

Bureau
FOR SOCIAL
RESEARCH



BIRO za
DRUŠTVENA
ISTRAŽIVANJA

Demokratsko kretanje i merenje promena
Democratic design and measurement of changes

Čista politika



USAID | **SRBIJA**
OD AMERIČKOG NARODA

***ČISTA
POLITIKA***

Ova publikacija je nastala kao rezultat aktivnosti sprovedenih na projektu pod nazivom "Preparation and implementation of mechanisms for mapping the risks of misuse of public funds for financing political activities", koji je realizovan u periodu mart 2012 – februar 2013 i koji je podržan od strane Judicial Reform & Government Accountability Project (JRGAP).

Izjava ograničenja odgovornosti:

Izdavanje ove publikacije omogućila je Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Reforma Pravosuđa i Odgovorna Vlast“ kojim rukovodi NCSC. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove NCSC, USAID ili Vlade SAD.

SADRŽAJ

Uvod	4
Gradovi protiv korupcije	7
Između potrebnog i postojećeg, na putu ka integritetu politike	22
Organizacije civilnog društva (NVO) i Čista politika	28
Javne nabavke: smisao, kritične tačke, antikorupcija i javnost	34
Donacije, sponzorstva i prilozi - jedna medalja sa više strana	45
Vodič za analizu podataka na portalu Čista politika	67
Primeri statističke analize	77

UVOD

Biro za društvena istraživanja je uz podršku JRGA, programa USAID, započeo realizaciju usvojenih Lokalnih planova za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu LPBK) u Zrenjaninu, Kragujevcu, Nišu¹ i Požegi. Prva oblast koju smo izabrali je politička, odnosno zloupotrebe javnih finansija u političko-partijske svrhe. Naime, dominantan položaj političkih stranaka u političkom polju je od njih napravio gospodare političkog života u Srbiji. Zbog nepreciznog zakonodavstva, diskrecionih ovlašćenja i odsustva kažnjivosti političke stranke su u prilici da se pod njihovom palicom troši novac poreskih obveznika čime se ostvaruje koruptivni ideal - zarobljena država ili grad.

Prepoznajući ovo kao jedan od glavnih problema, Biro za društvena istraživanja je kreirao dve mere u okviru LPBK koje vidi kao rešenja za ovaj problem:

- ◆ Građanski monitoring javnih nabavki na nivou lokalnih samoprava koje su usvojile plan za borbu protiv korupcije
- ◆ Monitoring i evaluaciju donatorstva i sponzorstva direktnih i indirektnih budžetskih korisnika na nivou lokalnih samoprava koje su usvojile plan za borbu protiv korupcije.

Zadatak ove dve mere je da spreče sekundarno finansiranje političkih stranaka koje se ogleda u netransparentom korišćenju javnih finansija, diskrecionom dodeljivanju javnih sredstava, odsustvu kažnjivosti za nezakonito i neracionalno korišćenje javnih finansija, nepostojanju procedura koje regulišu postupanje javnih funkcionera sa javnim resursima i neetičnom

.....
1 U Nišu je izvršena obuka članova LAF (Lokalni antikorupcijski forum), ali nije nastupila primena jer je u ovom gradu LAF u procesu (re)osnivanja, što znači da će proces prikupljanja i analize biti za izvesno vreme pomenen, ali nikako odložen. To znači da će biti prikupljene sve vrste informacija koje su na vreme prikupili ostali gradovi i opštine

ponašanju i trgovini uticajem javnih funkcionera i službenika pri dodeljivanju javnih sredstava.

Na osnovu ove dve mere došli smo u priliku da uspostavimo portal **Čista politika** www.cistapolitika.rs, koji treba da doprinese identifikaciji i alarmiranju slučajeva sekundarnog finansiranja političkih stranaka, finansiranja koje je u suprotnosti sa Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti (članovi 12. i 13.) i Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (član 29.). Stvaranjem javno dostupnih, pretraživih, uporedivih i statistički analitičnih registara podataka želimo da doprinesemo transparentnosti i razvoju proaktivnog pristupa u identifikovanju i sankcionisanju (zlo)upotreba javnih finansija i javnih dobara. Sekundarno finansiranje javne resurse pretvara u partijske resurse jer se oni koriste za redovan rad političke stranke, ostvarivanje privatnih interesa članova stranke, pridobijanje novih članova i glasača na izborima - izbornu kampanju.

Posmatrano u kontekstu izgradnje antikorupcijske infrastrukture, portal Čista politka je spona između Lokalnih antikorupcijskih foruma (u daljem tekstu LAF) na nivou gradova i republičkih kontrolnih tela u čijim nadležnostima su praćenje finansiranja političkih partija, kontrola javnih nabavki i trošenje novčanih sredstava iz budžeta lokalnih samouprava.

U želji da uključimo društvo, a posebno njegov antikorupcijski orijentisan deo, Čistu politiku kao online pretraživu i statistički analitičnu bazu podataka, prilagodili smo građanima, organizacijama civilnog društva, medijima i stručnoj javnosti, čime im omogućavamo uključivanje u borbu protiv korupcije. Ovo je prilika da antikorupcijska zajednica doprinese unapređenju transparentnosti upotrebe javnih resursa, razvoju integriteta posebno na nivou političkih partija, razvoju proaktivnog pristupa u istragama i unapređenju kažnjivosti za dela korupcije. **Čista politika** pruža priliku da vidimo koliko su građani spremni da se bore protiv korupcije, tj. da li su protiv korupcije kao načina ostvarivanja prava jer im ona nije trenutno dostupna, ili se radi o rešenosti koja u osnovi ima antikorupcijski habitus.

Čista politika pruža priliku svima koji imaju informacije o nezakonitostima u oblasti javnih nabavki, donacija i sponzorstava da pretragom i lako dostupnom statističkom analizom podataka iz registara to provere i potvrde, čime se otvara prilika da ukažu na nezakonitosti koje

će biti javno predstavljene i nadležnim državnim organima dostavljane na procesuiranje i eventualno sankcionisanje na čemu će LAF insistirati.

Naime, mi na ovaj način uspostavljamo „građanske istrage“ koje ne treba da budu samo instrument identifikovanja korupcije, već i instrument za monitoring rada pravosuđa, koje treba da neodložno, neselektivno i od javnosti podržano izvrši procesuiranje i kažnjavanje odgovornih za sekundarno finansiranje političkih stranaka i koalicija, bilo da su one na vlasti, bilo da su bile na vlasti ili da pretenduju na vlast. Sankcionisanje sekundarnog finansiranja stranaka je put razvoju integriteta političkih stranaka bez kojeg nema poverenja u političke stranke i parlamentarnu demokratiju. Povratak integriteta političkim strankama ne treba gledati kao lek za korupciju, već kao najefikasniji način unapređenja rada političkih stranaka, tj. njihove demokratizacije. Bez demokratizacije stranaka teško je zamislivo i demokratsko društvo u kojem one jesu stub, a ne monopolista u političkom polju.

I na kraju koji je u stvari početak, valja znati da portal **Čista politika** za cilj ima da popuni prazninu u delu praćenja primene relevantnog zakonskog okvira, tako što će prikupljanjem relevantnih informacija sabranih u registre omogućiti svima njihovo pretraživanje i statističko analiziranje.

Pred vama se nalazi publikacija koja ima za zadatak da predstavi koncept „Gradovi protiv korupcije“ iz kojeg je nastala **Čista politika**, zatim da pomoću tekstova čiji su autori sa velikim praktičnim iskustvom upozna čitaoca o stanju u oblasti političko-partijskog zakonodavstva i izazovima pred kojim se nalazi, stanju civilnog društva kao protivteži političkim partijama, ali i da predstavi zakonski okvir i njegovu praksu u oblasti javnih nabavki, donacija, dotacija i sponzorstva.

Na kraju, želim da se zahvalim projektnom timu, koordinatoru Snežani Đapić, programeru Bojanu Maraviću i autorima tekstova u publikaciji Radetu Đuriću, Radivoju Grujiću i Predragu Stošiću kao i Danetu Mašiću i Zoranu Bašiću (LAF Zrenjanin), Radetu Markoviću (LAF Požega) i Nikoli Ribariću (LAF Kragujevac) na naporima koje su uložili pri prikupljanju podataka za portal **Čista politika**.

GRADOVI PROTIV KORUPCIJE

Gradovi protiv korupcije su nastali u okviru programa „Društvo protiv korupcije“ koji Biro za društvena istraživanja sprovodi od 2009. godine².

Pre nego što u kratkim crtama predstavimo koncept gradovi protiv korupcije, želimo da damo definiciju korupcije i borbe protiv korupcije kao dva glavna pojma koja odražavaju teorijski pristup koji stoji u središtu programa "Društvo protiv korupcije".

Prvo ćemo predstaviti naše viđenje korupcije

INTEGRATIVNA DEFINICIJA KORUPCIJE

Korupcija je stanje neodrživosti institucija u javnom, privatnom i civilnom sektoru usled koje u instituciji (zaposleni i rukovodioci) i oko institucije (klijenti - pravna i fizička lica) kao reakcija na takvo stanje nastaju devijacije, kako one koje idu u pravcu inovacije/unapređenja održivosti institucije, tako i one koje se manifestuju u zloupotrebi resursa, prava i uticaja zarad interesa pojedinca ili/i grupe.

.....
2 U okviru ovog programa se radi na uključivanju profesionalnih udruženja u borbu protiv korupcije, monitoring izveštavanja medija o korupciji i borbi protiv korupcije i monitorig borbe protiv korupcije u Srbiji

Antikorupcija, odnosno borba protiv korupcije predstavlja postojanje normativnih akata, institucionalnih mehanizama, kadrovskih kapaciteta i kompeticija koji posredno ili/i neposredno na efektivan i efikasan način doprinose dijagnostikovanju, sankcionisanju i prevenciji korupcije kao pojave, odnosno razvoju integriteta na nivou institucija, društvenih grupa, profesija i građana.

Matematički izraz ove definicije glasi:

Antikorupcija = Integritet + Alati + Uticaj

gde je:

Integritet – pravno-institucionalna uređenost institucija, uključujući i antikorupcijska tela i organizacije, kao i etičnost pojedinca kao građana; garant sprečavanja zloupotrebe borbe protiv korupcije.

Alati (tools) – zakoni, institucije, znanja, kadrovi, materijalno-tehnički uslovi, svest i interesi na nivou društva; garant legalnosti i legitimnosti borbe protiv korupcije

Uticaj – moć i autoritet antikorupcijskih tela, organizacija i pojedinca kao i rezultati na polju dijagnostikovanja, sankcionisanja i prevencije korupcije; garant efektivnosti i efikasnosti borbe protiv korupcije

U centru pristupa “Društvo protiv korupcije” nalazi se društvo u svojim pojavnim formama, odnosno stanje njihovog integriteta kao garant borbe protiv korupcije.

Nasuprot njemu nalazi se pristup u čijem središtu je politička volja koja se manifestuje u uspostavljanju institucije za borbu protiv korupcije i usvajanju antikorupcijskog zakonodavstva.

Na početku je važno istaći da ova dva koncepta, jedan sociološki, a drugi pravno-politički, nisu suprotstavljena. Naprotiv, ona su samo (održive) faze u borbi protiv korupcije, jer država daje legalitet, a društvo legitimitet borbi protiv korupcije. Naime, mi polazimo od pretpostavke da borba protiv korupcije prolazi kroz četiri faze: nultu, tribunsku, institucionalno-normativnu i socijalizacijsku. Naravno, ovo je idealno tipski konstrukt koji je nastao na iskustvu koje je imala Srbija.

Nultu fazu karakteriše sistemaska korupcija od države u konkretnom slučaju od lokalne samouprave organizovana, a od društva/grada pasivnim odnosom ili učešćem legitimirana. U ovoj fazi oni koji se opredele za borbu protiv korupcije bivaju suočeni sa diskriminacijom i društvenom isključenošću. Kao reakcija na takvo stanje javlja se tribunska faza, nesistematizovana, na dobroj veri i građanskoj hrabrosti, ali neretko i sukobima unutar koruptivnih klika inicirana borba protiv korupcije. U ulozi boraca protiv korupcije javljaju se oštećeni građani, predstavnici civilnog društva i političkih stranaka, stručnjaci, ličnosti od integriteta, ali i gubitnici u koruptivnim transakcijama ili nezadovoljni pripadnici koruptivnih klika. Ovi borci deluju u ambijentu u kojem korupcija ima sistemski karakter, gde ne postoji interes i svest u javnosti o značaju borbe protiv korupcije, dok na nivou države/grada ne postoji politička volja za borbu protiv korupcije, a nadležne institucije za sankcionisanje kršenje zakona se ne mešaju u svoj posao.

Upravo činjenica da nema institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije je glavna pretnja integritetu borbe protiv korupcije u ovoj fazi. Sami borci protiv korupcije mogu zloupotребiti potrebu da se oni koji čine zloupotrebe sankcionišu postupajući arbitrarno i bez jasnih kriterijuma, čime (ne)svesno doprinose održavanju stanja zarobljenog društva i u domenu borbe protiv korupcije.

Pod pritiskom ličnog integriteta boraca protiv korupcije i rezultata pre svega na razotkrivanju slučajeva korupcije u sadejstvu sa ostalim nepredvidivim faktorima javlja se politička volja sa kojom započinje, ali se i ne završava iniciranje i stvaranje na zakonu i održivim institucijama zasnovanog sistema za borbu protiv korupcije - institucionalno-normativna faza u borbi protiv korupcije.

U ovoj fazi glavni akter u borbi protiv korupcije postaje država u prvom redu pravosuđe, ali i za borbu protiv korupcije specijalizovana državna tela/organi. Građani borbu protiv korupcije pre svega vide kao ostvarivanje principa pravde i sprovođenje zakona u delu represije, hapšenje „velikih riba“, dok je prevencija korupcije u drugom planu³. Jedna od prvih aktivnosti je regulisanje urgentnih tačaka korupcije: javne

.....
3 Prema istraživanju percepcije javnog interesa u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije i mesta i uloge Agencije za borbu protiv korupcije 55% ispitanika vide represiju kao najadekvatniji način borbe protiv korupcije

http://www.acas.rs/images/stories/Percepcija_uloge_Agencije_-_Gradjani.pdf

nabavke, sukob interesa, finansiranje stranaka, slobodan pristup informacijama, rad kontrolnih tela, unapređenje krivičnog zakonodavstva.

Poslednja, idelana, faza borbe protiv korupcije je stanje kada je koruptivno ponašanje društveno nefunkcionlano, brzo, neselektivno i na zakonit način sankcionisano, a od društva označeno kao neprihvatljivo.

Nulta faza	
Faktor napredovanja	Lični integritet
Tribunska faza	
Faktor napredovanja	Politička volja
Institucionalno-normativna faza	
Faktor napredovanja	Integritet pravosuđa i antikorupcijskih institucija
Socijalizacijska faza	

Put do ove faze ima dva paralelna koloseka. Prvi se odnosi na konkretnu borbu protiv korupcije, njeno sankcionisanje i prevenciju. Drugi kolosek koji je dosta zahtevniji odnosi se na stvaranje društvenog ambijenta u kojem korupcija neće pokazivati svoju funkcionalnost kao pojava u društvu u kojem institucije ne funkcionišu, građani ne mogu da ostvare svoja prava, a kažnjivost i društvena osuda koruptivnog ponašanja ne samo da ne postoji, nego je korupcija ekonomski i društveno isplativa.

Sa razvojem integriteta institucija i građana stvaraju se uslovi za socijalizaciju borbe protiv korupcije, tj. izgradnju integriteta na nivou društva koji predstavlja zbir načela čijim doslednim poštovanjem se stvara održiv model borbe protiv korupcije. Konkretno, profesionalni integritet na nivou pravosudnih profesija i građanski integritet, uz unapređenje opšteg društvenog konteksta, su faktori koji stvaraju uslove za nastanak socijalizacijske faze u borbi protiv korupcije.

Opstanak na ovom nivou borbe protiv korupcije znači da antikorupcijska borba mora biti socijalizovana, tj. da su društvo i građani sa svojim integritetima garant antikorupcije. Upravo zato korupciju i borbu protiv korupcije ne smemo gledati van društvenog konteksta, jer su njihovi uzrok, obim, akteri, pojavne forme i posledice pokazatelji stanja u društvu, a istovremeno i determinisani društvenim kontekstom.

Koncept Gradovi protiv korupcije u stvari predstavlja konkretizaciju zamisli koncepta „Društvo protiv korupcije“. Korupciji kao društvenoj devijaciji suprostavljamo urbanitet, tj. društvenost grada baziranu na organskoj solidarnosti i slobodnom građanstvu koji svoje interese formuliše i zastupa u okviru legalnih i legitimnih asocijacija, a ostvaruje na zakonit način u okviru zakonitih institucija koje su agensi antikorupcijske borbe. Takav ambijent ne samo da svojim sadržajem smanjuje koruptivni potencijal, već i daje legitimitet borbi protiv korupcije. Bez intencije ka idealizaciji, svesni pre svega činjenice da se gradovi u Srbiji nalaze na putu transformacije od palanki koje su doživele (ne)planirane promene tokom poslednjih sedamdeset godina do naselja sa jasnim urbanim identitetom, kao i da gradski slobodarski duh može imati blazirajuće dejstvo, ostajemo pri stavu da se sa razvojem opisanog društvenog ambijenta stvara prostor koji će za korupciju biti manje funkcionalan. Borba protiv korupcije, razvoj urbanog identiteta gradova, stvaranje slobodnog građanstva i razvoj autonomnosti gradske uprave su međusobno povezani procesi.

Iz tih razloga smo u izradi LPBK pošli od pretpostavke da borba protiv korupcije u društvu visoke društvene i institucionalne dezorganizacije, koja je posledica kako tranzicije tako i „zarobljenosti države“, treba da počne od lokalnog nivoa. Naime, posmatrajući korupciju kao devijaciju, stvaranje antikoruptivnog aktivizma na nižim nivoima društvenosti je verovatnije čime se lakše i brže postižu potrebne promene. Na ovaj način se stvaraju začeci antikorupcijske koalicije čije su upravo pozitivne prakse vezivno tkivo u borbi protiv zarobljene države. Snaga ove koalicije je to što može, strategijskim rečnikom rečeno, da „razvuče“ front protiv zarobljene države atakujući na slabe tačke, a to su pre svega nekorumpirani, odnosno oni koji su samo statisti kada je u pitanju borba protiv korupcije. Princip „malih barica koje prave reku“ posebno je važan, jer skoro svi gradovi se nalaze ili u nultoj ili u tribunskoj fazi borbe protiv korupcije. Umrežavanje boraca protiv korupcije kako među gradovima, tako i sa antikorupcijskim telima/organima je preteča i preduslov za stvaranje antikorupcijske koalicije koja će imati dovoljno moći da isprovocira i nastanak političke volje za borbu protiv korupcije u gradovima i opštinama Srbije.

Povezano sa prvom, druga pretpostavka je da borba protiv korupcije nije samo pitanje političke nego društvene volje, te da u borbu protiv korupcije treba da se uključe i svoju odgovornost preuzmu sve zaintereso-

vane strane na lokalnom nivou. Bilo kakva redukcija odgovornosti na politički aspekt i državu smanjuje potencijal za borbu protiv korupcije i prepoznavanje geneze korupcije⁴.

Treća pretpostavka je da se borba protiv korupcije i stanje korupcije ne može posmatrati izolovano od ostalih (tranzicionih) procesa, tako da lokalni plan za borbu protiv korupcije treba da doprinese razvoju političkog aktivizma građana, neposredne demokratije, decentralizaciji i dekoncentraciji vlasti, smanjenju diskriminacije i antidiskriminativnom aktivizmu građana, sekularnom društvu, razvoju efikasne, racionalne opštinske/gradske administracije, stvaranju društva jednake dostupnosti javnih resursa i društvenoj uključenosti svih građana, unapređenju komunikacije i poverenju građana prema organima lokalne samouprave. To konkretno znači da se borba protiv korupcije odvija na dva međusobno determinirajuća koloseka, antikorupcijskom i koloseku unapređenja dobre uprave na lokalnom nivou.

Strateški cilj lokalnog plana borbe protiv korupcije je uspostavljanje održivog modela borbe protiv korupcije. To konkretno znači izgradnja antikorupcijske infrastrukture koja doprinosi stvaranju povoljnog društvenog ambijenta za borbu protiv korupcije sa jedne strane, a sa druge strane stvaranje društvenog ambijenta koji borbu protiv korupcije čini efektivnom i efikasnom, a korupciju marginalnom pojavom. Tako se stvara antikorupcijski krug održive borbe protiv korupcije, u kojem na putu stvaranja društvenog blagostanja država daje legalne okvire za borbu protiv korupcije, a društvo svojim postupanjem legitimitet borbi protiv korupcije.

