulazak u EU počinju da usklađuju domaće propise u oblasti javnih nabavki sa EU direktivama. Formiraju se posebna tela, Uprave za javne nabavke, kojima se poverava posao implementacije nove regulative. Ova tela su kadrovski osposobljena ne samo da rade na harmonizaciji propisa sa onima koji vladaju u EU, već i da imaju aktivnu ulogu u efikasnoj primeni tih propisa u praksi. Takođe ovim telima se poverava i sve značajnija uloga u procesu praćenja i kontrole javnih nabavki. U ovoj fazi se u potpunosti zaokružuje regulatorni okvir donošenjem svih neophodnih podzakonskih akata i intenzivno se sprovode programi obuke, pripreme priručnika itd, kako bi se što veći broj naručilaca i ponuđača upoznao sa propisima.

### **Zakon o javnim nabavkama donosi rezultate**

Može se reći da je, posmatrano po ovim parametrima razvoja, u Srbiji danas uspostavljen sistem koji ima upravo ova obeležja svojstvena zemljama kandidatkinjama koje su se intenzivno pripremale za ulazak u EU, krajem 90-ih. Zakonska regulativa je potpuno zaokružena donošenjem svih zakonom predviđenih podzakonskih

akata. Za godinu i po kako Uprava za javne nabavke Republike Srbije operativno radi dato je preko 12 hiljada mišljenja čiji je prevashodni cilj bio da se što veći procenat nabavki realizuje u otvorenom postupku gde transparentnost i konkurencija najviše dolaze do izražaja. Kao rezultat toga, u 2002. godini 70% nabavki je realizovano nakon objavljivanja javnog poziva, dok je u 2003. godini njihov udeo povećan na 77%. Značajan rast zabaležen je i u broju firmi koje u proseku učestvuju na tenderu - u 2002. godini u proseku je učestvovalo 7,5 firmi po tenderu, da bi u 2003. godini ovaj broj porastao na 8,5 što jasno upućuje da sve veći broj firmi ima poverenje u sistem i da veruje da može da dobije posao. To dalje znači da znatno širi krug firmi dobija poslove i da se ozbiljno narušava pozicija "povlašćenih firmi" za koje su ranije bili rezervisani svi državni poslovi. Jačanje konkurencije nastalo po osnovu sve većeg učešća firmi na tenderima rezultiralo je uštedama od 9% u 2002. godini i 12% u 2003. godini. Drugim rečima, ono što je država u 2001. godini plaćala 100 dinara, danas kupuje za 80! To znači da je Srbija, u oblasti javnih nabavki, za dve godine (od sredine 2002. pa do danas) prevalila put koji su zemlje u tranziciji prevalile za jednu deceniju (od početka 90-ih pa do 2000. godine)!

Treća faza u razvoju sistema javnih nabavki u zemljama koje su ove godine pristupile EU, počinje 2000. godine i traje i danas. Nju P. Blomberg naziva "Milenijum i dalje - pridruživanje EU" i karakteriše je nastavak usklađivanja domaćih propisa sa propisima EU, a na institucionalnom planu postojanje jake i kompetentne Uprave za javne nabavke koja objedinjuje funkcije:

saveta, praćenja i kontrole javnih nabavki i koja je ujedno nosilac posla potpune harmonizacije Zakona o javnim nabavkama sa direktivama EU. I dalje relativno visok stepen korupcije u ovim zemljama opravdava očuvanje strogih zakonskih rešenja, kao i jačanje režima kontrole.

## Promena kursa Evropske Unije

Na nedavnom savetovanju visokih predstavnika Uprava za javne nabavke iz Hrvatske, Albanije, BiH, Makedonije, Crne Gore i Srbije koje je održano u Ohridu od 20 – 23. septembra, predstavnici Evropske komisije su jasno istakli da će se kod ocene stepena harmonizacije sistema javnih nabavki u zemljama budućim kandidatkinjama za ulazak u EU u znatno većoj meri ceniti kapaciteti zemlje da primenjuje usvojena zakonska rešenja, nego u kojoj meri se domaći propisi formalno podudaraju sa direktivama. Ova promena kursa nastala je nakon spoznaje da su mnoge od zemalja doskorašnjih kandidatkinja naprosto prepisivale direktive i time formalno zadovoljavale uslove, a da, pri tom, nisu raspolagale potrebnim kapacitetima da ih efektivno sprovedu u život, što se, nakon pristupanja EU, vrlo jasno pokazalo. Jedan od najboljih primera je Slovenija gde je, nakon ispunjavanja formalno pravnih uslova i ulaska u EU, Uprava za javne nabavke ukinuta čime je učinjen veliki korak unazad kada su u pitanju kapaciteti za efikasno sprovođenje harmonizovanih propisa.

