

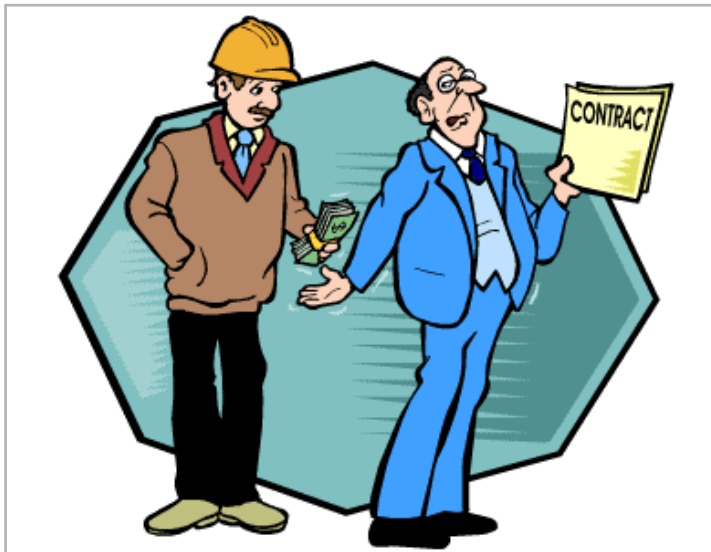


Teškoće pred Odborom za sprečavanje sukoba interesa

Najvažniji dugoročni cilj Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija je oslobodanje dragocene profesije političara od „senke nemoralnosti“

Vladimir Goati
predsednik Transparentnost – Srbija

Transparentnost - Srbija pozdravlja konstituisanje Odbora za sprečavanje sukoba interesa, jer je na taj način, sa višemesečnim zakašnjenjem, stupio na snagu Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija. Reč je o jednom od najvažnijih zakona u borbi protiv korupcije i njegovo sprovođenje će omogućiti rešavanje mnogih spornih slučajeva čije odlaganje izaziva opravdano nezadovoljstvo javnosti Srbije. Odbor za sprečavanje sukoba interesa je "centralni nerv" tog zakona, pa zato pojedincima koji su izabrani za njegove članove treba čestitati i poželeti mnogo sreće. To naglašavam, jer ih očekuju velike teškoće, toliko velike da im ne treba zavideti na izboru na tu dužnost. Evo nekoliko prepreka - izazova sa kojim će se suočiti.



Prvo, u javnosti Srbije postoje izuzetno visoka očekivanja od primene ovog zakona, jer je problematika sukoba interesa "zapušteno područje", van vidnog polja društvene regulacije. Može se čak tvrditi da je do 5. oktobra 2000. godine vrh vladajuće političke elite u praksi živeo u nekoj vrsti legalno dozvoljenog sukoba interesa. Pomenuću, kao primer, republičkog premijera i neke ministre koji su u predoktobarskom razdoblju bili istovremeno direktori velikih "društvenih" preduzeća, a "personalna unija" se uočavala i na nižim nivoima vlasti. Premda su otada prošle više od četiri godine, može se očekivati da postoje snažni tragovi tog teškog nasleđa, i da će njegovo uklanjanje zahtevati mnogo vremena, angažovanja i lične kuradži članova Odbora.

Druga, ne manja teškoća je to što se ovaj Zakon odnosi na oko 10.000 pojedinaca koji su u smislu člana 2. nosioci javnih funkcija. Ako tome dodamo i kategoriju "povezanih lica" - kojima govori član 4. Zakona - broj lica koja ovaj zakon obuhvata penje se na 40 hiljada. Ako samo oko jedne desetine funkcionera ili povezanih lica nastane spor oko bilo koje obaveze koje im Zakon propisuje, broju slučajeva ("predmeta") koje valja rešiti raste na više hiljada. Uporedimo li to sa brojem od 9 članova Odbora, postaćemo svesni o kako velikom i kompleksnom poslu se radi.

Treće, u ovom trenutku odbor nema odgovarajuću administrativno-kadrovsku strukturu; zvanično je najavljeno da će to biti regulisano "na odgovarajući način". Mislim da mediji i demokratska javnost treba u tome da Odboru daju bezrezervnu podršku, jer bez oslonca na odgovarajući ekspertsko-stručno-tehnički aparat, on neće moći da se nosi sa hiljadama slučajeva sukoba interesa. Izostanak uspostavljanja takvog aparata - ili odugovlačenje sa tim - značilo bi, blokiranje rada Odbora, pokušaj da se taj organ, umesto jednog od najvažnijih aktera borbe protiv korupcije, svede na puku "maketu". Transparentnost - Srbija je svesna da formiranje navedenog aparata iziskuje neposredne troškove, ali, na dugi rok posmatrano, to onemogućuje rasipanje ili prelivanje u privatne džepove neuporedivo većih budžetskih sredstava. ■

Postoji specifičan jaz između javnosti i nosioca političkih funkcija - u čemu na globusu nema velikih razlika, ali kod nas je ta skepsa suviše izražena. Kada kažete „političar“ - treba dodati „pošten“, jer čim ste političar - „znači“ da ste uvučeni u neke odnose koje zahtevaju moralno distanciranje. Uvođenje reda u ovoj oblasti će osloboditi ovu neophodnu profesiju jedne tamne senke zbog toga što je bilo jako puno afera i još uvek nas prate neke od njih. Akteri su bili pojedinci, ali ako jedan političar, jedan ministar, stranački lider učini nešto, nepoverenje se poput ulja na vodi proširi na ceo politički sistem. Mislim da će ovaj zakon doprineti smanjivanju ili svođenju nepoverenja na pravu meru. Zakon će delovati i u smislu prevencije, jer on šalje poruku ljudima koji žele da se brzo obogate - što samo po sebi ne mora da bude jedan problematičan motiv, ali je dobro da ljudi znaju da vršenje funkcije nije put za ostvarivanje. Oni sa jakom žeđi za bogatstvom će se okretati ka drugim delatnostima.

Pristup informacijama – slobodan samo na papiru?

Istraživanje Transparentnost – Srbije je pokazalo da je mali broj organa vlasti počeo da sprovodi svoje obaveze iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Nemanja Nenadić
Programski direktor
Transparentnost – Srbija

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja stupio je na snagu 13. novembra 2004, a 13. decembra prošle godine je istekao rok koji su „organi javne vlasti“ (državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javna preduzeća, ustanove itd.) imali da odrede lice koje je ovlašćeno da omogućava pristup informacijama.