Konkretizujući strateški cilj to znači unapređenje primene zakona koji regulišu oblast borbe protiv korupcije, monitoring primene zakona koji reguliše oblast borbe protiv korupcije, stvaranje institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije na nivou lokalne samouprave, kao i lokalnog civilnog društva. Jednom rečju, stvaranje održivog sistema za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou koji treba da korupciju učini maksimalno nefunkcionalnom i marginalnom pojavom koja i ako se desi po zakonu se u razumnom roku procesuiru, a od društva osuđuje.

.....
4 Sociolog Amitai Etzioni je mišljenja da za razliku od onih koji se bore protiv korupcije, oni koji se bave korupcijom su dobro organizovani i imaju jake društvene lobije kao način ostvarivanja svojih koruptivnih ciljeva.

Tabela 1.

Pregled dela mera Lokalnog plana za borbu protiv korupcije

Antikorupcijske mere	Mere za unapređenje ambijenta za borbu protiv korupcije
Godišnji izveštaj o stanju antikorupcije	Građanske debate o nacrtima predloga odluka organa lokalne samouprave i ustanova koje se finansiraju iz lokalnog budžeta
Karta integriteta	Monitoring i evaluacija dodeljenih donacija i sponzorstva iz budžeta lokalne samouprave i korisnika budžeta lokalne samouprave
Godišnja nagrada za borbu protiv korupcije	Javni prikaz izvršenja budžeta lokalne samouprave
Podrška uzbunjivačima	Građanski monitoring javnih ustanova na nivou lokalne samouprave
Antikorupcijski kodeks grada/opštine	Građansko planiranje potreba i budžetskih sredstava
Antikorupcijski dijalog	Građanski monitoring javnih nabavki
Antikorupcijski seminar	Partijski troškovnik
Antikorupcijski audit	Preventivna evaluacija zaposlenih u organima lokalne samouprave
Antikorupcijski monitoring medija	Izveštaj o delovanju republičkog nivoa vlasti na nivo lokalne samouprave uključujući i preduzeća u vlasništvu države
Izveštaj o primeni planova integriteta	Građanska evaluacija rada institucija i ustanova na nivou lokalne samouprave

Čista politika

Čista politika je model borbe protiv korupcije u političkom polju, u polju u kojem se formulišu, zagovaraju, realizuju, nadgledaju ostvarivanja javnih interesa i polažu računi zainteresovanim stranama (stakeholderima). Političko polje obuhvata sve ono što politika znači:

♦ polity (formalna, normativno-institucionalna dimenzija političkog sistema, odnosno forme političke organizacije društva, regulacija procesa, političke institucije i izborni zakonodavstvo koje reguliše procedure i ponašanja političkih aktera)

♦ politics (nastajanje, izražavanje, sukobljavanje, posredovanje i usaglašavanje delovanja i interesa aktera u polju javnog delovanja)

♦ policy (pretpostavke, sadržaj i posledice javnih politika).

Tako političko polje ima tri dimenzije: strukturalnu, normativnu i funkcionalnu na osnovu kojih možemo pratiti njegov razvoj. Akteri u političkom polju su državni organi sa svih nivoa vlasti, javne ustanove i preduzeća, političke partije i koalicije političkih partija, udruženja građana koja su se izborno angažovala, organizacije civilnog društva, mediji, predstavnici preduzetnika, udruženja stručnjaka, verska udruženja, građani, jednom rečju svi oni koji imaju interes da utiču na formulisanje i ostvarivanje javnog interesa.

Integritet političkog polja počiva na participativnosti, integritetu aktera, kažnjivosti i polaganju računa.

Participativnost predstavlja ne samo puko pravo učešća na izborima koje je garantovano ustavom i zakonom, već podrazumeva njegovu efektivnost, tj. kakvoću. Istorijski posmatrano, formalno širenje prava učešća u političkom životu, koji se pre svega ogleda u pravu učešća na izborima u izborima, nije praćeno sa unapređenjem efektivnosti participacije. Naime, stanje participativnosti se ogleda u obimu, ali i kvalitetu, tj. ko, sa koliko uticaja, na koji način i sa kakvim predlozima učestvuje u javnoj raspravi.

Na kvalitet javne rasprave⁵ utiče i koliko je i kojih predloga od kojih aktera usvojeno, odnosno postalo deo usvojenog akta/dokumenta, te da

li i na koji način je obezbeđeno praćenje realizacije usvojenih predloga.

Slični model analize stanja participativnosti može se primeniti na rad republičke i lokalnih skupština, skupštinskih odbora, upravnih i nadzornih tela u javnim preduzećima i ustanovama, ali i onoga što zovemo civilno društvo, mediji, privredne komore i profesionalna udruženja.

Pored formalnog aspekta participativnosti, za integritet političkog polja od izuzetnog značaja je razvijanje neformalnog modela participacije koji obezbeđuju uključivanje stručne i zainteresovane javnosti, odnosno građana koji imaju legitimne interese. Pod ovim se podrazumeva obezbeđivanje prisustva zainteresovanih sastanicima na kojima bi imali pravo diskusije, predlaganja rešenja i izveštavanja javnosti. Takođe, konsultativna istraživanja u svojim raznim formama su takođe kanal participacije, jer bi zainteresovani građani mogli da daju svoje stavove, mišljenja i predloge koji bi mogli biti od koristi donosiocima odluka.

Polaganje računa i transparentnost su drugo naličje participativnosti. Bez polaganja računa i transparentnosti delovanja državnih, ali i ostalih aktera u političkom polju teško je zamisliva (efektivna) participacija. Jednostavno, bilo kakvo odlučivanje i uticaj na sadržaj odluke bez prethodne transparentnosti i jasnih mehanizama polaganja računa u smislu evaluacije rada i rezultata participaciju čini besmislenom.

Što se tiče polaganja računa ono je pre svega dokaz postojanja veze između onih koji odlučuju, onih u čije ime se odlučuje i raspolaže javnim dobrima. Polaganje računa je stavka u nepisanom ugovoru između građana i obnašatelja funkcije upravljača u institucijama koje za ime i račun građana obavljaju poslove na polju realizacije javnog interesa. Polaganjem računa čuva se zakonitost i racionalnost postupanja javnih funkcionera.

Integritet u svojoj institucionalnoj i personalnoj pojavnosti je stub političkog polja. On daje izvesnost oličenu u jasnim procedurama,

5 Javna rasprava je instrument participacije koji se zasniva na principu relevantnosti (u javnoj raspravi učestvuju sve zainteresovane strane), inkluzivnosti (da organizator javne rasprave obezbedi na jednaki način učešće svim zainteresovanim stranama uključujući dolazak do pripadnika zainteresovanih strana), efektivnosti (učesnicima javne rasprave se obezbedi mogućnost da argumentovano iznesu svoje predloge i na njih dobiju odgovore/reagovanje o prihvatanju ili odbijanju) i transparentnosti (podnošenje izveštaja o sadržaju i efektima javne rasprave).

ulogama, očekivanjima/interesima, nagradama i sankcijama. Kada govorimo o institucionalnom integritetu mi govorimo o tome kako je na nivou samih aktera u političkom polju normativno i institucionalno rešeno pitanje upravljanja, finansiranja, kadrovanja (selekcije pri prijemu, napredovanja i nazadovanja), poštovanja normativnih akata i kakva je kažnjivost za njihovo kršenje. Jednom rečju, kako je rešeno pitanje obavljanja funkcije koja je tom akteru namenjena od društva i u kojoj meri je on kao nosilac funkcije održiv.

Kažnjivost kao element integriteta u političkom polju ima za cilj da unapredi korektivnost i motivisanost korišćenjem kazni bilo da su one pravne (krivične ili prekršajne), političko-izborne (gubitak vlasti ili položaja ako se radi o političaru) ili etičke (etiketirajuće) prirode.

Potreba za borbom protiv korupcije u političkom polju u državi kao što je Srbija, koja ima endemsku korupciju, ima egzistencijalni karakter. Endemski karakter korupcije nam govori da je u Srbiji politika rezervisana za uzak krug, pre svega političkih aktera koji su međusobno povezani koruptivnim interesima i omertama. Naime, oni svoju političku moć i vlast kroz sistem koruptivne ekonomije pretvaraju u profit. Koruptivna ekonomija je način devijantnog preduzetništva koji počiva na zloupotrebi javnih resursa direktno ili/i kroz privilegovano i (ne)zakonito poslovanje sa državom uz odsustvo kažnjivosti i oduzimanja stečene koruptivne dobiti. Kao svaka ekonomija i ova ima svoje tržište, ponudu i tražnju, prodavce, kupce, cenu, profit, ulaganja.

Glavna roba su javni resursi/ovlašćenja imovina, prava, javni novac, nezakonito postupanje, nepoštovanje procedure, zakonski ili podzakonski akti. Kada ovo državni funkcioner stavi u „izlog“, za njih pored novca (za sebe ili/i partiju) traži robu, protivuslugu, lojalnost, izbornu podršku, nepostupanje u skladu sa zakonom, ostvarivanje prava koje mu po zakonu ne pripada, privilegovanost, diskreciono postupanje u njegovim slučajevima, malo ili nimalo transparentnosti.

Bilo da iskoristimo pojmove kao što su „politički kapitalizam“ ili „delikventno područije“ nećemo pogrešiti u opisu stanja društva sa endemskom korupcijom.

Implikacija ovakvog stanja je delegitimizacija političkog delovanja i nastanak „političkog podzemlja“ u kojem koruptivni načini zastupanja i

ostvarivanja političkih interesa postaju „funkcionalizovani“. Političke stranke se pretvaraju u dezideologizovana udruženja lovaca na javne resurse koji usled odsustva nekažnjivosti, bilo da je ono pravne, izborne ili etičke prirode, koriste pravo odlučivanja i raspolaganja za lično, prijateljstvo ili porodično-rodbinsko preduzetništvo. Tako politika postaje odskočna daska za pokretanje sopstvenog biznisa gde se kao početni kapital koristi „bespovratna državna pomoć“. Ovakvo stanje rađa političku isključenost, koja u dominantan položaj stavlja učesnike u koruptivnoj ekonomiji. Građani, mediji, organizacije civilnog društva, sindikati, strukovna udruženja i ostali akteri u političkom polju su pred izborom ili politička i društvena isključenost ili kooptiranje kako bi ovaj „sistem“ dobio na legitimnosti i sprečio nastanak alternative. Paralelno sa ovim procesom traje proces razvlašćivanja demokratskih institucija, pre svega parlamenta, koji postaje „mašina za legalizaciju zarobljenje države“ u kojoj sede partijski delegati⁶. Tako korumpirana elita postaje kreator „delikventnog društvenog razvoja“ stvarajući društvo za sebe, a ne društvo po sebi⁷. Jednom rečju, zarobljenost se sa države širi i na društvo. Opisano stanje za posledicu ima disfunkcionalizaciju političkog delovanja koje biva društveno omraženo, jer među građanima nastaje verovanje da ne postoje političke stranke koje su u funkciji zagovaranja njihovih interesa i programa.

Portal Čista politika instrument za unapređenje integriteta u politici

Političke stranke su „uvezena novotarija“ što iz Rusije, što sa Zapada u Srbiju. Od početka stranke su bile smetnja vladarima u očuvanju neposrednog kontakta sa građanima, tj. njihove neograničene vlasti. Doduše, i sami osnivači stranaka su imali manjak demokratskog habitusa te su se stranke vrlo često pretvarale u kultove za ispunjavanje vizije lidera čijom realizacijom će nastati „zlatno doba“. Tada uspostavljene konstante političkog organizovanja srbijanskih stranaka odupiru se promenama sve do današnjih dana. Hiroviti lider i njegova vizija pretočena u partijski program, visokocentralizovana upravljачka organizacija stranke koja ima manjak demokratičnosti bez frakcijskog or-

.....
6 Pojam je definisao Vladimir Goati.

<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/191144/Goati-Bez-promena-izbornog-sistema-nemoguće-iskoreniti-korupciju>

7 Detaljnije u Pešić, V. (2012), *Divlje društvo*, Beograd Pešćanik

ganizovanja su nepromjenjive konstante političkog organizovanja. U visokopersonalizovanoj, visokocentralizovanoj i programski širokoj političkoj organizaciji svako (manje) sukobljavanje sa liderom ili među liderima se završavalo rascepom, jer značajan broj stranaka ima rodbinsko-prijateljsko-porodičnu potku, što doprinosi personalizaciji, privatizaciji i emocionalizaciji politike, svemu onome što je protivno politici kao javnoj delatnosti u funkciji bezličnog i na zakonu zasnovanog ostvarivanja javnog interesa.

Pogledom u istoriju partiskog organizovanja u Srbiji možemo konstatovati dve dominantne forme političkog organizovanja, pokreti za osvajanje vlasti i udruženja za očuvanje vlasti. Pokreti su koalicije vrlo heterogenih ideoloških političkih aktera (stranaka, pojedinaca, civilnih aktivista, predstavnika sveta rada i sveta kapitala ...) koji se javljaju (u kriznim stanjima) i koriste opšte nezadovoljstvo kao energiju za promenu vlasti koju kontrolišu udruženja za njeno očuvanje. Nakon promene u procesu raspodele političkog plena pokret se pretvara u udruženja za očuvanje vlasti. Naime, radi se o reaktivnom političkom polju u kojem akteri manipulišući potrebom za promenama i nudeći rešenja koja su neretko u nesaglasju sa ideologijom partije dolaze do vlasti. U takvom ambijentu vrlo je teško graditi integritet javnih institucija koje će biti u funkciji ostvarivanja javnog interesa, jer je državni aparat „oplemenjen“ partijskim kadrom koji ima prevashodni cilj da uveća moć i sposobnost partije da ostane na vlasti.

U takvom političkom polju koje je disfunkcionalno javlja se potreba za regulacijom. Zato se kao garanti političkog mira javljaju lični oblici vlasti, lideri koji umesto države Srbije stvaraju državinu Srbiju. Naravno, ova održivost političkog polja je garant političke stabilnosti na uštrb političkog razvoja, a to znači novi akteri, nove političke ideje i nova politička metodologija, a sve to sa demokratskim predznakom.

Ovo nas vodi do zaključka da političke stranke u Srbiji ne ostvaruju (elementarnu) funkciju - ideološko i interesno zastupanje programski definisanog dela društva. Kao zamena za zastupničku funkciju stranaka javlja se milenaristički pristup politici, gde lider stranke saopšti interese koje će zastupati. U formulisanju interesa lider ima značajnu pomoć agencije za marketing i PR. Političko delovanje se totalno depolitizuje, jer se politički dijalog pretvara u politički monolog lidera koji

saopšti prioritete. Tako se stvara utisak da su izbori nužno zlo koje ima ulogu da (samo) da legitimitet u suštini jednom neparticipativnom, neodgovornom, nekažnjivom i bez integriteta partijskom polju.

Na osnovu napred navedenog jasno je da je političko polje partokratsko, odnosno da političke stranke vladaju njime, što za posledicu ima da se političnost jednači sa partijskim, jer delovanje u okviru političkih partija ima efektivnost na stanje u političkom polju. Kao i svaka druga monopolizacija tako i monopolski položaj političkih partija u odnosu na ostale aktere u političkom polju je uvod u korupciju. Tako dolazimo do stanja da su političke partije nekontrolisani gospodari politike, dok su država, mediji i organizacije civilnog društva sluge.

Pre prelaska na konkretno prikazivanje kako je moguće koristiti portal **Čista politika** želimo da ukažemo na pravni okvir čijim kršenjem nastaje sekundarno finansiranje političkih stranaka.

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti u svoja dva člana reguliše oblast sprečavanja sekundarnog finansiranja, ali ne daje instrument koji će konkretno da prati i analizira ponašanje onih institucija kojima je zabranjeno finansiranje. Takođe ne specifikuje koje su to vrste troškova koje se smatraju finansiranjem, tj. da li je to samo puko doniranje novca preko računa na šta je verovatno zakonodavac mislio ili se zakon odnosi i na primer upotrebe sredstava javnih preduzeća ili ustanova kao što je upotreba automobila, telefona, prostorija, ili tolerisanje partijskog angažmana tokom radnog vremena.

Zabranjeno finansiranje (član 12.)

Zabranjeno je finansiranje političkog subjekta od:

- ◆ javnih ustanova, javnih preduzeća;
- ◆ privrednih društava i preduzetnika koji obavljaju usluge od opšteg interesa;
- ◆ ustanova i preduzeća sa učešćem državnog kapitala;
- ◆ organizacija koje vrše javna ovlašćenja;
- ◆ sindikata, udruženja i drugih nedobitnih organizacija;
- ◆ crkava i verskih zajednica;
- ◆ priređivača igara na sreću;

- ◆ uvoznika, izvoznika i proizvođača akciznih proizvoda;
- ◆ pravnih lica i preduzetnika koji imaju dospele, a neizmirene obaveze po osnovu javnih prihoda, osim ukoliko ovim zakonom nije drugačije određeno;
- ◆ strane pravnog ili fizičkog lica koje vrši delatnosti od opšteg interesa po osnovu ugovora za vreme dok postoji takav ugovorni odnos i dve godine nakon prestanka ugovornog odnosa.

Nedozvoljeno prikupljanje sredstava (član 13.)

- ◆ zabranjeno je vršenje bilo kog oblika pritiska na pravna i fizička lica prilikom prikupljanja sredstava za političkog subjekta;
- ◆ zabranjeno je davanje obećanja ili stavljanje u izgled bilo kakve privilegije ili lične koristi davaocu priloga političkom subjektu.

Drugi zakon koji je od značaja za sprečavanje sekundarnog finansiranja je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 29. kojim se reguliše vršenje funkcija u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu, a kojem se kaže da:

- ◆ funkcioner može da vrši funkciju u političkoj stranci, odnosno političkom subjektu i da učestvuje u njenim aktivnostima ako to ne ugrožava vršenje javne funkcije i ako to nije zakonom zabranjeno;
- ◆ funkcioner ne može da koristi javne resurse i skupove na kojima učestvuje i susrete koje ima u svojstvu funkcionera, za promociju političkih stranaka, odnosno političkih subjekata.

IZMEĐU POTREBNOG I POSTOJEĆEG, NA PUTU KA INTEGRITETU POLITIKE

Kada se priča o korupciji u politici, treba poći od normativnog okvira i preduslova koji postoje, vezano za zakonski okvir delovanja političkih partija, kao i nivoa na kojem se država rešila baviti ovim problemom. Tu se najpre polazi od toga gde se finansiranje političkih subjekata javlja kao deo interesovanja javne vlasti – na nivou zakona ili Ustava. U Srbiji, to je i dalje na nivou zakona, mada bi bilo daleko bolje da i Ustav tretira ovu tematiku kao kategoriju koja je važna za državu koja ima problem sa sistemskom korupcijom. Ustav bi trebalo da obezbedi okvir i da garantuje i zahteva javnost finansiranja političkih subjekata, kako bi se ovoj vrsti problema prišlo na način dovoljno ozbiljan i efikasan, s obzirom da je korupcija u politici najozbiljniji segment korupcije, i da dovodi do najtežih i dugoročnih posledica po razvoj i stabilnost države.

Sledeća tema kada se pominju politika i korupcija, jeste koji izborni sistem i u kolikoj meri utiče na razvoj/suzbijanje korupcije u politici. Najčešće se čuju mišljenja kako je proporcionalni izborni sistem najmanje pogodan širenju korupcije u politici. To, kako smo bili svedoci u Srbiji od uvođenja višepartijskog sistema, nije bio slučaj. S druge strane, ako se tvrdi da većinski izborni sistem pogoduje razvoju korupcije u politici, onda primer Kanade, gde je izborni sistem prosti većinski („first past the post“), pobija tu tvrdnju – složićemo se da Kanada baš i nije prva država koja nam padne na pamet kada se pominju države sa visokim stepenom korupcije u politici. A to pokazuje i indeks percepcije

korupcije Transparency International. Nameće se zaključak da izborni sistem nužno ne doprinosi razvoju niti suzbijanju korupcije. Pre će biti da sama svest političkih aktera i njihov pristup javnom poslu kao i etički kodeksi i norme, ali i sistem vrednosti celokupnog društva, umnogome određuju koliko će korupcija u politici, ali i drugim segmentima društva, biti razvijena.

Ono što nesumnjivo može uticati na razvoj korupcije u politici jeste i način organizovanja izborne administracije. Srbija i dalje nema nezavisnu izbornu administraciju. Republička Izborna Komisija (RIK), organizovana je kao organ Skupštine Srbije. Kao takva, RIK je sastavljena da oslikava skupštinsku strukturu političkih snaga, i svi članovi RIK-a su nominovani i birani kao predstavnici parlamentarnih stranaka. Takođe, RIK nema svoje izdvojeno sedište, budžet, osoblje i administraciju, nego je deo administracije Skupštine Srbije. Izbori se smatraju temeljom demokratije, a da taj temelj ne bi bio poljuljan, izborna administracija mora da bude nezavisna institucija, da ima svoj jasan položaj unutar institucija države, stalno i profesionalno članstvo koje neće biti birano po partijskom ključu već po znanju i iskustvu u sprovođenju izbora. Takođe, izborna administracija mora imati dovoljno stalnog i privremenog osoblja, sa jasnom ulogom i hijerarhijom u organizovanju poslova, kao i svoj unapred određen i nezavistan budžet za redovno i nesmetano obavljanje poslova iz svoje nadležnosti.