Takođe je konstatovano da, u zemljama Zapadnog Balkana, situacija u pogledu implementacije nije na zadovoljavajućem nivou, a kao jedan od osnovnih razloga je još uvek nedovoljna efikasnost i operativnost Uprava za javne nabavke koje u ovoj fazi razvoja sistema kada je potrebno uspostaviti punu harmonizaciju sa EU direktivama i što je daleko važnije i teže, omogućiti da se ti propisi efektivno sprovedu u praksi, imaju centralnu ulogu. Rezultati rada Uprave za javne nabavke Republike Srbije, kao institucije koja ima ključnu ulogu u implementaciji regulative javnih nabavki, ocenjeni su vrlo visoko od strane kolega iz regiona i konstatovano je da naša Uprava može poslužiti kao uzor i pozitivan primer drugima u regionu kako ovakva tela treba da rade. ■

## BISTRO/MUTNO

### Bistro: Predložen Poverenik za pristup informacijama

Činjenica da je nadležni odbor Narodne skupštine predložio poverenika za slobodan pristup informacijama je prvi znak da se vrše radnje neophodne za sprovođenje ovog Zakona. S druge strane, nema vesti o određivanju ovlašćenih lica u organima vlasti niti naznaka o tome koliko će sredstava biti izdvojeno za primenu zakonskih normi. Budući da uz predlog kandidata nije priloženo obrazloženje, ne može se suditi o tome da li on ispunjava tražene uslove, dok sam čin predlaganja govori o postojanju potrebnog nivoa političke podrške. Sigurno je međutim, da će g. Šabić morati da napusti stranačku funkciju pre stupanja na dužnost poverenika. Ukoliko bi kandidat podneo ostavku na stranačku funkciju već sada, smanjile bi se mogućnosti da političke kontraverze ugroze proces izbora u zakonskom roku.

### Mutno: Nepotpune informacije o raspolaganju imovinom Vojske

Otvorenost procesa raspolaganja državnom imovinom, bilo da je reč o prodaji te imovine ili nabavkama koje se finansiraju iz budžeta, ključan je preduslov za postizanje najvećeg javnog interesa i otklanjanje sumnji u postojanje korupcije. Pošto već ne postoji nezavisna i stručna kontrola javnih finansija (vrhovna institucija za reviziju), nužno je da se obezbedi učešće šire javnosti u procesu ocene celishodnosti raspolaganja javnom imovinom. To je međutim, u konkretnom slučaju nemoguće učiniti jer postoje kontradiktorne informacije čak i o samom raspolaganju (da li su obaveze već stupile na snagu ili postoji samo predugovor). Da bi se ova situacija razrešila nužno je da organi SCG koji su učestvovali u donošenju odluka do sada, iznesu sve relevantne podatke (npr. o proceni vrednosti imovine, procesu odlučivanja, odabiru poslovnog partnera), a organi Republike Srbije razmotre sva raspoloživa zakonska sredstva za zaštitu javnog interesa.

# Problemi u Zakona o jav

## Sistem javnih nabavki postavljen na veoma nizak nivo na zaključak da sve veći broj

Međutim, analizom podataka iz godišnjeg izveštaja o javnim nabavkama za 2003. godinu, kao i kroz neposredan kontakt sa učesnicima na tenderima, Uprava je uočila da se javljaju i propusti u samoj primeni Zakona. Naime, uočeno je da broj javnih poziva objavljenih u "Službenom glasniku" i dnevnim novinama ne prati rastući broj postupaka koji podrazumevaju javno objavljivanje, što upućuje na zaključak da se ne objavljuju svi javni pozivi za tendere koji bi, po Zakonu, morali da se objavljuju. Pored toga, uočeni su slučajevi da naručioc traže pozitivno mišljenje za postupak sa pogađanjem bez prethodnog objavljivanja zbog hitnosti, a da potom postupak ne pokreću mesec ili dva nakon toga. Tome treba dodati i ne redak slučaj da naručioc svoj zahtev za pogađanjem sa tačno određenim ponuđačem opravdavaju tvrdnjom da samo određeni ponuđač može zadovoljiti njihovu potrebu i da kao dokaz prilažu izjavu upravo tog ponuđača!

Da bi se suzbile mogućnosti za narušavanje osnovnih principa javnih nabavki: transparentnosti, jednakosti ponuđača i obezbeđivanja konkurencije među njima, Uprava za javne nabavke će posebnu pažnju posvetiti kontroli i prevenciji zloupotreba u realizaciji javnih nabavki. Pri tom je veoma važno da se vodi računa da se ne ugrozi četvrti princip – ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava koji podrazumeva da se javne nabavke realizuju uz što manje troškove i što brže. U suprotnom bi se moglo desiti da, u zaista hitnim slučajevima, naručioc ne mogu da sprovedu skraćeni postupak, što bi se negativno odrazilo na njihovo redovno funkcionisanje ili pak ne bi mogli da nabave vrlo specifična

# primeni nim nabavkama i kako ih rešiti

**avljen čvrsto na noge. Regulatorni okvir je u potpunosti zaokružen, a otpor Zakonu  
o. Rastući broj zahteva za mišljenjima koji stižu Upravi za javne nabavke upućuje  
oj naručilaca nastoji da sprovede postupak nabavki u skladu sa Zakonom.**

dobra, usluge ili radove u onim istina vrlo retkim slučajevima kada na tržištu postoji zaista samo jedan ponuđač.

Dakle, cilj Uprave je dvojak - da se spreče potencijalne zloupotrebe u realizaciji postupaka javnih nabavki, ali tako da se, istovremeno, stvore preduslovi za efikasnije funkcionisanje naručilaca kroz nabavke pod povoljnijim uslovima, kako u pogledu kvaliteta i cene, tako i uslova plaćanja, servisiranja, održavanja itd. U tom smislu, Upravi su, Izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama, od 1. jula ove godine stavljeni na raspolaganje i novi instrumenti koji treba da omoguće efikasnije praćenje i kontrolu. Konkretno, Uprava je dobila ovlašćenja da podnosi zahteve za zaštitu javnog interesa, kao i da traži od naručilaca izveštaje o svakom pojedinačnom ugovoru. U tom smislu Uprava će nastaviti da unapređuje saradnju sa institucijama koje imaju značajnu ulogu u sprečavanju zloupotreba u trošenju budžetskih sredstava, kao što su budžetska inspekcija i MUP.