Smatrajući ovaj zakon kao ključno sredstvo u borbi za kreiranje novog odnosa između vlasti i građana, ostvarenje ideala dobre vladavine, i pre svega, borbu protiv korupcije, Transparentnost – Srbija se odlučila da u okviru projekta „Povećanje javne odgovornosti u zemljama Balkana“, koji se sprovodi u četiri bivše jugoslovenske republike uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Finske, izvrši proveru dosadašnjeg poštovanja odredaba Zakona.

U okviru istog projekta, Transparentnost – Srbija je već organizovala niz konferencija, specijalizovanih radionica i okruglih stolova, pripremila komentare i predloge amandmana na ranije tekstove predloga zakona i sprovela istraživanje javnog mnjenja. Takođe, svim zainteresovanim

smo omogućili da redovno prate tekstove na temu slobodnog pristupa informacijama iz domaće štampe na našoj internet prezentaciji www.transparentnost.org.yu

Ko su „organi javne vlasti“

- Organi izvršne vlasti (Vlada, ministarstva, posebne organizacije)
- Zakonodavna vlast (Narodna skupština)
- Pravosuđe (sudovi, tužilaštva)
- Javna preduzeća
- Pokrajinski organi
- Gradski i opštinski organi
- Ustanove
- Organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja i drugi

Primena zakona je slaba tačka, ne samo u Srbiji, nego i šire. Time što je Narodna skupština u zakonskom roku izabrala Poverenika za pristup informacijama, ostvaren je samo jedan od preduslova da se ovaj zakon sprovede u praksi. Pored obaveza koje stoje pred Poverenikom, veliki deo posla oko primene zakona leži na samim „organima javne vlasti“. Iz njihovog odnosa prema tim obavezama u velikoj meri će zavistiti u kojoj meri će građani, novinari i zainteresovana pravna lica moći da ostvare svoja novostečena prava. Transparentnost – Srbija se zato, vođena iskustvima zemalja koje su ovakve

zakone ranije dobile, opredelila da proveri u kojoj meri su organi javne vlasti ispunili svoje obaveze.

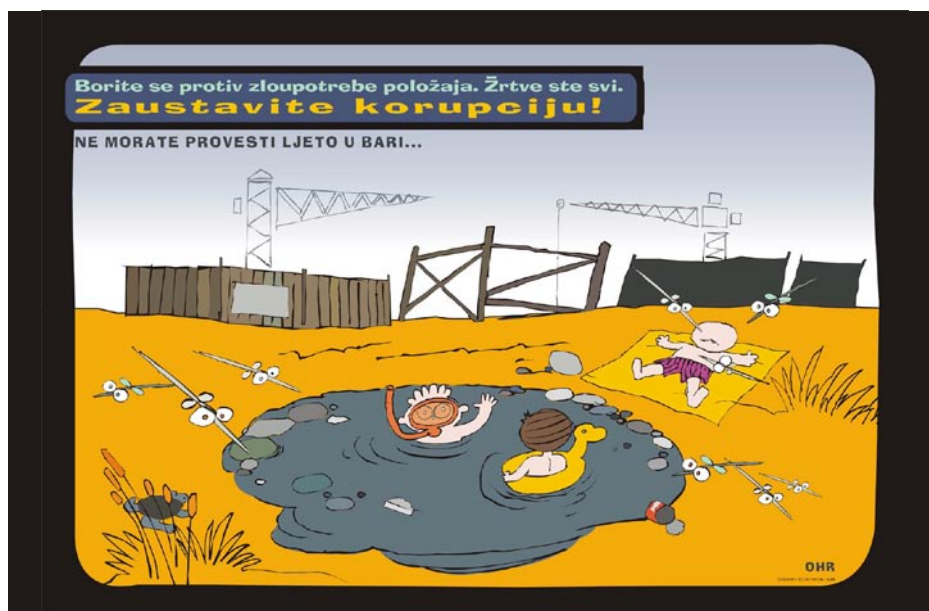
Naravno, nije bilo moguće izvršiti proveru u svim organima koji su obavezni da omogućie pristup informacijama po ovom zakonu, već je odabran uzorak koji čini ukupno 151 državnih organa, organa teritorijalne autonomije, organa lokalne samouprave, javnih preduzeća i ustanova.

Obaveze organa javne vlasti

- Da do 13. decembra 2004 odrede jedno ili više ovlašćenih lica za rešavanje po zahtevima za pristup informacijama (u suprotnom, nosilac obaveze je rukovodilac organa!)
- Da sprovedu obuku zaposlenih i upoznaju ih sa njihovim pravima i obavezama
- Da održavaju dokumentaciju tako da se može ostvariti pristup informacijama
- Da deo informacija o svom radu objavljuju nezavisno od toga da li ih neko traži (informatore, internet prezentacije i slično)
- Da iz postojećih sredstava finansiraju primenu zakona ili da za te potrebe dobiju dodatna sredstva iz budžeta

Ovim organima smo se obratili na način propisan zakonom, tražeći sledeće informacije:

1. Da li su odredili jedno ili više ovlašćenih službenika za pristup informacijama i da li su ta lica počela sa radom?
2. Da li ti službenici obavljaju i druge poslove i koji su uslovi sistematizacijom predviđeni za obavljanje njihovog posla?
3. Da li je vršena obuka zaposlenih u vezi sa primenom Zakona?
4. Da li je vršena procena sredstava koja će biti potrebna za sprovođenje Zakona u okviru organa?
5. Koje vrste informacija se mogu naći na internet prezentaciji organa i kako se obezbeđuje ažurnost, potpunost i istinitost objavljenih podataka?



Zahtevi su upućeni tokom decembra prošle godine na adrese u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu, a rok u kome je trebalo da organi pošalju svoje odgovore bio je 15 dana. Nakon što je prošlo gotovo mesec dana, izneli smo u javnost sumarne podatke do kojih smo došli istraživanjem. Sa velikom izvesnošću može se tvrditi da prikupljeni podaci odgovaraju slici trenutnog stanja primene zakona u anketiranim institucijama ali i šire, u celoj zemlji. Na naše dopise je odgovorilo je do 19. januara 20 organa (oko 1/7 od ukupnog broja). Struktura tih odgovora, kao i drugi najzanimljiviji preliminarni nalazi istraživanja prezentovani su u grafičkom i tekstualnom obliku na konferenciji za štampu koja je održana 20. januara 2005.

Prikaz najznačajnijih nalaza istraživanja

Ovim istraživanjem obuhvaćena je većina najznačajnijih organa izvršne, zakonodavne i sudske vlasti u Republici, AP Vojvodini, kao i najviši organi gradova Beograda, Novog Sada, Kragujevca i Niša. Obuhvaćen je i veliki broj javnih preduzeća i ustanova. Treba imati u vidu da neki važni organi i institucije nisu bili obuhvaćeni istraživanjem (npr. Predsednik Republike, Republički javni tužilac, organizacije obaveznog socijalnog osiguranja), kao i to da su zahtevi upućeni na adrese samo dela javnih preduzeća i posebnih organizacija.