Svaka rasprava o borbi protiv političke korupcije, odnosno korupcije u politici, kao jedan od aspekata ima i ulogu Agencije za borbu protiv korupcije odnosno Državne revizorske institucije . Pa ipak, važno je da se njihove aktivnosti vezane za političko finansiranje dopunjuju i da ne dovode do bespotrebnog preklapanja.

Za razliku od institucija koje su ranije bile uključene u nadgledanje političkog finansiranja (Odbor za finansiranje Republike Srbije i Republička izborna komisija), Agencija za borbu protiv korupcije ima izričito nestranački sastav. Takođe, institucionalni okvir, način izbora rukovodioca i položaj Agencije u odnosu na druge institucije sistema (direktna odgovornost Skupštini, a ne Vladi), daje dovoljno preduslova za nezavistan rad Agencije.

Mora se primetiti da Zakon o finansiranju političkih aktivnosti nalaže političkim partijama da podnose finansijske izveštaje Agenciji,

a da u isto vreme ne postoji obaveza Agencije da predstavi bilo kakav pregled dobijenih informacija. U situaciji posle izbora u maju 2012, kada je Agencija po prvi put sprovedila nadgledanje finansijskog poslovanja i prikupljanja i trošenja novca u kampanji, što je uključilo veliki broj ljudi i resursa koji su bili ad hoc angažovani, pravi rezultat je izostao. Agencija ni nekoliko meseci posle izbora nije objavila izveštaje i nalaze monitoringa finansija učesnika u izborima. A tokom same kampanje, samo su dva slučaja u kojima je Agencija zatražila od subjekata kontrole da dostave dodatna dokumenta i informacije. Odluka Agencije na početku tog procesa bila je da sačeka da se završi ceo izborni proces, pa da tek onda reaguje na sve propuste koje je uočila u pribavljanju i trošenju sredstava od strane političkih subjekata, učesnika u izborima. Pokazalo se da je to dalo krila partijama i da su bez mnogo straha od sankcije prikupljali i trošili novac u kampanji, verovatno sa idejom vodiljom u glavi da „koga briga za sve to kada izbori prođu“. Narочito ako na izborima još i pobede. Ovakav zaključak se nameće jer izveštaji Transparentnosti Srbija, koja je sprovedla monitoring finansijskog dela kampanje, u mnogo slučajeva pokazuje neslaganja između prijavljenih prihoda i rashoda i onoga što je realna slika na terenu.

Važno je i napomenuti da zakon ne predviđa sredstva za pregled godišnjih izveštaja, što nesumnjivo znači da Agencija mora da iskoristi već postojeća sredstva za kontrolu ovih izjava. Nedodeljivanje dodatnih sredstava za vršenje javnog posla za koje ima obavezu, može vremenom dovesti Agenciju u nezavidan položaj, da zbog nedostatka sredstava i resursa ne može valjano da obavlja svoj posao. Ovakva vrsta opstrukcije države prema radu jedne nezavisne institucije nije prvina, i pokazuje da država nije do kraja obezbedila sve neophodne preduslove za efikasan rad ove institucije i valjanu kontrolu finansijskog rada političkih subjekata. Nedostatak takve kontrole, i svest stranaka da taj nedostatak postoji, nužno vodi ka povećanju neregularnog finansiranja, što direktno utiče na povećanje korupcije u politici. Takođe, dok s jedne strane postoji niz predviđenih sankcija za političke subjekte koji prekrše zakon, ne postoji jasan sistem sankcija za finansijere koji prekorače propisana ograničenja. To stimuliše davaoce na dalje činjenje i prekoračenje limita, bez straha da će za takve postupke biti sankcionisani.

Takođe, posmatrajući zakonski okvir, primećuje se da, iako Zakon o finansiranju političkih subjekata navodi kao subjekte nekoliko vrsta

udruživanja i organizovanja, samo su političke stranke predmet kontrole i mogućeg sankcionisanja. Iako na izborima učestvuju i grupe građana i koalicije, koje zatim učestvuju i u vlasti na različitim nivoima, samo se političke partije mogu sankcionisati za eventualne propuste i prekršaje u svom finansijskom poslovanju.

Dodatno, praksa pokazuje da su se mnoge političke stranke okrenule osnivanju nevladinih organizacija, kako bi preko njih dodatno finansirali svoj rad, a da to ne podleže kontroli od strane državnih organa. Najčešći model ove sinergije izgleda ovako: stranka osnuje nevladinu organizaciju, zatim u raznim segmentima vlasti (opština, grad, republika), gde stranka učestvuje u vlasti, dodeljuje sredstva tim nevladinim organizacijama za tobožnje projekte, a ona u stvari služi za finansiranje rada stranke, redovno ili predizborno. Takođe, s obzirom da Zakon o političkim strankama zabranjuje da se stranke bave humanitarnim radom i akcijama, one to rade pod plaštom i organizacijom svojih nevladinih organizacija i tako prikupljaju političke poene. Ova praksa osnivanja nevladinih organizacija, tj. Udruženja građana, išla je pred izbore 2012. tako daleko da je jedna politička grupacija sebe registrovala kao udruženje građana, sve vreme imajući jasan politički profil i sferu delovanja, bivajući podržana i osnovana od strane jasno profilisanih političara sa političkom biografijom iza sebe. Ozbiljan sistem borbe protiv političke korupcije mora naći način da se sa ovakvim pojavama bori, jer se ovako kompletna ideja kontrole finansija političkih subjekata dovodi u pitanje i izvrsgava ruglu.

Dok se Agencija za borbu protiv korupcije bavi normativnim okvirom, pravu forenziku finansija može da obavi samo Državna Revizorska Institucija. Trebalo bi doneti dodatne odredbe i uputstva za rad DRI vezano za kontrolisanje rada političkih partija, naročito u godini izbora. Sa postojećim kapacitetima, kao i imajući u vidu broj subjekata kontrole od strane DRI, čekati da političke stranke dođu na red za kontrolu znači čekati poprilično dugo. Pošto bi princip kontrole partija trebalo da bude jedinstven i da obuhvati sve one koji dobijaju sredstva iz budžeta, DRI bi trebala da u istom vremenskom periodu, koji bi trebalo da bude kratak, kontroliše sve njih, da bi se izbegle sumnje da je selektivnim pristupom narušena nezavisnost i nepristrasnost samog DRI-a. Za ovakvu sveobuhvatnu akciju potreban je mnogo veći broj ljudi nego što DRI upošljava na redovnim poslovima. Zbog specifičnosti subjekata kontrole i velike osetljivosti i značaja, trebalo bi naći modus da DRI

privremeno angažuje dodatne resurse za kontrolu rada ovih subjekata. Dok se to ne obezbedi, DRI nema načina da jednoobrazno i u isto vreme iskontrolira sve političke subjekte koji primaju sredstva iz budžeta, a samim tim i da pruži pravu informaciju biračkom telu, ali i nadležnim organima, o pravilnostima/nepravilnostima u radu ovih subjekata. To, čak i na kraći rok, može biti izvor koruptivnog ponašanja i zloupotreba sredstava od strane političkih subjekata, znajući da nema opasnosti od prave i valjane kontrole. Ovo naročito važi u vreme izbora, jer se tada pribavljaju i troše najveća sredstva, i stiču uslovi za trgovinu uticajem onih koji daju novac za kampanje stranaka.

Nivo poverenja u političare i političke stranke je već dugo vremena jako nizak, daleko niži u odnosu na sve druge oblike udruživanja i delovanja, i u odnosu na mnoge institucije u državi. Razlog tome je najčešće svest građana da su „svi političari lopovi, da su korumpirani i da jure vlast samo da bi došli do novca“ i to je jedno opšte mesto gde sva priča o poverenju u političke stranke i političare počinje i završava se.

Postojeća ideja i predlog od strane nekih analitičara, da se političke partije koje dobijaju sredstva iz budžeta obavežu na donošenje planova integriteta, jeste jedan od načina da se taj deo korisnika sredstava iz javnih izvora umnogome obaveže na prihvatljiv model antikoruptivnog ponašanja, što bi dugoročno dovelo do povećanja poverenja građana u političke stranke.

Donošenjem Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i osnivanjem Agencije za borbu protiv korupcije stvoreni su institucionalni uslovi za čistije političko finansiranje u Srbiji, kao i za građenje poverenja javnosti u političke stranke. Očekivanja o tome šta se može postići u bliskoj budućnosti nerealno su velika, ali mora doći do nekih vidljivih poboljšanja u sistemu, kao što je sankcionisanje političkih subjekata koji odbijaju da sarađuju. S obzirom da po ranijem Zakonu u Srbiji nikada nije izrečena nijedna kazna, kriterijumi su u ovom pogledu zaista niski.

Nije realno očekivati da se potpuna transparentnost i poštovanje svih propisa postigne sad i odmah. Globalno iskustvo pokazuje da se rok za postizanje značajnog napretka u ovoj oblasti obično meri u decenijama, a ne u godinama. Važno je pokazati da postoji volja, i da je

tendencija i trend borbe protiv političke korupcije pozitivniji nego ranije. Svakako, to bi trebalo da bude rezultat primene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, ali i podizanje svesti političkih subjekata o njihovom pristupu i ponašanju prema koruptivnim radnjama, imajući u vidu da se tako šalje poruka biračkom telu i celokupnoj javnosti o prihvatljivim modelima ponašanja.

Aleksandar Milijašević

Organizacije civilnog društva (NVO) i Čista politika

PREGLED RAZVOJA NVO U SRBIJI

Period od kraja XIX veka do početka Drugog svetskog rata predstavlja period kada je nevladin (neprofitan) sektor počeo da deluje i u Srbiji. Kroz razne forme (zadužbinarstvo, esnafska i religijska društva i sl.), kroz razne načine finansiranja (kraljevska porodica, verske zajednice, privatni zadužbinari) nevladin sektor u Srbiji toga vremena nastojao je da svojim delovanjem doprinese razvoju tadašnjeg društva.

Nakon završetka Drugog svetskog rata počinje nova epoha rada i delovanja nevladinog sektora. Sloboda udruživanja građana u tom periodu je omeđena i ograničena od strane komunističkog režima. Ukoliko je cilj udruživanja doprinos afirmaciji komunističkog društva, takva udruženja (društva, savezi) imaju podršku "šire društvene zajednice". Inicijative koje su imale za cilj promociju i afirmaciju demokratskih vrednosti bile su tretirane, u najmanju ruku, kao neprijateljsko delovanje. Da bi se održao privid postojanja slobode udruživanja, omogućeno je formiranje raznih sportskih, rekreativnih, profesionalnih klubova. Ali, i tako organizovani klubovi su morali doprinositi "bratstvu i jedinstvu naroda i narodnosti".

Zajednička karakteristika delovanja tadašnjih nevladinih organizacija je jak uticaj države. Angažovanje građana u takvim nevladinim organizacijama je bio baziran na volonterskom radu, u takvim okolnostima finansijska sredstva su dodeljivana na nedovoljno transparentan način. Iznos finansijske podrške od strane države zavisio je u kojoj meri je "predloženi projekat" u skladu sa proklamovanom ideologijom.

Početak ratnih sukoba na teritoriji bivše SFRJ predstavlja novi period za delovanje nevladinih organizacija. Sa jasnim ciljevima (antiratni aktivizam, afirmacija vladavine prava i demokratizacija društva) nevladin sektor u Srbiji se součava sa brojnim otežavajućim okolnostima za rad. Tokom trajanja ratnih sukoba na prostorima bivše SFRJ nevladin sektor (bez obzira o kojoj državi je reč) nije imao dovoljnu podršku od strane građana, a vlasti su nevladin sektor tretirale kao "kamen u cipeli". Nakon završetka ratova, uspostavljanjem mira na prostoru Zapadnog Balkana, nevladin sektor u Srbiji nalazio se pred novim izazovima. Potreba za demokratskim promenama postaje sve izraženija, građani shvataju da, pored političkih partija, postoje i drugi načini organizovanja i delovanja u jednom društvu.

Od 5. oktobra 2000. godine počinje ekspanzija nevladinog sektora. Građani uviđaju prednosti slobode udruživanja i počinju da se organizuju u raznim oblastima i da svojim akcijama, na raznim nivoima, doprinose razvoju društva. Demokratizacija društva, vladavina prava, borba protiv korupcije, socio-humanitarne aktivnosti, součavanje sa prošlošću, porodično nasilje – to su samo neke od oblasti u kojima nevladin sektor u Srbiji daje svoj nemerljiv doprinos.

"Ostvariti stratešku saradnju nevladinog sektora sa javnim, odnosno državom, i pomoći demokratizaciju i tranziciju zemlje" – ovo je najvažniji zaključak Trećeg foruma nevladinih organizacija (maj 2001.god.). Po prvi put je predstavnik države izneo jasnu i nedvosmislenu poruku o ulozi nevladinog sektora i građana u demokratizaciji društva u Srbiji. Predsednik Vlade Republike Srbije dr Zoran Đinđić tada je izjavio sledeće: "Bez pomoći i kontrole vlasti od strane građana bićemo u Vladi upućeni samo na izveštaje kože koja čuva kupus". Nakon Trećeg foruma sve lokalne samouprave u Srbiji dobijaju pismo predsednika Vlade Republike Srbije dr Zorana Đinđića. U tom pismu lokalne samouprave dobijaju smernice i preporuke da unaprede saradnju sa nevladinim sektorom. Stekao se utisak da za demokratiju u Srbiji dolaze bolji dani.

Međutim, vreme je pokazalo da je Srbija društvo koje veoma sporo prihvata reformske procese.

Funkcionalna podela „nevladinog sektora“

Sa vremenske distance, nevladin sektor u Srbiji, može se podeliti u četiri grupe.

Prva grupa su pojedinci i organizacije koji su delovanje u nevladinom sektoru shvatili kao način da doprinesu i učestvuju u reformskim procesima (na lokalnom ili republičkom nivou). Iako su najčešće nedovoljno vidljivi sa svojim delovanjem i rezultatima (naročito organizacije koje deluju na lokalnom nivou), ove i ovakve organizacije i pojedinci su nada i primer za svakog građanina koji želi da svojim delovanjem doprinese promeni i reformi svog društva.

Druga grupa su pojedinci koji su angažman u nevladinom sektoru shvatili kao priliku, jednu stepenicu ka ostvarenju svojih (legitimnih) ambicija u političkom životu.

Treća grupa su pojedinci koji su razočarani, ili nisu uspeli da ostvare svoje ambicije u političkom životu, pa su osnovali svoja udruženja i na taj način pokušavaju da deluju na političkoj sceni.

Četvrta grupa su pojedinci i organizacije koji su nevladin sektor shvatili kao priliku za dobar biznis i laku i brzu zaradu. Bez suštinske želje da se doprinese reformi jednog društva. Takve organizacije i pojedinci koriste društvene procese kako bi ostvarili ličnu korist, ili korist za malu grupu istomišljenika. U takvim okolnostima stvaraju se razna partnerstva koja proizvode GONGO organizacije. Takva partnerstva su neformalnog karaktera, ili su partnerstva uspostavljena na način da se zadovolji formalni zahtev, ali je suština da se zadovolje lični interesi.

Rad i finansiranje nevladinih organizacija u Srbiji

Nevladin sektor u Srbiji još uvek funkcioniše u nepotpunom poresko-pravnom okviru. Postojanje Zakona o udruženjima i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom nije dovoljno da bi nevladin sektor počeo da vrši svoju prioritetnu funkciju – rad na pokretanju i realizovanju društvenih promena, a sve u skladu sa pozitivnom praksom okvira za rad koji postoji u zemljama EU. Iako svojim aktivnostima nevladine organizacije rešavaju veliki broj problema na lokalnom i republičkom nivou, država još uvek ne prepoznaje nevladin sektor kao

aktivnog partnera, odnosno relevantnog društvenog faktora (snagu). To potvrđuje nedovoljno reformisan okvir za finansijsko poslovanje nevladinog sektora. U Srbiji je normalno izjednačiti poslovanje profitnog i neprofitnog sektora (i danas se u poslovnim bankama, ali i u poreskom sistemu ne pravi razlika), iako praksa u evropskim zemljama i u zemljama u okruženju (Mađarska, Hrvatska) jasno ukazuju kako treba urediti i tu oblast delovanja nevladinog sektora.

Nevladine organizacije u Srbiji sredstva za realizaciju projekata obezbeđuju apliciranjem pretežno kod međunarodnih donatora, dok je poslednjih godina u značajnom porastu finansiranje iz javnih sredstava (putem javnih konkursa lokalnih samouprava, Agencija i ministarstava). U poslednje vreme postoje konkursi republičkih i lokalnih organa vlasti i nevladine organizacije i na taj način mogu obezbediti finansijska sredstva. Ne postoje, ili su vrlo retki primeri da poslovni sektor podržava projekte nevladinog sektora, prevashodno zbog toga što ne postoji bliže uređenje finansiranja nevladinih organizacija (ne postoji zakon o finansiranju NVO).

Konkursi koji su raspisani od strane republičkih organa vlasti (ministarstva) imaju tendenciju da isprate formu konkursa Evropske komisije (konkursna dokumentacija je prilagođena verzija konkursne dokumentacije Evropske komisije). Nedovoljno je transparentan proces odlučivanja, neretko se dešava da se javno ne objave rezultati konkursa (ime organizacije, broj bodova, način bodovanja i sl.)

Nedostatak mehanizama i usvojenih metodologija za monitoring i evaluaciju predstavlja takođe veliki problem, jer se uspešnost realizacije projekata ocenjuje samo sa aspekta administrativno-računovodstvenih radnji (usvajanje izveštaja kao glavni "produkt" projekta), dok se ostvarenost ciljeva i uopšte ocena napretka/učinjenog ne kvalifikuje kao bitna/relevantna. Samim tim, realni rezultati projekta koji bi trebalo da imaju uticaj na društvo i podstaknu društvene promene, ostaju u "trećem" planu.

Na lokalnom nivou ne postoji dovoljno razvijen sistem dodeljivanja budžetskih sredstava za rad nevladinih organizacija. Neretko se dešava da se formalno raspiše konkurs za nevladine organizacije, dodele se (na nedovoljno transparentan način) predviđena sredstva, a onda se sredstva sa budžetske linije 481 koja je namenjena za finansi-

ranje NVO, koriste za razne namene (sportske priredbe, finansiranje verskih objekata i manifestacija, takozvanih tradicionalnih udruženja itd.). Nedostatak kriterijuma za izbor projekata i ocenu je još prisutniji na lokalnom nivou.

Srbija je društvo koje se još uvek bori sa traumama iz prošlosti i ne snalazi se sa trenutnim izazovima koji će omogućiti relaksiraniju budućnost. Srbija je potreban snažan nevladin sektor, nevladin sektor koji će biti zasnovan na vrednostima koje su sastavni deo svakog civilizovanog društva. Organizacije koje su okrenute ka stvaranju društvenih promena, promene društvenog ambijenta, unapređenju sistemskih rešenja na različitim poljima, "watchdog" organizacije koje se kritički-konstruktivno odnose prema aktivnostima koje sprovode predstavnici državnog sistema, danas su u Srbiji prava retkost, dok su istovremeno i veoma potrebne.

Kako do „čistog“ finansiranja i rada NVO

Između ovako ocenjene situacije i finansiranja NVO postoji uzročno posledična veza, pogotovu kada je reč o finansiranju NVO iz javnih sredstava. Nedostatak kriterijuma za dodelu sredstava i ispunjavanje samo formalnih uslova za dodelu sredstava je efikasan paravan iza koga političke elite na lokalnom i nacionalnom nivou, u sprezi sa različitim interesnim grupama koriste mehanizma finansiranja udruženja kao način za finansiranje PR-propagandnih aktivnosti koje se povezuju sa političkim delovanjem, ili za direktno finansiranje političkih aktivnosti.

Tokom 2012. godine jedna informacija iz izveštaja GRECO na momenat je uzdrmala javnu (NVO) scenu u Srbiji. Prema podacima ovog tela, u Srbiji je jedna politička stranka osnovala oko 40 nevladinih organizacija. Podatak, sam po sebi, je u najmanju ruku interesantan i intrigantan, ali je u javnom životu u Srbiji ostao primetan taman onoliko koliko je potreban kao važan alibi u javnim nastupima evroskeptika.

Članovi nevladinih organizacija i same nevladine organizacije mogu imati jasno izražen politički stav, mogu svoje delovanje i aktivnosti usmeravati ka ostvarenju zajedničkih ciljeva sa određenom političkom strankom ili političkom opcijom. Na taj način nevladine organizacije mogu biti deo jasne i vidljive društvene promene.