U slučaju rekonstrukcije Terminala 2 Aerodroma "Beograd" pokazalo se kako rano otkrivanje nepravilnosti u postupku javnih nabavki, omogućava da se u nastavku istrage otkriju velike zloupotrebe. Tako su, početkom ove godine, Savet za borbu protiv korupcije, Komisija za zaštitu prava ponuđača i Uprava ukazali na nepravilnost u postupku dodele ugovora za rekonstrukciju Terminala 2. Detaljnom kontrolom od strane MUP-a, koja je usledila potom, a uz punu saradnju Aerordroma kao naručioca posla, došlo se do saznanja da je vrednost radova u međuvremeno volšebno narasla sa prvobitno ugovorenih 17 na 47 miliona eura! To jasno govori koliko je značajno za poreske obveznike da se ovakve zloupotrebe

i nepravilnosti na vreme otkriju, kao i da se efikasni rezultati mogu očekivati samo ukoliko se ostvari puna saradnja svih nadležnih institucija, kao što je to ovde bio slučaj.

U cilju jačanja transparentnosti postupaka javnih nabavki i konkurencije na tenderima, Uprava će nastaviti da deluje preventivno, kako bi se broj postupaka sa pogađanjem, bez prethodnog objavljivanja, sveo na najmanju moguću meru. Da bi dokazao da je jedini sposoban da zadovolji potrebe naručioca, ponuđač mora da priloži odgovarajući dokument Privredne komore ili druge nadležne institucije kojim se to nedvosmisleno potvrđuje. Na taj način reguliše se jedan od najčešćih osnova kod zahteva za pogađanje i istovremeno se obezbeđuje jednaka šansa svim ponuđačima koji žele da učestvuju u javnim nabavkama. Nedavnim Izmenama i dopunama Zakona omogućeno je i znatno restriktivnije tumačenje vanrednih i nepredviđenih događaja kao osnova za pogađanje.

U cilju jačanja transparentnosti, Uprava će vršiti i proveru poštovanja obaveza naručilaca da objavljuju javne pozive u "Službenom glasniku".

Pored toga, Uprava će od naručilaca koji su se, pozivajući se na hitnost kod traženja mišljenja za pokretanje postupka sa pogađanjem bez prethodnog objavljivanja, nakon određenog vremena, tražiti dokumenta na osnovu kojih će proveravati da li je nabavka zaista bila hitna ili ne.

Iako Uprava nije ovlašćena da vrši provere na terenu kako se ugovor o nabavci zaista realizuje, rano otkrivanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, najčešće je vrlo pouzdan pokazatelj da, ako postoje

zloupotrebe u postupku nabavki, najverovatnije je da postoje i druge nepravilnosti u raspolaganju i trošenju budžetskih sredstava. Pomenuti slučaj rekonstrukcije Terminala 2 na Aerodromu "Beograd" je dobra ilustracija gde se ispostavilo da su razmere kasnije otkrivenih zloupotreba daleko nadmašile propuste otkrivene na početku. Sličan primer je i prošlogodišnja kontrola opštine Šabac koju je izvršila budžetska inspekcija povodom propusta u oblasti javnih nabavki, pri čemu se ispostavilo da je to bio samo "vrh ledenog brega".

Stoga je važno da se, tamo gde nepravilnosti u postupcima javnih nabavki ukazuju na propuste širih razmera, uključe efikasno i druge nadležne institucije, poput budžetske inspekcije i MUP-a koje bi te slučajeve ispitale do kraja. ■



**EFIKASNE  
JAVNE  
NABAVKE**

[www.javnenabavke.org](http://www.javnenabavke.org)

## Slobodan pristup informacijama od norme do prakse

### Šta nam donosi Zakon o slobodnom pristupu informacijama i teškoće u njegovoj implementaciji

#### Šta donosi zakon?

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, između ostalog povećava zainteresovanost građana za javne poslove i tako smanjuje mogućnost prikrivanja korupcije, propusta u radu i neefikasnosti. Na taj način se na dugi rok stvara podrška za neophodne reforme, s jedne, i povećava rizik za one koji bi da, skrivajući se velom tajne, iznude od građana mito ili da prikriju već učinjene malverzacije.

Tim zakonom se uvodi pravo na pristup i propisuje procedura za ostvarenje tog prava, što će omogućiti da se dođe do informacija, koje su do sada bile samo načelno dostupne. Primera radi, mnogi novinari su isticali proteklih meseci problem da dođu do podataka o zaradama nekih državnih funkcionera, koje po svojoj prirodi nisu tajne, ali nisu mogli da nađu službu koja bi bila ovlašćena da im takve podatke pruži. Zakon polaže temelje i za proaktivnu ulogu organa vlasti, da sami unapred, i kad niko to od njih ne traži, pružaju informacije koje mogu biti potrebne građanima, preduzećima i drugima. Na taj način će svima koji su za informacije zainteresovani omogućiti i olakšati potragu i skratiti vreme potrebno da do njih dođu. To je korisno i za novinare, kojima su, inače, rokovi od 15 ili 40 dana predugački (pri čemu ne treba nikada zaboraviti da su u pitanju krajnji rokovi, i da je organ vlasti dužan da pristup omogući odmah kad god je to moguće).