Struktura odgovora

- dva pisma se vratila
- 18 pravih odgovora, od toga šest elektronskim putem
- dve institucije negirale da imaju svojstvo organa javne vlasti u smislu Zakona
- u sedam institucija "aktivnosti u toku"
- u jednoj odgovorili da će rukovodilac biti zadužen za te poslove
- u dve institucije tražili dodatna obaveštenja
- pet institucija odredilo ovlašćeno lice

Konferencija za štampu je organizovana u trenutku kada je prošlo dovoljno vremena da pristignu svi odgovori na zahtev koji su upućeni u zakonskom roku. Čini se međutim, da je promocija ovih preliminarnih rezultata u medijima imala značajne pozitivne efekte, jer su nakon nje mnogi organi vlasti uputili na adresu Transparensija dopise u kojima su nas obavestili o tome da su ispunili svoju zakonsku obavezu.

Među onima koji su ispunili svoju zakonsku obavezu i imenovali ovlašćeno lice za pristup informacijama nalaze se sledeći organi: Ministarstvo kulture, Ministarstvo prosvete i sporta, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine, Parking servis (Beograd), Grad Novi Sad (odgovori stigli pre konferencije za štampu), kao i Narodna banka Srbije i Gradsko veće Beograd (dopisi stigli posle konferencije).

Treba istaći da su ovlašćena lica imenovali i neki organi koji nisu bili obuhvaćeni inicijalnim istraživanjem. Primer za to je republička Uprava za javne nabavke, koja je otišla i korak napred, postavivši podatke o određivanju službenika za pristup informacijama na naslovnu stranu svoje internet prezentacije.

Pouke na osnovu dobijenih nalaza

Prva stvar koja se očigledno nameće kao zaključak je to da postoji nedovoljna spremnost da se primeni Zakon. Velika većina institucija uopšte nije odgovorila na naš zahtev, iako je Zakonom zaprećena kazna za odgovorno lice u organu vlasti koje ne postupi po zahtevu.

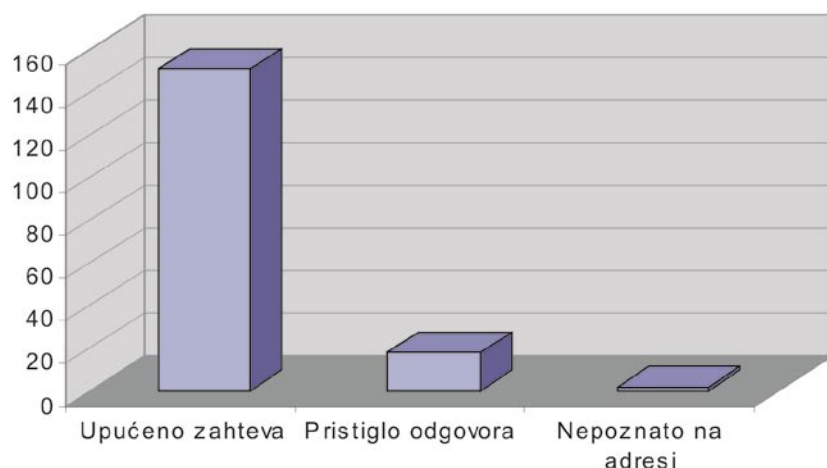
U vezi sa prethodnim, očigledno je i to da su mnoge institucije koje imaju status "organa javne vlasti" u nedovoljnoj meri upoznate sa obavezama koje imaju na osnovu Zakona. Naravno, važi pravna pretpostavka da je ono što se objavi u Službenom glasniku poznato svima, i niko se ne može osloboditi odgovornosti za

svoje neznanje takve vrste, ali dosadašnja domaća praksa i iskustva drugih zemalja pokazuju da je korisno unapred bliže uposnati sve na koje se Zakon odnosi o tim obavezama. Takvo upoznavanje je međutim skopčano sa najmanje dva problema. Poverenik, koji bi trebalo da organima vlasti pruži uputstva, još uvek nema obezbeđene elementarne uslove za rad. Osim toga, ne postoji ni lista organa koji su dužni da primenjuju zakon i kojima bi se takva uputstva slala.

Iz dosadašnjih odgovora može se zaključiti da se obaveze organa vlasti shvataju prilično usko. Tako, većina organa na pitanje o obuci zaposlenih odgovara da će obuka biti preduzeta nakon što Poverenik da odgovarajuća uputstva. Zatim, ni jedan organ vlasti nije uvideo za sada potrebu da se za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama obezbede dodatna sredstva. Zaista, neće biti potrebe za značajnim sredstvima ukoliko po zahtevima budu postupali službenici kojima je to sporedan posao, ako broj zahteva za pristup informacijama ne bude bio velik i ako je dokumentacija u organu vlasti u takvom stanju da nije potrebno preduzimati mnogo toga da se sistem njenog vođenja unapredi. Međutim, ukoliko bilo šta od gore navedenog nije tačno, biće potrebno uložiti nemale ljudske i/ili materijalne resurse da bi organ na odgovarajući način udovoljio zahtevima za pristup informacijama.

Svi dosadašnji problemi na primeni ovog zakona ukazuju, i to na alarmantan način, koliko je potrebno uspostaviti sistem pravne zaštite prava na pristup informacijama. Za pravnu zaštitu su zaduženi Poverenik za pristup informacijama, sudovi koji postupaju u upravnim sporovima, sudovi opšte nadležnosti (naknada štete) i prekršajni sudovi (izricanje prekršajnih kazni protiv odgovornih lica). Poverenik, kao najvažnija karika u ovom lancu odgovornosti, međutim, nije u prilici da svoju ulogu odigra na odgovarajući način. Pored zapanjujuće činjenice da do zaključenja ovog broja Transparentnosti Poverenik još uvek nije dobio ni adresu na koju bi nezadovoljni tražioci informacija mogli da upute svoje žalbe, treba napomenuti da još uvek nije omogućeno ni formiranje stručne službe koja Povereniku treba da stoji na raspolaganju, kako bi mogao da obavi poslove koji pred njim stoje.