Međutim, podatak iz izveštaja GRECO¹⁰ ukazuje da je nevladin sektor (zlo)upotrebljen za (su)finansiranje političkih organizacija. Takvim delovanjem naneta je višestruka šteta za građane, nevladin sektor, državu. Najveća šteta ogleda se u odsustvu i usporavanju društvenih promena koje su preko potrebne društvu kao što je naše.

Postoje razni načini da nevladine organizacije u Srbiji iskoriste nalaze iz GRECO izveštaja. Jedan od ispravnih načina je aktivan doprinos u borbi korupcije u svim oblastima našeg društva, u politici, zdravstvu, javnim nabavkama, raspodeli javnih finansija. Borba protiv korupcije ne predstavlja samo procesuiranje lica koja su učestvovala u koruptivnim aktivnostima. Jednako bitan segment borbe protiv korupcije je preventivno delovanje koje je usmereno na svakog pojedinca u našem društvu. Preventivno delovanje na način da se svaki pojedinac (građanin, novinar, političar, privrednik, i sl.) može aktivno uključiti u borbu protiv korupcije.

Portal **Čista politika** predstavlja samo jedan od mehanizama koji je dostupan svakom pojedincu koji želi da se aktivno uključi u borbu protiv korupcije. Vrednost portala **Čista politika** ogleda se u tome da svaki zainteresovani pojedinac ima mogućnost da se aktivno i neposredno uključi u borbu protiv korupcije. Na ovaj način, pored unapređenja transparentnosti upotrebe javnih resursa, portal **Čista politika** omogućava i aktivno učešće i doprinos pojedinca društvenim promenama. Vreme će pokazati koliko nam je do sada nedostajala **Čista politika** i koliko je **čista politika** najbitniji uslov za razvoj jednog društva.

.....
8 Izveštaj dostupan na
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)3_Serbia_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)3_Serbia_Two_EN.pdf)

JAVNE NABAVKE: SMISAO, KRITIČNE TAČKE, ANTKORUPCIJA I JAVNOST

Smisao i značaj javnih nabavki

Javne nabavke su jedan od najvažnijih stubova javnih finansija i kontrole potrošnje kao i borbe protiv korupcije u jednoj uređenoj državi.

Važnost se, pre svega, ogleda u tome što u državi snage Republike Srbije zahvata gotovo trećinu do polovine jednog prosečno raspoloživog budžeta. Učešće javnih nabavki predstavlja 15-20% učešća u bruto društvenom proizvodu u zemljama Evropske unije. U manje razvijenim zemljama učešće je i znatno veće, a Srbija i zemlje u regionu su pokazatelj takve potrošnje te troše i znatno više. Javne nabavke Republika Srbija primenjuje na preko 30% sredstava u odnosu na ukupan raspoloživi budžet.

Izuzetan značaj imaju zbog same namene i razloga postojanja takvog sistema. To bi bilo pribavljanje dobara, usluga i radova za potrebe sektora čiji interes štiti država, sa ciljem koji nosi moto "najbolji kvalitet po najnižoj ceni", uz ispunjavanje drugih uslova koji garantuju otvorenu tržišnu utakmicu, jednakost i otvorenost prema javnosti.

Suština javnih nabavki jeste razvoj. Kada se sistemi suočavaju sa padom obima poslovanja, rastom nezaposlenosti, budžetskim deficitom i drugim negativnim efektima, javne nabavke dobijaju smisao osnovne poluge izlaska iz krize i nastupajuće recesije. Postupci čijim sprovođenjem država pribavlja određene robe, usluge, izvodi radove, jesu osnovni

instrument preko kojeg se ostvaruje privredni rast, podstiče zaposlenost, donosi uštede u raspolaganju novcem i njihovu alokaciju na potrebnije nivoe potrošnje.

Sistem javnih nabavki je dugo vremena predstavljao nezanimljiv, konfuzan, ali i nepoznat deo javnih finansija. Značaj u javnosti u velikoj meri podignut je aktivnim radom medija i novinara istraživača. Drugi aspekt koji je uticao na pozitivnu reakciju građana i aktivizam u naporima da se pomogne u rešavanju slučajeva korupcije, jeste i prepoznavanje javnih nabavki kao ključnog problema koji tišti srpsko društvo. Jedan od pokazatelja jeste i primer poslednjih rezultata obaveštavanja od strane građana i prijavljivanja slučajeva korupcije u javnim nabavkama. Odnose se na rad Antikorupcijskog savetovališta organizacije Transparentnost Srbija i pokazuju značaj javnih nabavki i percepciju kod građana u odnosu na druge sektore prilikom prijavljivanja slučajeva korupcije:

Oblast pogođena korupcijom	Broj otvorenih slučajeva gde postoji korupcija	Procenat
Neodređeno	9	5%
Pravosuđe	28	15,6%
Zdravstvo	10	5,6%
Obrazovanje	12	6,7%
Carina	5	2,8%
Porezi/ Finansije	17	9,5%
Policija	5	2,8%
Građevinske dozvole	2	1,1%
Inspekcija/ Dozvole	13	7,3%
Javne nabavke	58	32,4%
Privatizacija	6	3,4%
Političke stranke	6	3,4%
Imovinska prava	4	2,2%
Privatni sektor	4	2,2%

**Oblasti koje su najviše pogođene korupcijom, slučajevi u okviru ALAC Antikorupcijskog pravnog savetovališta u periodu jul- septembar 2012. godine*

Spoznavanjem činjenice o stvarnom značaju javnih nabavki u javnoj potrošnji, izuzetno je važno shvatiti obavezu uspostavljanja razvijenog sistema javnih nabavki u jednoj zemlji te po toj liniji i razumeti koliko je bitno odgovorno raspolagati sredstvima koja su raspoloživa u budžetima i finansijskim planovima na različitim nivoima Republike Srbije.

Zamislimo samo koliko je značajno ukoliko se sprovedu i samo formalni uslovi koje zahteva jedan pravni akt koji uređuje ovu materiju (planovi javnih nabavki, transparentne procedure i postupke pribavljanja najpovoljnijih ponuda, predupređivanje potencijalne zlopotrebe pravila prilikom postavljanja uslova, kriterijuma i tehničkih specifikacija koje se zahtevaju u postupcima, podnošenje izveštaja o sprovedenim postupcima). Trenutni rezultat bio bi uvećana konkurencija, jasnije procedure, ispravnije konkursne dokumentacije i tehničke specifikacije, javnost postupaka. Pozitivna posledica koja bi usledila jeste potencijalno bolji kvalitet kupljenog dobra, dobijene usluge i izvršenih radova za manji novac, što omogućava pre svega uštedu, ali i novu potrošnju za druge potrebe budžetskih korisnika, razvojni budžet, novu ili obnovu stare škole ili bolnice.

Rezultati na duge staze ogledaju se u uvećanoj zaposlenosti, više uposlenih preduzeća, više plaćenih poreza, snažnijem budžetu, zadovoljnim građanima i kvalitetnijim potrošačkim korpama porodica. Ovakav zaključak daje mnogo dublji značaj sistema pribavljanja uređenim propisima. To je upravo ono što se očekuje iz sprovođenja procedura javne nabavke koje oslikavaju zdravlje sistema.

Sistemski uređena pravila u javnim nabavkama započinj u svoj život 2002. godine donošenjem Zakona o javnim nabavkama te uspostavljanjem Uprave za javne nabavke. Zakon je uneo velike promene u način postupanja sa sredstvima predviđenim za pribavljanje roba, usluga i radova. Sa druge strane i dugu implementaciju, koja je zaživela pre svega i najpre među velikim sistemima (Klinički centar Srbije, EPS) koji su postali ozbiljni kreatori praktičnih primena zakona i procedura nabavki. Odličan rad Komisije za zaštitu prava obeležio je drugu polovinu primene prvog zakona. Nakon toga usledile su promene u decembru 2008. godine, te je usvojen novi Zakon o javnim nabavkama, za koji će se ispostaviti da neće trajati duže od 4 godine. Zakonom je u velikoj meri poboljšano više od ¾ odredbi iz ranije važećeg akta. Takođe, uvedena su i neka funda-

mentalna rešenja koja su svoju primenu trebala da dobiju u novom sistemu. Opšte gledano, zakon je išao u pravcu jasnijeg određivanja odgovornosti onih koji sprovode i proveravaju javne nabavke, ka jačanju kontrole putem značajnog povećanja javnosti u sprovođenju postupaka, koordinarnog delovanja regulatornih tela i na kraju sistemskog unapređivanja kapaciteta i rada svih aktera javnih nabavki.

Zakoni kao normativni regulator (ZJN iz 2002. i ZJN iz 2008. godine), nisu do te mere sporni po kvalitetu svojih normi. Kad kažemo sporni, mislimo pre svega u smislu nedostataka, ili mogućnosti objektivne primene nekih odredbi. Nedostataka je, naravno, bilo dosta, ali ono što je bila ozbiljna kočnica jeste puna implementacija. Mišljenja sam da nije toliko neophodan idealan propis, koliko je potrebna njegova puna primena, kakav god da njegov kvalitet bio. Nemamo mnogo mogućnosti, te nisu ni dobra volja i namera dovoljni, ukoliko savršeno sprovodimo procedure dostavljanja ponuda, otvaranja i vrednovanja, a npr. ne vodimo računa o tome kako se kreiraju tehničke specifikacije. Ili pak, odgovorni naručioci ne sprovode odluke Komisije za zaštitu prava, do situacija da ne postoje osude za činjenje prekršajnih ili krivičnih dela. Određeni deo zakona se savršeno sprovodi, dok, primera radi, postupak zaštite prava učesnika gotovo da nema praktičnu formu istinskog kažnjavanja počinioca prekršaja, ili krivičnih dela koja se mogu dovesti u vezu sa javnim nabavkama. Praksa u postupcima je dovela do toga da je, na žalost, sasvim dovoljno poništiti postupak u jednom delu, ili u potpunosti, ne ulazeći u dalje postupanje prema prekršiocu, ne zalazeći dublje u njegovu odgovornost.

Željenu promenu neće doneti savršeno koncipirani akti, ili idealno postavljene procedure u teoriji. Samo njihova pozitivna primena, preduzimanje mera protiv onih koji to ne čine i stvaranje dobre prakse doneće očekivane pozitivne promene. Rad tužilaca, inspektora i revizora uz barem delić ozbiljne političke volje su više nego neophodni.

Novi Zakon sa velikim brojem promena donosi i nadu da će već konstatovani problemi moći da se reše primenom novih pravila. Nepoznanica je koliko brzo i efikasno će novine moći da uzmu maha, ali ćemo napomenuti neke od najznačajnijih: određivanje povezanih lica; zainteresovana lica; opšti rečnik nabavke; rezervisane nabavke - lica sa invaliditetom, načelo zaštite životne sredine i obezbeđivanje energetske efikasnosti; pravila sprečavanja korupcije kao najbitnija - interni akti i

kontrola - planiranje, procena, ispitivanje i istraživanje tržišta; građanski nadzornik; sprečavanje sukoba interesa; konkurentni dijalog gde naručilac vodi dijalog sa svim podnosiocima prijava u cilju pronalaženja rešenja; obaveza objavljivanja poziva za javne nabavke male vrednosti na Portalu javnih nabavki; okvirni sporazum u cilju utvrđivanja bitnih uslova ugovora; sistem dinamične nabavke; elektronska licitacija; centralizovane javne nabavke; obaveza objavljivanja oglasa na Internet stranici; registar ponuđača kod Agencije za privredne registre; dobro rešene negativne reference; bitni nedostaci ponuda; izveštavanje ponuđača; novi poslovi i odgovornost Uprave za javne nabavke (nadzor nad primenom zakona, vođenje spiska negativnih referenci, mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu prava, prekršajnih postupaka, postupka za utvrđivanje ništavosti ugovora), kao i Republičke komisije za zaštitu prava (vođenje prekršajnih postupaka u prvom stepenu, pokretanje postupaka za utvrđivanje ništavosti); veštaci za javne nabavke; novine u vezi sa aktivnom legitimacijom lica u postupku zaštite prava (nova lica koja mogu da pokreću postupke - poslovno udruženje u ime aktivnog lica, Uprava za javne nabavke, Državna revizorska institucija, građanski nadzornik i javni pravobranilac); usmena rasprava u postupku zaštite prava; pravo na upravni spor protiv odluke Republičke komisije; kontrola izvršenja rešenja Komisije; sankcije na nepostupanje po zahtevu za zaštitu prava i prekršaje ponuđača.

Borba protiv korupcije u javnim nabavkama

Još jedna jako važna stvar neodvojivo je vezana za prethodne uslove koji se moraju ispuniti da bi potrošnja javnih sredstava bila svedena na idealni minimum uz maksimum postignutog rezultata. Ogleda se pre svega u važnosti borbe protiv korupcije na polju javnih nabavki. Ovaj sektor je ključni stub antikorupcijske borbe, posebno je markiran kao najvažnija meta potencijalnih kriminalnih aktivnosti.

Kao specifičan sektor, nabavke se prepliću u svakoj oblasti koja je pogođena korupcijom (primera radi, zdravstvo, prosveta, građevina, državna uprava i njen rad, policija, carina, itd.), tako da je jako teško odvojiti javne nabavke kao poseban sektor, a da ne budu u korelaciji sa nekom od pomenutih oblasti.

Aktivan rad i istraživanja na polju borbe protiv korupcije u javnim nabavkama na različitim nivoima ("Antikorupcijsko savetovalište od

2006-2013"; "Pravna pomoć ponuđačima u postupcima javnih nabavki"; "Monitoring sistema javnih nabavki u Republici Srbiji"; monitoring pojedinačnih procedura u saradnji sa novinarima istraživačima iz Centra za istraživačko novinarstvo Srbije- CINS; saradnja sa BIRODIJEM u procesu analiziranja ključnih mesta za prepoznavanje korupcije u javnim nabavkama) dali su veliku količinu materijala koji je ukazao na kritične tačke. Posebno su indikovana rizična mesta koja u sistemu i proceduri kriju opasnost od korupcije:

◆ Potreba za određenom javnom nabavkom, odnosno dobrom, uslugom, ili radovima (interni dokumenti naručioca), takozvana "svr-sishodnost", postaje deo sistema, te novi termin koji u budućnosti treba da postane ozbiljna meta najvažnijeg kontrolnog faktora u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama, Državne revizorske institucije. Odnosi se na interne akte, unutrašnja pravila i postupanja naručilaca koji svojim postupanjem donose odluke o potrebi nabavljanja određenih dobara, usluga, ili izvođenju radova.

◆ Plan javnih nabavki. Zloupotreba plana krije opasnost da kao simulovan/ fingiran iz godine u godinu trpi izmene, ili nepoštovanje prilikom sprovođenja. Neki naručioci planove ne poštuju do te mere da ih ni nemaju, ili ih sačinjavaju kao neophodnu formu koje se ne pridržavaju. Na žalost, zbog takvih nepravilnosti ne bivaju kažnjeni.

◆ Predlog budžeta, odnosno finansijski planovi korisnika budžeta. Pre svega, u smislu sredstava kojima naručilac raspolaže u nameri da sprovede konkretnu nabavku, te opasnosti koje donose izmena, ili do-davanje sredstava koji opet utiču na izmenu, ili čak i poštovanje plana javnih nabavki. Neodvojivo je povezan sa planom, ali gotovo u istoj meri zloupotreblian kao i prethodni dokument.

◆ Oglašavanje postupka. Nepotpuni javni pozivi, nedostaci formal-nih obaveza prema Portalu javnih nabavki, nepoštovanje oglašavanja na Portalu (mada, novim ZJN i to treba da bude otklonjeno u drugoj polovini 2013. godine). Sistem "tri ponude" u nabavkama male vred-nosti kojima se zaobilaze namere da se oglašavanjem postigne puna konkurencija, te naručioci pribavljaju fingirane i dogovorene ponude sa unapred poznatim rezultatima.

◆ Odnos naručioca prema pristupu konkursnoj dokumentaciji, u smislu prikriivanja podataka, netransparentnog postupanja, nejednakog tretmana potencijalnih takmaca u postupku, ozbiljnog isključivanja javnosti.

◆ Konkursna dokumentacija koja je na raspolaganju učesnicima u postupku, može da krije sporne dodatne uslove (na granici, ili preko dozvoljenog), upitne stručne reference kao uslove i kao kriterijume, tehničke i tehnološke prednosti kojima se gotovo ništa od kvaliteta ponuđača ne postiže, pojedinačne kriterijume i sporne formule, odnosno njihovu selektivnu i diskriminacionu primenu.

◆ Restriktivni postupak. Neopravdano česta primena jednog od netransparentnih postupaka, neretko bez punog i jasnog opravdanja, prikriva mnoge nepravilnosti i potencijalnu korupciju prilikom sprovođenja postupaka. Sasvim je jasno da prečest izbor ove vrste postupka dovodi u sumnju najbolje namere naručilaca.

◆ Pregovarački postupci, u smislu osnova za njihovo sprovođenje, su neminovnost u mnogim situacijama, ali je evidentno da se često primenjuju bez ozbiljnog opravdanja. Otvorena mogućnost direktnog dogovora i situacija netransparentnog dogovora van očiju javnosti je više nego jasna.

◆ Tehničke karakteristike. Po priznanju samih naručilaca, gotovo idealan i najbolji način da se utiče na postupak, a da se to najmanje primeti. Osnovni problem jeste fingiranje tehničkih karakteristika na način koji omogućava favorizovanje određenih ponuđača u odnosu na druge.

◆ Manipulacije postupkom otvaranja ponuda i sačinjavanje zapisnika sa otvaranja ponuda. Takođe, izmene zapisnika, ili netačno unošenje informacija iz otvorenih ponuda koje kasnije utiču na vrednovanje ponuda i donošenje odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača.

◆ Manipulacije od strane ponuđača udruženih u takozvane "kartele", kao ozbiljnu pretnju sistemu, obzirom da se jako teško otkrivaju i predstavljaju gotovo nemoguću misiju za reakciju naručilaca bez pomoći istražnih organa, ali ne do te mere da im nije moguće stati na put.

♦ Izbor najpovoljnije ponude, odnosno postupak vrednovanja prispelih ponuda, koji prethodi navedenom izboru ponude, te potencijalne manipulacije koje se odnose na zloupotrebu zapisnika sa otvaranja ponuda, kao i nepravilnosti drugih elemenata koji nisu npr. zabeleženi prilikom procedure otvaranja ponuda.

♦ Ugovor zaključen sa najpovoljnijim ponuđačem u smislu izmena uslova ugovora, neopravdanog aneksiranja nakon zaključenog ugovora, ili

♦ Izvršenje po osnovu zaključenog ugovora. Nedostaci nadziranja postupka isporuke dobara, ili izvođenja radova, nepokretanje garancija na zloupotrebe ugovornih obaveza, manipulacija nadzornim, ili kontrolnim odborima.

♦ Poverljive javne nabavke, kao ključ uklanjanja transparentnosti postupka i izbegavanje javnosti te njihova nepotrebnost i zloupotreba zakonskih propisa koji dopuštaju sprovođenje poverljivih procedura.

♦ Nadzor nad primenom zakona i prekršajne procedure. Nedostatak ozbiljnih postupaka protiv potencijalnih prekršilaca, ili krivaca, doveo je do situacija da naručioc, ili npr. kartelom udruženi ponuđači, oholo, bezobzirno, čak i otvoreno zloupotrebljavaju postupke, znajući da ih sistem za to neće kazniti.

Pomenute kritične tačke u postupcima i sistemu nabavki posledica su velikog broja čestih nepravilnosti. Nabrojaćemo neke u čijem rešavanju se krije ključ za otklanjanje opasnosti na ugroženim tačkama: bespotrebne javne nabavke; nepostojanje plana javnih nabavki; predviđena sredstva za nabavku preko tržišne vrednosti kao ugovorene vrednosti posle sprovedenog postupka; ugovorena vrednost jednaka predviđenim sredstvima za nabavku; neopravdane primene netransparentnih postupaka; neopravdane primene izuzetaka iz zakona; manipulacije sa tri ponude u nabavkama male vrednosti; svođenje iznosa nabavki na vrednost koja omogućava sprovođenje postupaka u skladu sa pravilima nabavki malih vrednosti; podela poslova među ponuđačima ("kartel"); stručne reference; preveliki tehnički i kadrovski kapaciteti; navođenje nepotrebnih i diskriminatorских standard; diskriminatorски i nelogični kriterijumi; nepoštovanje odloženog plaćanja, ili rokova isporuke; nejasno poreklo kod robe utvrđivanja domaćeg porekla; stručne analize o potrebama tačno određenih

tehničkih specifikacija dobara koja su predmet nabavke; preterano aneksiranje; izmena uslova ugovora postignutih postupkom javne nabavke, itd.