#### Teškoće na putu ostvarenja

U skupštinskoj debati je bilo malo govora o tome šta treba učiniti nakon donošenja Zakona, da bi se njegovi

ciljevi ostvarili u praksi.

Valja inače podsetiti da je primena zakona u Srbiji najproblematičniji deo reformskih zahvata. Čak i kada se usvoje rešenja koja je moguće sprovesti u delo, koja su dovoljno precizna i usaglašena sa drugim propisima, dešava se da se ne donesu odgovarajući podzakonski akti, da ne bude izabrano kontrolno telo, da se norme interpretiraju na proizvoljan način i slično. Takvih primera u Srbiji poslednjih nekoliko godina ima na pretek, pri čemu se ne može uvek tvrditi da se takve stvari dešavaju iz loše namere, ali svakako mogu se dešavati zbog manjka političke volje, spremnosti na angažovanje, sposobnosti ili resursa.

I dok se vlasti pred biračima i međunarodnim organizacijama diče donetim reformskim zakonima, u praksi ponekad od njihovog slova ne ostane mnogo. Bojazan da se tako nešto može dogoditi sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama zato nije mala. Faza primene zakona je "rizična" iz sledećih razloga:

Da bi organi vlasti mogli da u praksi omoguće pristup informacijama treba da unaprede svoj sistem vođenja dokumentacije, osmisle kako će građanima omogućiti uvid u dokumente a da to ne naruši njihov redovan rad, pripreme informatore o vrstama informacija koje poseduju, odrede prave osobe za postupanje po zahtevima. Sa pravom se tvrdi da "postojanje prava na pristup informacijama nema mnogo smisla ukoliko su arhive u haosu i nepouzdana". Naravno, edukacija u okviru samih organa vlasti o novim obavezama koje imaju dolazi na prvom mestu, kako se ne bi dešavali slučajevi poput onog iz Albanije (koja ima veoma dobro ocenjen Zakon o

slobodnom pristupu informacijama), gde su aktivisti nevladinih organizacija ponekad dolazili u situaciju da službenik od koga traže informaciju uopšte ne zna da taj zakon postoji.

Da bi se građani upoznali sa pravima koja im Zakon donosi, i ohrabрили se da ih koriste, trebalo bi sprovesti opsežnu kampanju. U Rumuniji je na primer, Zakon nakon usvajanja bio veoma retko korišćen, sve dok resorno ministarstvo nije zajedno sa nevladinim organizacijama, sprovelo odgovarajuću kampanju.

**Da bi se zakon sproveo u delo potrebno je obezbediti dodatna sredstva iz budžeta** – ne samo za novoustanovljenu instituciju Poverenika i njegovu službu, već i za postupanje po zahtevima u organima vlasti, objavljivanje informatora i slično. Budući da do usvajanja Zakona dolazi u momentu kada je već pripremljen budžet za 2005. godinu, veliko je pitanje da li su, i u kojoj meri, nove obaveze budžetskih korisnika bile uzete u obzir pri pravljenju proračuna.

Značajnu ulogu u primeni novog zakona igraće prvi Poverenik za pristup informacijama, od čijeg autoriteta, stručnosti i vizije će u mnogome zavisići dometi zakona u budućnosti. Iskustva Slovenije<sup>2</sup> i BiH ukazuju da ova ličnost daje snažan lični pečat načinu na koji se zakon sprovodi. Preduslov za uspeh "misije" Poverenika je njegova ili njena politička nespornost – politička pristrasnost, ili osporavanje nepristrasnosti od strane neke značajne političke stranke mogu da ugroze čitav koncept. Ne treba ni pominjati koliko će biti teško pronaći takvu ličnost, s obzirom na politizovanost celokupnog javnog života Srbije u poslednjih 15-ak godina.

## Šta nam valja činiti?

Iz ovog kratkog pregleda se mogu naslutiti neke od teškoća. Postojanje tih teškoća, međutim, nikako ne treba da bude izgovor da se od sprovođenja Zakona odustane, zato što je potencijalni dobitak u slučaju da njegovi ciljevi budu ostvareni nemerljivo veći. Naprotiv, svest o problemima koji se mogu javiti je preduslov da se oni reše u korist javnog interesa, i podsticaj da svako od aktera (organi vlasti, političke stranke, novinari, preduzeća, nevladine organizacije...) prepozna svoju ulogu na tom važnom poslu. ■

Nemanja Nenadić

(autor je član Izvršnog odbora  
Transparentnost – Srbija, zadužen za  
pravna i pitanja antikorupcijske politike)

# Dostupnost informacija o finansiranju partija

**Više se zna o tome kako izgraditi demokratiju nego kako je finansirati. Tajni novac i korupcija pogađaju ekonomski i politički život zemlje, uništavaju poverenje u političare, kočje razvoj i slabe veru građana u demokratiju. Postoji shvatanje da mnogi zvaničnici donose odluke kako bi zadovoljili one koji su finansirali njihove izborne kampanje, a ne svoje birače.**

U mnogim zemljama obaveza podnošenja izveštaja o finansiranju partija postoji samo na papiru. Samo za 13 posto analiziranih zemalja se može reći da imaju visok nivo dostupnosti informacija o finansiranju partija i izbornih kampanja.