Transparentnost – Srbija je svesna da su izazovi sa kojima se suočavaju institucije koje primenjuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama relativno novi, i da je možda potrebno da prođe više vremena da bi primena zaživela u punom obimu. U tom smislu, nadamo se da smo na ovaj način uspeali da podstaknemo ozbiljniji pristup u primeni ovog važnog zakona. ■



Pitanja javnih nabavki u Srbiji pred misijom Evropske komisije

Najznačajniji realni efekat primene Zakona o javnim nabavkama tokom protekle dve i po godine je povećanje konkurencije za dobijanje posla na tenderima

Šesti Stalni unapređeni dijalog između EU i Srbije i Crne Gore održan je 27. i 28. januara 2005. godine u Beogradu. Cilj misije Evropske komisije predvođene Rajnhardom Pribeom, direktorom Direkcije za Zapadni Balkan u Generalnom sekretarijatu za proširenje EU bila je priprema Studije izvodljivosti za priključenje SCG Evropskoj Uniji koja se očekuje da bude završena do kraja marta. Misija je imala zadatak da utvrdi u kom stepenu su realizovani zadaci koje je SCG preuzela u određenim oblastima na svom putu integracije u EU, odnosno da se oceni u kojoj meri su ispunjeni uslovi za izradu Studije o izvodljivosti.

Javne nabavke bile su jedna od važnih tema koje su razmatrane tokom dijaloga. Tokom prvog dana, kada se radilo po grupama, predstavnik Srbije, dr Predrag Jovanović, direktor Uprave za javne nabavke Republike Srbije upoznao je članove Misije sa činjenicom da je na polju javnih nabavki učinjen značajan napredak tokom dve i po godine od kako se u Srbiji primenjuje Zakon o javnim nabavkama. Donesena su sva podzakonska akta, kao i modeli neophodni za efikasnu primenu Zakona, poput modela konkursne dokumentacije, modela plana nabavki, modela ugovora itd. Pored toga obučeno je preko tri hiljade predstavnika naručilaca i ponuđača, a Uprava za javne nabavke stoji na raspolaganju naručiocima i ponuđačima da im svojim savetom, mišljenjem ili saglasnošću pomogne da realizuju nabavke u skladu sa Zakonom.

Predstavnici Misije EK su takođe upoznati i sa realnim efektima primene Zakona tokom protekle dve i po godine. Konkurencija za dobijanje posla na tenderima je značajno povećana od kada je Zakon stupio na snagu u odnosu na period do 2002. godine kada je sistem javnih nabavki bio neadekvatno regulisan – tako je prosečan broj ponuđača po tenderu 2001. godine bio manji od tri, da bi 2002. godine povećan na sedam i po, a 2003. godine na osam i po. Rastuća konkurencija rezultirala je znatno povoljnijim uslovima koje

ponuđači danas nude u odnosu na one koji su nuđeni u vreme dok su se poslovi dobijali mimo javnog poziva putem direktne pogodbe. Tako je ušteda, izražena kao razlika između procenjene i stvarno ugovorene cene, u 2002. godini iznosila 9%, a u 2003. godini 12%.

Tri bitna pitanja za sistem javnih nabavki

Predstavnik Evropske komisije, gospodin Alen Deker, istakao je da je, pored ovih nesumljivo značajnih pozitivnih rezultata, neophodno rešiti tri bitna pitanja vezana za sadašnji sistem javnih nabavki u Srbiji. Prvo od njih se odnosi na status naručilaca na nivou Državne zajednice, kao što je Vojska SCG. Gospodin Deker smatra da je postojeće rešenje koje je rezultat "džentlemenskog dogovora" između dve članice Državne zajednice da se nabavke onih naručilaca koji se nalaze na teritoriji Srbije obavljaju po Zakonu o javnim nabavkama Republike Srbije, a da naručioci koji se nalaze u Crnoj Gori javne nabavke realizuju po Zakonu koji važi u Crnoj Gori prihvatljivo, ali da ga je neophodno ugraditi u zakone dve Republike.

Sledeće pitanje odnosilo se na nejednak tretman koja imaju ponuđači iz Crne Gore u odnosu na ponuđače iz Srbije kada konkurišu na tenderima raspisanim u Srbiji, kao i obrnuto, na nejednak tretman ponuđača iz Srbije u odnosu na crnogorske ponuđače kada su u pitanju tenderi raspisani u Crnoj Gori. Gospodin Deker je izneo stav da je potrebno otkloniti pomenutu diskriminaciju ponuđača unutar Državne zajednice. Gospodin Jovanović se složio sa sugestijom da je neophodno uspostaviti reciprocitet u tretmanu srpskih i crnogorskih ponuđača tako da ni jedni ni drugi ne dođu pod udar preferencijala. Pri tom je dodao da bi Srbija zadržala preferencijalni status ponuđača registrovanih u Srbiji i Crnoj Gori u odnosu na ponuđače iz ostalih zemalja, imajući u vidu da je ova praksa važila u zemljama u tranziciji, kao što je, na primer, Poljska pre njihovog pristupanja EU. Na ovaj stav predstavnika Srbije o zadržavanju preferencijala koji bi

se vremenom postepeno smanjivali predstavnici EK nisu imali primedbe.

Treće pitanje Misije EK odnosilo se na postojeći sistem zaštite prava. I dok je, s jedne strane, podržano rešenje u Zakonu o javnim nabavkama po kome aktivnu legitimaciju u postupku zaštite ima "svako lice koje ima ili je imalo interes da mu se dodeli ugovor o javnoj nabavci", kao i Uprava za javne nabavke kada je reč o zaštiti javnog interesa, a ne samo ponuđači koji neposredno učestvuju u postupku, dotle je, s druge strane, stavljena primedba na status tela koje obezbeđuje zaštitu prava ponuđača i javnog interesa, tj. Komisije za zaštitu prava. Konkretno, ukazano je na činjenicu da je neophodno dalje ojačati nezavisnost ovog tela time što bi se ono formiralo kao nezavisno po posebnom zakonu kojim bi se kompletno uredila oblast zaštite prava i što bi njegove članove birala Skupština, a ne Vlada.

Sledećeg dana održana je plenarna sednica na kojoj su ponovljeni zaključci od prethodnog dana, uz konstataciju da će se stepen rešavanja pomenuta tri pitanja ocenjivati prilikom sledećeg sastanka. Takođe je konstatovano da ne postoje objektivne prepreke da se ova rešenja uvedu u skorij budućnosti kroz izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama. Gospodin Pribe se, na kraju diskusije o javnim nabavkama, posebno interesovao o prisutnosti korupcije u ovoj oblasti na šta je gospodin Jovanović izneo svoje uverenje da se situacija u tom pogledu značajno poboljšava od kako se Zakon primenjuje o čemu svedoči podatak da raste prosečan broj firmi koje učestvuju na tenderima što govori o rastućem kredibilitetu sistema javnih nabavki kod ponuđača. Da bi se proces suzbijanja korupcije nastavio, a kredibilitet sistema jačao sa svim pozitivnim efektima koje to sobom nosi, kao što su jača konkurencija, povoljnije ponude uz niže cene itd, neophodno je jačanje sistema zaštite, posebno u institucionalnom smislu koji podrazumeva jačanje nezavisnosti i kapaciteta Komisije za zaštitu prava za šta je donošenje posebnog zakona zasnovanog na evropskim standardima prvi korak.