Ključ rešavanja problematičnih tačaka u zakonu i procedurama, leži ne samo u izmenama zakonskih propisa već i u implementaciji akata kroz sprovođenje procedura. Velika je poteškoća opisane procedure sprovesti na najbolji način u praksi. Iz tog razloga je bitno da se kritične tačke pojačaju poštovanjem principa jednakosti ponuđača; transparentnošću procedura, što ekonomičnije i efikasnije; zatim objektivnim medijima; umanjenjem preteranog formalizma; kontrolom postupaka, pojačavanjem sistema prevencije i kažnjavanja prekršilaca, oštrijim kaznama, izbacivanjem iz sistema javnih nabavki; građanskim aktivizmom i nezavisnom kontrolom, čime će se učiniti nedostupnim za potencijalne prekršiće.

Nabrojano i navedeno nije moguće bez aktivizma i dobre volje glavnih aktera u procedurama. Ponuđači kao najbitniji deo sistema imaju svoje negativne i pozitivne strane. Odlikuje ih nepoznavanje zakona i procedura, nestabilnost u tržišnoj utakmici, pritisak koji doživljavaju preko "crni lista" ponuđača koje prave naručioc, nerealna očekivnaja, strah i neodlučnost, nepotpune informacije, negativne namere i interes, zloupotreba postupaka, ali i faktičko stanje pravnog sistema koji utiče na takvo stanje među ponuđačima. Sa druge strane, nedostatke kompenzuju borbenošću i konkurencijom, kreatori su prakse u sprovođenju postupaka, predstavljaju najbolji izvor informacija u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama.

Naručioc odlično poznaju materiju i njenu praktičnu primenu, dok drugi značajno pokazuju neznanje i "padaju" na izuzetan formalizam zakona i procedura. Predstavljaju pionire i inovatore, kreatoru prakse u sistemu, podršku građanskom društvu i izuzetne poznavaoce praktičnih primena. Na žalost, u velikoj meri su zapostavljeni od strane zakonodavaca, te se njihov glas i znanje jako malo vrednuju prilikom izmena i dopuna akata. Neopravdano dobijaju malo poverenja javnosti i ključni su "krivci" za potencijalne koruptivne aktivnosti (primer situacija tzv. kartela u javnim nabavkama, gde naručioc bivaju potpuno izigrani od strane grupe ponuđača koja diktira uslove i rezultate). Prisutan je strah naručilaca od interesovanja javnosti kao i nedovoljno poznavanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, čineći ih problematičnom stranom u sistemu nabavki, ponovo često neopravdano.

Neraskidiva veza sa pristupom informacijama od javnog značaja

Sistem javnih nabavki u Republici Srbiji je u odličnoj interakciji sa pristupom informacijama od javnog značaja. Danas, obzirom da se prepoznaje značaj postupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od strane naručilaca koji sprovode javne nabavke, gotovo je sigurno moguće dobiti pristup svim delovima jedne procedure javne nabavke.

Zakon o javnim nabavkama određuje, a oni koji sprovode postupak odlično prepoznaju, potrebu da se izađe u susret tražiocima, te dostave sve tražene informacije u vezi sa jednim postupkom koji se sprovodi (ili npr. planom javnih nabavki za narednu godinu). Ovakav značaj i odlična implementacija pristupa informacija u srpskom društvu, dala je gotovo najjači podsticaj održaju sistema javnih nabavki na onom nivou koji je potreban, te ga pripremila za pozitivne sistemske promene koje su usledile krajem 2012. godine.

Zašto smatramo da je pristup informacijama toliko bitan? Ako imamo činjenicu da gotovo ni jedan slučaj krivičnog dela zloupotrebljavanjem Zakona o javnim nabavkama nije procesuiran, da ni jedna zloupotreba službenog položaja ili eventualno davanje ili primanje mita u oblasti javnih nabavki nije bilo potencijalno zanimljivo nadležnima iz oblasti pravosuđa ili policije, ili to shvatimo kao manjak političke volje, ostaje da se zaključi da je indirektni pristup i nezavisna kontrola preko pristupa informacijama u velikoj meri zaustavila, ili predupredila eventualne zloupotrebe na polju javnih nabavki za sve ovo vreme.

Potpuno je jasno da koruptivni direktori, ili odgovorni u sprovođenju javnih nabavki mnogo više pažnje obraćaju na javnost i "loš" tretman u medijima, nego na potencijalne prekršajne, ili krivične prijave. Takve brige ne postoje jer osuda nema. Krivični postupak u javnim nabavkama gotovo da ne postoji u realnosti, prekršajni tek pronalazi svoj put. Stoga, najveći strah postoji upravo od medijske osude i progona, obzirom da ostavljaju obeležje i pečat koji se teško skida. Otuda vidimo veliku i ključnu ulogu pristupa informacijama u javnim nabavkama. Primenom Zakona iz 2008. godine, kao i stupanjem na snagu novog Zakona o javnim nabavkama (april 2013. godine) prepoznata je potreba da se postupci što više otvore javnosti i građanima, što je jedan od najboljih pokazatelja jakog uticaja pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

DONACIJE, SPONZORSTVA I PRILOZI - JEDNA MEDALJA SA VIŠE STRANA

Donacije

Donacija je namenski bespovratni prihod, koji se ostvaruje na osnovu pisanog Ugovora između davaoca i primaoca donacije¹¹. Zakon o donacijama i humanitarnoj pomoći („Sl. List SRJ,,, br. 53/2001, 61/2001 – isp. I 36/2002 i „Sl. Glasnik RS,, br. 101/2005) u članu 1. definiše ko sve može da bude primaoc donacije, ali u stavu 2. istog člana stoji: „Primalac donacije i pomoći ne može biti politička stranka,,.

Sad se postavlja pitanje na koji način lokalne samouprave u okviru svojih budžeta finansiraju rad udruženja građana, organizacija civilnog društva, sportskih klubova, političkih partija, itd. Sve ove grupe udruženja, iako nikako ne mogu da se svrstaju u istu kategoriju, finansiraju se na jedinstven način, preko linije 481 (4819) - Dotacije (donacije) ostalim neprofitnim institucijama. Sva do sada sprovedena istraživanja lokalnih budžeta, ukazuju da opštine i gradovi u Srbiji u okviru linije 481 najveći deo sredstava odnosno najviše sredstava doniraju sportskim klubovima.

Kako se finansira sport na lokalnom nivou? Zakon o sportu („Sl. Glasnik RS,, br. 24/2011 i 99/2011) vrlo precizno u članovima 137. i 138. definiše šta i kako lokalna samouprava može da finansira u okviru sporta.

.....
8 Član 2. Stav 1. tačka 45. Zakona o budžetskom sistemu

Član 137.

Potrebe i interesi građana za čije se ostvarivanje obezbeđuju sredstva u budžetu jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom, jesu:

1) podsticanje i stvaranje uslova za unapređenje sporta za sve, odnosno bavljenja građana sportom, posebno dece, omladine, žena i osoba sa invaliditetom;

2) izgradnja, održavanje i opremanje sportskih objekata na teritoriji jedinice lokalne samouprave, a posebno javnih sportskih terena u stambenim naseljima, ili u njihovoj blizini i školskih sportskih objekata, nabavka sportske opreme i rekvizita;

3) organizacija sportskih takmičenja od posebnog značaja za jedinicu lokalne samouprave;

4) sportski razvoj talentovanih sportista i unapređenje kvaliteta stručnog rada sa njima;

5) učešće sportskih organizacija sa teritorije jedinice lokalne samouprave u evropskim klupskim takmičenjima;

6) predškolski i školski sport (rad školskih sportskih sekcija i društava, opštinska, gradska i međuopštinska školska sportska takmičenja i dr.);

7) delatnost organizacija u oblasti sporta čiji je osnivač ili član jedinica lokalne samouprave;

8) aktivnosti sportskih organizacija, sportskih društava, udruženja, granskih i teritorijalnih sportskih saveza na teritoriji jedinice lokalne samouprave od posebnog značaja za jedinicu lokalne samouprave, u zavisnosti od toga da li je sportska grana od značaja za jedinicu lokalne samouprave, koja je kategorija sportske grane, koliko sportista okuplja, u kojoj meri se unapređuje stručni rad, u kom rangu takmičenja sportska organizacija učestvuje i u kojoj meri se povećava obuhvat bavljenja građana sportom;

9) unapređenje zaštite zdravlja sportista i obezbeđivanje adekvatnog sportsko-zdravstvenog obrazovanja sportista, posebno mladih, uključujući i antidoping obrazovanje;

10) stipendiranje za sportsko usavršavanje kategorisanih sportista, posebno perspektivnih sportista;

11) sprečavanje negativnih pojava u sportu;

12) edukacija, informisanje i savetovanje građana, sportista i ostalih učesnika u sistemu sporta o pitanjima bitnim za odgovarajuće bavljenje sportskim aktivnostima i delatnostima;

13) periodična testiranja, sakupljanje, analiza i distribucija relevantnih informacija za adekvatno zadovoljavanje potreba građana u oblasti sporta na teritoriji jedinice lokalne samouprave, istraživačko-razvojni projekti i izdavanje sportskih publikacija;

14) unapređivanje stručnog rada učesnika u sistemu sporta sa teritorije jedinice lokalne samouprave i podsticanje zapošljavanja visokokvalifikovanih sportskih stručnjaka i vrhunskih sportista;

15) racionalno i namensko korišćenje sportskih sala i sportskih objekata u državnoj svojini čiji je korisnik jedinica lokalne samouprave, kroz odobravanje njihovog korišćenja za sportske aktivnosti i dodelu termina za treniranje učesnicima u sistemu sporta;

16) nagrade i priznanja za postignute sportske rezultate i doprinos razvoju sporta.

Za zadovoljavanje potreba i interesa građana iz stava 1. ovog člana jedinice lokalne samouprave obezbeđuju u svom budžetu odgovarajuća sredstva.

Podnosilac programa kojim se obezbeđuje ostvarivanje potreba i interesa građana iz stava 1. ovog člana ne može za finansiranje istih aktivnosti da konkuriše i za sredstva od drugog nivoa vlasti u Republici Srbiji.

Član 138.

Odredbe ovog zakona koje se odnose na uslove, kriterijume i način odobrenja programa, odnosno finansiranje delatnosti kojima se ostvaruje opšti interes u oblasti sporta, zaključenje ugovora, podnošenje izveštaja i obaveza vraćanja dobijenih sredstava, shodno se primenjuju i na programe, odnosno delatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe građana u oblasti sporta u jedinicama lokalne samouprave.

Jedinica lokalne samouprave preko svojih organa uređuje bliže uslove, kriterijume, način i postupak dodele sredstava iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno odobrenje programa za zadovoljavanje potreba građana u oblasti sporta na teritoriji jedinice lokalne samouprave i način javnog objavljivanja podataka o predloženim programima za finansiranje, odobrenim programima i realizaciji odobrenih programa.

Predlog svog godišnjeg programa i programa svojih članova za ostvarivanje potreba i interesa građana iz člana 137. stav 1. tač. 1, 3, 4, 6, 8, 12, 13. i 14. ovog zakona, podnosi teritorijalni sportski savez jedinice lokalne samouprave, a za ostale programe nosioci tih programa, u dinamici utvrđenoj članom 118. stav 1. ovog zakona.

Potrebe građana iz člana 137. stav 1. tač. 1, 2. i 6. ovog zakona imaju prioritet pri izboru programa kojim se zadovoljavaju potrebe građana u oblasti sporta u jedinici lokalne samouprave.

„Protiv konačne odluke o odobrenju programa kojim se zadovoljavaju potrebe građana u oblasti sporta u jedinicama lokalne samouprave može se voditi upravni spor.”

I pored jasnih odredbi Zakona o sportu mnoge lokalne samouprave su dodeljivale sredstva sportskim klubovima kršeći ovaj zakon. Tako je na primer 2011.god. opština Bajina Bašta sportskim klubovima donirala 16.288.000,00 dinara bez pravnog osnova za to jer nije postojao ni pravilnik niti je sklopljen Ugovor kao što je to Zakonom predviđeno.

Gradonačelnik Užica je 2.02.2011. godine samo na osnovu zahteva Upravnog odbora fudbalskog kluba Sloboda Point Sevojno izvršio donaciju od 5.000.000 dinara. Tek kasnije je taj transfer pokriven validnom dokumentacijom. U Novom Pazaru je tokom 2011. godine za sportske klubove iz budžeta donirano 51.766.000 dinara bez ikakavog pravnog osnova.

Ovo su samo neke od lokalnih samouprava koje su svojim činjenjem odnosno nečinjenjem budžetski novac trošili, a da na to nisu imale pravo. Na taj način je došlo do kršenja člana 138. Zakona o sportu, kao i članova 56. i 58. Zakona o budžetskom sistemu. Ono što jeste zanimljivo, a što se nije desilo je neprimenjivanje obustave transfera ukoliko se transfer novca iz budžeta vrši bez pravnog osnova, kao i neprimenjivanje člana 103. Zakona o budžetskom sistemu koji sankcioniše kršenje članova 56. i 58 ovog Zakona.

Što se pak tiče ostalih udruženja građana koja dobijaju sredstva iz budžeta, tu je situacija haotična. Naime, donacije se daju samo na osnovu zahteva, ali često ne podnosiocu zahteva nego na primer izvođaču

radova na osnovu dostavljenog računa kao što je to bio slučaj u opštini Alibunar, a za potrebe izgradnje verskog objekta. Znači račun je glasio na određenu versku zajednicu, a taj račun je na osnovu zahteva verske zajednice i na osnovu rešenja koje je doneo predsednik opštine plaćen iz budžeta opštine, direktno izvođaču radova⁹.

Ovo su samo neki od slučajeva u kojima lokalne samouprave odnosno njihova izvršna vlast bez ikakvog pravnog osnova vrše plaćanja iz budžeta.

Postavlja se pitanje zašto i da li je u ovim slučajevima morala da reaguje i budžetska inspekcija ovih lokalnih samouprava? Zakon o budžetskom sistemu je ograničio rad gradskih i opštinskih (između ostalog i republičkih) budžetskih inspektora. Da li je budžetski inspektor samostalan i nezavistan? Naravno da nije, iako Zakon kaže drugačije. Budžetski inspektor predlaže svoj program rada opštinskom (gradskom) veću odnosno predsedniku opštine (gradonačelniku) koji ga odobrava ili ne. Bez tog programa budžetski inspektor ne može da vrši kontrolu. Znači, izvršni organ lokalne samouprave je taj koji upućuje budžetsku inspekciju šta će ona kontrolisati. To de facto znači da oni koji raspoložu novcem određuju šta se može, a šta ne može kontrolisati. To naravno nije dobar princip i u narednom periodu bi Zakon o budžetskom sistemu morao da da mnogo veću nezavisnost budžetskoj inspekciji. Sa druge strane ono što je još zanimljivije je činjenica da budžetski inspektor nema nikakvu meru prinude da natera korisnika budžeta da troši budžetski novac u skladu sa pozitivnim zakonskim propisima. Naime čak i kad utvrdi da se novac troši nenamenski on može da izrekne meru, a izvršni organ je taj koji odlučuje da li će, ili neće obustaviti transfer tom korisniku budžeta.

Zanimljiv je i slučaj grada Kragujevca, u kojem se tokom 2008, 2009. i 2010. godine veliki deo sredstava izdvajao za finansiranje sporta. Od svih dotacija odnosno donacija koje je Grad imao prema nevladinom sektoru najviše sredstava iz budžeta je opredeljavano za sport.

U 2010. godini skoro 90% svih sredstava za udruženja bilo je usmereno ka sportu. U tom periodu i nominalno i realno sredstva za ovu

.....

9 Izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji završnog računa opštine Alibunar za 2011. godinu.

	2007. godina	2008. godina	2009. godina	2010. godina
Političke stranke	3,40%	2,51%	1,78%	1,02%
Verske zajednice	8,87%	7,27%	0,00%	1,14%
Sport	74,50%	62,75%	80,10%	87,23%
Ostala udruženja	13,22%	27,47%	18,12%	10,61%

namenu su rasla. U svim ovim godinama došlo je do probijanja aproprijacije koja je bila namenjena za finansiranje sporta. Ono što jeste najproblematičnije jeste finansiranje sporta iz tekuće budžetske rezerve. Tako je 2009. godine iz tekuće budžetske rezerve za sport izdvojeno preko 26 miliona dinara, a 2010. godine skoro 9 miliona dinara.

Zakon o budžetskom sistemu definiše da se tekuća budžetska rezerva koristi za namene koje su bitne za funkcionisanje lokalne samouprave i ostvarivanje njenih nadležnosti, a za koje tekući prihodi budžeta ne omogućavaju redovan rad. Da li je sport toliko neophodan i da li se sredstva tekuće budžetske rezerve smeju i mogu koristiti za ove namene pitanje je i za Državnu revizorsku instituciju i za budžetsku inspekciju.

Sponzorstva

Da li se sponzorstvo razlikuje od donacije? Ne samo terminološki, već i suštinski postoji značajna razlika. Iako se i donacija i sponzorstvo regulišu međusobnim ugovorom, kod donacije ne postoji obaveza primaoca donacije da donatoru bilo šta vrati zauzvrat. Kod sponzorstva je to drugačije. Ugovorne strane definišu svoj odnos i svoje obaveze.

Kakav je interes privatnih kompanija i firmi da sklapaju ovakvu vrstu ugovora? Kao što smo naveli to je dobra reklama za njih a sa druge strane po Zakonu o porezu na dobit pravnih lica, prema članu 15. stav 5. i 6, izdaci za reklamu i propagandu priznaju se kao rashod u iznosu do 5% od ukupnog prihoda.

Ugovorom o sponzorstvu smatra se ugovor savremene poslovne prakse kojim se utvrđuju prava i obaveze sponzora i sponzorisane strane, odnosno sponzorisana strana se obavezuje da pruži sponzoru određene reklamne ili propagandne usluge. Ukoliko su troškovi nastali na osnovu

ugovora koji po svojoj suštini odgovara navedenom ugovoru o sponzorstvu, u tom slučaju i na ove rashode primenjuje se odredba člana 15. stav 5. Zakona, prema kojoj se izdaci za reklamu i propagandu (bilo da se vrši putem direktne ili indirektno promocije) priznaju kao rashod u poreskom bilansu u iznosu do 5% od ukupnog prihoda. U ovom slučaju, neophodno je da sponzor i primalac sponzorstva sačine Ugovor o sponzorstvu. Ugovor treba da sadrži sve bitne elemente, kao npr. šta je predmet sponzorstva, obim, način sponzorisanja i na ime čega se vrši, rokovi, obaveze obeju strana, nadležnost u slučaju spora i sl.

Ali kakav je tu interes javnih preduzeća, koja su monopolisti i države? Država i građani, time što se omogućava ovim javnim preduzećima da budu sponzori, dvostruko gube. Prvo, novac se daje najčešće bez da mu se zna prava namena, a sa druge strane oštećuje se budžet Republike jer se smanjuje oporeziva dobit tih preduzeća.

Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (Sl. glasnik RS, br. 25. od 17. jula 2000.god, 25/02) koji je prestao da važi je u članu 34. definisao: „Danom stupanja na snagu ovog zakona javna preduzeća i preduzeća sa većinskim učešćem državnog kapitala, ne mogu da vrše isplate sredstava za: sponzorstvo, donaciju, humanitarne, sportske i slične aktivnosti, reklamu, propagandu i reprezentaciju; zarade predsednika Upravnog odbora, odnosno naknade za rad članova Upravnog odbora; naknade predsednika i članova nadzornog odbora, dok ne pribave saglasnost Vlade Republike Srbije.”

Važeći Zakon o Javnim preduzećima u članu 6. stav 2. daje mogućnost reklamiranja svim državnim preduzećima, osim onih koji imaju monopol. Ona javna preduzeća koja imaju monopol mogu se oglašavati na komercijalnoj osnovi, ali tek nakon pribavljene saglasnosti osnivača.

I sad svako može da postavi sebi pitanje da li je Elektro privreda Srbije monopolist? Još uvek jeste. Pa da li je nekom ko kontroliše kompletno tržište potrebna reklama? Naravno da nije. Slično je i sa PTT. Ovde se direktno radi o tome da se određeni sportski kolektivi finansiraju indirektno zaobilazeći na taj način Zakon o sportu. Veoma nespretna bila je izjava, sada već bivšeg generalnog direktora EPS-a, da to javno preduzeće nije dalo nijedan dinar za sponzorstvo i reklamu koju su fudbaleri Partizana nosili na svojim dresovima na utakmicama Lige šampiona, jer to jednostavno nije moguće.

Tako je na primer u 2010. godini za donatorstva i sponzorstva EPS kao gubitaš, sponzotisao i donirao skoro 200 miliona dinara, da bi u 2011. godini sponzorisao i donirao skoro 440. miliona dinara¹⁰.