Kako bi kontrolisale finansiranje političkih partija, države povlače više poteza: određuju finansiranje partija iz javnih fondova, uvode zabranu određenih izvora finansiranja, ograničavaju rashode, visinu priloga, potpuno obelodanjivanje informacija o prihodima i rashodima. Od svih mera, obelodanjivanje informacija o finansiranju je najvažnije, zato što omogućava funkcionisanje i kontrolu drugih mera. Takođe, ono služi za praćenje koje vrše mediji i građansko društvo, obrazovanju birača i pomaže izgradnji poverenja u demokratski sistem. Kada se partijski računi ne objavljuju, vlade i građani rizikuju da nikad ne saznaju cenu svoje demokratije i najuticajnije činioce koji stoje iza nje bilo da su to korporacije, savezi, interesne grupe ili trgovci drogom i zločinačka udruženja.

sa kojima je partija vršila isplate u toku kampanje, prijavu finansijskih interesa (imovina i dugovi) kandidata kao uslov za učestvovanje na izborima i određivanje praga za obavezno prijavljivanje donacija

Političko finansiranje je suštinsko pitanje demokratije i razvoja. Bez obzira na druge značajne faktore, kao što su izborni sistem, aktivnost građanskog društva, novac u politici nesumnjivo utiče na kvalitet demokratije i upravljanja. Samo kroz veću transparentnost možemo u potpunosti da shvatimo prirodu i obim tog uticaja.

## Sukob interesa i kontrola medija u Italiji

Uloga medija u savremenim demokratijama postaje izuzetno delikatna usled veze sa krupnim kapitalom. Premijer Italije Silvio Berlusconi bio je često meta optužbi zbog zakona koje je nameravao da donese ili ih je donosio. Odsustvo Zakona o sprečavanju sukoba interesa mu je omogućilo da očuva kontrolu nad svojom medijskom imperijom i za vreme vršenja javne funkcije. Pored toga, njegova vlada kontroliše i tri državna televizijska kanala. U većini demokratskih

**RIGHT TO KNOW...**

1 MY MOM AND DAD SAY THAT YOU PEOPLE CAN'T BE TRUSTED...

2 ...THEY SAY THAT'S BECAUSE YOU TALK ONLY WHEN YOU WANT TO AND YOU NEVER SAY THE WHOLE STORY...

3 ...AND MY PARENTS PAY TAXES AND THEY OBEY THE LAW AND THEY SHOULD KNOW WHAT'S GOING ON

4

5 ...ARE YOU GOING TO SAY ANYTHING?

6 ...ARE YOU GOING TO SAY ANYTHING?

Transparentnost Srbije  
Transparency Serbia

"Potpuno obelodanjivanje" obuhvata prijavljivanje visine prihoda, iznosa donacija u uslugama i zajmova, imena i adrese davalaca priloga, visinu i vrste rashoda, imena lica

zemalja ovakva situacija bi bila nezakonita zato što utiče na formiranje stava građana i podrija koncept javne odgovornosti. Pored toga, izmenama zakona iz jula 2003. ukinute su zabrane u pogledu vlasništva nad štampanim medijima i ograničenja prihoda od reklama, što omogućava dalje širenje "imperije". Protivnici premijera tvrde da je kontrola nad medijima iskorišćena i za smanjivanje praćenja korupcije, kao i za pritisak na sudstvo. Premijer je kritikovan u međunarodnim institucijama zbog takvog stanja, kao i zbog uklanjanja iz državne televizije nekoliko novinara koji su se kritički osvrtnali na rad vlade. Pored toga, on je mnoge novinare tužio za klevetu zbog toga što su ga optuživali za korupciju, dok je s druge strane, izmenama Zakona o imunitetu iz 2003, ukinuta mogućnost da se protiv njega vodi krivični postupak. Usled nepostojanja ograničenja broja mandata, takvo se stanje može neograničeno produžavati.

## Uloga NVO u praćenju troškova izbornih kampanja

Ogranak Transparensi Internešnel u Letoniji godinama sprovodi monitoring finansiranja izbornih kampanja. Prilikom praćenja poslednjih

parlamentarnih izbora, otkiven je dramatičan porast troškova, posebno za TV kampanje i bilborde. Troškovi su utrostručeni u odnosu na prethodne izbore, i došli su do cifre od 7 dolara po biraču, što je višestruko više od cifre koja se troši u Velikoj Britaniji ili Francuskoj.

Prvi deo posla na projektu bio je jačanje odredbi Zakona o objavljivanju izvora partijskog finansiranja. Partije su sada dužne da objave na Internetu svaku donaciju i imena donatora u roku od 10 dana. Tokom rada na projektu otkrivena je donacija od 120,000 dolara koja je imala i sudski epilog – partija je morala da vrati nepropisnu donaciju, a nekoliko lica je krivično gonjeno zbog falsifikovanja potpisa.