Aerodrom "Beograd" - slučaj zloupotrebe u javnim nabavkama

Sučaj Aerodroma "Beograd" je ilustrativan primer važnosti poštovanja procedura javnih nabavki i odluka nadležnih domaćih institucija. Ishod ovog slučaja jasno je pokazao koliko visoka cena može da bude kada se izbegava poštovanje Zakona o javnim nabavkama i kada se ne poštuje odluka nadležnog tela.

Kao prvo, našim poreskim obveznicima ostaje da u narednim godinama otplaćuju dug Evropskoj investicionoj banci u iznosu od 18 miliona eura koji su utrošeni na neekonomičan i neefikasan način. Pored toga, s obzirom da radovi na Terminalu 2 najvećim delom tek treba da se izvrše, postavlja se pitanje kolika će sredstva još realno biti potrebna da bi se finansirao njihov nastavak, imajući u vidu tvrdnju nadležnih da je "Terminal 2 sav raskopan i da se, iz sasvim razumljivih razloga, ne može tako ostaviti, već je neophodno da se radovi na rekonstrukciji bez odlaganja nastave". U međuvremenu je vrednost posla, prema saopštenju Ministarstva za kapitalne investicije, "naduvana" sa 18 na 47 miliona eura!

Ogromnoj materijalnoj šteti treba dodati i činjenicu da, zbog toga što su sredstva nenamenski potrošena, objekat nije završen, što iziskuje dodatna ulaganja i višestruko poskupljuje vrednost posla. Dalje, znatno se produžava vreme tokom koga Terminal 2 nije u punoj funkciji što se bitno odražava na nivo i kvalitet usluga koje Aerodrom pruža putnicima.

Sva krivica za nastale propuste pala je na rukovodeća lica naručioca, mada je, na osnovu iskustava sa sličnih projekata u zemljama iz okruženja, teško pretpostaviti da se ovakve zloupotrebe mogu realizovati bez aktivnog učešća aktera iz inostranstva. Staviše, iskustva iz BiH i drugih nama susednih zemalja koje su se javljale u ulozi primaoca masovne inostrane pomoći govore da neretko inicijativa potiče upravo od inostranih partnera i da, ukoliko stvari pođu neplaniranim tokom, sva odgovornost pada na domaće učesnike (1). Pored toga, velike probleme imaju i domaća preduzeća koja su, kao podizvođači, učestvovali u ovom poslu i koja se suočavaju sa visokim rizikom da neće uspeti da naplate izvršene radove. Na kraju, mada svakako ne najmanje važno je i to što je ovime sva krivica svaljena na domaće aktore koji svakako snose deo odgovornosti, ali najverovatnije ne i svu, čime se stvara nepovoljna slika o našim poslovnim ljudima i zemlji u celini kao podložnima korupciji i nepoštovanju zakona, čime se bitno umanjuje naš rejting u poslovnom i investicionom svetu.

Zbog toga je od vitalnog interesa za Srbiju da, kada su značajni projekti u pitanju, a posebno oni međunarodnog karaktera, sve domaće nadležne institucije obrate najveću moguću pažnju na kompletan postupak, počev od definisanja potrebe, raspisivanja tendera, izbora najpovoljnijeg ponuđača, ugovaranja i praćenja realizacije ugovora, kako bi se izbegli eventualni problemi koji potencijalno imaju vrlo velike negativne materijalne i nematerijalne efekte.

Slabost lokalnih institucija je jedan od glavnih faktora rizika za javljanje zloupotreba u javnim nabavkama kada su međunarodni projekti u pitanju. Tako je na Globalnom forumu posvećenom suzbijanju korupcije u javnim nabavkama koji je održan novembra 2004. godine u Parizu u organizaciji OECD-a i Francuskog ministarstva finansija, predstavnik OLAF-a saopštio da su se najveće zloupotrebe, kada je reč o programima pomoći finansiranim iz budžeta EU, odvijale na Kosovu i Metohiji počev od druge polovine 1999. godine naovamo.



Naime, EU je finansirala vrlo krupne i brojne projekte rekonstrukcije na KiM, pri čemu je vrlo brzo postalo jasno da je kapacitet institucija koje su trebale da se staraju o regularnosti izbora ponuđača i kontroli realizacije ugovora bio na rudimentarnom nivou i u potpunom neskladu sa potrebama praćenja i kontrole realizacije tako složenih i visokovrednih projekata. Stoga, kada su stručnjaci OLAF-a, nakon izvesnog vremenskog perioda, došli na KiM da izvrše kontrolu trošenja odobrenih kredita od strane EU, ustanovili su da su poslove vredne više miliona eura dobijale firme koje nemaju nikakvu referencu u datoj oblasti. U jednoj od kontrola, misija OLAF-a zatekla je na adresi navedenoj u ponudi koja je pobedila na višemilionskom

tenderu jednog čoveka koji sedi u prostoriji bez ikakve kancelarijske opreme, samo sa mobilnim telefonom i koji pri tom ne razume engleski!?

Kako da Srbija postane poput „uzornih poslovnih zemalja“

Brojni primeri zloupotreba kod velikih projekata finansiranih od strane međunarodnih institucija bili su prisutni i u BiH (2), a svima im je zajednički imenitelj slabo funkcionisanje domaćih institucija zaduženih za prevenciju i praćenje regularnosti postupaka javnih nabavki. U retkim slučajevima kada pak ove institucije ukažu na nepravilnosti, njihove odluke se najčešće ne poštuju, a u drastičnim slučajevima se išlo čak dotle da se te institucije svesno diskredituju, slabe i marginalizuju kako ne bi pravile smetnje za "dogovore".

Stoga, da bi Srbija postala područje gde se državni poslovi dobijaju na način kao što je to slučaj u Nemačkoj, Austriji, Švedskoj ili nekoj drugoj uzornoj zemlji EU, neophodno je uložiti značajan napor da se postojeća domaća regulativa, koja je inače skoro u potpunosti usaglašena sa evropskom, što bolje primenjuje u praksi. Na tom zadatku ključnu ulogu treba da odigraju institucije zadužene za implementaciju koje treba da dobiju dodatnu podršku od viših organa vlasti kako bi ojačale, ali i da se u ovaj posao aktivnije uključe i druge institucije koje već raspolazu značajnim kapacitetima, poput MUP-a, sudova itd.