14 Ostali rashodi	U hiljadama dinara Godina koja se završava 31. decembra	
	2011.	2010. korigovano
Gubici od rashodovanja, otpisa i prodaje osnovnih sredstava nematerijalnih ulaganja, učešća i materijala	2,917,120	955,942
Manjkovi	100,975	65,588
Otpis potraživanja	137,114	214,785
Rashodi po osnovu obezvređivanja imovine:		
- Kratkoročnih potraživanja i reprogramiranih potraživanja od kupaca	16,425,379	17,055,599
- nekretnina, postrojenja i opreme	15,290,213	2,253
- zaliha	391,447	212,079
- ostalih sredstava	315,407	65,153
Rashodi po osnovu isplaćenih naknada zaposlenima iz javnih preduzeća sa teritorije Kosova i Metohije	4,663,927	4,156,738
Troškovi sponzorstva i donatorstva	439,071	195,179
Ostali rashodi	755,980	678,510
	41,436,633	23,604,826

Na žalost, na sajtu Pošta Srbije ne postoje finansijski izveštaji za 2010. i 2011. godinu, tako da nije moguće videti iznos koji je ovo preduzeće potrošilo za ove namene.

.....
10 Konsolidovani Finansijski izveštaj EPS-a za 2011. godinu

Prilozi

Prilozi su najkarakterističniji za finansiranje političkih stranaka. Zakon o finansiranju političkih stranaka u članu 9. definiše priloge kao „novčani iznos, osim članarine, koje fizičko ili pravno lice dobrovoljno daje političkom subjektu, poklon, kao i usluge pružene bez naknade ili pod uslovima koji odstupaju od tržišnih. Prilog su i krediti, zajmovi i druge usluge banaka i drugih finansijskih organizacija u Republici Srbiji, dati pod uslovima koji odstupaju od tržišnih, kao i otpis dugova.”

Zakon propisuje da oni koji daju prilog moraju da dostave izjavu da su izmirili svoje obaveze prema državi i da nisu u poslednje dve godine obavljali poslove od opšteg interesa po osnovu ugovora. Ovaj stav u zakonu je veoma zanimljiv. Ceo zakon ima intenciju prošlosti, ali ne i budućnosti. Da li se prilikom pisanja ovakve odredbe zakona razmišljalo upravo obratno, da će neka kompanija finansirati političku partiju kako bi možda baš ona bila ta koja će obavljati poslove od opšteg interesa? Da li upravo ovakav član zakona može da bude izvor korupcije u narednom period i da li se to dešvalo, a da mi to i ne znamo, jer je do skora finansiranje političkih stranaka u Srbiji bilo potpuno netransparentno.

Iako je učinjen značajan korak u osvetljavanju finansiranja političkih stranaka, ipak je u narednom periodu potrebno načiniti još veći napor kako bi se u ovom segmentu smanjila korupcija ili svela na podnošljiviji nivo. Neophodno je da se u kontrolu finansiranja uključi i Poreska uprava jer istraživanje koje smo uradili pokazuje da je učešće Poreske uprave neophodno.

Istraživanje smo sproveli na osnovu dostupnih podataka sa sajta Agencije za borbu protiv korupcije, sa sajtova političkih partija i sajta Agencije za privredne registre.

Orijentisali smo se prevashodno na finansiranje kampanje za parlamentarne i predsedničke izbore, ali i na tekuće finansiranje najvećih političkih stranaka u Srbiji tokom 2011. godine.

Prilozi LDP-u za parlamentarne i predsedničke izbore

U izveštaju koji je ova politička stranka dostavila Agenciji za boorbu protiv korupcije kao finansijeri kampanje javljaju se sledeća preduzeća:

1. Preduzeće CORPO DOO, BEOGRAD 19. marta 2012. godine doniralo je 1.000.000,00 dinara. Zanimljivo je to da kada se pogleda finansijski izveštaj tog preduzeća vidi se da je ono u 2011. godini imalo neto gubitak od preko 17 miliona dinara. Postavlja se pitanje na koji način i iz kojih izvora je ovo preduzeće obezbedilo novac za finansiranje kampanje. Da li kompanija koja se nalazi u takvoj krizi može sebi da priušti luksuz da daje dobrovoljne priloge?

Prilozi pravnih lica i međunarodnih političkih udruženja političkom subjektu						
Red. br	Naziv davaoca priloga	Sedište davaoca priloga	Adresa davaoca priloga	Matični broj davaoca priloga	I ukupan iznos novčanih priloga	II Ukupan iznos novčanih priloga
1	CORPO doo	Beograd	Sremska br 6	20301953	1,000,000	0
2	PON doo	Beograd	Braće Ribnika 18	20117168	715,000	0
3	OUTSORSING MAGMENT SOLUTION	Beograd	Klare Cetkin 7	20478737	3,000,000	0
UKUPNO					4,715,000	0

Osnovni podatci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	67.775	66.620
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	0	0
Ukupan kapital (AOP 101)	28.962	46.368
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	520	520
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	45.834	45.835
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	17.405	0
Poslovni prihodi (AOP 201)	3.997	2.177
Neto dobitak (AOP 229)	0	808
Neto gubitak (AOP 230)	17.405	0
Broj zaposlenih (AOP 605)	4	4

2. OUTOCIRSNG MANAGEMENT SOLUTIONS je kompanija koja je 23. aprila 2012. godine dala prilog od 3.000.000,00 dinara. Iz finansijskog izveštaja koji je dostupan na sajtu Agencije za privredne registre stoji da je to preduzeće u 2011. godini imalo jednog zaposlenog i da je u toj godini ostvarilo neto dobit od 250.000 dinara. Ista ta kompanija za predsedničke izbore dala je prilog od 4.000.000,00 dinara. A ako se tome doda da je ova kompanija u 2010. i 2011. godini imala ukupan poslovni prihod od 3 miliona dinara onda najblaže rečeno prilog od 7 miliona dinara deluje čudno.

Osnovni podaci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	353	313
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	0	0
Ukupan kapital (AOP 101)	297	47
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	23	23
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	274	24
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	0	0
Poslovni prihodi (AOP 201)	675	2.306
Neto dobitak (AOP 229)	250	11
Neto gubitak (AOP 230)	0	0
Broj zaposlenih (AOP 605)	1	4

Prilozi SPS-u za parlamentarne i predsedničke izbore

U izveštaju o finansiranju kampanje koji je podneta Agenciji za borbu protiv korupcije navedene su četiri kompanije koje su dale priloge.

Prilozi pravnih lica i međunarodnih političkih udruženja političkom subjektu						
Red. br	Naziv davaoca priloga	Sedište davaoca priloga	Adresa davaoca priloga	Matični broj davaoca priloga	I ukupan iznos novčanih priloga	II Ukupan iznos novčanih priloga
1	Network world aliance serbia	Beograd	Milošev Kladenac 11a	20638508	2,000,000	0
2	Adriatic region distribution	Beograd	Milošev Kladenac 11a	20508035	8,000,000	0
3	Infrontmedia	Beograd	Dragoslava Popovića 16/33	01531181	750,000	0
4	Comarativ	Beograd	Mike Alasa 26/8/29	62622598	950,000	0
UKUPNO					9,700,000	0

Najveći prilog dala je kompanija ADRIATIC REGION DISTRIBUTION DOO, BEOGRAD i to 6.000.000,00 dinara. Prema podacima sa sajta APR-a ista kompanija je za dve godine poslovanja 2010. i 2011. godinu prijavila ukupnu neto dobit od 5,3 miliona dinara, a da je u istom tom periodu imala između dva i tri zaposlena. Postavlja se pitanje kako kompanija koja ima neto dobit kakvu ima može da izdvoji čak 6 miliona dinara za prilog jednoj političkoj partiji?

Osnovni podatci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	87.506	79.764
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	0	0
Ukupan kapital (AOP 101)	8.705	7.748
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	47	47
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	8.658	7.701
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	0	0
Poslovni prihodi (AOP 201)	134.529	122.394
Neto dobitak (AOP 229)	1.064	4.330
Neto gubitak (AOP 230)	0	0
Broj zaposlenih (AOP 605)	3	2

Drugi najveći prilog je dala kompanija NETWORK WORLD ALLIANCE SERBIA DOO, BEOGRAD i to 2.000.000,00 dinara. Zanimljivo je da ova kompanija u 2010. godini nije imala dobit. Takom 2010. godine u njoj je bilo upošljeno osmoro ljudi. Međutim veoma je interesantno da je kompanija u 2011. godini iskazala neto dobit u iznosu od preko 12.000.000,00 dinara, a da u isto vreme nije imala nijednog zaposlenog radnika.

Osnovni podatci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	58.292	58.236
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	4.729	17.094
Ukupan kapital (AOP 101)	0	0
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	248	248
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	0	0
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	248	248
Poslovni prihodi (AOP 201)	35.892	5.314
Neto dobitak (AOP 229)	12.365	0
Neto gubitak (AOP 230)	0	17.341
Broj zaposlenih (AOP 605)	0	8

Prilozi DS-u za parlamentarne i predsedničke izbore

U izveštaju o finansiranju odnosno dobijenim priložima za parlamentarne izbore koje je Demokratska stranka dostavila Agenciji za borbu protiv korupcije navode se sledeće kompanije:

Prilozi pravnih lica i međunarodnih političkih udruženja političkom subjektu						
Red. br	Naziv davaoca priloga	Sedište davaoca priloga	Adresa davaoca priloga	Matični broj davaoca priloga	I ukupan iznos novčanih priloga	II Ukupan iznos novčanih priloga
1	Protecta group	Beograd	Južni bulevar 44	20003049	2,000,000	0
2	RRC doo	Beograd	Vardarska 29	17493850	4,000,000	0
3	Oranice doo	Kragujevac	Milice Milojković bb	07718373	7,500,000	0
4	Alfa Soro doo	Vladimirc	Zvezd	20428527	7,500,000	0
5	Uljarica ZZ	Negotin	Pikijeva bb	17429973	7,500,000	0
4	Advokat: Goran Avramović	Čačak	Gospodar Jovanova 3	58118764	30,000	0
UKUPNO					28,530,000	0

Najveći prilog dala je kompanija ORANICE DOO, odnosno DRUŠTVO ZA PROIZVODNJU, PROMET I USLUGE ORANICA DOO, KRAGUJEVAC, kompanija koja je dala najveći prilog i to 7.500.000,00 dinara. Zanimljivo je to što je prema dostupnim podacima na sajtu APR-a ova kompanija za 2010. i 2011. godinu ikazala zbirnu neto dobit od

Osnovni podatci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	207.694	181.937
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	0	0
Ukupan kapital (AOP 101)	68.886	67.253
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	19.378	19.378
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	24.076	15.600
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	0	0
Poslovni prihodi (AOP 201)	346.954	253.741
Neto dobitak (AOP 229)	1.477	1.337
Neto gubitak (AOP 230)	0	0
Broj zaposlenih (AOP 605)	32	24

2,7 miliona dinara. Još jedna zanimljivost vezana za ovu kompaniju jeste da je rešenjem APR-a broj БД 156002/2012 od 13.12.2012. godine, a na osnovu presude Suda broj K.528/10 od 07.03.2011. godine koja je postala pravnosnažna 09.04.2012. godine, izvršena zamena zastupnika jer je dotadašnjem zastupniku izrečena mera zabrane vršenja dužnosti u trajanju od godinu dana od dana pravnosnažnosti presude. Ovde je zanimljivo to što je presuda postala pravnosnažna 9.04.2012. godine, a APR je donela rešenje o zameni zastupnika osam meseci kasnije odnosno 13.12.2012. godine.

Prilozi URS-u za parlamentarne i predsedničke izbore

Prema podacima koje je ova koalicija dostavila Agenciji za borbu protiv korupcije sledeće kompanije su dale prilog za finansiranje parlamentarnih izbora.

**Prilozi pravnih lica i međunarodnih političkih udruženja
političkom subjektu**

Red. br	Naziv davaoca priloga	Sedište davaoca priloga	Adresa davaoca priloga	Matični broj davaoca priloga	I ukupan iznos novčanih priloga	II Ukupan iznos novčanih priloga
1	AS Petrol	Trstenik	M2 Lamela 3	17264737	1,250,000	0
2	Benelli motors	Beograd	Ratarski put 57	20387185	4,500,000	0
3	Bibocar	Požarevac	Nemanjina 68	20108115	910,000	0
4	Euroguma BBC	Beograd	Grčića Milenka 37	20577355	7,500,000	0
5	Flaum	Trstenik	Počekovina	20385048	700,000	0
6	Nova sicilijana	Kragujevac	Kralja Petra 23	20017851	300,000	0
7	PPP Pekara Saša	Velika Plana	Mileta Cvetkovića 3	20691026	4,282,000	0
8	SPM Group	Čačak	Bulevar Oslobođenja 17	20298251	5,200,000	0
9	Trendtex	Prije-polje	Bratstva jedinstva 177	17444999	1,100,000	0
10	Union MZ	Požarevac	Knez Milošev Venac bb	07988548	5,000,000	0
11	Saša	Velika Plana	Novo Selo	06999948	5,600,000	0
12	UTC Company	Beograd	bul. Zorana Đinđića 195	06041710	5,000,000	0
13	Grafika galeb	Niš	Matejevački put 13	07704461	0	0
14	Sitoprint	Čačak	Bulevar Oslobođenja 17	06225349	0	0
15	Medigraf	Čačak	Aleksandra Savića 42	56749130	0	0
16	Ministry of sound	Ivanovo	Doža Đerđa 60	62264258	0	0
17	Atomic visual support	Beograd	Bul.M.Pupina 10	20813914	0	0
UKUPNO					41,542,000	0

Treba napomenuti samo da su kompanije pod rednim brojem od 14 do 17 izvršile prilog davanjem besplatne usluge.

Prema priloženoj tabeli kompanija AS PETROL, TRSTENIK dala je prilog od 1.250.000,00 dinara. Istovremeno ova kompanija je za dve godine (2010. i 2011.) državi prijavila oporezivu dobit od oko 500.000,00 dinara.

Osnovni podatci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	31.308	27.042
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	0	0
Ukupan kapital (AOP 101)	7.142	6.933
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	5.615	5.615
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	1.527	1.318
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	0	0
Poslovni prihodi (AOP 201)	113.342	113.057
Neto dobitak (AOP 229)	198	200
Neto gubitak (AOP 230)	0	0
Broj zaposlenih (AOP 605)	7	7

Kompanija BENELLI MOTORS DOO, BEOGRAD dala je prilog za kampanju u iznosu od 4.500.000,00 dinara. Zanimljivo je da je na osnovu dostupnih podataka za 2010. i 2011. godinu ista ova firma za obe godine državi prijavila oporezivu dobit u iznosu od nešto preko 500.000,00 dinara. U obe posmatrane godine kompanija je imala samo dva zaposlena lica.

Osnovni podatci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	2.271	2.490
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	0	0
Ukupan kapital (AOP 101)	1.606	1.181
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	42	42
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	1.564	1.139
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	0	0
Poslovni prihodi (AOP 201)	2.373	1.574
Neto dobitak (AOP 229)	425	62
Neto gubitak (AOP 230)	0	0
Broj zaposlenih (AOP 605)	2	2

Zanimljiv je i prilog od 4.000.000,00 dinara koji je dala kompanija PEKARA SAŠA, VELIKA PLANA. Ta kompanija je naime osnovana 17.11.2010. godine tako da u toj godini nije ni imala prijavljenu dobit, da bi u 2011. godini ostvarila neto dobit od 129.000,00 dinara. U isto vreme ova kompanija ima samo dva stalno zaposlena radnika.

Osnovni podatci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	2.271	2.490
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	0	0
Ukupan kapital (AOP 101)	1.606	1.181
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	42	42
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	1.564	1.139
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	0	0
Poslovni prihodi (AOP 201)	2.373	1.574
Neto dobitak (AOP 229)	425	62
Neto gubitak (AOP 230)	0	0
Broj zaposlenih (AOP 605)	2	2

Kompanija SPM GROUP DOO, ČAČAK je dala prilog od 5.200.000 dinara, a da je državi u 2011. godini na ime poreza na dobit uplatila 1.333,00 dinara, odnosno ova kompanija je 2011. godine iskazala neto dobit u iznosu od 12.000,00 dinara.

Osnovni podatci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	9.843	9.189
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	0	0
Ukupan kapital (AOP 101)	3.163	3.151
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	20	20
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	3.123	3.111
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	0	0
Poslovni prihodi (AOP 201)	11.447	19.450
Neto dobitak (AOP 229)	12	327
Neto gubitak (AOP 230)	0	0
Broj zaposlenih (AOP 605)	4	4

Kompanija EKSPORT-IMPORT SAŠA DOO, NOVO SELO - VELIKA PLANA je dala prilog za kampanju u iznosu od 5.800.000,00 dinara. Za dve godine (2010. i 2011.) ova kompanija je prijavila oporezivu dobit državi u iznosu od nešto malo preko pola miliona dinara. Zanimljivo je i to da se kod ovog preduzeća, kao i kod Pekare Saša koja je dala 4.000.000,00 dinara, kao zastupnik pojavljuje ista osoba. Ovo praktično znači da su kompanije koje on zastupa (a pretpostavljamo i da je suvlasnik u njima) za kampanju dale prilog od skoro 10.000.000,00 dinara.

Osnovni podaci iz godišnjeg finansijskog izveštaja za 2011. god.		
		Iznosi u 000 dinara
		Zaposleni kao ceo broj
Naziv podatka	Tekuća godina	Predhodna godina
Ukupna aktiva (AOP 024)	107.818	104.768
od toga: Gubitak iznad visine kapitala (AOP 023)	0	0
Ukupan kapital (AOP 101)	36.711	36.434
od toga: Osnovni kapital (AOP 102)	3.006	3.006
Neraspoređeni dobitak (AOP 108)	23.419	23.142
Gubitak do visine kapitala (AOP 109)	0	0
Poslovni prihodi (AOP 201)	249.344	241.379
Neto dobitak (AOP 229)	276	173
Neto gubitak (AOP 230)	0	0
Broj zaposlenih (AOP 605)	23	31

Prilozi SNS-u za parlamentarne i predsedničke izbore

Zanimljivo je da SNS za parlamentarne izbore nije imao priloge nijedne kompanije, ali je isto tako interesantno da je SNS imao preko 2.200 priloga fizičkih lica i to sve u iznosu od 19.000,00 dinara. Tako je SNS prikupio 43 miliona dinara.

2273	Mirjana Jovčić	Kragujevac	19,000
2274	Vladislav Sekulić	Kragujevac	19,000
2275	Nebojša Drekalović	Kragujevac	19,000
2276	Mikan Milošević	Kragujevac	19,000
2277	Radivoje Aksović	Kragujevac	19,000
2278	Biljana Radivojević	Kragujevac	19,000
2279	Nenad Milivojević	Kragujevac	19,000
2280	Nataša Savić	Kragujevac	19,000
2281	Aleksandar Stefanović	Kragujevac	19,000
2282	Irena Aksović	Kragujevac	19,000
2283	Slavica Milošević	Kragujevac	19,000
UKUPNO			43,245,886

Ono što je zanimljivo nije broj lica koja su dala priloge već to da su skoro svi dali isti prilog od 19.000,00 dinara. Za fizička lica u ekonomskoj situaciji koja je danas prisutna u Srbiji, to nije mali izdatak. Zanimljivo je i to da je za redovan rad Stranke tokom 2011. godine bilo samo 350 priloga fizičkih lica.

Prilozi pravnih lica i međunarodnih političkih udruženja političkom subjektu					
Red. br	Naziv davaoca priloga	Sedište davaoca priloga	Adresa davaoca priloga	Matični broj davaoca priloga	I ukupan iznos novčanih priloga
1	Univerzal promet	Kragujevac	19 oktobar 214	7662963	10,000
2	Bosal doo	Pančevo	Utve Zlatokrile 9		100,000
3	lemiks doo	Novi Beograd	Aleksinačkih rudara 10	6032869	200,000
4	Nešić autoprevoznička radnja	Zuce	Prva nova 44		20,000
5	Nikom doo	Pinosava	Bulevar JNA 33	17231766	20,000
6	Rajković 011doo	Zuce	Nova 18 1a	20590408	20,000
7	SZR Danica Kalevski	Zemun			20,000
UKUPNO					390,000

I za redovan rad SNS-a tokom 2011. godine bilo je veoma malo priloga kompanija, samo 390.000,00 dinara. Zanimljiva je struktura priloga, odnosno kompanija koje su priloge davale.

Tako je kompanija BOSAL u 2011. godini uplatila prilog od 100.000,00 dinara. U to vreme vlasnik te kompanije bio je Dragan Bosilj, predsednik Regionalne Privredne komore Pančevo. Po pisanju Magazina Tabloid, kompanija Bosal se pominje kao firma koja je učestvovala u malverzacijama sa lažnim fakturama za veštačko đubrivo u koje je umešana firma MLINTEST COOP iz Beograda čiji je vlasnik Predrag Marković. Zanimljivo je i to da je kompanija Mlintest Coop u 2010. i 2011. godini ostvarila neto dobit od oko 96 miliona dinara, ali je ipak od 10. novembra 2011. godine rešenjem

ПРИВРЕДНИ СУД У БЕОГРАДУ
ПОТВРДА О ПРАВОСНАЖНОСТИ
Ова одлука постала је правоснажна
дана 24.08.2010. године.