Jedan od glavnih ciljeva projekta je bio identifikovanje skrivenog reklamiranja u medijima. Dok je ranije bila česta praksa da reklamiranje političkih opcija bude dato u formi vesti ili emisija zabavnog karaktera, na poslednjim izborima se povećao broj članaka i TV priloga koji su označeni kao plaćeni. Trenutno se aktivisti zalažu za ograničenje ili potpunu zabranu političkog reklamiranja na televiziji, ali su glavni protivnici takvih izmena same TV stanice kojima su izborne kampanje unosan izvor prihoda. ■

# Korupcija cveta a javni sektor

## Indeks percepcije korupcije Većina zemalja proizvođača

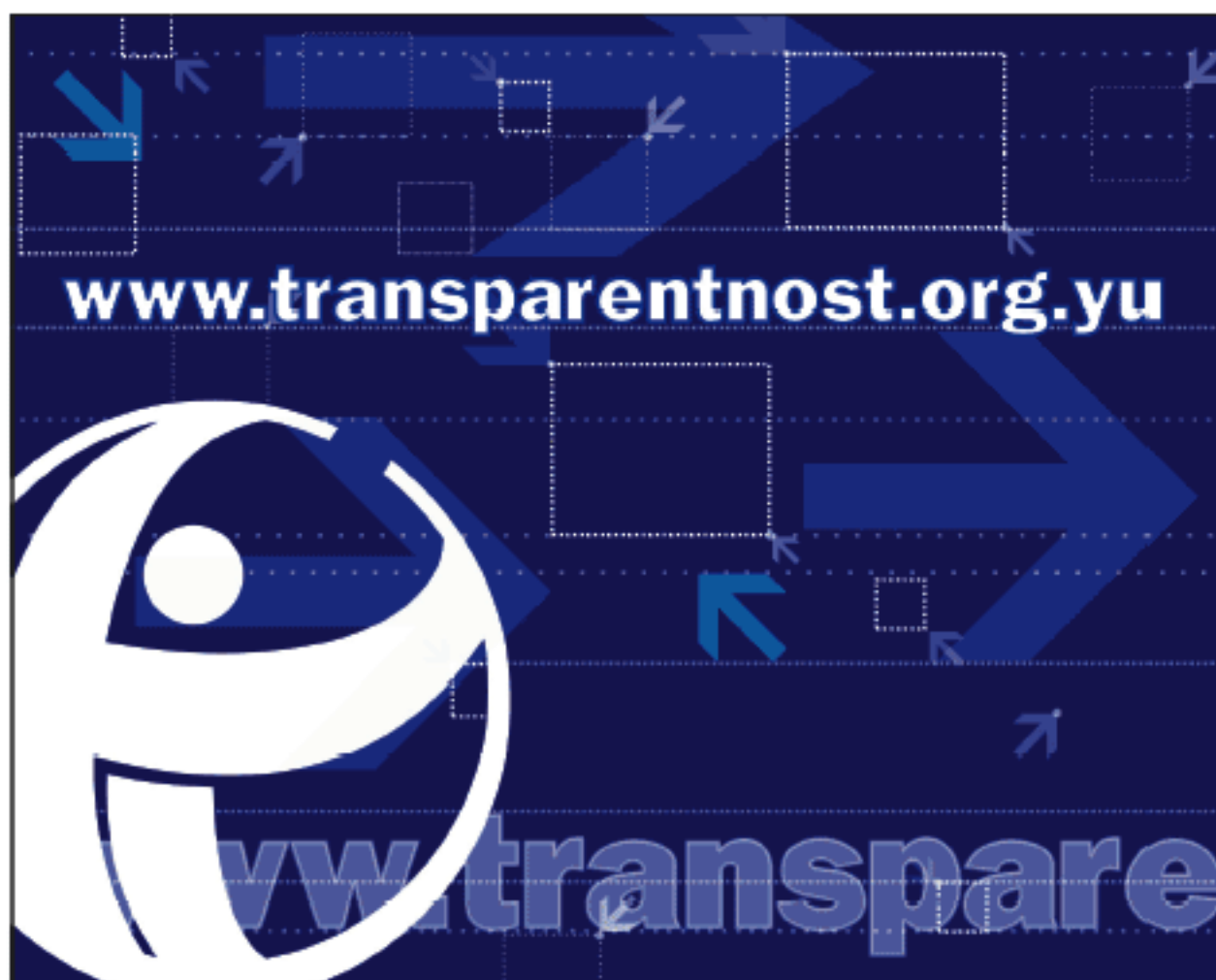
"Korupcija u velikim javnim projektima je zastrašujuća prepreka održivom razvoju i rezultuje u ogromnim gubicima javnih fondova potrebnih za obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i umanjeње siromaštva, kako u razvijenim tako i u zemljama u razvoju", zaključak je predsedavajućeg Transparency International (TI) Peter Eigen-a.

"Ako mislimo da ostvarimo milenijumski razvojni cilj za prepolovljavanjem broja ljudi koji žive u ekstremnom siromaštvu do 2015. godine, vlade moraju da ozbiljno se pozabave korupciji u javnim nabavkama", rekao je Eigen. TI procenjuje da suma izgubljena zahvaljujući mitu u javnim nabavkama dostiže 400 milijardi dolara godišnje.

Čak 106 od 146 zemalja imaju manje od 5 od maksimalnih 10 bodova u Indeksu percepcije korupcije (CPI) za ovu godinu, procenjuje vodeća nevladina organizacija u borbi protiv korupcije. Šezdeset zemalja ima indeks manji od 3, koji pokazuje da u tim zemljama korupcija cveta. Najveći problem sa korupcijom imaju Bangladeš, Haiti, Nigerija, Čad, Mijanmar, Azerbejdžan i Paragvaj, koje imaju indeks manji od 2.

"Korupcija pljačka potencijale države", rekao je Eigen. "Kako CPI za 2004. godinu pokazuje, zemlje bogate naftom Angola, Azerbejdžan, Čad, Ekvador, Indonezija, Iran, Irak, Kazahstan, Libija, Nigerija, Rusija, Sudan, Venecuela i Jemen imaju vrlo niske rezultate. U ovim zemljama, javni poslovi u naftnom sektoru su preplavljeni prihodima koji nestaju u džepovima zapadnih naftnih direktora, posrednika i lokalnih zvaničnika."