Pošto su javne nabavke jedna od oblasti koja se najviše vrednuje kod stranih poslovnih institucija kada ocenjuju stepen korupcije u nekoj zemlji, pomak u ovoj oblasti bi se značajno odrazio i na njihovu predstavu o korupciji u Srbiji koja se ocenjuje Indeksom percepcije korupcije (CPI) koji Transparency International objavljuje svake godine. Svakako da su našim pozitivnom pomaku tokom poslednje dve godine na svetskoj rang listi CPI (2000. godine vrednost indeksa iznosila je 1.3, da bi 2003. godine iznosila 2.3, a 2004. godine 2.7) značajno doprineli i efekti od uvođenja uređenog sistema javnih nabavki sredinom 2002. godine. Inače, CPI se, u međunarodnim poslovnim krugovima, smatra jednim od vodećih indikatora kojim se meri stepen korupcije, (ne)regularnosti u poslovanju i samim tim potencijalnih poslovnih rizika u nekoj zemlji. ■

1) Videti A. Denda "Danas", 28. januar 2005. godine

2) Pogledati izveštaj Transparency BiH o zloupotrebama u programima međunarodne pomoći u BiH koji je uradio istraživački tim kojim je rukovodio mr Boris Divjak

Korak bliže nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije

Strategija mora biti plod saglasnosti svih političkih faktora, a ne rezultat glasova Vladine većine – to je jedini način da se Strategiji obezbedi toliko potrebna dugovečnost, tj. da njeno sprovođenje ne zavisi od toga kakav je odnos političkih snaga u zemlji

Nemanja Nenadić
programski direktor
Transparentnost – Srbija

Iskustvo mnogih zemalja je pokazalo da borba protiv korupcije mora da se vodi na duže staze, zato što je korupcija pojava koja ima duboke korene. Iz rasprava koje se vode po ovom pitanju tokom poslednje decenije, proizlazi da najbolje rezultate daju akcije koje ne zapostavljaju ni jedan od tri ključna elementa borbe protiv korupcije: prevenciju, represiju i edukaciju.

Srbija je u kakvu-takvu borbu protiv korupcije ušla nakon promene režima (oktobar – decembar 2000). Suočena sa teškim nasleđem, mnoštvom urgentnih problema i nagomilanim nezadovoljstvom građana, vlast je uvrstila borbu protiv korupcije među svoje prioritete, a tome su, nema sumnje, doprinele i međunarodne organizacije, čije se prisustvo značajno oseća od tog doba u celokupnoj politici zemlje.

Bilo je potrebno nekoliko godina da se razumevanje korupcije proširi na ono koje vlada danas. U središte pažnje, umesto oblasti koje su s pravom ili ne među građanima smatrane za „legla“ sitne i

zdravstvo, građevinske dozvole...), došle su krupne nabavke, privatizacija, sukob interesa i trgovina političkim uticajem. To samo po sebi ne znači da se nešto bitno promenilo na „korupcijskoj mapi“ Srbije u poslednjih nekoliko godina, ali znači da je u očima većine „korupcija“ postala prepoznata kao mnogo širi pojam od „podmićivanja“.

Nema sumnje da su rezultati borbe protiv korupcije mogli da budu i do sada daleko bolji da je postojala strategija i da se po njoj postupalo. Ovako, budući da takve strategije nije bilo, niti svesti o njenoj potrebi na pravim mestima, propuštena je šansa da uloženi napori budu krunisani Većim uspehom.

Šta je nacionalna strategija za borbu protiv korupcije?

Strategija je dokument koji treba da izrazi opštedruštvenu saglasnost oko toga koliko je korupcija opasna za društvo, da se protiv nje mora istrajno boriti, da u tom borbom treba da budu obuhvaćeni i da u njoj učestvuju svi segmenti vlasti (zakonodavna, izvršna, sudska) ali i privatni sektor, mediji, civilno društvo, građani

i međunarodna zajednica. Strategija može da sadrži presek stanja u kojem se utvrđuju ključni problemi zbog kojih je korupcija raširena u pojedinim oblastima. Međutim, i kada takav presek stanja nije eksplicitno sadržan u dokumentu, on mora da postoji u svesti onih koji strategiju pišu, jednako kao i svest o ulozi koju pojedine institucije i sektori u društvu treba da odigraju u borbi protiv korupcije. Na osnovu svesti o uzrocima i pojavnim oblicima korupcije, sačinjavaju se i preporuke u kojim oblastima i na koji način to stanje treba popraviti.

Kako se došlo do nacrtu antikorupcijske strategije?

Budući da Transparency International zagovara strateški pristup borbi protiv korupcije, i ogranak ove organizacije u Srbiji je od početka krenuo tim putem. Istraživanje objavljeno krajem 2001 pod nazivom „Antikorupcijski stubovi – Srbija i SRJ“ imalo je za cilj da posluži kao osnova za izradu strategije, jer je sadržalo ne samo utvrđivanje problema zbog kojih postojeće institucije nisu mogle da se izbore sa ovim problemom, već i konkretne preporuke kako da se to stanje popravi. Tokom 2002, Transparentnost – Srbija je bila aktivno uključena u izradu Strategije, i mada je samo pisanje bilo uspešno okončano, očekivana završnica (usvajanje dokumenta) nije usledila ni te, ni naredne godine. Prevođenje i objavljivanje „Antikorupcijskog priručnika“ (Transparency International Source Book) na čemu smo radili 2003 i početkom 2004, imalo je takođe za glavni cilj promociju ideje o antikorupcijskoj strategiji kao osnovi na kojoj se mora graditi dalja borba protiv korupcije u Srbiji. U toj knjizi se pored mnoštva korisnih primera iz celog sveta, izlaže koncept „sistema društvenog integriteta“ u kojem ulog nijednog segmenta društva u borbi protiv korupcije nije zapostavljena.

Priča o strategiji je obnovljena polovinom 2004 godine, kada je u okviru regionalnog projekta Saveta Evrope konstatovano da je Srbija jedna od retkih zemalja Balkana



koja takav dokument nema. U posao su se na poziv Ministarstva pravde uključili predstavnici raznih institucija a radu su pomogli i stručnjaci Saveta Evrope, Drago Kos, predsednik GRECO, i Bertran de Spevil, bivši direktor Nezavisne komisije za borbu protiv korupcije Hong Konga, koja se smatra do sada najuspešnijom u toj oblasti. Transparentnost – Srbija je od početka bila aktivno uključena u proces izrade ovog dokumenta, tako da su u njega ugrađeni mnoge ocene stanje i preporuke kako da se to stanje popravi do kojih smo došli u toku našeg prethodnog rada.

Krajem prošle godine konačno je, iako nezaslužno tiho, promovisan nacrt Strategije. To je tekst o kome tek zauzimaju stav odbori Narodne skupštine i poslaničke grupe. Namera je naime da ovaj dokument postane zvaničan kao akt Narodne skupštine, po mogućnosti i kao plod saglasnosti svih koji u toj skupštini sede, a ne kao rezultat glasova Vladine ili neke druge većine. To je jedini način (iako ne i jedini uslov) da se Strategiji obezbedi toliko potrebna dugovečnost – ona mora da bude takva da njeno sprovođenje ne zavisi od toga kakav je odnos političkih snaga u zemlji.

Nacrtom se predviđa da se nakon usvajanja Strategije (npr. u formi skupštinske rezolucije) počne sa dva jednako važna procesa. Prvi je priprema akcionog plana za sprovođenje Strategije, kroz koji bi preporuke iz pojedinih oblasti bile konkretizovane (npr. koje tačno propise treba izmeniti i na koji način), ko to treba da učini i u kojem roku. Drugi proces je izrada i donošenje zakona na osnovu koga bi bilo osnovano i počelo da radi stručno i nezavisno antikorupcijsko telo. Ovo telo bi imalo jedan opšti zadatak – nadzor nad sprovođenjem akcionih planova u drugim organima a verovatno i više posebnih (npr. moguće je da će ovo telo kontrolisati finansiranje političkih stranaka).

Zato se s pravom može reći da je brzo usvajanje Strategije samo jedan od koraka koji Srbija mora da pređe na teškom putu koji joj predstoji. Na tom putu mogu da se pojave mnoge prepreke, počev od toga da obaveze budu nedovoljno ozbiljno shvaćene, da preporuke iz Strategije ne budu pretočene na odgovarajući način u akcioni plan (što u mnogome zavisi od toga kome će biti poverena izrada ovih planova), da ne budu obezbeđena odgovarajuća sredstva za sprovođenje konkretnih rešenja, da se mere sprovede nesinhronizovano ili da ne bude obezbeđena odgovarajuća kontrola njihovog sprovođenja. Transparentnost – Srbija je tu da na takve probleme blagovremeno ukaže (javnosti, državnim i međunarodnim institucijama) i naravno, da pomogne da se oni reše. ■

Institute for War & Peace Reporting: Srbija gubi bitku protiv korupcije u carinskoj službi

Inicijative usmerene protiv sistema podmićivanja na granicama ne daju rezultate, dok ekonomija Srbije u međuvremenu trpi gubitke

Džon Simpson

šaradnik IWPR-a u Beogradu

Želimir Bojović

dopisnik radio stanice Deutsche Welle iz Beograda

„Korupcija u Srbiji ostaje sistemski pojava“, izjavila je Nataša Mrvić-Petrović, viši istraživač u Insitutu za uporedno pravo u Beogradu. Istraživanje IWPR-a pokazuje da pokušaji vlade Srbije i Evropske unije da reše ovaj problem nisu dali rezultata. Reklo bi se da je carinska služba i danas opterećena otvoreno korupcijskom praksom koja je uvedena devedesetih godina za vreme Slobodana Miloševića. Studija koju je 2002. godine napravio beogradski Centar za liberalno-demokratske studije zaključuje da je od svih oblika korupcije koja pogađa organe javnog sektora, uključujući pravosuđe, policiju, školstvo i zdravstvo, stupanj nepoštenja najveći među carinskim službenicima. Transparency International, nevladina organizacija posvećena borbi protiv korupcije, rangirala je Srbiju i Crnu Goru na 97. mesto od 146 zemalja uključenih u ispitivanje indeksa korumpiranosti za 2004. godinu, koji izražava mišljenja poslovnih ljudi i analitičara, rezidenata i ne-rezidenata. Među evropskim državama jedino Albanija i Crna Gora se smatraju korumpiranim. „Ovakvi rezultati trebalo bi da zabrinu i građane i političare u Srbiji“, izjavio je za IWPR Nemanja Nenadić, ekspert Transparentnost - Srbija. „Mi smo jedna od najnestabilnijih zemalja, a to nije dobra poruka za naše susede, ili za Evropu“.

Nevidljivi gubitak za ekonomiju

Za većinu građana Srbije korupcija u carinskoj službi je nevidljiva i njene tačne posledice na polju ekonomije je teško ustanoviti. Koliko tačno novca vlada gubi zbog korupcije u carinskoj službi nije lako proceniti. Vladan Begović, bivši šef carinske službe Srbije, izjavio je da godišnji

prihod Srbije od carina iznosi oko 500 miliona evra i da zemlja gubi bar još 150 miliona zbog korumpiranosti carinske službe. Bez obzira na tačan iznos, jasno je da se ovako gube velike količine novca. Ukoliko su gubici tako veliki kao što Begović pretpostavlja – i Srbija preduzme korake da ovaj novac povraća – to bi teorijski moglo značiti više novca za socijalna davanja, restrukturisanje ekonomije ili smanjivanje budžetskog deficita koji 2004. godine iznosio 300 miliona evra. Ali gubici koje Srbija trpi ne mogu se ograničiti samo na novčane gubitke na granicama. Loše carinske prakse odvrću kompanije koje bi možda želele da posluju u Srbiji, a za kompanije koje već rade u regionu plaćanje mita podiže troškove poslovanja i tako ih čini manje konkurentnim. To su loše vesti za zemlju u tranziciji u kojoj obećanje budućeg razvoja uglavnom zavisi od privlačenja stranih investicija.

Skandal sa šećerom – Evropa uočava problem

Jedan od najtežih incidenata povezanih sa carinskom korupcijom još od Miloševićevih vremena 2003. godine gotovo je uništio dragoceni sporazum o slobodnoj trgovini Srbije sa EU. Ovim sporazumom iz 2000. godine, čija je svrha bila da se pomogne odgajivačima šećerne repe u Vojvodini, zemlja je dobila pravo da izvozi šećer u EU bez plaćanja uobičajenih tarifa koje se naplaćuju zemljama koje nisu članice EU. Za industriju šećera to je bila velika dobit. Izvoznici su mogli očekivati veliki profit, jer proizvodnja šećera u Srbiji malo košta, a šećer se mogao prodavati u Evropi po znatno višim cenama. Ali neki beskrupulozni izvoznici su zloupotrebili sporazum tako što su ilegalno uvozili šećer iz drugih zemalja, prepakivali ga i prodavali u EU kao srpski šećer. Izvor iz Evropske komisije je izjavio: „Dokument o poreklu je falsifikovan, pa je šećer izvožen u EU bez oznake stvarnog porekla.“ Kada je EU otkrila pre-

varu, sporazum je suspendovan u maju 2003, i 100.000 proizvođača šećerne repe u zemlji našli su se pred propašću. Preferencijalni sistem je konačno ponovo uveden u avgustu 2004, ali skandal je doprineo reputaciji Srbije kao zemlje sa raširenom korupcijom.

Sa pokušajima Srbije da se približi EU, stanje na njenim granicama privlači sve veću pažnju međunarodne zajednice. Brisel očekuje da granice budu dobro kontrolisane, ali i da omogućavaju efikasan protok roba, ljudi i kapitala. Telo zaduženo da carinsku službu Srbije uskladi sa evropskim standardima jeste Ured za carinsku i poresku pomoć, CAFAO, koji finansira Evropska zajednica.

Prošlog juna, ovaj ured je otvorio specijalni centar u kojem se specijalno obučeni operativci bore protiv organizovanog kriminala u carinskoj službi uz pomoć novih vozila i glisera. Ali nova jedinica nema mnogo toga čime bi se mogla pohvaliti. Izvor iz CAFAO priznao je IWPR-u da njihov rad ne daje značajnije rezultate, delom i zbog toga što nemaju dovoljno ljudi. „Kada obučimo novog službenika i postavimo ga na novo radno mesto, koliko je verovatno da će on ostati pošten, ako su svi drugi korumpirani?“, pita se naš izvor. „Ako želimo da ostvarimo istinski napredak, možda bi trebalo da otpustimo sve pripadnike službe i počnemo ispočetka sa novim osobljem koje ne zavisi od mita.“ Isti izvor naglašava činjenicu da su problemi sa kojima se suočava carinska služba u Srbiji jednako evidentni i u susjednim zemljama. „Rumunija i Bugarska imaju istoriju izražene korupcije u carinskoj službi“, kaže ovaj izvor. Onda su tu nekadašnje jugoslovenske republike. To je priča čitavog regiona. „Često se igra ista igra sa obe strane granice, a carinski službenici dve zemlje sarađuju u tome“.

Bez promene na vidiku

Vlade koje su bile na vlasti nakon pada Miločevićevog režima u više navrata su kritikovane zbog neuspeha u rešavanju problema korupcije u carinskoj službi. „Država još nema strategiju borbe protiv korupcije“, smatra Nemanja Nenadić. Rašireno je mišljenje da zakonski i pravosudni sistem nisu uspeali da poprave situaciju. Oni koji su pokušavali da ukažu na nezakonitosti sada trpe posledice zbog svojih istupanja. Očigledno je da se bitka protiv korupcije u carinskoj službi Srbije gubi. Čini se da potezi međunarodne zajednice i vlade Srbije koji treba da potisnu ovu pojavu ne daju značajnije rezultate. „Imam sumnji u pogledu uspeha u borbi protiv korupcije u carinskoj službi“, izjavio je za IWPR Stjepan Gredelj, direktor odseka za filozofiju Instituta društvenih nauka u Beogradu. „Tek kada preko 60 procenata carinskih dažbina bude uspešno naplaćivano možemo govoriti o adekvatnom funkcionisanju carinske službe“. Dok se ovaj problem uspešno ne reši, vlada će nastaviti da gubi prihode, toliko potrebni investitori će biti odvraceni od ulaganja, a klika zvaničnika će nastaviti da stiže bogatstvo na koje nema pravo. ■

BISTRO / MUTNO

Bistro/Mutno je akcija Transparentnost – Srbija započeta aprila 2004. godine čiji je cilj podrška borbi protiv korupcije – glavni urednici srpskih dnevnih novina svake sedmice biraju najupečatljiviji događaj u pozitivnom i negativnom kontekstu borbe protiv korupcije. Bilten Transparentnost predstavlja izbor za mesec februar 2005. godine

BISTRO:

Podnete krivične prijave protiv bivših poslanika SRS zbog sumnje da su primali mito

Dobro je što su nakon informacije da postoje dokazi o podmićivanju bivših poslanika SRS u saveznoj skupštini usledile inicijative da se taj slučaj rasvetli. Samo jedan od aspekata ovog događaja, koji se odigrao pre više od deset godina, jeste krivičnopравни. Na tom polju međutim, ishod je krajnje neizvestan: zakonska definicija radnje izvršenja krivičnog dela „primanja mita“ bi se mogla pokazati kao preuska da obuhvati ono što su bivši poslanici učinili nakon podmićivanja (ukoliko ga je bilo), verovatno je nastupila zastarelost krivičnog gonjenja, tajni snimci mogu biti neupotrebljivi u sudskom postupku itd. Bez obzira na to, stvari treba isterati na čistac do kraja, zato što otkrivanje mehanizama političke korupcije iz prošlosti može da nam pomogne da osmislimo način za borbu protiv nje u sadašnjici.

MUTNO:

Sumnje u vezi sa tenderom za izgradnju kargo terminala Aerodroma Beograd

O tenderu za izgradnju kargo terminala na Aerodromu Beograd i njegovim rezultatima se dosta govori, ali i pored toga postoji mnogo nedoumica. Sama činjenica da se na sajtu JP „Aerodrom Beograd“ nalaze tekstovi javnih poziva za tendere, ali ne i onaj koji se odnosi na izgradnju kargo terminala, dovoljna je da pobudi sumnjičavost. Pitanje reputacije pobjednika na tenderu nije međutim ni jedino, ni najvažnije koje treba razjasniti. Daleko je značajnije proveriti da li je poziv za tender objavljen u skladu sa zakonom i tako da što više potencijalnih ponuđača za njega sazna, da li su uslovi tendera postavljeni tako da odgovaraju potrebama Aerodroma i celokupnog društva, da li su kriterijumi pravilno vrednovani pri oceni ponuda i slično.

DFID Department for International Development

Izdavanje ovog biltena pomogli su Britanska ambasada u Beogradu i Odeljenje za međunarodni razvoj (DFID)

TRANSPARENTNOST bilten Transparentnost - Srbija

Urednik: Dušan Kosanović
Layout & prepress: Nikola Bogdanović

Štampa: Arteast
Tiraž: 500 primeraka

Saradnici: Marija Mijatović, Vladimir Goati, Adresa: Bul. despota Stefana 36, BGD
Predrag Jovanović, Nemanja Nenadić, Telefon: 011/30 33 827
Aleksandar Janković, Branislav Miletić, Web: www.transparentnost.org.yu
Branko Đurić, Boris Milićević E-mail: biltenTS@transparentnost.org.yu