БЕОГРАД
Дана 24.08.2010.
ПРИВРЕДНИ СУД У БЕОГРАДУ
10.Ст-139/10
(10.Ст- 46/08)
(12. Ст-4903/02)

Наталије Пејан-Кордић, као председника већа и судија Гордане Аранђеловић и Тијане Поповић, као чланова већа, у поступку спровођења стечајног поступка над Стечајна маса „Млинтест“ д.о.о. из Београда, Симе Шолаје 43а, дана 09.07. 2010. године донео је:

РЕШЕЊЕ

I УСВАЈА СЕ завршни рачун и завршни извештај стечајног управника стечајног дужника Стечајна маса „Млинтест“ д.о.о. у стечају из Београда, Симе Шолаје 43-а од 01.06.2010.године.

II ВИШАК ДЕОБНЕ СТЕЧАЈНЕ МАСЕ коју чине новчана средства у износу од 5.049.000,00 динара, предају се власнику правног претходника стечајног дужника Предрагу Марковићу из Београда, Дравска број 2.

III ВИШАК ДЕОБНЕ СТЕЧАЈНЕ МАСЕ коју чини ненаплаћено новчано потраживање стечајног дужника према његовом дужнику „Живинопродукт“ у стечају из Врањске Бање, у утврђеном износу у висини од 2.856.951,11 динара по решењу Трговинског суда Лесковац Ст. 398/02 од 07.11.2003.године уступа се и преноси на власника правног претходника стечајног дужника Предрага Марковића из Београда, Дравска број 2, као и парница која се води пред Привредним судом у Београду 45. П-4597/10 (45.П-8646/2009) по тужби излучног повериоца Предузеће за грађевинарство, инжењеринг и трговину „ГИТ-Ј“ д.о.о. из Београда, Милене Павловић-Барили број 6/П-9 поднетој између осталог и према стечајном дужнику, према условима из закљученог Уговора о уступању потраживања и преузимању дуга од 12.04.2010.године.

Privrednog suda u Beogradu 21. St.br. 2938/2011 od 27.10.2011. godine nad tom kompanijom otvoren stečaj. Još je zanimljivije to da podacima Narodne banke Srbije, ta kompanija nije bila u blokadi u poslednjih godinu dana, ali je na sajtu APR-a ova kompanija još uvek u stečaju.

Ono što je najčudnije je to da je Rešenjem Privrednog suda kompanija izašla iz stečaja i dat je nalog za njenu likvidaciju. Iz stečajne mase vlasnik kompanije Predragu Markoviću je isplaćeno preko 2 miliona dinara.

U Rešenju suda stoji ime kompanije je skoro potpuno isto kao i ime kompanije koja se nalazi na sajtu Agencije za privredne registre, imaju istu adresu i istog vlasnika. Ali se na kraju pokazalo da to ipak nije ista kompanija i da se radi o potpuno različitim kompanijama pa je Odlukom APR-a stavljeno van snage Rešenje Suda kojim se gasi kompanija Mlintest DOO. Postavlja se pitanje koje preduzeće je ugašeno. Iako je Agencija za privredne registre utvrdila da Mlintest DOO nije preduzeće Mlintest COOP DOO, bez obzira na istu adresu, Vlasnika i delatnost, Kompanija Mlintest COOP je i dalje u stečaju. Registrator APR-a je utvrdio da preduzeće pod matičnim brojem iz Rešenja suda ne postoji.

Prema podacima u 2010. godini SNS je primila prilog od 300.000,00 dinara od kompanije Auto Cobest iz Mladenovca koja je u toj godini ostvarila gubitak od 211 miliona dinara, a u 2011. godini 156. miliona dinara. Kasnije je po pisanju medija 7 direktora te kompanije uhapšeno zbog zloupotrebe službenog položaja.

Svi ovi primeri finansiranja kampanje političkih stranaka (a dati su samo neki) definitivno izazivaju crv sumnje. Jer ove kompanije nisu ostvarivale, ili su imale minimalnu dobit, ali su istovremeno bile veoma izdašne prema političkim partijama. Na koji način je taj novac knjižen u tim preduzećima i zašto taj novac nije prikazan kao dobit preduzeća, a samim tim nije naplaćen ni porez na dobit, ostaje pitanje za Poresku upravu Srbije. Jer prosto je nemoguće da dve godine imate minimalnu dobit, a da dajete milionske sume za kampanju političkih partija. Može se samo zamisliti kakva je situacija bila u prethodnom periodu kada partije nisu imale obavezu da podnose izveštaje.

VODIČ ZA ANALIZU PODATAKA NA PORTALU ČISTA POLITIKA

Kao što je već rečeno sve podatke koji postoje u registrima Čiste politike sakupljaju članovi Lokalnih antikorupcijskih foruma. Oni su dostupni u numeričkim i pisanim formatima te ih je moguće pretraživati ili/statistički analizirati. Pre toga želimo da ukažemo šta je šta, odnosno kako svako ko želi može da analizira podatke to može učiniti..

Na početku treba napraviti razliku šta je istraživanje, a šta istraga. Istraživanje je sistemski, kritički, kontrolisani i ponovljivi proces sticanja novih znanja, neophodnih (a ponekad i dovoljnih) za identifikovanje, određivanje i rešavanje naučnih (teorijskih i emirijskih) problema. Za razliku od istraživanja, istraga je prva faza krivičnog postupka koju sprovodi tužilac protiv određenog lica, zbog postojanja osnovane sumnje da je izvršeno krivično delo. Izvorni nosilac ovlašćenja za sprovođenje istrage je tužilac, koji može neposredno sprovesti istragu ili neka ovlašćenja preneti na službena lica koja rade po nalogu tužioca. Istraga je dijalektički i dinamični put saznanja činjenica i okolnosti od značaja za krivični postupak. Ovu razliku naglašavamo, jer „**Čista politika**” pruža mogućnost za istraživanja i (proaktivne) istrage.

Svi podaci koji se nalaze u registrima se dele na kvalitativne i kvantitativne. Kvalitativni podaci su podaci koji se bez prethodne klasifikacije, u najmanje dve kategorije, ne mogu statistički obraditi. To su (atributivni) slovni izrazi kao i podaci koji imaju numerički izraz nekog identiteta, kao što je poreski identifikacioni broj (PIB). Identifikacioni

brojevi se mogu koristiti kao način pretrage u drugim bazama informacija koje sadrže potrebne informacije. Primer toga je Agencija za privredne registre, odnosno privredni registar u kojem se uz pomoć PIB mogu naći upravljačka i vlasnička struktura preduzeća koje je dobilo ugovor o javnoj nabavci. Kvalitativni podaci su podaci ličnog karaktera i ukazuju na konkretan slučaj. Njihovom upotrebom se dolazi do konkretnih slučajeva kršenja zakona kojima se regulišu oblasti javnih nabavki, dotacija, sponzorstava i donacija. Analiza kvalitativnih podataka ima više karakter istražnog postupanja. Konkretno, **Čista politika** nudi mogućnost pretrage podataka koji se nalaze i registrima.

Kvantitativni podaci su podaci izraženi u numeričkoj formi nad kojima je moguće raditi statističke analize. Za razliku od kvalitativnih podataka koji ukazuju na konkretan slučaj, kvantitativni podaci govore o rasprostranjenosti pojave. Tako možemo da merimo koliko su transparentne javne nabavke i da utvrdimo indeks transparentnosti javnih nabavki. Isto tako možemo meriti ekonomičnost javnih nabavki, efektivnost donacija i sponzorstava, pristupačnost javnih nabavki. Kvantitativna analiza po svojoj suštini bliža je istraživanju, jer statistika je nauka o varijablama masovnih pojava i time može imati preventivni karakter u alarmiranju potrebe za istragom. Konkretno, praćenjem prethodno definisanog indikatora o npr. javnim nabavkama u jednom gradu, pad vrednosti tog indikatora bi trebalo da bude zvonice koje ukazuje na potrebu istrage. Na taj način statističke analize kvalitativnog tipa stavljamo u funkciju proaktivnog pristupa istragama.

Pretraživanje

Pretraživanje je analitički postupak gde se podaci koji se nalaze u registrima posmatraju na pojedinačnom nivou, a zatim koriste da bi se došlo do drugih podataka ili/i upoređuju sa drugim podacima kako bi se došlo do nekog zaključka. U konkretnom slučaju podaci iz registara se mogu koristiti da bi se došlo do dodatnih informacija koje se tiču aktera, načina i obima sekundarnog finansiranja stranaka, kao i kršenju zakona koji regulišu oblast javnih nabavki, sukoba i trgovine uticajima, preusmeravanja donacija prema političkim strankama preko organizacija civilnog društva u najširem smislu te reči. Podaci koji se nalaze u registrima Čiste politike kompatibilni su sa podacima koje imaju registri Agencije za privredne registre, portal Uprave za javne nabavke i registra koje vodi Agencija za borbu protiv korupcije.

Statističke analize

Statističke analize su postupci koji za cilj imaju utvrđivanje određene vrednosti statističkih mera (srednja vrednost, varijansa, medijana, korelacija, regresija) i utvrđuju da li neka hipoteza od koje smo pošli u istraživanje ima utemeljenje u podacima koji su predmet naše analize. Statističke analize se mogu sprovoditi na portalu **Čista politika**, ali i u okviru drugih alata.

Što se tiče registara koji su predmet naše analize, njih treba posmatrati kao prigodan uzorak, odnosno zbir svih dostupnih i obrađenih podataka koji se odnose na javne nabavke, donacije i sponzorstva, koje su obavljene u posmatranom periodu. Mi ne možemo da kažemo da imamo populaciju, mada je to naš ideal koji će sa razvojem pre svega e-vlade biti ostvariv. Trenutno proces stvaranja novih podataka, koje sadrže naši registri, je ispred procesa njihovog praćenja i obrade na portalu **Čista politika**.

Naravno, ovo nas ne ometa da na ovim podacima sprovodimo statistička merenja koja su u funkciji (raz)otkrivanja zloupotreba javnih resursa.

Shema 1 faze analize podataka iz registara sa **Čiste politike**



Iz priložene sheme se vidi da su registri Agencije za privredne registre i registri koje vodi Agencija za borbu protiv korupcije prva mesta na kojima se mogu dobiti nove informacije korišćenjem podataka iz registara Čiste politike. Na taj način možemo između ostalog saznati:

- ◆ Ko su vlasnici preduzeća koji dobijaju ugovore o javnim nabavkama, kako ona posluju, koliko imaju zaposlenih, ko su im drugi klijenti;
- ◆ Ko su organizacije civilnog društva uključujući i medije, od koga dobijaju donatorsku podršku kada su u pitanju javna sredstva i kakve efekte postižu;
- ◆ Da li su (vlasnici) preduzeća koja su dobila ugovor o javnoj nabavci donirali novac kao prava ili fizička lica političkoj partiji;
- ◆ Da li su vlasnici preduzeća koja su dobila ugovor o javnoj nabavci u nekoj vrsti društvene ili rodbinske veze sa uticajnim političarima, funkcionerima u lokalnim samoupravama i direktorima u javnim preduzećima;
- ◆ Da li su osnivači organizacija civilnog društva bili ili jesu uticajni političari, funkcioneri u lokalnim samoupravama i direktori ili zaposleni na visokim funkcijama u javnim preduzećima;
- ◆ Da li su organizacije civilnog društva dobijale donatorsku ili neku drugu vrstu podrške od institucija i organa lokalne samouprave u kojima su zaposleni ili imaju status državnog funkcionera koji je nekada bio aktivan u toj organizaciji;
- ◆ Da li postoje vrsti društvene ili rodbinske veze predstavnika organizacija civilnog društva sa uticajnim političarima, funkcionerima u lokalnim samoupravama, direktorima ili zaposlenima na visokim funkcijama u javnim preduzećima.

Naravno, ovo je samo deo onoga što je moguće utvrditi ne samo korišćenjem ovih izvora podataka.

Bitno je naglastiti da **Čista politika** ima za cilj da praćenjem podataka ne samo iz opisanih registara meri:

- ◆ Transparentnost;
- ◆ Svršishodnost;
- ◆ Integritet;
- ◆ Zakonitost i poštovanje procedure;
- ◆ Kažnjivost za kršenje zakona i procedura.

Upravo ovi principi, odnosno vrednosti treba da imaju u vidu svi oni koji pretražuju ili statistički analiziraju podatke koji se nalaze u registrima.

U narednom delu ćemo samo ukazati koje statističke mere se mogu koristiti na portalu **Čista politika**, ali i na koji način se mogu van njega analizirati podaci koji se nalaze u registrima. Zato smo priredili kratak statistički pojmovnik¹¹ koji treba da uz tekstove naših stručnjaka bude vodič za analizu podataka iz registara koji se nalaze u ovom delu teksta.

Uzorak je broj jedinica populacije koji su izabrani da bi na osnovu njih, a putem statističkog zaključivanja, dobili ocenu nepoznatih parametara populacije (aritmetička sredine, varijanse...). Prim tome, treba imati na umu da ispitivanje na uzorku uvek ima za cilj generalizaciju zaključaka, dobijenih nalaza, na populaciji, tako da treba biti pažljiv prilikom izbora uzorka i rezultate tumačiti u skladu sa kvalitetom uzorka. Osnovni načini izbora uzorka su:

- ◆ **Prost slučajan uzorak** - uzorak gde svi elementi populacije imaju istu verovatnoću da budu deo uzorka na osnovu kojeg će se vršiti statističko zaključivanje (sva javna preduzeća moraju da imaju istu šansu da budu deo uzorka preduzeća na osnovu kojeg će se odrediti da li se poštuje procedura kojima se regulišu javne nabavke). Jedan od osnovnih uslova je da postoji spisak jedinica populacije. Ovaj način uzrokovanja ima slabosti kada je populacija veoma heterogena, sa podgrupama koje su male (kao što su na primer pripadnici osetljivih i skrivenih grupa u društvenim istraživanjima).

.....
11 Ovaj deo teksta je napisan uz sugestije Marka Milanovića

- ◆ **Sistemski uzorak** - uzorak se kreira tako što se iz populacije izvuče svaka k-ta jedinica (na primer ako ima 10 jedinica, a k je jednako sa 4, onda bi uzorak mogle da čine sledeće jedinice: 1, 5 i 9). Na ovaj način se dakle definiše „korak“ i onda se biraju uzoračke jedinice. (Uzorak preduzeća koji se anketiraju o kriterijumima na osnovu kojih dele donacije se formira tako što se kreira spisak preduzeća koji deli donacije, zatim se odredi korak uzorkovanja (k) i prvo prva jedinica uzorkovanja (kao slučajan broj koji je manji ili jednak k), a zatim se nakon prvog, u uzorak uključuje svako k-to preduzeće). Ovaj način uzorkovanja ima slabosti ukoliko u spisku postoji određena pravilnost, a kao i za jednostavan slučajan uzorak potrebno je da postoji lista jedinica populacije.
- ◆ **Stratifikovani uzorak** - uzorak koji nastaje tako što se sve jedinice populacije podele u grupe koje su homogene prema nekom, za populaciju ili istraživanje važnom kriterijumu. Na ovaj način dobijene grupe nazivaju se stratumi, a sam postupak izvlačenja uzorka iz svakog stratuma se naziva stratifikovano uzorkovanje. Uzorci iz različitih stratuma mogu da se izvlače na različit način i nije potrebno da se koristi isti dizajn uzorkovanja za svaki stratum.
- ◆ **Višestapni uzorak** je uzorak koji je sličan stratifikacijskom i koristi se kada imamo velike populacije, a malo vremena i novca za istraživanje pa se statističko zaključivanje vrši na osnovu ovog tipa uzorka. Proces selekcije ispitanika se vrši po dubini od države, preko grada do javne ustanove. Prvo se odredi veličina uzorka na nivou države, pa potom se odredi veličina uzorka po izabranim gradovima (proporcijalno veličini grada, pa se na kraju definiše kriterijum kako se bira ispitanik u javnoj ustanovi – direktor).

Mere centralne tendencije

- ◆ **Modus (Mod)** – vrednost nekog obeležja koja se najčešće javlja. Na primer ako je broj javnih nabavki po javnom preduzeću 56,65,78,65,88, onda je Mod=65

- ◆ *Medijana (Mdn)* – Srednja vrednost niza podataka uz prethodno sređivanje podataka od najmanjeg do najvećeg (ispod medijane se nalazi 50% podataka i iznad medijane se nalazi 50% podataka). Na primer, ako je broj ponuđača po tenderu 4,5,6,8,10; onda je $Mdn=6$
- ◆ *Aritmetička sredina (M)* - vrednost koja se dobija kada se saberu sve vrednosti i podele sa brojem podataka. Ukoliko upotrebimo prethodan primer sa brojem ponuđača, onda je $M = (4+5+6+8+10)/5=6.6$

Mere disperzije

- ◆ *Interval varijacije* – razlika između maksimalne i minimalne vrednosti.
- ◆ *Interkvartilne razlike* – uređena serija vrednosti se podeli na četiri dela (kvartila) i onda se računa kolika je razlika unutar jednog kvartila.
- ◆ *Srednje apsolutno odstupanje* – odstupanje svih članova jedne serije u odnosu na aritmetičku sredinu u apsolutnim jedinicama.
- ◆ *Varijansa* – srednje kvadratno odstupanje od aritmetičke sredine na određenom uzorku. Standardna devijacija je koren varijanse, dok je koeficijent varijacije odnos standardne devijacije i aritmetičke sredine pomnožen sa 100.

Varijable

- ◆ *Zavisna varijabla* - ona varijabla čija se vrednost predviđa na osnovu drugih varijabi, najčešće predstavlja ishod ili efekat drugih varijabli.
- ◆ *Nezavisna varijabla* – varijabla na osnovu koje predviđamo zavisanu varijablu, najčešće su uzroci ili faktori koji utiču na neku zavisnu varijablu.

Ipak, mora se uvek imati na umu, da sam status varijabli ne znači i uzročne odnose. Uzročni odnosi se utvrđuju kompleksnim istraživačkim postupcima.

Neparametarski testovi

Neparametarski testovi su testovi koji su nezavisni od distribucije varijabli i najčešće se koriste za kategoričke varijable:

- ◆ *Hi kvadrat test* - utvrđuje se u kojoj meri su bliske empirijska i teorijska/ očekivana distribucija frekvencija;
- ◆ *Test znakova* - testiraju se promene nastale nakon nekog događaja. Na taj način možemo da uporedimo transparentnost javnih nabavki pre i posle promene zakona, na način da imamo seriju podataka o sprovedenim javnim nabavkama pre i seriju podataka o sprovedenim javnim nabavkama posle usvajanja stupanja na snagu novog zakona;
- ◆ *Wilkoksonov test* - testiranje da li postoji razlika u prosečnom rangju kada se upoređuju dva povezana uzorka, kao što su na primer uzastopne procene jednog ispitanika;
- ◆ *Kruska Valisov* - test se koristi kada se upoređuju razlike u prosečnom rangju kada su uzorci merenja nezavisni i predstavlja ekvivalentan test analizi varijanse.