TI poziva zapadne vlade da obavežu



# Nafta u 60 zemalja, Irak je zaražen podmićivanjem

**Transparency International za 2004. godinu obuhvata rekordnih 146 zemalja. Naftne sklonе su korupciji**

njihove naftne kompanije da objavljuju honorare, takes i ostala plaćanja naftaškim zemljama i njihovim državnim naftnim kompanijama. "Pristup ovim vitalnim informacijama će umanjiti mogućnosti za prikrivanje plaćanja kojima se osiguravaju pobjede na naftnim tenderima, što je raširena praksa u naftnoj industriji tranzicionih i postratnih ekonomija", naglasio je Eigen.

"Budućnost Iraka zavisi od transparentnosti naftnog sektora", objašnjava Eigen. "Neodložne potrebe za posleratnom obnovom pojačava potrebu za ubedljivim transparentnim javnim nabavkama. Bez neumoljivih antikoruptionih mera, rekonstrukcija Iraka će doživeti brodolom zahvaljujući

sveta međunarodni donatori i nacionalne vlade moraju da osiguraju transparentnost u javnim nabavkama uključujući antikoruptione mehanizme u sve velike projekte. Moraju se uvesti ozbiljne sankcije kompanijama uhvaćenim u podmićivanju, uključujući gubljenje ugovora i stavljanje na crnu listu za buduće ponude."

Tenderi moraju da uključuju objektivne kriterijume za bodovanje i javnost celog procesa. Izuzeci moraju da se svedu na minimum i moraju biti objašnjeni i dokumentovani, pošto su ograničene ponude i direktni ugovori posebno podložni manipulaciji i korupciji. Javne nabavke moraju biti nadgledane od strane nezavisnih nadzornih agencija i civilnog društva.

Robledo. "Jačanjem antikoruptione legislative, korporativnog upravljanja i antikoruptione pravila, menadžeri više nemaju izgovor za davanje mita."

CPI pokazuje precepcije biznismena i analitičara o pojedinim zemljama, kako domaćih, tako i stranaca. Ovogodišnji CPI se zasniva na 18 istraživanja koji su bili dostupni TI između 2002. i 2004. godine i sprovedenih od strane 12 nezavisnih institucija.

Zemlje sa indeksom višim od 9, sa veoma niskom percepcijom korupcije, većinom su bogate zemlje, pre svega Finska, Novi Zeland, Danska, Island, Singapur, Švedska i Švajcarska. "Najsiromašnije zemlje, koje većinom imaju indeks manji od 5, zahtevaju najveću podršku u borbi protiv korupcije", rekao je Eigen.

Na osnovu podataka iz izvora koji su korišćeni za kreiranje CPI 2003 i 2004, povećanje korupcije je zabeleženo u Bahreinu, Belizeu, Kipru, Dominikanskoj Republici, Jamajki, Kuvajtu, Luksemburgu, Mauricijusu, Omanu, Poljskoj, Saudijskoj Arabiji, Senegalu i Trinidadu i Tobagu.

Na osnovu istih podataka, smanjenje korupcije je zabeleženo u Austriji, Bocvani, Češkoj Republici, El Salvadoru, Francuskoj, Gambiji, Nemačkoj, Jordanu, Švajcarskoj, Tanzaniji, Tajlandu, Ugandi, Ujedinjenim Arapskim Emiratima i Urugvaju.

Indeks uključuje samo one zemlje koje su bile obuhvaćene u istraživanjima u poslednje tri godine. Kao rezultat toga, mnoge zemlje, među kojima i one koje se mogu smatrati najkorumpiranijim, nedostaju upravo zbog nedovoljno informacija. ■

With **CORRUPTION** everyone pays.

ANTI CORRUPTION DAY - 9th December  
DAN BORBE PROTIV KORUPCIJE - 9. decembar

Sa korupcijom, svi plaćamo

<p>Korupcija je prepreka za socijalni i ekonomski RAZVOJ.</p> <p>Uključuje i korupciju u međunarodnim i lokalnim odnosima.</p> <p>Dve veći broj država skeniraju na povećani stepen korupcije u PRAVOSUDNOM SISTEMU u mnogim delovima sveta.</p> <p>Korupcija omogućava razvoj javne vlasti i odnosa sa građanima. Podstiče pravdu, integritet i odgovornost.</p>	<p>Korupcija smanjuje INVESTICIJU.</p> <p>Uključuje i korupciju u javnim i privatnim nabavkama.</p> <p>Korupcija podriva DEMOKRACIJU.</p> <p>Korupcija omogućava ovetanje TERORIZMA I ORGANIZOVANOG KRIMINALA.</p>	<p>Posebna je JAKA POLITIČKA POLJA I KUPUJENJE za borbu protiv korupcije.</p> <p>Korupcija i politički mitovi su najveći prepreki za razvoj i pobedu pravde.</p> <p>Korupcija omogućava razvoj javne vlasti i odnosa sa građanima. Podstiče pravdu, integritet i odgovornost.</p>
---	--	---

www.transparency.org

rasipnom korišćenju resursa od strane korumpirane elite."

Prema rečima potpredsednice TI Rosa Inés Ospina Robledo, "širo

"Kompanije iz OECD zemalja moraju da ispune obaveze preuzete Konvencijom OECD protiv korupcije i da prekinu sa podmićivanjem u svojim zemljama i inostranstvu", rekla je Rosa Inés Ospina

# VESTI

## Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja

Transparentnost - Srbija, u želji da podstakne korišćenje i primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, podnela je istovetan tekst zahteva za pristup informacijama republičkim, pokrajinskim i gradskim organima, javnim preduzećima i ustanovama, koje su bile obavezne da do 13. decembra ove godine odrede jedno službeno lice za postupanje po zahtevu za pristup informacijama (u suprotnom, na osnovu člana 38, stav 3 Zakona, za postupanje je nadležan rukovodilac organa vlasti - npr. ministar, gradonačelnik, direktor preduzeća).

Cilj ovog poduhvata je da se ustanovi koje su radnje preduzete u toku prvog meseca primene Zakona, odnosno da se podstaknu aktivnosti u organima vlasti kako bi se ove neophodne radnje sprovele.

Informacije koje smo tražili se odnose na sledeće: da li su određena službena lica, da li su ona stupila na taj posao i da li imaju i druga zaduženja osim ovih; da li je sprovedena ili planirana obuka zaposlenih u vezi sa sprovođenjem Zakona u organima vlasti; da li je izvršena procena potrebnih troškova za sprovođenje Zakona u organima vlasti; koje informacije se objavljuju na veb-prezentacijama organa vlasti.

Podatke koje prikupi od organa vlasti, Transparentnost - Srbija će objaviti po isteku zakonskog roka za odgovor. Zajedno sa drugim nevladinim organizacijama, članicama Koalicije za slobodu informisanja, Transparentnost - Srbija će učestvovati i u mnogim drugim akcijama čiji je cilj delotvorno ostvarenje prava na pristup informacijama. ■

## Neizvesno finansiranje antikorupcijskih zakona u 2005.

Transparentnost - Srbija ukazuje da Zakon o budžetu za 2005. godinu ne predviđa dovoljna sredstva za finansiranje sprovođenja važnih antikorupcijskih zakona (o sprečavanju sukoba interesa, slobodnom pristupu informacijama i finansiranju političkih stranaka), i da će biti neophodno izdvojiti znatan novčani iznos iz budžetske rezerve da bi ti zakoni bili adekvatno primenjeni.

### Sprečavanje sukoba interesa

Zakon o sprečavanju sukoba interesa je stupio na snagu aprila ove godine, ali se mnoge njegove odredbe ne primenjuju zbog višemesečnog kašnjenja sa izborom devetog člana Odbora za rešavanje o sukobu interesa. Na osnovu tog zakona Vlada je bila dužna da do 27. maja ove godine obezbedi prostorne, tehničke i druge materijalne uslove za početak rada Republičkog odbora. Novousvojeni budžet međutim ne sadrži odredbu o finansiranju rada ovog tela, verovatno zbog toga što ono još uvek nije konstituisano. Na osnovu člana 41, stav 3. Zakona o budžetskom sistemu sredstva za finansiranje rada ovog tela jedino se mogu izdvojiti iz budžetske rezerve, o čemu odlučuje Vlada Srbije.

Posebno ističemo da će za rad ovog tela biti potrebna znatna sredstva, koja pored ostalog uključuju: plate za 9 članova, troškove za stručnu službu, izdatke za vođenje i proveru evidencije o imovini i prihodima oko 40 hiljada funkcionera i članova njihovih porodica.

### Slobodan pristup informacijama

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je nekoliko nedelja pre Zakona o budžetu za 2005, ali sredstva potrebna za njegovu primenu po svemu sudeći nisu

uključena u taj budžet. Pri tom, treba imati u vidu da su rashodi za rad Poverenika za pristup informacijama i njegove stručne službe (čije se osnivanje predviđa ovim zakonom) samo manji deo troškova koji treba podmiriti. Povrh toga, svi "organi vlasti" (državni organi, javna preduzeća...) imajuće znatne sopstvene troškove: određivanje najmanje jednog lica ovlašćenog za postupanje po zahtevima, priprema i objavljivanje informatora, održavanje "nosača informacija" (dokumenti, arhive, baze podataka, internet prezentacije) i besplatno kopiranje dokumenata za novinare i organizovanje obuke zaposlenih radi primene ovog zakona.

Može se sa izvesnošću pretpostaviti da ovi troškovi nisu bili uzeti u obzir pri određivanju iznosa sredstava za pojedine korisnike budžeta i da će mnogi od njih veoma brzo morati da potraže odgovarajuća sredstva iz budžetske rezerve.

### Finansiranje političkih stranaka

Iako se Zakon o budžetu pri određivanju sredstava za finansiranje redovnog rada parlamentarnih stranaka i finansiranja kampanje za izbor poslanika u skupštinu SCG poziva na Zakon o finansiranju političkih stranaka, sredstva za ove namene nisu određena u skladu sa odredbama tog zakona. Tako je za redovno finansiranje obezbeđeno 330 miliona dinara (po našem okvirnom proračunu, treba znatno veća suma - oko 370 miliona dinara), dok je za finansiranje predizborne kampanje predviđeno 82, umesto približno 250 miliona dinara. Podsećamo da finansiranje iz budžeta ima za cilj da se smanji zavisnost stranaka od privatnih darodavaca i da je to jedna od ključnih antikorupcijskih odredbi tog zakona. Doduše, visina sredstava koja se izdvajaju za ovu svrhu može biti umanjena, ali samo ukoliko neka stranka bude pravosnažno kažnjena zbog kršenja odredaba zakona. ■