Parametarski testovi

Parametarski testovi se primenjuju kada su ispunjeni određeni uslovi (normalnost distribucije na primer) i primenjuju se na varijablama merenim najmanje na intervalnom nivou:

- ◆ *Pirsonov koeficijent korelacije* - mera zajedničkog variranja dve varijable i koristi se kada želimo da odredimo stepen povezanosti dve varijable. Pozitivna vrednost je ako sa rastom jedne, raste vrednost druge varijable. Negativna je ako sa rastom vrednosti jedne, opada vrednost druge varijable. Vrednost koeficijenta korelacije se kreće od -1 do 1;

- ◆ *T-test* – koristi se kada se ispituje razlika u aritmetičkim sredi nama između dve grupe uzoračkih jedinica;
- ◆ *Analiza varijanse* – koristi se kada se ispituju razlike aritmetičkih sredina više od dve grupe uzoračkih jedinica;
- ◆ *Regresiona analiza* – koristi se kada jednom ili skupom varijabli želi da se objasni promena ili da se predvidi neka druga, najčešće kontinuirana varijabla (kriterijumska varijabla);

Sadržaj registara Čista politika

Registar – Javne nabavke

Podaci	Pretraga	Statistička analiza
Vrsta nabavke	da	da
Naziv naručioca	da	da
Opština naručioca	da	da
Godina (samo za javne nabavke male vrednosti)	da	da
Broj postupka (samo za javne nabavke male vrednosti)	da	da
Ukupna vrednost	da	da
Naziv ponuđača	da	da
Država ponuđača	da	da
Vrsta postupka	da	da
Vrsta predmeta	da	da
Predmet nabavke	da	ne ¹²
Da li postoji tehnička specifikacija	da	da
Ako postoji, ko je uradio tehničku specifikaciju	da	ne
Opis predmeta	da	ne
Procenjena vrednost	da	da
Da li je procenjena vrednost jednaka tržišnoj	da	da
Ugovorena vrednost	da	da
Datum zaključivanja	da	ne
Broj ponuda	da	da
Članovi komisije	da	ne
Članovi komisije su iz reda	da	da
Plan nabavki	da	da
Sredstva iz budžeta	da	da
Upućen zahtev za zaštitu prava	da	da
Anex uz ugovor postoji ili ne	da	da
Vrednost anexa	da	da
Datum zaključenja aneksa na ugovor	da	ne

.....
12 Konstatacije "ne" u tabelama znače da statističku analizu nije moguće raditi bez prethodne klasifikacije i šifriranja sadržaja koji se odnose na podatke u registru

Registar – Donacije

Podaci	Pretraga	Statistička analiza
Budžetski korisnik / davalac donacije	da	da
Ko je doneo odluku (organ ili telo)	da	da
Kada je doneta odluka	da	da
Grad/opština	da	da
Vrednost	da	da
Primalac donacije	da	da
Svrha donacije	da	da
Efekat donacije	da	da

Registar – Sponzorstva

Podaci	Pretraga	Statistička analiza
Budžetski korisnik / Davalac sponzorstva	da	da
Ko je doneo odluku (organ ili telo)	da	da
Kada je doneta odluka	da	da
Grad/opština	da	da
Vrednost	da	da
Primalac sponzorstva	da	da
Svrha sponzorstva	da	da
Efekat	da	da

PRIMERI STATISTIČKE ANALIZE

U ovom delu teksta predstavimo primere mogućih statističkih analiza podataka koji se nalaze u registrima. Predočene analize su u funkciji demonstracije koje sve vrste statističkih postupaka je moguće koristiti da bi se utvrdilo kako se i na koji način sprovode javne nabavke lokalnim samoupravama.

Od 183 analiziranih javnih nabavki 61 (33,3%) su javne nabavke velike vrednosti, dok su 122 (66,7%) javne nabavke male vrednosti. (Tabela 1.)

Tabela 1.
Naručioc javnih nabavki

Naručioc	Broj	%
Gradska uprava za privredu , sport i sportsku infrastrukturu	7	3.8
Gradsko veće	38	20.8
Gradska uprava za zdravstvo, socijalnu politiku i društvenu brigu o deci	1	0.5
Agencija za održavanje, obezbeđenje i pružanje usluga	12	6.6
Gradska uprava za finansije	7	3.8
Gradska uprava za investicije i razvoj	1	0.5
Centar za negovanje tradicionalne kulture „Abrašević“	6	3.3
Gradonačelnik	3	1.6
Istorijski arhiv Šumadije	4	2.2
Javno komunalno preduzeće "Naš dom"	15	8.2
JP „Preduzeće za izgradnju grada Kragujevca“	14	7.7
Knjaževsko srpski teatar „Joakim“	2	1.1
Narodna biblioteka „Vuk Karadžić“ Kragujevac	4	2.2
Opštinska uprava opštine Požega	5	2.7
Osnovna škola „Julijana Catić“	2	1.1
Osnovna škola „Radoje Domanović“	1	0.5
Ustanova spomen park „Kragujevački oktobar“	3	1.6
Predškolska ustanova "Olga Jovičić - Rita"	32	17.5
PU Zrenjanin	26	14.2
Ukupno	183	100.0

Naručioc javnih nabavki je u 105 (57,4%) slučajeva bio iz opštine Kragujevac, u 52 slučaja iz Požega, dok je 14,2% nabavki pripadalo naručiocima opštine Zrenjanin.

Tabela 2.
Opštine naručioca

Opština	Broj	%
Zrenjanin	26	14.2
Kragujevac	105	57.4
Požega	52	28.4
Ukupno	183	100.0

54,1% nabavki obavljen je 2012.god. 45,9% 2011. godine. (Tabela 3.)

Tabela 3.
Nabavke po godinama

Godina	Broj	%
2011	84	45.9
2012	99	54.1
Ukupno	183	100.0

Ponuđači su u najvećoj meri iz Kragujevca (37,2%), dok je 11,5% iz Požege, 10,4% iz Zrenjanina. (Tabela 4.)

Što se tiče države ponuđača 71,6% je iz Republike Srbije, dok 28,4% pripada državama članicama CEFTA-e.

Tabela 4.
Grad ponuđača

Grad ponuđača	Broj	%
Nedostaje	27	14.8
Čačak	11	6.0
Požega	21	11.5
Priboj	1	0.5
Smederevska Palanka	2	1.1
Jakovo	2	1.1
Novi Sad	6	3.3
Beograd	10	5.5
Nova Varoš	1	0.5
Gadžin Han	2	1.1
Kragujevac	68	37.2
Kruševac	4	2.2
Zrenjanin	19	10.4
Valjevo	1	0.5
Arilje	3	1.6
Uzice	4	2.2
Indjija	1	0.5
Ukupno	183	100.0

Po vrsti postupka najveći procenat – 48,6% pripada otvorenim postupcima, 41% javnim nabavkama male vrednosti. (Tabela 5.)

Po vrsti predmeta nabavke dobra čine 63,4%, usluge 22,4%, radovi 14,2%.

Tehnička dokumentacija postojala je u 97,8% slučajeva, što nije bio slučaj u 2,2% nabavki. Tehničku dokumentaciju je u 49,7% izradilo stručno lice, u 49,2% izradila je komisija naručioca.

Tabela 5.
Vrsta postupka nabavke

Vrsta postupka	Broj	%
Otvoreni postupak	89	48.6
Restriktivni postupak	14	7.7
Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva	4	2.2
Javna nabavka male vrednosti	75	41.0
Konkurs za nacрте	1	0.5
Ukupno	183	100.0

Minimalna ukupna vrednost nabavke iznosi 10.856,00 din, dok je maksimalna 175.254.284,00 Prosečna ukupna vrednost analiziranih javnih nabavki iznosi 5.120.773,00 dinara. Aritmetička sredina ugovorene vrednosti nabavke iznosi 3.984.488,00 dinara, procenjene 9.798.582,00 dinara. (Tabela 6.)

Tabela 6.
Vrednost nabavki

	Raspon	Minimum	Maksimum	AS
Procenjena vrednost	75.654.845	10.000	75.664.845	3.984.488,36
Ugovorena vrednost	309.990.800	9.200	310.000.000	9.798.582,15
Ukupna vrednost	175.243.428	10.856	175.254.284	5.120.773,06

Procenjena vrednost ocenjena je kao jednaka tržišnoj u 92,4% slučajeva, dok u 7,6% to nije bio slučaj.

Broj ponuda je iznosio 3 u 34,4% slučajeva, u 30,1% postojala je jedna ponuda, u 24% bilo je dve ponude. (Tabela 7.)

Plan nabavki je u 98,9% bio planiran, dok u samo 1,1%, odnosno u dva slučaja nije bio.

98,9% nabavki bilo je celokupno finansirano iz budžeta, 1,1% je bilo finansirano sa 42,95% budžetskih sredstava.

Zahtev za zaštitu prava upućen je u 8,2% nabavki, dok u 91,8% nije.

Aneks uz ugovor postojao je u 10,9% nabavki, u 89,1% nije.

Tabela 7.
Broj ponuda

Broj ponuda	Broj	%
1	55	30.1
2	44	24.0
3	63	34.4
4	7	3.8
5	5	2.7
7	2	1.1
8	1	0.5
Ukupno	183	100.0

Javnih nabavki male vrednosti bilo je najviše u opštini Kragujevac – 91, dok je samo 5 bilo u Zrenjaninu. Po 25 nabavki velikih i malih vrednosti pripadalo je opštini Požega.

Broj nabavki velikih vrednosti u 2011. i 2012 ostao je približno isti (31 i 30), dok je broj nabavnih malih vrednosti postao sa 53 na 69.

Tabela 8.
Vrsta nabavke po opštinama

Opština	Vrsta nabavke		Ukupno
	Javna nabavka velike vrednosti	Javna nabavka male vrednosti	
Zrenjanin	21	5	26
Kragujevac	14	91	105
Požega	26	26	52
Ukupno	61	122	183

Tabela 9.
Vrsta nabavke po gradovima ponuđača

Grad ponuđača	Vrsta nabavke		Ukupno
	Javna nabavka velike vrednosti	Javna nabavka male vrednosti	
Nedostaje	7	20	27
Čačak	6	5	11
Požega	11	10	21
Priboj	1	0	1
Smederevska Palanka	0	2	2
Jakovo	0	2	2
Novi Sad	4	2	6
Beograd	0	10	10
Nova Varoš	0	1	1
Gadžin Han	1	1	2
Kragujevac	11	57	68
Kruševac	3	1	4
Zrenjanin	14	5	19
Valjevo	0	1	1
Arilje	3	0	3
Užice	0	4	4
Indjija	0	1	1
Ukupno	61	122	183

Vrsta nabavke po gradovima ponuđača prikazana je u Tabeli 9.

Tabela 10.
Vrsta nabavke po vrstama postupka nabavke

Vrsta postupka	Vrsta nabavke		Ukupno
	Javna nabavka velike vrednosti	Javna nabavka male vrednosti	
Otvoreni postupak	47	42	89
Restriktivni postupak	14	0	14
Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva	0	4	4
Javna nabavka male vrednosti	0	75	75
Konkurs za nacрте	0	1	1
Ukupno	61	122	183

Javne nabavke velike vrednosti pretežno su bile u obliku otvorenih postupaka. (Tabela 10.)

Tabela 11.
Vrsta nabavke po vrstama predmeta nabavke

Vrsta predmeta	Vrsta nabavke		Ukupno
	Javna nabavka velike vrednosti	Javna nabavka male vrednosti	
Dobra	47	69	116
Usluge	0	41	41
Radovi	14	12	26
Ukupno	61	122	183

Nabavke i velikih i malih vrednosti u najvećem su broju nabavke dobara. (Tabela 11.)

U tabeli 12 prikazana je vrsta predmeta nabavke u odnosu na naručioaca.

Tabela 12.
Vrsta predmeta nabavke po naručiocima

Naručioc	Vrsta predmeta			Ukupno
	Dobra	Usluge	Radovi	
Gradska uprava za privredu, sport i sportsku infrastrukturu	6	0	1	7
Gradsko veće	12	16	10	38
Gradska uprava za zdravstvo, socijalnu politiku i društvenu brigu o deci	1	0	0	1
Agencija za održavanje, obezbeđenje i pružanje usluga	7	5	0	12
Gradska uprava za finansije	4	3	0	7
Gradska uprava za investicije i razvoj	0	1	0	1
Centar za negovanje tradicionalne kulture „Abrašević“	6	0	0	6
Gradonačelnik	0	3	0	3
Istorijski arhiv Šumadije	4	0	0	4
Javno komunalno preduzeće "Naš dom"	12	3	0	15
JP „Preduzeće za izgradnju grada Kragujevca“	0	0	14	14
Knjaževsko srpski teatar „Joakim“	0	2	0	2
Narodna biblioteka „Vuk Karadžić“ Kragujevac	0	4	0	4
Opštinska uprava opštine Požega	4	1	0	5
Osnovna škola „Julijana Catić“	2	0	0	2
Osnovna škola „Radoje Domanović“	0	0	1	1
Ustanova spomen park „Kragujevački oktobar“	0	3	0	3
Predškolska ustanova "Olga Jovicic - Rita"	32	0	0	32
PU Zrenjanin	26	0	0	26
Ukupno	116	41	26	183

Od 26 javnih nabavki PU Zrenjanina, u 9 slučajeva je ocenjeno da procenjena vrednost nabavke ne odgovara tržišnoj.

Tabela 13.
Broj nabavki opština u 2011. i 2012.

Godina	Opština			Ukupno
	Zrenjanin	Kragujevac	Požega	
2011.	14	47	23	84
2012.	12	58	29	99
Ukupno	26	105	52	183

U tabeli 13 primetan je porast javnih nabavki u opštinama Kragujevac i Požega, dok u opštini Zrenjanin pokazuje neznatan pad.

Tabela 14.

Grad ponuđača nabavki u odnosu na opštinu naručioca

Grad ponuđača	Opština			Ukupno
	Zrenjanin	Kragujevac	Požega	
Nedostaje podatak	3	20	4	27
Čačak	0	4	7	11
Požega	0	0	21	21
Priboj	0	0	1	1
Smederevska Palanka	0	0	2	2
Jakovo	0	0	2	2
Novi Sad	4	0	2	6
Beograd	0	9	1	10
Nova Varoš	0	0	1	1
Gadžin Han	0	0	2	2
Kragujevac	0	67	1	68
Kruševac	0	4	0	4
Zrenjanin	19	0	0	19
Valjevo	0	1	0	1
Arilje	0	0	3	3
Uzice	0	0	4	4
Indjija	0	0	1	1
Ukupno	26	105	52	183

U sve tri ispitane opštine uočava se poklapanje sa opštinama ponuđača. (Tabela 14.)

Tabela 15.

Broj nabavki opština po vrsti predmeta nabavke

Vrsta predmeta	Opština			Ukupno
	Zrenjanin	Kragujevac	Požega	
Dobra	26	42	48	116
Usluge	0	37	4	41
Radovi	0	26	0	26
Ukupno	26	105	52	183

U tabeli 15 prikazane su vrste predmeta nabavke u odnosu na opštinu naručioca.

Tabela 16.
Broj nabavki opština po broju ponuda

Broj ponuda	Opština			Ukupno
	Zrenjanin	Kragujevac	Požega	
1	2	29	24	55
2	7	21	16	44
3	14	40	9	63
4	2	2	3	7
5	1	4	0	5
7	0	2	0	2
8	0	1	0	1
Ukupno	26	105	52	183

U većini nabavki razmatrane su 3 ponude – u 63 slučaja, dok učestalost progresivno opada sa većim brojem ponuda. (Tabela 16.)

Tabela 17.
Vrsta postupka nabavki po broju ponuda

Broj ponuda	Vrsta postupka					Ukupno
	Otvoreni postupak	Restriktivni postupak	Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva	Javna nabavka male vrednosti	Konkurs za nacрте	
1	33	0	4	17	1	55
2	25	1	0	18	0	44
3	24	13	0	26	0	63
4	6	0	0	1	0	7
5	1	0	0	4	0	5
7	0	0	0	2	0	2
8	0	0	0	1	0	1
Ukupno	89	14	4	75	1	183

U tabeli 17 prikazan je broj ponuda nabavki u odnosu na vrstu postupka nabavke.

Statističkim postupkom t-test analizirana je razlika između javnih nabavki malih i velikih vrednosti u odnosu na ukupnu, procenjenu i

ugovorenu vrednost nabavke. Zanimljivo je da je statistički značajna razlika u vrednosti utvrđena samo po varijabli ugovorenih vrednosti, odnosno javne nabavke velike vrednosti imaju statistički značajno veću ugovorenu vrednost od javnih nabavki male vrednosti. (Tabela 18.)

Tabela 18.
Razlike vrednosti nabavki po vrsti nabavke

	Vrsta nabavke	AS	SD	t	p
Ukupna vrednost	Javna nabavka velike vrednosti	6294874,57	13878252,78	0,684	0,495
	Javna nabavka male vrednosti	4480354,05	17802654,82		
Procenjena vrednost	Javna nabavka velike vrednosti	5946901,64	11776334,33	-0,875	0,383
	Javna nabavka male vrednosti	11841647,47	51859476,28		
Ugovorena vrednost	Javna nabavka velike vrednosti	6371771,04	14051064,85	2,328	0,021
	Javna nabavka male vrednosti	2780816,42	6604410,21		

U tabeli 19 prikazana je analiza varijanse kojom su utvrđivane razlike vrednosti nabavki po vrsti predmeta nabavki. Nađene su statistički značajne razlike na varijablama ukupne i ugovorene vrednosti. Priroda tih razlika bliže je utvrđena posthoc testom: u oba slučaja radovi imaju statistički značajno veće ukupne i ugovorene vrednosti u odnosu na dobra i usluge.

Tabela 19.
Razlike vrednosti nabavki po vrsti predmeta nabavke

Vrednosti	Razlika	AS Zbir	Stepeni slobode	AS Kvadrat	F	p
Ukupna vrednost	Između grupa	4.215.110.864.398.620,000	2	2.107.555.432.199.310,000	8,416	0,000
	Unutar grupa	41.822.325.648.522.300,000	167	250.433.087.715.702,000		
	Ukupno	46.037.436.512.920.900,000	169			
Procenjena vrednost	Između grupa	815.249.095.693.934,000	2	407.624.547.846.967,000	0,224	0,800
	Unutar grupa	315.482.861.223.461.000,000	173	1.823.600.353.892.840,000		
	Ukupno	316.298.110.319.155.000,000	175			
Ugovorena vrednost	Između grupa	4.960.041.891.033.570,000	2	2.480.020.945.516.790,000	35,343	0,000
	Unutar grupa	12.349.780.151.308.500,000	176	70.169.205.405.161,800		
	Ukupno	17.309.822.042.342.100,000	178			

Vrsta postupka nabavki u odnosu na opštinu naručioca prikazana je u tabeli 20. Hi kvadrat testom utvrđena je statistički značajna povezanost opštine naručioca i vrste postupka ($\chi^2=111,45$, $p<0,001$). (Tabela 20.)

Tabela 20.

Vrsta postupka nabavki po opštini naručioca

Opština naručioca	Vrsta postupka					Ukupno
	Otvoreni postupak	Restriktivni postupak	Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva	Javna nabavka male vrednosti	Konkurs za nacрте	
Zrenjanin	21	0	0	5	0	26
Kragujevac	17	14	4	70	0	105
Požega	51	0	0	0	1	52
Ukupno	89	14	4	75	1	183

Kruskal-Valisovim testom ispitane su razlike između vrsta postupaka u odnosu na ukupnu vrednost nabavke. Utvrđeno je da postoje statistički značajne razlike između različitih vrsta postupaka i to na nivou značajnosti manjim od 0,001 ($\chi^2=26,49$).

U tabeli 21 prikazana je analiza linearne povezanosti vrednosti nabavke, čija je mera Pirosonov koeficijent bivarijantne korelacije. Svaka od vrednosti nabavke statistički je značajno i pozitivno povezana sa ostalim. U praksi to znači da povećavanjem jedne od njih, sledi i povećanje drugih.

Tabela 21.

Povezanost vrednosti nabavki

		Ukupna vrednost	Procenjena vrednost	Ugovorena vrednost
Ukupna vrednost	r	1,000	0,343	0,580
	p (2-tailed)		0,000	0,000
	Broj	170	170	169
Procenjena vrednost	r	0,343	1,000	0,170
	p (2-tailed)	0,000		0,024
	Broj	170	176	175

Prediktivna vrednost ugovorene i procenjene vrednosti nabavke u odnosu na krajnju ukupnu vrednost nabavke ispitivana je linearnom multiplom regresijom. Koračastim (stepwise) metodom utvrđen je model koji objašnjava 39,2% varijanse (korigovani R² = 0,392).

Model čine ugovorena i procenjena vrednost nabavke, što znači da na osnovu procenjene i ugovorene vrednosti možemo pouzdano predviđati vrednost ukupne vrednosti nabavke. Valjanost regresionog modela je bila statistički značajna (F= 55,19 ; p < 0,001). Rezultati su prikazani u Tabeli 22.

Tabela 22.
Vrednosti kao prediktori

	Model	Nestandard. koeficijenti		Standard koeficijenti	t	p
		B	SE	β		
1	(Konstanta)	1226642,050	1119301,266		1,096	,275
	Ugovorena vrednost	,964	,105	,580	9,208	,000
2	(Konstanta)	545346,535	1080821,588		,505	,615
	Ugovorena vrednost	,894	,101	,538	8,824	,000
	Procenjena vrednost	,097	,023	,254	4,161	,000

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

328.185(497.11)
343.85:343.352(497.11)

ČISTA politika : [Zoran Gavrilović ...
[et al.]. - Beograd : Biro za društvena
istraživanja, 2013 (Valjevo : Dijalog tim). -
92 str. : tabele ; 21 cm

"...rezultat aktivnosti sprovedenih na
projektu pod nazivom 'Preparation and
implementation of mechanisms for mapping the
risks of misuse of public funds for financig
political activities'..." --> kolofon. -
Tiraž 100.

ISBN 978-86-88907-02-6
1. Гавриловић, Зоран, 1973- [аутор]
а) Политичка корупција - Србија б)
Корупција - Сузбијање - Србија
COBISS.SR-ID 197586700



USAID | **SRBIJA**
OD AMERIČKOG NARODA

Bureau
FOR SOCIAL
RESEARCH



BIRO za
DRUŠTVENA
ISTRAŽIVANJA



www.cistapolitika.rs



GRADOVI PROTIV KORUPCIJE

LOKALNI PLAN ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE