

Partijska država kao uzrok korupcije u Srbiji

Predmet ovog istraživanja¹ je veza između karaktera države i korupcije. Prvo ćemo pokazati jačanje »partijske države« i porast sistemske korupcije. Zatim ćemo prikazati kako funkcioniše *partijski monopol na državu* u uslovima višepartijskog sistema. Cilj nam je da otkrijemo strukturne mehanizme koje političke partije koriste da bi »zarobile« javnu imovinu i distribuciju rukovodećih položaja u javnom sektoru (u bilo kom njegovom delu); oni omogućavaju prisvajanje (korumpiranje) države za partijske, lične i korporativne interese. Te mehanizme ćemo prikazati kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Takođe ćemo analizirati poziciju regulatornih institucija i ulogu pojedinih zakona, u prvom redu o finansiranju političkih stranaka, kao mehanizama koji omogućavaju ukrštanje i spoj biznisa i političkih struktura. Potom ćemo analizirati kako građani Srbije vide ulogu partija u »zarobljavanju« države i u korupciji; koristićemo ispitivanja javnog mnjenja sprovedena za potrebe istraživanja partijske države u Srbiji. Potom ćemo predložiti mere koje bi trebalo preduzeti kako bi se smanjio ili neutralisao fenomen zarobljene (partijske) države kao ključni uzrok lošeg upravljanja, netransparentnosti vlasti i potiskivanja javnog interesa za račun privatnog.

U ovom istraživanju razlikuje se *sistemska* korupcija od korupcijskih aktivnosti davanja i primanja mita (»administrativna korupcija«).² Baviću se uzrocima sistemske korupcije koji se u novijoj literaturi vezuju za pojam »zarobljene države«. Ovaj koncept omogućava razumevanje strukturnih uzroka korupcije, u koje spadaju mehanizmi pomoću kojih političke i ekonomske elite »zarobljavaju državu«³ razmenjujući političku moć i bogatstvo. U te mehanizme spada i kupovina zakona »zarobljavanjem parlamenta«. Kada je država zarobljena na ovaj način, »ceo pravni sistem postaje suprotan onome što bi trebalo da bude, jer radi u korist ilegalnih interesa koji su zaodeni u pravnu formu«.⁴

I

Jačanje partijske države i porast sistemske korupcije

Za potrebe ovog istraživanja fenomen »zarobljene države« prilagodila sam našim uslovima i nazvala ga *partijskom državom*. Ovakvo određenje mi pomaže da ustvrdim da u Srbiji *političke (partijske) elite* predstavljaju glavne uzurpatore državne vlasti, imovine i javnog sektora u celini. Višepartijski monopol na državu po nekim svojim posledicama podseća na stari partijski monopol u komunističkom sistemu. No, to nisu identične pojave i ne treba ih izjednačavati. Nekada je partijski monopol, koji je držala jedna partija, bio opravdavan komunističkom ideologijom i reprezentovan poretom čiji su kontrolni mehanizmi odavno prestali da važe. Sada govorimo o partijskoj državi kao o fenomenu tranzicije kroz koju prolazi današnja Srbija u kojoj teku procesi privatizacije državne i društvene svojine i grade se tržišne i demokratske institucije da bi se uspostavio pravni poredak po ugledu na Evropsku uniju. Pojava partijske države u takvim uslovima govori o tome da je tranzicija zapala u ćorsokak sistemske korupcije. Umesto da procesi privatizacije i izgradnje novog

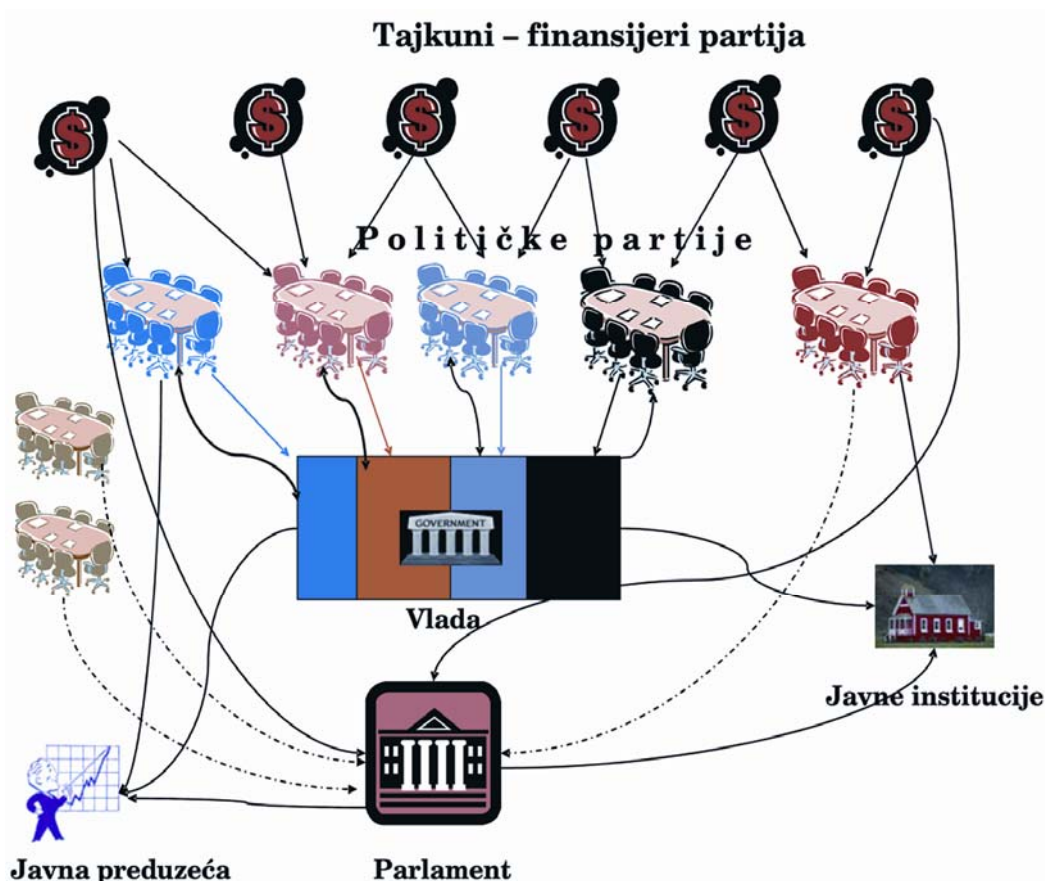
institucionalnog sistema menjaju prethodnu strukturu funkcionalne slepljenosti podsistema društva (u kojoj ekonomski i svi ostali podsistemi nemaju samostalnost i svoju unutrašnju logiku), partijska država u tranzicijskoj Srbiji *blokira* funkcionalnu diferencijaciju sistema. A to znači da partijska država blokira razvoj i modernizaciju društva i države. Ona svedoči o površinskoj demokratizaciji, koja ne dopire do vladavine prava i uspostave *institucionalnih granica* između podsistema društva. Izvesna nastojanja da se one uspostave postoje, ali su ona uglavnom neuspešna, jer prikriveni savezi političkih i ekonomskih elita i partijska vladavina nad javnim sektorom onemogućavaju uspostavljanje institucionalne kontrole koja bi eliminisala razmenu uticaja, moći i novca; interesne sprege u trouglu partija–država–biznis sabotiraju nove zakone tako što su namerno deficitarni i samo delimično primenljivi u praksi ili se ne primenjuju. Interesna povezanost je drugo ime za sveopštu *politizaciju* institucija, čija manjkavost omogućava nesmetanu razmenu (trgovinu) moći i novca.

Dominantna blokada institucija u Srbiji nalazi se u političkom sistemu koji nije uspešno demokratizovan, niti je prethodni – autokratski sistem – temeljno delegitimiran promenama koje su se događale posle pada te stare vlasti, oktobra 2000. godine. Pri tom je za tranziciju karakteristična nedovoljna snaga ekonomskog sistema da apsorbuje ogromne viškove radne snage, koje stvaraju početni oblici privatizacije. Otuda pritisak na zapošljavanje u budžetskim tj. državnim službama (javna preduzeća, škole, zdravstvo, usluge, administracija) koje su preuzele partije na vlasti kao svoje, partijsko, vlasništvo (»plen« koji se deli posle izbora). Pritisak na zapošljavanje u javnim službama (tj. u »vlasti«) partije su iskoristile da ojačaju svoju moć tako što su iznutra postale autoritarno organizovane, a prema spolja svoj uticaj šire tamo gde im u regularnim uslovima to ne bi bilo dozvoljeno. Vrhovi političkih partija sistematski šire svoju političku i finansijsku moć tako što masovno kupuju političku podršku zapošljavanjem partijskih drugara (»kronis«), rođaka i prijatelja u budžetskim ustanovama i javnoj administraciji. Na drugoj strani piramide, partijski vrhovi promovišu lične i korporativne interese ekonomskih elita⁵ koje ih, mimo očiju javnosti, finansiraju. Da bi se postigla oba cilja – zapošljavanje partijskih ljudi, prijatelja i rođaka u javnom sektoru, i »razmenile usluge« sa tajkunskim biznisom, partijska rukovodstva su uzurpirala državne institucije i funkcije tako što ih politizuju i onemogućavaju njihovo neutralno i zakonito delovanje. Uzdrmane su i osnovne demokratske institucije, a najviše je oslabio parlament u odnosu na izvršnu vlast.⁶ Sociološkim rečnikom formulisano – politički sistem postao je *preopterećen* jer obavlja niz funkcija koje mu ne pripadaju, što vodi potkopavanju demokratizacije, konkurencije (političke i ekonomske), reformskog i proevropskog kursa tranzicije.

Raspodelu vlasti i moći (uključujući službe bezbednosti, delimično i institucije pravosuđa i medijske kuće) preuzele su tzv. *vladajuće partije*, tj. one koje učestvuju u upravljačkim koalicijama na nacionalnom nivou, u velikim gradovima, pokrajini i u svakoj opštini. Za razliku od »klasične« partijske države, čiji je monopol na državu bio zagarantovan ideološkom legitimacijom, vladajuće partije ne drže do svojih političkih ideologija nego teže ka otvorenoj kartelizaciji zajedničkih interesa u prisvajanju javnih dobara, institucija i javnih službi. Ova interesna struktura opravdava se potrebom za jedinstvom (»sabornošću«) oko »državnih i nacionalnih interesa« oko kojih, navodno, ne sme biti razlika pa se, paradoksalno višepartijskom sistemu, zagovara *isključivanje političke konkurencije kroz nacionalno jedinstvo*. Naravno, interesne sprege, zaodenate u nacionalističku ideologiju, potkopavaju uspostavljanje normalne ustavno-pravne države. O tome najbolje svedoči način donošenja novog Ustava (novembar 2006). Prisvajanje javnog interesa i njegovo pretvaranje u partijski i privatni zasniva se na *faktičkoj moći* partijskih vrhova da raspoložu državom (policija, službe bezbednosti, tužilaštvo) i njenom imovinom, a sve to tajno *podržavaju i koriste* tajkuni. Nelegitimna partijska moć prirodno traži savezništvo u nelegitimnom *poslovanju* koje korumpira stranke, a preko njih i parlament, vladu i ostale ključne institucije društva i države. Preko tog lanca uticaja tajkunski biznis ostvaruje monopole, kupuje i sabotira zakone. Vezu

političke i ekonomske moći učvršćuje i činjenica da višepartijski monopol na državi nema sigurnost, niti može računati da dugoročan opstanak (kao što je to mogla negdašnja partijska država). Otuda jagma da se na brzu ruku steknu bogatstvo i moći i upotreba grubih metoda »kvarenja« države. U takve metode spada *ugrađivanje* tajkuna u državu tako što finansiraju sve relevantne stranke.⁷ Glavne veze uticaja u partijskoj državi modelski smo prikazali na slici 1.

Slika 1: model partijske države u Srbiji



Slika pokazuje uzajamnu zavisnost između političke i poslovne elite: tajkuni održavaju svoje političke uticaje tako što finansiraju sve relevantne partije; za uzvrat, vladajuće partije štite njihove monopole, nameštaju tendere i aukcije, i donose zakone koji su povoljni za tajkune. Ona takođe pokazuje kako su Vlada, Skupština i partije povezane s javnim preduzećima i javnim institucijama kao sa sopstvenim delovima vlasti. Na slici smo prikazali i povratni uticaj učešća u vlasti na način funkcionisanja partija. Naime, da bi se obezbedila poslušnosti u pogledu vraćanja usluga privatnom biznisu, one postaju autoritarne, strogo centralizovane i oligarhijske, s ciljem da se kontroliše i efikasno kažnjava neposlušnost poslanika i svih ostalih funkcionera stranke.

Partijska država je odgovorna za sistemsku korupciju velikih razmera, jer je sam način funkcionisanja državnih institucija – *pokvaren* u bukvalnom smislu reči. Postavlja se pitanje kako je došlo do partijske države u Srbiji nakon što je prva demokratski izabrana vlada u januaru 2001. godine preuzela vlast.⁸ Za rušenje režima Slobodana Miloševića na predsedničkim izborima (24. septembra 2000) bilo je potrebno da se udruži gotovo čitava opozicija, ukupno 18 partija. Demokratska opozicija Srbije (DOS) nastupila je zajedno i na republičkim parlamentarnim izborima na kojima je primenjen čist proporcionalni izborni sistem (Srbija kao jedna izborna jedinica, uz 5 posto dobijenih glasova kao prag za ulazak u

parlament) koji po pravilu daje koalicione vlade sa više stranaka i po pravilu jača partijsku moć vladajućih (koalicionih) stranaka. Nakon ubedljive pobede, sve su partije DOS-a dobile komad vlasti u prvoj vladi, a u skladu sa veličinom i poslanike u parlamentu. Podeljeni su i drugi delovi »kolača« u privredi, javnim preduzećima, servisima, institucijama, ministarstvima itd. No, za vreme vlade Zorana Đinđića i njegovog naslednika na mestu premijera, Zorana Živkovića, nije bio dosledno primenjen partijski kriterijum u raspoređivanju funkcija. Još uvek nije bila stvorena »partijska država«.

Vlada Zorana Živkovića je ubrzo bila primorana da, pod pritiskom političkih protivnika iz koalicije DOS pomognutih snagama staroga režima, raspiše prevremene parlamentarne izbore (decembar 2003). U drugoj, Koštuničinoj vladi, došlo je do strogo partijske podele vlasti i porasta *partijskog uticaja* na državne i privredne institucije. Od formiranja te vlade (mart 2004. godine) zapaža se rast systemske korupcije, što ne znači da je ona za vreme prve vlade bila značajno manja. Takav trend će karakterisati čitavo razdoblje Koštuničine vlade, dostižući povremeno alarmantne razmere. Povećanje korupcije potvrđeno je i u izveštaju Svetske banke o oblicima i trendovima korupcije u svim tranzicionim zemljama za period 2002–2005.⁹ Istraživanje pokazuje da su neke zemlje u tranziciji beležile stalan napredak u borbi protiv korupcije. Gruzija, Slovačka, Rumunija, Bugarska i Hrvatska su napredovale u suzbijanju svih istraživanih oblika korupcije, dok su Moldavija, Tadžikistan, Ukrajina i Latvija napredovale samo u nekim pojedinačnim oblicima korupcije. Na drugoj strani su zemlje koje su beležile stalan porast korupcije posle 2002. godine; među tim zemljama se nalaze Srbija, Albanija, Kirgistan i Azerbejdžan. Srbija je zabeležila povećanje »male«, tj. administrativne korupcije (podmićivanje¹⁰) ali je zapažen i fenomen »zarobljene države«, što je okvalifikovano kao »upečatljiva i systemska korupcija« ukorenjena u političkoj korupciji i nekontrolisanoj moći političke elite. Što se tiče »zarobljene države«, kako je definiše SB (tj. kao kupovina zakona u parlamentu), Srbija se nalazi na višim nivoima zajedno s Albanijom, Bosnom i Hercegovinom i Makedonijom.

Percepcije građana Srbije o korupciji poklapaju se sa rezultatima istraživanja Svetske banke. Podaci ispitivanja javnog mnjenja, sprovedenog za potrebe ovog istraživanja (ispitivanje je obavljeno u julu 2006, videti Prilog), pokazuju da građani Srbije misle da je korupcija veoma rasprostranjena i da je porasla poslednjih godina. Na pitanje o proporcijama korupcije samo 3% ispitanika smatra da je mala, 34% je ocenjuje kao priličnu, dok 53% misli da je veoma rasprostranjena. Čak 56% ispitanika smatra da je korupcija porasla u protekle dve godine, dok samo 19% smatra da je smanjena (ostali nisu imali stav). Odgovori na pitanje u kojoj vladi je korupcija bila najveća potvrđuju našu polaznu procenu: 51 posto ispitanika je kazalo da je najveća korupcija bila za vreme Miloševića, 25% je reklo da je sada najveća (odnosi se na period vlade V. Koštunice), 9 procenata smatra da je korupcija bila najviša u vreme vlade koju je vodio premijer Đinđić, dok se svega 5% građana izjasnilo da je korupcija bila najveća za vreme vlade premijera Živkovića.¹¹

Paradoksalno je da uprkos činjenici da je Koštuničina vlada donela značajan broj antikorupcijskih zakona¹² jača partijski uticaj. Politizacija svih institucija i širenje sprege sa tajkunima blokirali su uticaj donetih zakona na realnu veličinu i rasprostranjenost korupcije, bilo tako što su od svog nastanka bili »bušni« ili se nisu primenjivali. Umesto obećanog »legalizma«, Koštuničina vlada se bavila oživljavanjem nacionalističke ideologije, guranjem u prvi plan statusa Kosova i odbijajućim stavom prema hapšenju optuženih za ratne zločine. Angažovanje starih kadrova i poverljivih partijskih ljudi bolje je služilo takvim ciljevima. Jačanje ovakvih trendova i faktičke moći političkih i privrednih elita odrazilo se na pravac kretanja Srbije. Posle ubistva Đinđića i smene njegove vlade (koja je bila okrenuta ka ubrzanom modernizaciji Srbije), sa novom vladom je došlo do promene u prioritetima, pa je i način vladanja postao sličniji starom. To se ogledalo u političko/partijskom srastanju sa policijom, bezbednosnim i obaveštajnim službama, medijima i pravosuđem, te smenjivanju Đinđićevih kadrova i vraćanju starih i poverljivih na položaje u organima bezbednosti i svim

drugim državnim organima. Dok se prva, Đinđićeva vlada, ambiciozno usmerila na to da omogući Srbiji da se što pre integriše u EU,¹³ oduševljenje za proces integracije sa EU je vidno opalo po dolasku na vlast desničarske, klerikalno-nacionalističke partije kakva je Demokratska stranka Srbije i njen lider Vojislav Koštunica. Nenaklonjena zapadnim vrednostima ona je opredeljenje za integraciju Srbije u EU postavila na sporedan kolosek.¹⁴ Vidljive posledice opisanog jačanja partijske države, te porasta sistemske korupcije ogledaju se u korupcionaškim aferama koje su izbijale tokom Koštuničine vlade.¹⁵ To se ogleda i u donošenju novih dekreta; time su se proširile diskrecione metode odlučivanja.¹⁶ Nezavisnost regulatornih institucija je potkopavana, dok neki ključni zakoni nikada nisu stupili u dejstvo. Tako, na primer, stupanje na snagu Zakona o revizorskoj državnoj instituciji i Zakona o ombudsmanu odloženo je bez obrazloženja. Nacionalna antikorupcijska strategija koja je usvojena decembra 2005. još uvek nema institucionalni okvir; još uvek nisu sačinjeni nacrti konkretnih akcionih planova. Konačno, iza navedenih slabosti stajale su dugogodišnje veze između političke i poslovne elite, koje su i dalje jačale, naročito u vladi i vrhovima svih partija koje čine važne vladajuće koalicije (u Beogradu i u drugim većim gradovima). Monopoli javnih preduzeća i povlašćenih privatnih firmi nisu uzdrmani,¹⁷ a privatizacija velikih javnih preduzeća nije otpočela.¹⁸ Ovakvi trendovi naveli su predsednicu Saveta za borbu protiv korupcije Vericu Barać da konstatuje da je nivo korupcije u Srbiji opet na nivou od pre 5. oktobra 2000. Ona je istakla da tokom poslednje tri godine nije bilo revizorske kontrole budžeta Republike Srbije, upozorivši javnost da je Nacionalni investicioni plan (NIP), koji je lansirao ministar finansija Mlađan Dinkić a podržala Vlada, usvojen na koruptivan način – bez zakona za njegovu primenu i kontrolu. Nepostojeće procedure za raspodelu tih sredstva dale su grupi ministara pravo na diskreciono odlučivanje o raspodeli sredstava. Ona je procenila da će korupcija u zemlji značajno porasti ukoliko se primeni NIP.¹⁹ I predsednik Transparentnosti Srbije Vladimir Goati, komentarišući činjenicu da su stranke potrošile više para od dozvoljenog za izbornu kampanju (parlamentarni izbori, januar 2007), ustvrdio je da je »priča o borbi protiv korupcije bušenje rupa u vodi. Ko hoće borbu protiv korupcije mora staviti pod lupu najmoćnije aktere, a to su političke stranke«.²⁰ Nedavni događaji na planu pripreme i procesa usvajanja Ustava Srbije potvrđuju moju početnu hipotezu o državi koju su »zarobile« vladajuće partijske elite. Sredinom septembra 2006. lideri četiri najveće partije²¹ su se bukvalno preko noći dogovorili o predlogu Ustava.²² Bez ijednog dana javne debate, na osnovu odluke partijskih lidera, Skupština je usvojila Nacrt i raspisala referendum za njegovo usvajanje. Čak ni poslanici Narodne skupštine nisu dobili Nacrt, niti su imali priliku da o njemu raspravljaju na sednici na kojoj je usvojen. Građani, nevladine i profesionalne organizacije takođe nisu imali priliku da o njemu raspravljaju. Među rešenjima u Ustavu koja cementiraju moć političkih partija da »okupiraju« državu je čl. 102 po kojem poslanički mandati pripadaju partijama. U njemu se kaže da je poslanik slobodan da »(...) neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika«.²³ Proširena su i poslanička prva na imunitet. Ove i još neke ustavne norme jačaju političku moć partijske elite i njene interese i dodatno degradiraju Skupštinu i odgovornost poslanika prema interesima njihovih birača.²⁴ Javnost je Ustav nazvala »funkcionerskim«. Opravdanost ovakve reputacije Ustava je demonstrirana kada se na dnevnom redu Skupštine našlo donošenje Ustavnog zakona. Partije su napravile »dil« da će glasati za taj zakon samo ako tokom prve sednice nove Skupštine (posle januarskih izbora), budu smenjena dva visoka funkcionera: guverner narodne banke Srbije i poverenik za informacije od javnog značaja.²⁵ Prema ocenama pojedinih stručnjaka, Ustav u pravom smislu reči omogućava *partijskim kadrovima* uzurpaciju narodnog suvereniteta,²⁶ ne sprečava partijski/politički uticaj na sudove, niti predviđa proceduru u pogledu civilne kontrole nad vojskom i policijom. Novi Ustav je »zakucio« partijsko vlasništvo na državu i, indirektno, partije su preuzele suverenitet od građana, pa u budućnosti

može biti još teže da se partije spreče da koriste javne službe i imovinu za svoje privatne i partijske interese, umesto za interese birača i ostvarivanje javne dobrobiti.

II

Partijska država u praksi

U ovom delu studije ćemo analizirati mehanizme koji su u praksi učvrstili uticaj partijske države kao koruptivnog načina funkcionisanja javnog sektora i blokirali razvoj kontrolnih institucija. Ta blokada je tranziciju u Srbiji odvela u čorsokak oligarhijske društvene strukture zasnovane na konvertibilnosti političke i ekonomske moći.

Uočila sam sledećih šest mehanizma »zarobljene države«:

1) Partije u vladajućoj koaliciji dele vlast po vertikali tako što jedna stranka upravlja nad jednim delom vlasti iste sadržine u celini. U javnosti je ovakav način deobe vlasti nazvan »feudalizacijom«. Naime, pod ekskluzivnu kontrolu jedne stranke podvode se sve institucije, imovina i postavljenja koja spadaju u datu oblast upravljanja (finansije, policija, zdravstvo itd.). Svakoj partiji u vladajućoj koaliciji data je kontrola nad delom vlasti bez ikakve kontrole kao da je njen isključivi privatni posed. »Vertikalna podela« vlasti koju je uvela Koštuničina vlada eliminisala je uzajamnu kontrolu koalicionih partnera koja je karakterisala Đinđićevu i Živkovićevu vladu.

2) Drugi mehanizam, povezan s prvim, odnosi se na postavljanje partijskih lidera (predsednika, njihovih zamenika itd.) da upravljaju »ministarstvima–feudima« a da istovremeno *aktivno* obavljaju svoje partijske funkcije. S obzirom da partijski vođa – državni feudalac – ima poslanike u Skupštini koji omogućavaju većinsku podršku vladi, korupcija je praktično ugrađena u način na koji vlada funkcioniše:²⁷ ako bi ministar bio »prozvan« za korupciju, on bi povukao svoje poslanike i vlada bi pala zbog gubitka skupštinske većine.

3) Degradiranje Skupštine i mehanizmi za podmićivanje poslanika s ciljem da se osigura njihova lojalnost omogućavaju donošenje zakona u interesu vlasti i tajkuna. Poslušnost se postiže tako što se poslanicima nude višestruke funkcije, kao što je naimenovanje u upravne odbore javnih preduzeća ili obavljanje izvršnih funkcija u lokalnim i regionalnim vladama, što im omogućuje da imaju više izvora prihoda.

4) Vladajuće partije koalicije imaju ekskluzivno »pravo« da vrše imenovanja u državnoj administraciji, javnim preduzećima, komunalnim preduzećima, institutima, agencijama, fondovima, zdravstvu, socijalnim i kulturnim centrima, studentskim domovima, veterinarskim stanicama, školama, pozorištima, bolnicama, službama za održavanje spomenika i memorijalnih parkova – što sve spada u javna dobra i finansira se iz budžeta. Menadžerski položaji se ne oglašavaju i ne dele prema sposobnostima, što dodatno krnji javni interes i uspostavlja diskriminaciju građana na osnovu partijske pripadnosti.²⁸

5) Odnos između partija (vlasti) i biznisa nije regulisan na transparentan način ni u delu koji se odnosi na finansiranje stranaka. Zakon o finansiranju političkih partija, usvojen 2003, manjkav je u pogledu kontrolnih mehanizama nad stranačkim finansijama, a takav kakav je ne primenjuje se u praksi. Za primenu ovog zakona (kao i za druge zakone iz antikorupcijske oblasti), nedostaje »politička volja«. Među partijama postoji prećutni sporazum da se zakon ne mora primenjivati striktno.²⁹ Sabotaže ovog zakona zamaćuje finansijski uticaj tajkuna na odluke koje donose vladajuće političke stranke u Vladi i parlamentu. Tajkuni utiču i na personalnu raspodelu ministarstava, s obzirom da nisu sve ličnosti podjednako »kooperativne«.³⁰

6) Politički uticaj na pravosuđe i kontrola izvršne vlasti nad Skupštinom, sudovima i javnim tužilaštvom ključni je mehanizam partijske države i raširene korupcije. Partijsko

»zarobljavanje« pravosuđa je toliko obiman i važan predmet istraživanja da nije mogao biti obuhvaćen ovom analizom.

Vlada kao konfederacija partijskih »feuda«

Vlada Vojislava Koštunice (2004–2007) predstavlja koaliciju sastavljenu od četiri partije,³¹ a podela vlasti kao »plena« obavljena je na sledeći način:

| | Poslanici | Ministarstva | Kvote u javnim preduzećima (menadžerske funkcije) |
|--------|-----------|--------------|---|
| DSS | 53 | 10 (11) | 50% |
| G17+ | 34 | 4 (3) | 30% |
| SPO-NS | 22 | 5 | 20% |
| SPS | 20 | – | Kvota DSS |

Raspodela vlasti vrši se na bazi koalicionog sporazuma koji definiše raspodelu ministarstava i procenite funkcija u javnim preduzećima koje svaka vladajuća partija dobija srazmerno broju osvojenih mesta u Skupštini. Drugi deo sporazuma doprineo je porastu korupcije tokom poslednje tri godine. Ovaj aspekt, kako smo već naglasili, nije bio prisutan u prvoj post-Miloševićewoj vladi.³² Svaka koaliciona partija dobija jedan broj ministarstava da njima suvereno upravlja i da angažuje zaposlene. Na taj način svaka vladajuća partija postaje vladar u sopstvenom »feudu«, a vlada funkcioniše kao konfederacija »feuda vlasti«. Ova »holistička« podela vlasti³³ među vladajućim partijama za rezultat ima neodgovornu Vladu, o čemu svedoči porast moći i ovlašćenja pojedinačnih ministara i činjenica da Vlada ne funkcioniše kao tim: premijer ne preuzima odgovornost za Vladu kao celinu i za svako ministarstvo, kao što je bio slučaj u prvoj vladi.

Najjača koaliciona partija (DSS) sa svega 53 poslanika kontroliše 10 ministarstava (plus Ministarstvo odbrane, nakon razdvajanja Srbije i Crne Gore). Ova partija kontroliše postavljenja u dve najmoćnije »institucije vlasti«: unutrašnjim poslovima (Ministarstvo policije i Bezbednosno-informativna agencija) i ekonomskim poslovima (dva ministarstva: jedno za nacionalnu privredu i drugo za međunarodne ekonomske odnose). Ova partija drži i Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo nauke, Ministarstvo obrazovanja i sporta, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Ministarstvo vera i Ministarstvo energije. Kao najjača partija, DSS upravlja najvećim (uglavnom monopolskim) preduzećima, kao što su »Telekom«, JAT ervež, PTT Srbije, JP Transport nafte, JP Službeni glasnik,³⁴ »Galenika«, Yugoimport-SDPR.³⁵

G17 plus je dobio Ministarstvo finansija, Nacionalnu banku Srbije i sve finansijske institucije. Ova stranka je dobila na upravljanje još dva ministarstva: za zdravlje i poljoprivredu. Oba ministarstva imaju ogromnu vertikalnu kontrolu nad postavljenjima na lokalnom nivou širom Srbije, uključujući i veliko monopolsko preduzeće »Srbija šume« koje se često opisuje kao »država u državi«. SPO je dobio Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo za dijasporu, Ministarstvo za kulturu i Ministarstvo za trgovinu i turizam, a NS Ministarstvo za kapitalne investicije. Nova Srbija kontroliše Železnice Srbije i JP Putevi Srbije, dok SPO kontroliše Beogradski sajam i ima svoje kadrove u »Telekomu«, NIS-u, JP Putevi Srbije itd.³⁶

»Konfederacija feuda« predstavlja svojevrzni sistem razmene usluga i interesa između vladajućih partija u koaliciji i njihovih skrivenih finansijera. U taj sistem je ugrađeno međusobno ucenjivanje da će poslanici biti povučeni iz Skupštine ako neki ministar (tj. predsednik partije) bude osumnjičen za korupciju. Ugrađena je i kontrola poslanika koji treba da izglasaju naručene, »tajkunske zakone«: ministri preko kojih ide narudžbina su partijski šefovi poslanika koji odlučuju o njihovom poslaničkom mestu.³⁷ Feudalizovana raspodela vlasti³⁸ korumpira i druge ključne državne ustanove: policiju, obaveštajnu službu,³⁹

finansijske i ekonomske institucije, zdravstvo i isplate iz nacionalnog budžeta. »Šema« omogućava i kombinovanje različitih ministarstva koja su u rukama jedne partije kako bi se uvećala njihova moć. Na primer, Ministarstvo za poljoprivredu dobilo je novo ovlašćenje da kredite daje direktno seljacima, bez transparentne procedure; s druge strane, od Ministarstva finansija (u to vreme potpredsednik G17 plus) dobilo je desetostruko veći budžet u odnosu na ono čime je Ministarstvo ranije raspolagalo. Na taj način je Ministarstvo poljoprivrede dobilo dodatne diskrecione nadležnosti koje su se mogle koristiti za kupovinu političke podrške.⁴⁰ Praksa i mogućnosti koje nekontrolisana vlast u ovakvom aranžmanu omogućava dozvoljavaju zaključak da »feudalizovanu vladu« integriše korupcija.

Primer Ministarstva obrazovanja i sporta

Ovaj prikaz pokazuje rezultate poređenja Đinđićeve (I vlade) i vlade Vojislava Koštunice (II vlade) u pogledu partijskog članstva u vrhu Ministarstva, postavljenih načelnika okružnih odeljenja za obrazovanje i postavljenja u institucijama, preduzećima i odborima koji se bave obrazovanjem. Ovi podaci otkrivaju stepen do kojeg je u ministarstvima profesionalizam zamenjen partijskom selekcijom kadrova.

Partijsko članstvo Ministarstva u prvoj i drugoj vladi

| Položaji | I Vlada | II Vlada |
|-------------------|----------------|------------------------|
| Ministar | GSS | DSS |
| Zamenik ministra | DS | DSS |
| Pomoćnik ministra | Vanpartijski | DSS |
| Pomoćnik ministra | Vanpartijski | DSS |
| Pomoćnik ministra | Vanpartijski | Koalicioni partner DSS |
| Pomoćnik ministra | GSS | nepoznato |

Sastav načelnika okružnih odeljenja za obrazovanje prema partijskoj pripadnosti

| Okruzi | 2000/Ministar/ GSS⁴¹ Načelnici | 2004/Ministri/DSS Načelnici |
|-------------------|--|--|
| Sombor | Vanpartijski | DSS |
| Zrenjanin | - - | DSS |
| Novi Sad | - - | DSS |
| Požarevac | GSS | DSS |
| Valjevo | DS | DSS |
| Kragujevac | Vanpartijski | DSS |
| Niš | GSS | DSS |
| Zaječar | DC | DSS |
| Leskovac | Vanpartijski | DSS |
| Beograd | GSS | DSS |
| Kosovo-Ranilug | Prethodni | DSS |
| Kosovka Mitrovica | - - | Prethodni |
| Čačak | - | DSS |
| Kruševac | - | DSS |

Kada je nova Vlada došla na vlast svi načelnici okružnih odeljenja za obrazovanje koji su postavljeni 2000. otpušteni su (sem jednog na Kosovu). Smena kadrova na ovoj poziciji srednjeg ranga bila je gotovo stopostotna. Svi novonaimenovani načelnici odabrani su isključivo iz partije koja je dominantna u ovom »feudu« (ministar je iz Demokratske stranke Srbije). Pošto je njihov profesionalni ugled bio mnogo manji, ova smena je značila da su ljudi

sa višim kvalifikacijama zamenjeni manje profesionalnim. Kadrovska promena odražavala je i promene u samom radu Ministarstva, jer je započeta modernizacija obrazovanja bila potpuno obustavljena, da bi zatim bila delimično vraćena. Dok je prva vlada krenula u ambiciozne i radikalne reforme obrazovanja, i za to angažovala najpoznatije eksperte, druga vlada je obustavila reforme i najurila modernizatore, da bi oslobodila mesta »pouzdanim« ljudima iz DSS-a.⁴²

Isti tip jednopartijske kontrole može se prepoznati i u svim drugim obrazovnim ustanovama. Centri koje je osnovalo ministarstvo prve vlade, da bi se bavili razvojem i ocenjivanjem kvaliteta obrazovanja, profesionalnom obukom učitelja itd., reorganizovani su a direktori (eksperti i ljudi van partija) otpušteni i zamenjeni manje kvalifikovanim ljudima iz DSS-a. Javna preduzeća koja je osnovalo Ministarstvo, kao što je vrlo profitabilni Zavod za izdavanje udžbenika, data su DSS-u.

Ista partija (DSS) dobila je položaj predsednika skupštinskog Odbora za obrazovanje. Na nižim delovima hijerarhije, sve do direktora škola, zvanična procedura teoretski ovlašćuje školske odbore koje čini devetoro ljudi (troje roditelja, troje zaposlenih u školi, troje iz lokalne vlasti) da izaberu direktora i da odabranog kandidata pošalju ministru na odobrenje. Ali u praksi to nije tako, jer troje ljudi iz lokalne samouprave, koji su partijski kadrovi, u velikom broju slučajeva nameću izbor školskog direktora.⁴³ Upotreba partijskih kriterijuma za naimenovanje direktora osnovnih i srednjih škola širom Srbije dovela je do sukoba između ministra i škola koje nisu želele da prihvate nametnute direktore. Tek kad su škole zapretile štrajkom zbog političkih naimenovanja koja je nametnulo Ministarstvo, uspele su da dobiju bitku za kvalifikovanije i profesionalnije direktore.⁴⁴

Analizirani model »partijskog regrutovanja« nije karakterističan samo za Ministarstvo obrazovanja i sporta ili Ministarstvo finansija o kojem će tek biti reči.⁴⁵ Istraživanje pojedinačnih naimenovanja na mesta direktora na lokalnom nivou od strane centralne vlasti (u školama, bibliotekama, kulturnim centrima itd.) govori o tome da nepartijski kandidati nemaju gotovo nikakve šanse da dobiju direktorsko mesto u institucijama na lokalnom nivou.⁴⁶ Analiza nekih individualnih slučajeva pokazala je da čim jedna partija »osvoji« neko ministarstvo lokalni partijski funkcioneri počinju da insistiraju kod partijskih štabova da dobiju vodeće pozicije u odnosu na druge kandidate na konkursu. Partijska administracija priprema predmet za predsedništvo partije kako bi uticalo na svoje ministre da naimenuju »naše ljude«.

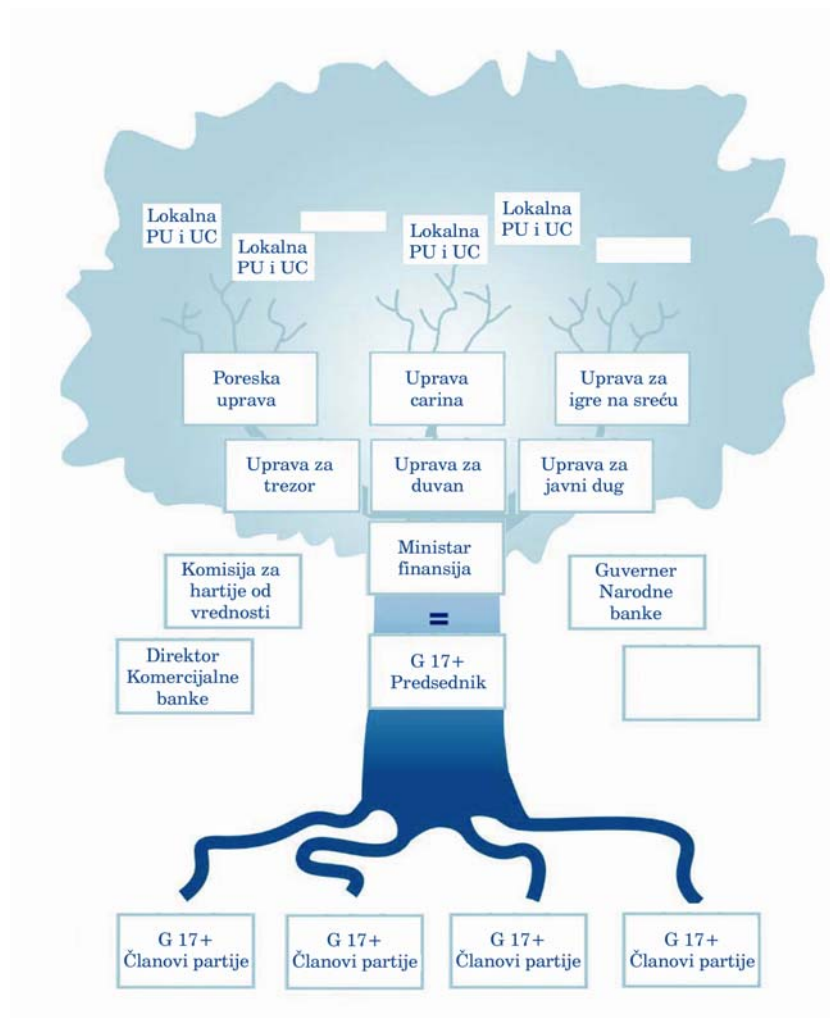
Opisana i raširena praksa prema kojoj se »partijskom kandidatu« daje gotovo apsolutna prednost za profesionalna rukovodeća mesta marginalizovala je fer konkurenciju i profesionalizam u nadmetanju za leaderske pozicije. Time što se sprečava konkurencija i smanjuje profesionalizam korupcija dobija zaštitu u okviru političke/partijske hijerarhije i rukovodećih pozicija u Vladi. Ovo pravilo ima opšti karakter i primenjuje se u svim ministarstvima i na svim administrativnim položajima, na okružnom nivou, zatim i u institucijama i preduzećima – sve do nivoa lokalne vlasti.⁴⁷

Primer Ministarstva finansija

Da bih pokazala partijski način funkcionisanja ministarstava, pored Ministarstva za obrazovanje i sport, analizirala sam i Ministarstvo finansija i institucije javnih finansija. Stranka G17 plus je dobila sve položaje koji se tiču finansija. Ministar finansija je i aktivni predsednik G17 plus. Ispod svog mesta ministar je imenovao »pouzdan« saradnike i partijske drugare. Izvršna odeljenja koja su u sklopu Ministarstva, kao što su Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za igre na sreću, Uprava za sprečavanje pranja novca itd. su pod partijskom kontrolom G17 plus (videti sliku 2). Na oko 90% svih pozicija postavljenja su obavljena prema partijskim kriterijumima tj. članstvu u G17 plus. Ista partija je rasporedila svoje partijske kadrove u najkrupnije finansijske institucije koje bi morale da budu nezavisne od

političkog i vladinog uticaja. Najvažnija među njima je Narodna banka Srbije⁴⁸; isto važi za šefove Komercijalne banke, Komisije za hartije od vrednosti, Zavoda za statistiku, Nacionalne korporacije za osiguranje kredita, Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA), Agencije za privatizaciju⁴⁹ itd., svi su članovi G17 plus. U ovom, na korupciju osetljivom sektoru, došlo je do isprepletenosti partijskih i državnih funkcija, kako onih čiji je karakter u potpunosti izvršni,⁵⁰ tako i onih koje bi morale biti nezavisne. Sem horizontalne partijske vladavine u institucijama centralne vlasti, ova partija takođe upravlja i vertikalno putem postavljenja šefova lokalnih poreskih uprava, carinskih odeljenja i drugih lokalnih administrativnih jedinica. Postupak postavljenja na lokalnom nivou uključuje predloge lokalnih partijskih organizacija. U praksi, zapošljavanja šefova lokalnih poreskih uprava, carine itd., ne objavljuju se javno i o njima se ne raspravlja zvanično. U praksi je postupak takav da lokalni partijski odbori iz svojih redova regrutuju šefove lokalnih administrativnih jedinica širom Srbije a njihova postavljenja potpisuje ministar.⁵¹ Tako se krug zatvara od vrha do dna državne hijerarhije u skladu sa partijskom pripadnošću. Oko 90% šefova administrativnih lokalnih jedinica Ministarstva u poreskoj ili carinskoj upravi su postavljeni iz redova G17 plus.

Slika 2: Stablo feuda G17 plus⁵²



U praksi, horizontalno i vertikalno, sve finansijske branše i tokovi novca su pod kontrolom jedne partije, bez unutrašnje ili spoljašnje kontrole, i bez nadmetanja za postavljenja. Dve hijerarhije – partije i države – preklapaju se. To je način na koji funkcioniše zatvoreni sistem »feuda«.

Javna preduzeća

Oko 50% preduzeća i dalje je u vlasništvu države ili ima mešovitu državnu, »društvenu« i privatnu imovinu. Ukupno uzev, 40% ukupne radne snage radi u nereformisanoj privredi. Najvažniji aspekt partijske države je »zaposedanje« javnih preduzeća. Njima upravljaju isključivo partije iz vladajuće koalicije. Javna imovina je time pretvorena u »partijsku imovinu« i njome se upravlja u partijskom interesu. A reč je o ogromnoj vrednosti koja je partijski »zarobljena«. Upravu nad 17 najvećih preduzeća koju je osnovala Vlada Srbije vrše partije koje sačinjavaju vladajuću koaliciju na nacionalnom nivou: članovi upravnih odbora, predsednici i direktori se sabiraju i prema sistemu kvota dele među partijama vladajuće koalicije koje odlučuju o postavljenjima na upravljačke pozicije bez kontrole javnosti kao da su kompanije u njihovom sopstvenom vlasništvu. Sva druga javna preduzeća – njih oko 500 – nalaze se u rukama vladajućih koalicija na lokalnim nivoima (videti antrfile⁵³).

Antrfile

Državno vlasništvo nad javnim preduzećima još uvek je veliko delimično i zbog otpora političkih partija da izgube »vlasništvo« nad tako izdašnim resursima. Prema podacima Narodne banke Srbije za 2004. godinu (podaci za 2005. još nisu objavljeni), finansijske izveštaje je podnelo 521 javno preduzeće s ukupno 190.000 zaposlenih (tj. 16% radne snage Srbije). Vrednost njihovog kapitala iznosi oko 932 milijarde dinara, a njihovi kolektivni gubici 21 milijardu dinara. Sedamnaest javnih preduzeća u vlasništvu Republike Srbije imalo je bruto prihod od 713,21 milijardi dinara, što čini 18,7 procenata ukupnog prihoda privrede Srbije. Neto profit profitabilnih preduzeća iznosio je 32,59 milijardi dinara, što je dvostruki iznos zarađen u 2004. Ukupni gubici preduzeća koja su izgubila novac bio je 33,24 milijarde dinara, što je 15,8% ukupnih gubitaka u privredi Srbije. Ove brojke ne bi trebalo da prikriju činjenicu da je 45,8% ukupnog kapitala i 43,5% privrednih resursa Srbije koncentrisano u 17 javnih preduzeća. Ako ovaj kapital proizvodi samo 18,7% ukupnog prihoda privrede, zaključak o produktivnosti javnih preduzeća ne može biti pozitivan. Ova preduzeća zapošljavaju 11,4% ukupne radne snage. Njihove plate su po pravilu veće od prosečnih jer iznose 16,7% bruto izdataka za plate svih zaposlenih u Srbiji. Ova razlika u platama je skoro u potpunosti vezana za najviša rukovodeća mesta.

Brojni indikatori govore o tome da se rukovodioci u javnim preduzećima ne postavljaju prema sposobnosti, iskustvu i kvalifikacijama, niti su menadžeri odgovorni za rezultate. Ukoliko Vlada želi da drži cene na niskom nivou, stvarajući gubitke, menadžeri i UO koje ona postavlja moraju se toga pridržavati. To je slučaj, recimo, sa cenama struje koje su niže nego u ostatku regiona.⁵⁴ Opravdanje za niske cene struje (ili drugih cena) poziva se na socijalne argumente i niske plate stanovništva. Niske cene takođe služe i za prikazivanje nominalno niže inflacije. Ali niske cene koriste i interesima firmi koje su povezane s partijama a koje prodaju struju u inostranstvu. Ovakve diskrecione odluke o cenama u javnim preduzećima mogu doneti ogroman profit tajkunima koji finansiraju partije vladajuće koalicije. S obzirom na to da su javna preduzeća uporište političke moći vladajućih partija, ona se koriste na različite načine. Koristi za partiju uključuju upotrebu preduzeća za zapošljavanje članova partije i za nagrađivanje partijskih funkcionera za njihovu lojalnost ekstraprihodom od direktorovanja ili članstva u upravnim odborima. Partije takođe mogu dobiti direktne usluge, kao što je publicitet za svoje kampanje, objavljivanje časopisa i propagandnog materijala, davanje poklona socijalno ugroženim u ime partije i upotrebu zaposlenih u tim preduzećima za kampanju od vrata do vrata pod pritiskom otpuštanja. Javno vlasništvo služi i za kontrolisanje medija. Na primer, Elektrodistribucija Srbije je kupila 14% akcija dnevnih

novina *Politika* koristeći javni novac kako bi Vlada zadržala kontrolu nad novinama.⁵⁵ Vlada ima kontrolu nad javnim preduzećem Radio-televizija Srbije (RTS), iako bi ono trebalo da bude informativni javni servis.⁵⁶ Na nešto drugačiji način Vlada kontroliše *Večernje novosti*, najpopularnije dnevne novine, sprečavajući nezavisnu osobu da kupi većinski paket⁵⁷ i postavljanjem šefa vladine Kancelarije za saradnju sa medijima u UO *Večernje novosti*.⁵⁸ Štaviše, prodate su tajkunima bliskim Vladi i vladajućim partijama. Na lokalnom nivou vladajuće partije kontrolišu javne medije. Najskoriji drastičan slučaj bio je raspuštanje uređivačkog odbora nedeljnih novina u Zrenjaninu. To je uradila Koštuničina DSS, koja je preuzela kontrolu nad opštinom.⁵⁹

»Pravo« na imenovanje direktora i upravnih odbora nije predmet bilo kakve javne kontrole u pogledu upotrebe sredstava iz kojih se dele plate za upravni odbor. Ne postoji ni nezavisna spoljna revizija stvarne situacije u preduzeću.⁶⁰ Na pitanje o platama najviših menadžera i članova UO direktori javnih preduzeća odbijaju da daju odgovor, govoreći da je to »tajna«, čak i kada je intervenisao poverenik za informacije od javnog značaja. Istraživanje plata u javnim preduzećima pokazuje da prosečna zarada zaposlenih nije značajno veća od one u drugim preduzećima. Prihodi su mnogo veći samo za vrhove hijerarhije – upravne odbore, direktorske i savetničke funkcije; pojedinci na direktorskim funkcijama primaju više od 500.000 dinara mesečno.⁶¹ Prihodi članova upravnih odbora razlikuju se od preduzeća do preduzeća, ali mogu biti dva ili tri puta veći od prosečne plate. Treba računati da je korist od takve funkcije velika jer ona nije radno mesto, nego položaj koji se može zauzimati uz redovan posao i/ili druge položaje.

Upravni odbori koje su imenovala partije ne vrše svoju ulogu kontrole i nadzora nad poslovnim rezultatima kompanije i rada u korist javnog interesa. Njihov je zadatak da »zažmure« kad je reč o poslovanju javnog preduzeća. Zato se javna preduzeća mogu smatrati leglom korupcije i gubitka javnog novca. Ovo se može promeniti samo privatizacijom. MMF smatra da će prave reforme početi tek onda kada javna preduzeća (najčešće monopoli) uđu u adekvatno koncipiran i kontrolisan proces privatizacije, odnosno konkurencije.

Lokalni nivo: primer Novog Sada

Novi Sad je izabran u ovom istraživanju kao pojedinačan primer koji će pokazati vezu između partijske pobede na izborima i kadrovskih promena u opštinskom/gradskom javnom sektoru. Ovaj grad je dobar primer ove veze jer je Srpska radikalna stranka pobedila na poslednjim izborima 2004. godine (sa dva koaliciona partnera: Socijalističkom partijom Srbije i Demokratskom strankom Srbije) nakon što je Demokratska stranka sa svojim koalicionim partnerima upravljala gradom prethodnih osam godina. Radikali su dobili 35 odbornika u Gradskoj skupštini i sa svojim koalicionim partnerima su dobili većinu od 42 predstavnika (od ukupno 78 članova skupštine).

Kao što je pokazano na nacionalnom nivou, »zarobljavanje« države na svim pozicijama javnih službi je model koji se primenjuje i na lokalnom nivou. U stvari, na tom nivou je mnogo uočljivija deoba javnog sektora kao »partijskog plena« jer se u manjim sredinama lakše vidi kako izabrani predstavnici građana dobijaju posao u javnim preduzećima i kako nepotizam funkcioniše zajedno sa favorizovanjem partijskih drugara (»kronizam«). Mehanizmi partijske države su lokalno uočljiviji i zato što je socijalna i ekonomska kriza veća u manjim mestima i siromašnijim opštinama; u njima dolazi do dramatične raspodele »partijskog plena« i velike nestabilnosti usled ucena i inačenja ko će koliko dobiti. Gotovo se svakodnevno može pratiti u štampi kako u pojedinim opštinama odbornici ucenjuju dobitkom u javnom sektoru da bi prihvatili formiranje vlade, ili kako ruše opštinsku vladu i traže uvođenje privremene uprave koju sprovodi republička vlada, da bi došlo do nove partijske raspodele javnog sektora.

Struktura gradske vlasti

| Vlada/sekretarijati | Gradsko veće 2004– | Gradsko veće 2000–2004 |
|---------------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Gradonačelnik (bira se neposredno) | SRS | LSV ⁶² |
| Gradski arhitekta/urbanizam | Kvota SRS | LSV |
| Gradski menadžer | SRS | – |
| Budžet i finansije | SRS | DS |
| Komunalne aktivnosti | SRS | DS |
| Saobraćaj | SRS | LSV |
| Socijalna zaštita | SRS | GSS |
| Sport | SRS | DS |
| Životna sredina | SRS | – |
| Kultura | SRS | LSV |
| Obrazovanje | SPS | Refor. par. Vojvodine |
| Privreda | SPS | RP/Vojvodine |
| Uprava i pravni poslovi | SPS | DS |
| Zdravstvo | Narodna dem. stranka | GSS |
| Informisanje | – | Socijaldemok. partija |

Tabela pokazuje strukturu vlasti prema partijskoj raspodeli »ministarstava« i pozicija u lokalnoj vlasti. Ona pokazuje da je došlo do stopostotne promene posle lokalnih izbora: jedna partija (koalicija) ulazi u lokalnu vladu i preuzima javne funkcije; posle sledećih izbora dolazi nova »armija« da preuzme sve pozicije svojih prethodnika. To takođe pokazuje da je profesionalizacija funkcija na lokalnom nivou niska i da su gubici za građane zbog kadrovskih »igranki« koje partije sprovode postale veoma skupe.⁶³

Trošak u smislu upravljačkih sposobnosti je ogroman. Čim jedna administracija stekne znanje i iskustvo u vođenju zdravstva, obrazovanja itd. biće već prvom prilikom, nakon sledećih izbora, izbačena i smenjena. Stotine ljudi koje je postavila Demokratska stranka pre poslednjih izbora moralo je da nađe novi posao,⁶⁴ isto će se dogoditi i sa radikalima kada izgube izbore i nova koalicija dođe na vlast u Novom Sadu. Bez uspostavljanja profesionalnih kriterijuma u lokalnom javnom sektoru investicije i obuka lokalnih kadrova su potpuno uzaludni. Pošto su lokalna vlast i usluge najbliži potrebama građana, praksa *totalne politizacije lokalnih funkcija* je razorna za javni interes, kao da lokalne vlade postoje samo zato da bi zapošljavale partijske kolege, porodicu i prijatelje.

Opis smene vlasti u Novom Sadu sažet je na osnovu sledećih činjenica:⁶⁵

- od 42 izabrana člana Skupštine 24 je dobilo posao u javnim preduzećima na pozicijama direktora i na profesionalnim mestima. Tri članice Gradske skupštine izabrane sa liste DS napustile su svoju partiju i pridružile se radikalskoj većini iz porodičnih razloga (da bi zaštitile svoje muževe od gubitka direktorskih položaja koje su zauzimali u prethodnoj raspodeli upravljačkih pozicija u javnim preduzećima);
- tokom prvih 13 meseci vladavine radikala 965 ljudi iz njihove partije je zaposleno u javnim i komunalnim preduzećima (dok je DS zaposlila 654 ljudi tokom osam godine svoje vlasti). Mnoga zaposlenja bila su zasnovana na nepotizmu (porodične i prijateljske veze), što je izazvalo brojne javne skandale. Gradonačelnica Novog Sada reagovala je na skandale u vezi s nepotizmom izdavanjem specijalnog saopštenja »da je ona protiv nepotizma i konflikta interesa, da poziva postavljena lica da pokažu javnu svest i napuste pozicije koje su stekli na tako nemoralan način«. Ali, ništa se nije promenilo. Sve »nemoralne pozicije« su opstale u rukama porodičnih članova, partijskih drugara, rođaka i prijatelja;⁶⁶
- više od 30 ljudi bez potrebnih obrazovnih kvalifikacija je preko porodičnih i partijskih veza dobilo zaposlenje u gradskoj administraciji, na vodećim položajima. Radna mesta su bila u

javnim i komunalnim preduzećima (ima 15 takvih preduzeća pod upravom grada i ona su u rukama vladajuće koalicije) i u institucijama kulture, urbanizmu, muzejima, školskim odborima, razna direktorska mesta itd.;

- svi radikali i njihovi koalicioni partneri (DSS i SPS), koji su među sobom podelili javna preduzeća, ignorišu prethodnu praksu da predsednici upravnih odbora javnih preduzeća (i institucija) i predsednici nadzornih odbora moraju biti iz različitih partija. Ova praksa je omogućila da se uspostavi elementarna interna kontrola. Sada su i predsednici upravnih odbora i predsednici nadzornih odbora iz iste partije;
- dramatično snižavanje kvalifikacionih kriterijuma za one koji se postavljaju na funkcije u preduzećima dovelo je do ogromnih gubitaka koji moraju biti pokriveni iz gradskog budžeta. Finansijski izveštaji javnih preduzeća pokazuju da su ona stvarala sve manje i manje profita. Gradsko saobraćajno preduzeće imalo je pet puta veći gubitak nego u 2004. godini (kada su radikali došli na vlast), dok je najveće preduzeće (Sportski centar Novi Sad – SPENS) pretrpelo gubitke po prvi put u svojoj istoriji. Gradska skupština usvojila je reviziju budžeta prema kojoj je odobreno dodatnih 750 miliona dinara subvencija za gradska preduzeća. To znači da se više od polovine gradskog budžeta koristi za subvencionisanje javnih preduzeća;⁶⁷
- plate direktora javnih preduzeća povećane su do takvog nivoa da su 44 direktora javnih preduzeća i ustanova (kao i njihovi savetnici i zamenici) bili na listi milionera Novog Sada. Direktor Javnog saobraćajnog preduzeća koje je imalo najveći deficit ima najveću platu, drugi na listi je direktor Instituta za građevinarstvo Novi Sad, treći je direktor Poslovnog prostora, i tako dalje. Svi direktori sa najvećim platama su visoki funkcioneri SRS a neki među njima su i poslanici u Narodnoj skupštini.⁶⁸

Da zaključim, podaci za grad Novi Sad pokazuju da je »partijska država«, i njeni feudalni mehanizmi koje su instalirale vladajuće partije, radila na lokalnom nivou na vidljiviji i arogantniji način; ona je ozbiljno korumpirala javni sektor na uštrb građana i njihovog javnog interesa.

III

Degradacija poslanika i parlamenta

Proporcionalni izborni sistem na republičkom i lokalnom nivou doprineo je da ojačaju vrhovi vladajućih partija koji ne samo što sastavljaju liste kandidata za skupštine na svim nivoima, nego odlučuju i o tome koji će kandidati ući u skupštine.⁶⁹ Ovo pravo partija je važan koruptivni mehanizam partijske države koji je zakonom dozvoljen. Štaviše, oni koji su odabrani da uđu u Narodnu skupštinu obavezni su da potpišu blanko ostavke pre nego što dobiju poslanički mandat. Ovo je postalo nelegalni »izum« partija. Blanko ostavke stoje kod partijskih lidera koji su *istovremeno i ministri* koji prema potrebi mogu da ih aktiviraju, pa se postavlja pitanje kako poslanici mogu da kontrolišu i ministre, odnosno svoje partijske šefove. Ako je poslanik nelojalan ili ne glasa prema instrukcijama njemu/njoj se oduzima mandat i izbacuje se iz Skupštine. Dok je potpisivanje blanko ostavki i ranije bilo praksa, one su po prvi put zaista bile primenjene u praksi tek za vreme Koštuničine manjinske Vlade.⁷⁰ Takva praksa je nezakonita. Ustavni sud, odgovarajući na žalbe Koštuničine Demokratske stranke Srbije kojoj su tada bili oduzeti mandati, odlučio je 27. maja 2003. da mandat pripada pojedinačnom poslaniku, uspostavljajući time princip »nezavisnog mandata«. Ova odluka je ograničila moć partije, ali je otvorila mogućnost zloupotrebe mandata, kao što je »trgovina mandatima«. Mandati su kupovani, kada je to bilo potrebno, bilo da bi se održala vladina većina u Skupštini ili kada bi opozicija pokušala da na taj način obori vladu. Međutim, iako svi slučajevi »neposlušnosti« ne spadaju u »trgovačku kategoriju«, nego su izražavali i

samostalne procene poslanika o tome kako da glasaju za predložene zakone,⁷¹ nezakonito izbacivanje poslanika je već postalo »metod« koji koristi vlada (u kojoj sede šefovi stranaka) da bi obezbedila svoju većinu i sastav Skupštine. »Metod« je sproveden kroz Administrativni odbor skupštine koji je sastavljen od predstavnika vladajućih partija.⁷²

Venecijanska komisija je u pogledu izbornog zakonodavstva Srbije sugerisala da ono treba da se promeni kako bi bilo jasno da (a) mandati pripadaju pojedinačnim poslanicima, i (b) partije i koalicije moraju unapred objaviti redni broj kandidata koji će ući u Skupštinu sa liste, čime bi im se oduzela mogućnost da posle izbora odlučuju koji kandidati će dobiti mandate.⁷³

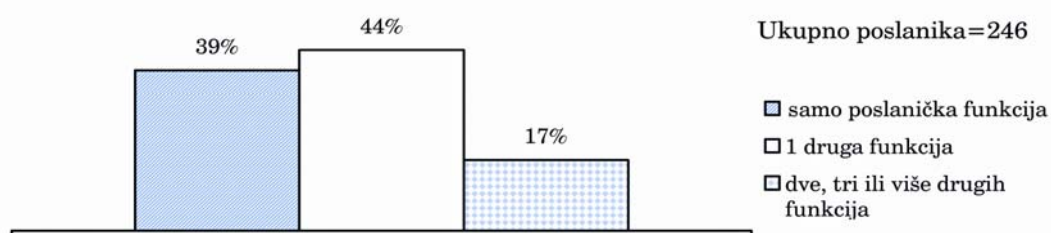
Prema sadašnjoj praksi, građani nikad ne znaju za koga glasaju. Ali, umesto da stranke podrže predložene reforme izbornih zakona, novi Ustav je potvrdio da mandati pripadaju partijama. Tako je i Ustav otežao eliminisanje koruptivnih mehanizama iz Narodne skupštine Srbije.

Da bi se betonirala njihova poslušnost poslanici su korumpirani dobijanjem novca za putovanja koja nisu obavljena i za sastanke skupštinskih odbora kojima nisu prisustvovali.⁷⁴

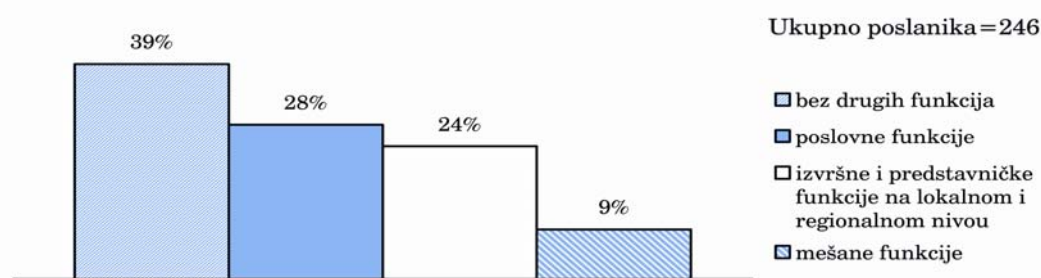
Ali glavni mehanizam podmićivanja ležao je u mogućnosti poslanika da akumulira funkcije: poslanici mogu biti istovremeno gradonačelnici (ili predsednici opština), predsednici regionalnih vlada⁷⁵ ili članovi lokalnih vlada (»saveta«) i biti članovi upravnih odbora fondova ili agencija. Kao članovi skupštine oni mogu biti birani na svim drugim nivoima (grada i pokrajine). Mogu biti poslovni savetnici, rukovodioci gradova i biroa i članovi upravnih odbora, predsednici ili direktori javnih preduzeća. Jedino ograničenje koje za poslanike predviđa Zakon o sukobu interesa (usvojen aprila 2004) jeste da ne mogu držati više nego jedno mesto u UO javnih preduzeća. Prema istom zakonu, poslanici imaju izričito pravo da zadrže svoja upravljačka prava u drugim poslovnim firmama ukoliko to ne utiče na njihovu javnu funkciju i njihovo nepristrasno i nezavisno delovanje.⁷⁶

Obavljanje većeg broja funkcija omogućuje poslanicima da imaju nekoliko izvora prihoda (videti grafikon 1). U grafikonu 1 se vidi da 61% poslanika ima druge funkcije, od kojih 44% ima više od jedne, a 17% obavlja dve ili više funkcija. Dobijanje najlukrativnijih funkcija u javnom preduzeću je moguće samo na osnovu odluke predsednika partije. Što bogatije javno preduzeće neko dobije to će on/ona dobiti veći prihod članstvom u upravnom odboru.

Grafikon 1: Višestruke funkcije poslanika



Grafikon 2: Višestruke funkcije poslanika prema sadržini



Identifikovala sam 23 pojedinačna poslanika koji imaju 4 javne funkcije; 17 gradonačelnika su poslanici. Kada je nekima od partijskih lidera postavljeno pitanje o razlozima za akumulaciju funkcija odgovor je bio da gradonačelnici i predsednici opština, direktori gradskog građevinskog zemljišta i drugih ustanova žele da budu poslanici zbog uživanja imuniteta. Drugi razlog za akumulaciju funkcija potiče od oligarhijske strukture u partijama: lakše je kontrolisati mali broj ljudi nego širu grupu u slučaju disperzije funkcija. Identifikovali smo i poslanike koji vrše sve predstavničke funkcije (gradovi, pokrajine) ispod nivoa Narodne skupštine. Oslobođeni strogih ograničenja prema Zakonu o sukobu interesa (Ustav je uveo neka ograničenja, na šta smo ukazali, ali nije presekao veze poslanika i privrede), uživajući široko definisan imunitet, zaštićeni partijskim vrhom kojem su odgovorni, kao i isključivanje individualne odgovornosti prema građanima i kontaktima s njima, poslanici u tako ustrojenom parlamentu predstavljaju važan mehanizam partijskog »zarobljavanja države« i faktor su sistemske korupcije.

Zakon o sprečavanju sukoba interesa trebalo bi da služi sprečavanju gomilanja funkcija u rukama visokih javnih službenika, funkcionera i poslanika. U kratkom roku u kojem deluje Zakon o sprečavanju sukoba interesa (stupio je na snagu januara 2005) tek je uspeo da inicira svest o sukobu interesa, jer taj standard pri obavljanju javnih funkcija u Srbiji nije postojao. Propisi o sukobu interesa trebalo bi da služe uspostavljanju standarda za obavljanje javnih funkcija, stvaranju poverenja građana u državne institucije, i da sprečavaju nagomilavanje funkcija koje po pravilu vodi koncentraciji moći u društvu i degradaciji javnog interesa. Kada javni funkcioneri nastupaju u više javnih uloga oni ne mogu da ispune zahteve nijedne od njih, nanoseći time štetu javnom interesu.⁷⁷ Ipak, ovaj zakon nije ispunio svoja antikoruptivna očekivanja, najviše zbog toga što nisu obuhvaćene mnoge javne funkcije podložne korupciji, kao što su pozicije u sudovima, tužilaštvima, policiji, carini, poreskoj upravi, obaveštajnim i bezbednosnim organima, zatvorima, zdravstvenim i socijalnim fondovima i mnoge druge važne funkcije.⁷⁸ Ovaj važan standard mimoišao je poslanike, o čemu svedoče podaci našeg istraživanja.

IV

Regulatorne ustanove i antikorupcijska politika

U ovom delu studije ćemo analizirati antikorupcijsku politiku Srbije u onom njenom delu koji se odnosi na ograničavanje političke moći, proterivanje partijskog interesa iz državnih organa i razbijanje sprege između partijskih i poslovnih elita. Pozitivna antikorupcijska politika teži da uspostavi transparentnu i odgovornu vlast (»dobro upravljanje«) u šta spada: 1) profesionalizacija državne administracije koja podrazumeva raspodelu rukovodećih položaja u javnom sektoru prema sposobnosti, kvalifikaciji i javnoj proceduri pri izboru državnih činovnika; 2) nezavisno revizorsko telo koje kontroliše budžetske troškove i nadzire trošenje novca poreskih obveznika (ova institucija bi trebalo da kontroliše sve javne budžete, uključujući Narodnu banku Srbije, upravljanje u javnim preduzećima i političkim partijama⁷⁹); 3) institucija ombudsmana i agencija za borbu protiv korupcije; 4) široka mreža regulatornih institucija i nadzornih odbora koji jačaju sposobnost društva da spreči politizaciju državnih organa i medija i 5) nezavisno pravosuđe i civilna kontrola policije i vojske. Efektivna zakonska poboljšanja potrebna su i u oblastima slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, eliminaciji sukoba interesa (to sam već komentarisala), promociji slobodne konkurencije i finansiranju političkih partija. Takva poboljšanja su naročito važna u

pravosuđu čija politizacija raste jer reforme sudstva nisu započete. Isto se odnosi i na aparate vlasti (policija, bezbednosne službe, vojska) čija reforma takođe nije započela.

Srbija je počela da uspostavlja elemente *dobrog upravljanja*, ali njena politika nije bila odlučna i rezultati su više nego skromni. Prema jednom istraživanju, koje je obuhvatilo antikorupcijsko zakonodavstvo, vladavinu prava, nadzorne i kontrolne mehanizme, javnu administraciju, odgovornost svih grana vlasti, izbore, civilno društvo i medije, Srbija se među 43 zemlje, sa indeksom 64 koji označava slabu razvijenost, našla na nivou Rusije (63) i Meksika (65). Lošiji indeks imaju Crna Gora (58) i Jermenija (58), a iznad Srbije su Bugarska (80), Gruzija (78), Argentina (79) i Indija. Srbija je dobijala pozitivne ocene za sektor civilnog društva (dobro razvijeno), izborni sistem (umereno razvijeno), vladavinu prava (umereno razvijena). Loše ocene Srbija je dobila za kontrolne i nadzorne mehanizme i odgovornost svih grana vlasti (veoma slaba ocena), a izuzetno lošu ocenu je dobila za javnu administraciju (svega 30 poena).⁸⁰

Savremene regulatorne institucije, koje se nazivaju »četvrtom granom vlasti« u zemljama EU, u Srbiji su stvarane s ozbiljnim manama zbog toga što se partijski interes širio i na njih. Regulatorne institucije su u Srbiji bile potrošene (odnosno politički »probušene«) od samog koncipiranja do načina njihovog funkcionisanja. Njihov ugled je od samog početka bio doveden u pitanje; kršen je zakon već kod izbora članova regulatornih tela. Najtipičniji takav slučaj je Republička radio-difuzna agencija (RRA), čiji su članovi izabrani protivzakonito, što se odrazilo na njen rad i raspodelu nacionalnih frekvencija televizijskim kućama i radio-stanicama tokom 2006. godine. Bolju sudbinu nije doživela ni Republička agencija za telekomunikacije – Ratel, o čemu je detaljno pisao list *Republika*.

Drugi manje poznati primeri »agencijske nezavisnosti« tiču se politike u oblasti konkurencije i »antimonopolske komisije«. Zbog ogromne dominacije monopola i nedostatka konkurencije Srbija je dobila najnižu ocenu – 1 za politiku konkurencije.⁸¹ U većini slučajeva javna preduzeća drže monopole. Privatne firme su preko političkih veza dobile privilegije kako bi izbegle tržišnu utakmicu. One su sticane kupovinom zakona, pa čak i naručenim hapšenjima preko veza u Vladi.⁸² Da bi se zaustavili monopoli i pospešila konkurencija prošle godine je usvojen Zakon o zaštiti konkurencije. No, ni ovaj zakon neće biti delotvoran zbog svojih očiglednih nedostataka: on ne kažnjava dominaciju na tržištu već samo »zloupotrebu takve pozicije na osnovu 'razumne diskrecione procene'«.

Indikativna je priča o stvaranju specijalizovane Agencije za borbu protiv korupcije, koju Srbija treba da formira u skladu sa međunarodnim konvencijama (UN i Saveta Evrope). Prvi nacrt specijalizovane agencije za borbu protiv korupcije sačinjen je 2002. godine (u saradnji sa OECD i Savetom Evrope), dok je tek nedavno (oktobar 2006) javnost saznala da je Vlada pripremila predlog zakona o agenciji, ali predlog zakona nije stavljen na dnevni red prethodnog saziva Skupštine. Onoliko koliko je u javnost dopirala priča o formiranju agencije za borbu protiv korupcije tekla je propaganda za ukidanje dve postojeće institucije za borbu protiv korupcije – Saveta za borbu protiv korupcije pri Vladi Republike Srbije i Republičkog odbora za sprečavanje sukoba interesa. Agencija nije napravljena, ali su ove dve institucije postale ugrožene.

Jedan od važnih antikorupcijskih zakona koji je nedavno stupio na snagu – Zakon o državnim službenicima – trebalo je da uvede kriterijume za profesionalizaciju državne uprave. Samo donošenje zakona i njegovo stupanje na snagu (jul 2006) jeste korak napred (zakon predviđa da mesta pomoćnika ministra postanu profesionalna rukovodeća mesta i da se moraju javno oglašavati), ali je primena zakona potpuno izigrana. Nasuprot namerama zakona, u praksi je došlo do terora vlasti i politike nad profesionalizacijom državne uprave. Na kraju mandata ove Vlade, kada je bilo jasno da će izbori biti raspisani, teror politike nad profesionalizmom iskazao se u masovnim imenovanjima na stalna rukovodeća mesta u državnoj upravi za kadrove koji su primljeni po partijskoj liniji. Tokom novembra 2006.⁸³ u novinama su se pojavili konkursi za pomoćnike ministra i druge visoke administrativne položaje.⁸⁴ Namera je

bila da se sopstveni partijski kadrovi preobrate u »profesionalne državne činovnike« i ostave u nasleđe novoj vlasti. Ova ujdurma vladajućih partija rečito govori o tome da se državna uprava smatra glavnim »partijskim plenom«. Za Veberovu »racionalnu birokratiju«, koja predstavlja temelj moderne države, očito nema mesta. Do takve promene može doći samo ako Srbija napreduje na putu ka evropskoj integraciji. Mada ni to nije garancija da će se proces profesionalizacije državne administracije uspešno završiti.⁸⁵

Zakon o finansiranju političkih stranaka

Ovaj zakon je važan zato što bi trebalo da onemogući pozadinske veze između partijskih vrhova i tajkuna. Ova netransparentna veza je vladajuće stranke pretvorila u centre moći i korupcije. Zakon o finansiranju stranaka, usvojen 2003. godine, nije opravdao očekivanja tj. nije raskinuo netransparentnu povezanost stranaka sa biznisom, koja je postala tradicija u Srbiji još od uvođenja višepartijskog sistema (1990). Vlada i partije dobijaju finansijsku podršku kroz priloge velikog kapitala i dobro je znana javna »tajna« da tajkuni finansiraju sve velike partije. Po zakonu, individualne donacije su zvanično ograničene za redovno funkcionisanje političke partije na 10 prosečnih plata za fizička lica (za kalendarsku godinu cifra doseže do 2.600 evra), i 100 prosečnih plata za organizacije (što doseže do 25.000 evra). Za izborne kampanje limit za donacije je određen prema visini fondova iz budžeta (za poslednje izbore za ličnosti su donacije mogle iznositi 323.000 dinara a za firme 1.200.000). Svaki doprinos mora biti registrovan u poslovnim knjigama partije, a anonimne donacije su zabranjene. Međutim, u praksi se zakon ne poštuje i imena donatora se ne objavljuju, iako se prema zakonu mora izvestiti o svakoj donaciji iznad 6.000 dinara, zajedno s imenom donatora.⁸⁶

Da bi se uveo red u finansiranje stranaka trebalo bi doneti zakon o organizaciji političkih partija koji sada ne postoji. Zakon koji je sada na snazi je stari socijalistički zakon o »društveno-političkim organizacijama«.

U Srbiji postoji više od 400 partija i ozbiljna namera da se kontrolišu stranačke finansije mora početi razjašnjavanjem šta čini političku partiju i njene aktivnosti, kao i kakvi treba da budu postupci za njihovo formiranje. No, tu ne leži glavni problem, čak ni u nekim ozbiljnim nedostacima tog zakona, od kojih se najvažniji odnose na nepostojanje posebne institucije ili tela koje bi bilo zaduženo za stručnu kontrolu stranačkih finansija. Sada postoje dva kontrolna tela koja nisu povezana: Republička izborna komisija (RIK) je zadužena za kontrolu trošenja novca u kampanji i Odbor za finansije Skupštine Srbije, koji treba da kontroliše redovne partijske aktivnosti i njihovo finansiranje. Odbor za finansije je sastavljen od članova partija koje podnose finansijski izveštaj, i zato se nije potvrdio u praksi. Ispalo je kao da partije kontrolišu same sebe. Iako ovi organi mogu da zaposle profesionalne revizore, one se uzdržavaju da to čine iz dva razloga: prvo, nemaju političku volju da stvarno kontrolišu partijsko finansiranje; drugo, ova dva tela (Republička izborna komisija i Odbor za finansije Skupštine Srbije) nemaju budžet za plaćanje revizora. Problem ovih tela je i u tome što nemaju zakonska ovlašćenja da započnu postupke protiv partija koje krše zakon; oni mogu samo da iniciraju proces koji moraju sprovesti drugi organi. To praktično znači je zakonom predviđena neefikasna kontrola nad finansiranjem partija.⁸⁷ Zakon ima i drugih nedostataka, kao što je odredba po kojoj se 20% novca iz budžeta za finansiranje partija dodeljuje partijama na početku kampanje, a ostalih 80% na kraju kampanje (prema uspehu na izborima). Ova odredba tera partije da nađu novac iz drugih izvora, jer im je potreban novac na početku kampanje. Nedoumice u Zakonu, naročito slaba kontrola, utrlje su put nedisciplinovanom ponašanju partija. Većina ne poštuje zakon i ne podnosi kompletne finansijske izveštaje u datom roku.⁸⁸ Nijedna partija nije objavila svoj finansijski izveštaj u *Službenom glasniku* i učinila ga dostupnim javnosti, iako zakon nalaže takvu praksu.

No, za ovakvu situaciju u kojoj partije uspešno izbegavaju transparentnost svojih izvora finansiranja, tako što koriste (ali i blokiraju) slabe kontrolne mehanizme predviđene zakonom, nisu krivi samo nedostaci zakona. Problem je u tome što nijedan zakon, makar koliko dobro napisan, ne može da zameni volju onih koji raspolažu faktičkom moći da se zakonu podvrgnu. Ni najbolji zakon neće naterati vladajuće partije (na nacionalnom, gradskom i opštinskom nivou) da prekinu svoje veze sa privatnim firmama preko kojih stižu velika sredstva, doduše, ne sve jednako, što zavisi od uticaja pojedinih partija. Ne samo ovaj zakon već i ostali koji su doneti radi ograničavanja vlasti jednako su doživeli svoju javnu kompromitaciju u pogledu kontrole nedozvoljene razmene usluga između nosilaca političke i ekonomske moći. Zato se i postavlja pitanje kako se može prevazići partijska država. Zakoni jesu veoma važni, ali nisu dovoljni. Po svoj prilici, moraju postojati i *eksterni pritisci* na vlast, koji dolaze iz društva, medija i/ili integrativnih procesa s EU, da bi se politička elita naterala da svoje interese usaglasi sa vladavinom prava.

V

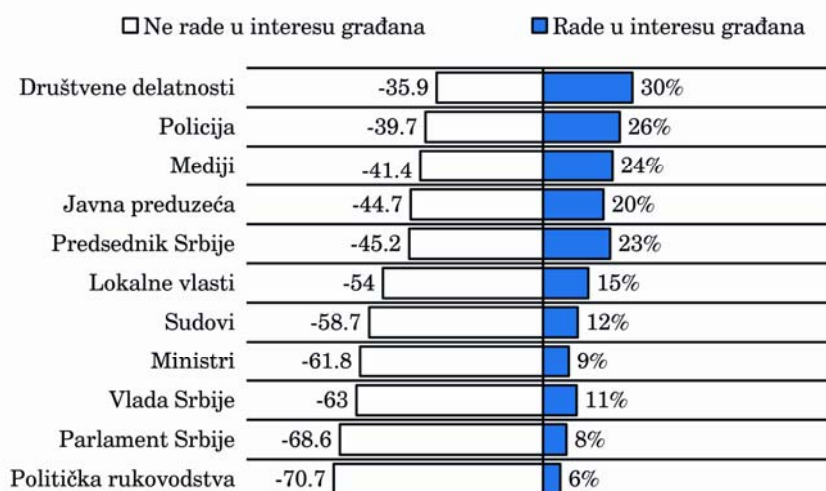
Javno mnjenje o korupciji i partijskoj državi

Do sada sam analizirala objektivne podatke o partijski zarobljenoj državi kao okviru sistemske korupcije. Za obuzdavanje nekontrolisane moći vladajućih partija i njihovih veza sa poslovnim svetom, što se može nazvati i demokratizacijom političkog sistema, bitno je da se zna šta građani, kao glavni interesenti, misle o mehanizmima partijske države, koliko je njihovo poverenje u državne institucije, kako ocenjuju »partijska« postavljenja na radna mesta u javnom sektoru, šta misle o višestrukim funkcijama koje obavljaju političari i šta misle o načinu borbe protiv korupcije. Podatke iz ispitivanja javnog mnjenja građana Srbije podelila sam u tri dela: (1) stepen zabrinutosti zbog korupcije i poverenje javnosti u glavne državne institucije i partijska rukovodstva; (2) ocena postojećih kriterijuma za imenovanja na rukovodeće položaje u javnim službama i šta bi trebalo da budu kriterijumi, uključujući slaganje/neslaganje s tim da političari imaju višestruke funkcije i (3) tolerancija na korupciju u javnim službama, i šta građani misle o tome šta bi trebalo da budu najefikasnije strategije za borbu protiv korupcije.

Zabrinutost zbog korupcije i poverenje u institucije

Građani Srbije misle da je korupcija jedan od četiri najvažnija problema u zemlji. Kada su građani upitani da spontano odaberu glavne probleme sa kojima se Srbija suočava, odgovori su bili sledeći: nezaposlenost (55%), nizak standard (37%), korupcija (28%) i Kosovo (23%).⁸⁹ Visoka svest o korupciji ima neposredan uticaj na poverenje građana u glavne državne institucije. Nepoverenje u institucije i percepcija da su one skoro u potpunosti otuđene od interesa građana su alarmantni. Njihovi odgovori na pitanje koje javne institucije rade u korist interesa građana i za opšte javno dobro pokazuju ekstremno nisko poverenje u institucije: samo 6% građana smatra da politička rukovodstva rade za opšte dobro; skupština je dobila samo 8% pozitivnih glasova, ministri 9%, vlada 11%, sudovi 12%, lokalne vlade 15%, javna preduzeća 20% i tako dalje. Gotovo sve institucije ocenjene su visokim procentima nepoverenja (grafikon 3).

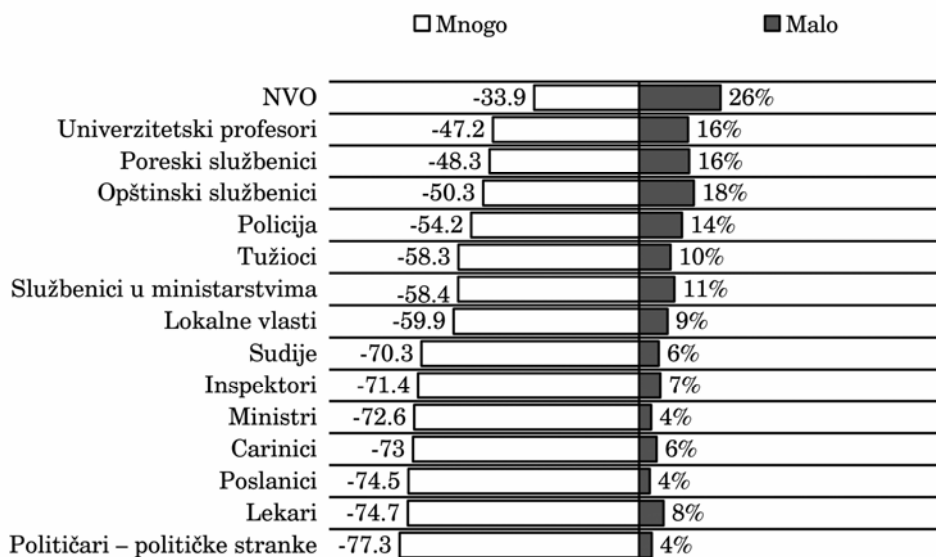
Grafikon 3: Da li javne institucije služe interesima građana



Na pitanje za čije interese ove institucije i organizacije rade (korišćena je skala od 1 do 5), velika većina ispitivanih građana, ili 71%, smatra da državne službe rade za sopstvene interese, 70% kaže da one rade za svoje partije, 69% kaže da one rade za svoje rođake i prijatelje, a isti broj misli da one rade za »moćne ljude i biznismene«. Samo 13% je reklo da državne službe rade u korist interesa građana.

Odgovori na direktna pitanja u kojim je javnim službama korupcija najrasprostranjenija (korišćena je skala 1–5 za svaku instituciju), 77% ispitanika misli da su političke partije najkorumpiranije, a slede ih lekari i poslanici sa 75% glasova (grafikon 4).

Grafikon 4: Koliko je rasprostranjena korupcija u sledećim organizacijama i grupama

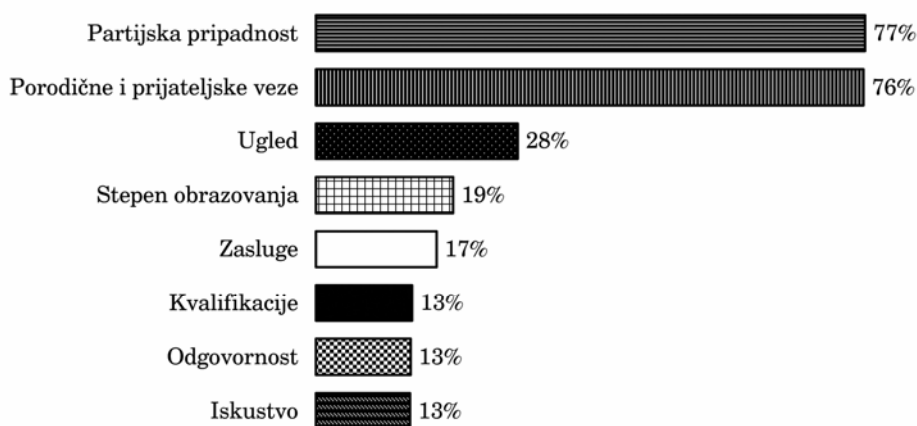


Imenovanje na javne funkcije

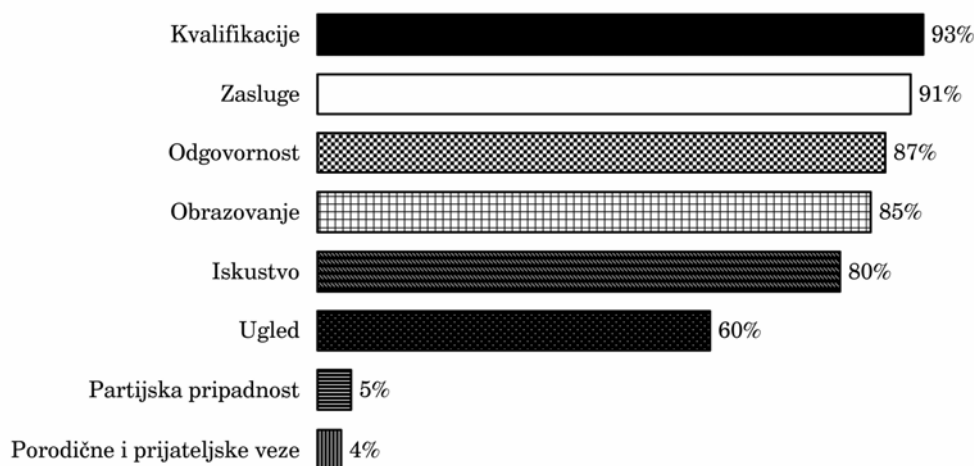
Građani imaju realističnu percepciju o tome kako se popunjavaju radna mesta u javnim službama, potvrđujući podatke iz mog istraživanja. Najveći procenat se opredelio da je u praksi partijska pripadnost glavni kriterijum (77 posto), zatim slede porodične i prijateljske

veze (76 posto), dok su svi kriterijumi koji uvažavaju stručnost, iskustvo, sposobnost itd. dobili značajno manji broj glasova (grafikon 5). Na pitanje kako bi trebalo vršiti postavljenja odgovori su u potpunosti suprotni onome što se dešava u praksi. Tako ispitanici smatraju da bi naimenovanje prema sposobnosti trebalo da bude najvažniji kriterijum. Više od 90% (tačnije 92%) ispitanika je reklo da bi to trebalo da bude najvažniji kriterijum prilikom imenovanja na rukovodeće položaje, zatim sledi odgovornost (87 posto), školska sprema (85 posto), iskustvo (80 posto) i ugled (60 posto). Svega 5 posto se odredilo za partijsku pripadnost i 4 posto za rođacke i prijateljske veze (grafikon 6).

Grafikon 5: Kriterijumi za postavljenje na vodeće funkcije



Grafikon 6: Kriterijumi koje bi trebalo primenjivati prilikom postavljenja na vodeće funkcije



Percepcije o procedurama za regrutovanje za poslove u javnim službama pokazuju da 49% građana smatra da oglašavanje radnih mesta u javnim službama ne postoji i da partije samostalno dodeljuju ove položaje svojim ljudima u okviru partijskih koalicionih sporazuma. Ukupno 40% smatra da je, kada se objave slobodna radna mesta, reč o nameštenom konkursu. Samo 8% intervjuisanih građana misli da su javno oglašena radna mesta i mogućnost da se za njih prijavi dostupni svima.

Široka javnost višestruke funkcije političara doživljava kao negativnu praksu. Preko 90% ukupnog uzorka građana imalo je takav stav. Među odgovorima u pogledu višestrukih

funkcija 27% je reklo da je ovaj fenomen izazvan lakomošću na novac (da se ima više izvora prihoda); 24% je reklo da je to problem jer nije moguće obavljati tako mnogo funkcija i obavljati ih na pravi način i u interesu građana; 20% procenjuje da višestruke funkcije znače koncentraciju moći u manje ruku i da to nije demokratski; 19% je procenilo da višestruke funkcije daju previše moći partijama. Samo 9% je reklo da vršenje višestrukih funkcija nije problem ukoliko je neko dovoljno sposoban da ih sve obavlja na pravi način.

Građani se, takođe, ne slažu sa praksom da visoko pozicionirani državni službenici/ce istovremeno obavljaju aktivne uloge visokog nivoa u svojim partijama. Sa takvom praksom se ne slaže 54% ispitanika, 29% je izrazilo svoje neslaganje samo kada je reč o najvišim funkcijama (premijer, predsednik Srbije i ministri) i 15% smatra da aktivno vršenje visokih partijskih funkcija i državnih funkcija ne utiče na efikasnost njihovog rada u obe uloge.

Tolerancija prema korupciji i efikasna antikorupcijska strategija

Građani Srbije su vrlo osetljivi na korupciju i pokazuju visoku netoleranciju prema toj pojavi. Na pitanje šta bi uradili kada bi znali da je političar iz partije za koju obično glasaju korumpiran, 34% je reklo da bi otišli u partiju da ga prijave, 33% ne bi glasalo (uzdržalo bi se), 22% bi glasalo za neku drugu partiju, a 4% je reklo da bi bez obzira na korupciju glasali za svoje partije jer ni druge nisu ništa bolje.

Drugi indikatori u pogledu istog pitanja još jednom su pokazali visoku osetljivost i netoleranciju prema korupciji. Građani su tvrdili da bi odmah prijavili nekoga ko bi tražio mito. Ovakve odgovore treba uzeti s rezervom jer se u praksi retko dešava da građani prijavljuju traženje mita. U odgovoru na pitanje u kojem se tvrdilo da je politička korupcija ista u razvijenim zemljama ali da ih to nije sprečavalo da se razvijaju, 45% je izrazilo snažno neslaganje sa takvom tvrdnjom, dok se samo 13% složilo (ostali nisu imali mišljenje).

Na pitanje zašto korupcija nije iskorenjena 46% ispitanika je iznelo stav da država malo čini u cilju zaustavljanja korupcije zato što je korupcija locirana u državnim organima, dok je 21% smatralo da institucije kao što su sudovi, inspekcije i budžetske kontrole ne funkcionišu, a manji broj je smatrao da nema novca za borbu protiv korupcije, da je političke partije ne podržavaju dovoljno ali i da građani nisu dovoljno aktivni.

Na pitanje o tome koja politika bi bila najefikasnija u borbi protiv korupcije, ispitivani građani su dali tri odgovora koja uživaju najveću podršku. Prvo, moraju biti uspostavljena nezavisna tela za borbu protiv korupcije kojima će to biti jedini zadatak; drugo, vladavina prava i nezavisnost sudstva moraju biti ojačani; i treće, moraju biti uspostavljene unutrašnje i spoljašnje kontrole za sve javne ustanove i efikasne sankcije za one koji u javnom sektoru krše propise i standarde. Mali broj, oko 5% za svaki odgovor, pomenuo je potrebu da se poveća uključenost građana, da se zabrane višestruke funkcije, uvedu obavezni standardi ponašanja za sve javne službenike i potrebu da se razvije istraživačko novinarstvo.

VI

Zaključci i predlog mera za eliminaciju partijske države

Rezultati istraživanja o partijskoj državi i analiza stavova javnog mnjenja ukazali su na ključne probleme koje proizvodi partijska država i koji onemogućavaju uspostavljanje odgovorne i transparentne vlasti:

- interesi tajkuna i krupnog biznisa postali su deo sistema vlasti kupovinom političkog uticaja preko finansiranja stranaka i u organima vlasti, s ciljem da obezbede svoje monopole, dobiju povoljne zakone i privilegije u poslovanju; Zakon o finansiranju političkih stranaka

- nije obezbedio transparentnost razmene usluga između partija i biznisa, niti je uspostavljena kontrola nad sredstvima u kampanji i za redovne aktivnosti političkih stranaka;
- tretiranje celokupnog javnog sektora kao »plena« koji vladajuće stranke na svim nivoima dele po vertikali (»feudalizacija« vlasti), što je dovelo do jačanja diskrecionog odlučivanja, koncentracije moći u pojedinim ministarstvima i vladi i politizacije državne uprave (poreske uprave, carine, policije i drugih službi koje bi morale biti profesionalizovane i politički neutralne), stranačko posedovanje čitavog sektora, vertikalno i horizontalno, dovelo je do porasta sistemske korupcije koja je ugrađena u način funkcionisanja »feudalizovanih« ministarstava;
 - pretvaranje javnih preduzeća, usluga i institucija u partijsku svojinu i mesta za raspoređivanje partijskih kadrova na rukovodeće položaje i zapošljavanje partijskih drugara, rođaka i prijatelja;
 - višestruke funkcije vladinih službenika i poslanika i nepostojanje kontrole njihove imovine, preširoko definisan imunitet za javne funkcionere i poslanike, degradacija Narodne skupštine izbacivanjem poslanika i njihovo podmićivanje mestima u upravnim odborima, i vlasništvo partija nad mandatima koje je legalizovao novi Ustav;
 - širenje partijskog uticaja i izvršne vlasti na regulatorne institucije, nezavisne državne institucije, antikorupcijska tela, medije i kontrolne i nadzorne mehanizme, u šta spada i odlaganje primene zakona kojima bi se takvi mehanizmi konstituisali, kao što su državna revizorska institucija za kontrolu javnih budžeta i stranačkih finansija, ombudsman, agencija za borbu protiv korupcije itd.;
 - koncentracija moći u vladajućim strankama i izvršnoj vlasti, koja sistematski ograničava političku (i ekonomsku) konkurenciju i podređuje zakonodavnu i sudsku vlast; izvršni organi se oslobađaju unutrašnje i spoljašnje kontrole, pa ti organi postaju žarišta korupcije;
 - pretvaranje javnih preduzeća u partijsko vlasništvo koje se koristi za različite partijske potrebe, a najviše za širenje njene moći, zapošljavanje »svojih ljudi« i raspoređivanje visokih partijskih funkcionera na dobro plaćena mesta u upravnim odborima tih preduzeća ili na direktorske i visoke menadžerske funkcije; privatizacija ovih preduzeća nije još počela, ali treba da počne sa najbogatijim preduzećima u oblasti energetike i zato se sada, kod formiranja nove vlade, stranke otimaju za to ministarstvo;
 - sve najvažnije javne institucije su izgubile poverenje građana koji ocenjuju da one rade za sopstvene i partijske interese, a ne za interese građana i opšte dobro zajednice.

Glavni problem praktične politike odnosi se na izbor metoda delovanja kako bi se uspostavila zakonska i etička ograničenja vladajućim partijama da ne bi mogle bez kontrole da upravljaju javnim dobrima i javnim sektorom u celini. To znači da bi se morala ograničiti vlast uspostavljanjem vladavine prava. Ka tom cilju vodi više paralelnih puteva. Jedan je na *globalnom nivou* i podrazumeva ekonomski razvoj, izgradnju modernih institucija (naročito onih u pravosuđu) i odvajanje vlasti, partija i privrede (tj. eliminaciju transferisanja jedne moći u drugu i njihovo interesno povezivanje). Reč je o promenama koje uključuju integraciju Srbije u Evropu.

Oligarhijska struktura, te sprega tajkuna i političkih stranaka je problem koji neće biti rešen bez otvaranja zemlje prema evropskim integracijama koje bi dovele do političke stabilizacije, demokratizacije i vladavine prava, s jedne strane, i otvaranja tržišta, liberalizacije, stranih investicija, konkurencije i ukidanja monopola, s druge strane; bez političke i ekonomske konkurencije i odvajanja države od privrede, uz izgradnju čvrstih institucija i kontrolnih mehanizama pod spoljašnjim pritiskom, ova sprega će se teško razvrgnuti samo donošenjem zakona, makar kako dobro bili napisani (prepisani), o čemu dosadašnja praksa o zaobilaženju Zakona o finansiranju stranaka potvrđuje. Pri tom bi značajnu ulogu moralo imati slobodno i istraživačko novinarstvo, javne debate i snaga javnog pritiska, u čemu je uloga civilnog sektora i nezavisnih medija nezaobilazna; tim putem bi trebalo stići do promene izbornog sistema koji daje preveliku moć partijama a malu ili nikakvu odgovornost predstavnicima

građana; spoljašnji pritisci i otvaranje šansi za političku alternativu trebalo bi da vode ka promeni Ustava koji je poslaničke mandate dao strankama, čime se u njima koncentriše ogromna i netransparentna moć i uzurpira suverenost građana.

Navedene globalne promene konstituišu temeljne institucije države i civilnog društva. One predstavljaju uslov efikasnosti mera na drugom nivou delovanja – u oblasti *antikorupcijskih institucija*. Sistemsko i neposredno ograničavanje partija da drže monopol na vlast moralo bi da otpočne već nakon poslednjih parlamentarnih izbora (januar 2007) i prilikom formiranja nove vlade. Predlažemo sledeće mere:

- stroga kontrola imovine državnih funkcionera i sprečavanje višestrukog obavljanja funkcija za sve funkcionere, uvođenje etičkog kodeksa sa sve javne službenike, što podrazumeva reviziju zakona o sprečavanju sukoba interesa, profesionalizaciju i proširivanje ovlašćenja i efikasnog delovanja kontrolnih tela u ovoj oblasti;
- javni dogovor o zabrani da stranke rukovode ministarstvima u celini i postavljaju kadrove od vrha do dna hijerarhije, i svim nezavisnim institucijama i preduzećima iz istog sektora; koalicioni sporazumi moraju biti javni i sačinjeni tako da nijedna stranka ne može funkcionisati kao zatvoren sistem tj. »sistem povezanih lica«, niti može izvršavati bilo kakve javne poslove (recimo, izgradnja stanova za izbeglice i slično); političke funkcije u ministarstvima moraju pripasti pripadnicima različitih političkih stranaka;
- kampanja za depolitizaciju državne uprave i pretres oko najnovijih imenovanja pred poslednje izbore, koja su partijske kadrove pretvarala u profesionalne i stalne; smanjiti broj imenovanih pozicija u zdravstvu, obrazovanju, kulturi, javnim i komunalnim preduzećima i učiniti rukovodeće položaje dostupnim svim građanima pod jednakim uslovima u skladu sa propisima Međunarodne organizacije rada; posebnim i efikasnim reformama depolitizovati policiju i službe bezbednosti, nastavljanjem javne kampanje za otvaranje policijskih dosijea i lustracijom u tim službama;
- nastaviti započete zakonodavne aktivnosti, primeniti već postojeće zakone i instalirati predviđene kontrolne institucije, kao što su državna revizorska institucija za kontrolu svih javnih budžeta, institucija ombudsmana, suzbijanje monopola jačanjem regulatornih institucija u toj oblasti, konstituisanje efikasne agencije za borbu protiv korupcije; preispitati odluke koje su donele republičke agencije za radio-difuziju i telekomunikacije; izraditi plan za privatizaciju javnih preduzeća i započeti njihovu prodaju; otvoriti drugi ciklus poboljšanja već donetih antikoruptionskih zakona koji ograničavaju moć političkih i privrednih elita (zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, zakon o finansiranju političkih stranaka, zakon o podsticanju konkurencije itd.).

Na kraju, najvažnije: uslov svih uslova za eliminaciju partijske države, njenog monopola, sprege sa tajkunima i sistemske korupcije jeste da Srbija zaista raščisti sa zločinima, nasiljem, pljačkom, prikrivanjem ratnih zločinaca i sa političkom policijom. Sve to održava *mistiku nacionalističke ideologije*; a ova legitimira partijsku državu, marginalizuje interese građana, sprečava modernizaciju društva i države i brani nekažnjivost zločina i pljačke.

Autorka je diplomirala filozofiju i doktor je sociologije

Prilog

Metodologija

- *Realizacija*: ispitivanje javnog mnjenja je sprovedeno u periodu od 20. do 24. jula 2006.
- *Stanovništvo*: Srbija (isključujući Kosovo), 18+.
- *Veličina uzorka*: 1027.
- *Vrsta uzorka*: trostepeni reprezentativno stratifikovani slučajni uzorak.

Jedinice prve faze: teritorije centra intervjua (Polling stations).

Jedinice druge faze: domaćinstva (SRSWOR – slučajnom šetnjom).

Jedinice treće faze: ispitanici u okviru domaćinstava (Kišove tabele).

• *Lokacija istraživanja:* 67 opština u Srbiji, 127 lokalnih zajednica, urbana, periferna i ruralna sredina.

• *Stratifikacija:* pol, uzrast i region.

• Greška u uzorku:

±1,23% za incidenciju 5%

±2,45% za incidenciju 25%

±2,82% za incidenciju 50% (*marginalna greška*).

- 1 Ovo istraživanje i njegovo publikovanje omogućio je Centar za praktičnu politiku (program za Međunarodne istraživače praktične politike) pri Institutu za otvoreno društvo u Budimpešti. Koristim priliku da se zahvalim kolegama koji su čitali prvu verziju ovog istraživanja i pomogli svojim sugestijama: Vladimiru Goatiju, Nemanji Nenadiću, Aleksandri Drecun, Miroljubu Labusu i Michaelu Emersonu. Pomenute kolege ne snose odgovornost za konačnu verziju teksta. Dugujem zahvalnost Aleksandru Radonjiću, Ivanu Kuzminoviću i dr Svetlani Logar (Stratedžik marketing) koji su prikupili i obradili podatke. Zahvaljujem se i stručnjacima i »insajderima« s kojima sam vodila razgovore na temu ovog istraživanja.
- 2 Brojni naši autori razlikuju sistemsku i običnu korupciju. Tako, na primer, Verica Barać govori o »dva lika« korupcije, o »dominantnoj i marginalnoj korupciji«, uzroke one prve vidi u nerazvijenom društvu, slabim institucijama, nepostojanju podele vlasti i uzajamne kontrole između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, ali i specifičnostima srpske tranzicije koju karakterišu uticaji nedavne prošlosti, kao što su ratovi, pljačka i nacionalistička ideologija, koji su ukinuli gotovo svaki ozbiljniji oblik kontrole vlasti. *Republika*, 1–31. januar 2007.
- 3 *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, by J. Hellman, G. Jones, and D. Kaufmann (2000). Eksperti svetske banke definišu zarobljenu državu i uže – kao »zarobljavanje« zakona u korist korporativnog biznisa preko uticajnih političkih veza u parlamentu i/ili vladi.
- 4 Nemanja Nenadić, »Zarobljena država«, *Politika*, 12. novembar 2006.
- 5 Istraživanje porekla današnje ekonomske elite ukazuje da je ona regrutovana iz socijalističkih preduzeća početkom 1989. i Miloševićeve političke strukture vlasti. Bivši direktori, eksperti i menadžeri tih preduzeća, koji su bili deo nomenklature i bliski režimu Slobodana Miloševića su današnji »tajkuni«. Mladen Lazić, »Stvaranje nove ekonomske i političke elite«, *Republika*, jun 2006.
- 6 Novim Ustavom poslanički mandati su predati u vlasništvo partijama (o čemu će biti više reči), a još ranije je došlo do redukcije uloge poslanika u skupštinskoj debati davanjem ovlašćenja šefovima poslaničkih klubova, odnosno vrhovima partija da predstavljaju mišljenje svojih poslanika.
- 7 U nedavno datom intervjuu bivši potpredsednik vlade Miroljub Labus rekao je da »tajkuni savršeno saraduju sa svim partijama – od Radikalne do Demokratske stranke Srbije«. On tvrdi da su oni postali deo sistema, *Danas*, 11–12. novembar 2006.
- 8 U ovom radu neću se baviti nasleđem prethodnog režima koji je formalno srušen oktobra 2000. godine a čija struktura nije demontirana. Ti uticaji su dobro poznati. Ovde će više biti reči o novijim uticajima karakterističnim za srpsku tranziciju.
- 9 James. H. Anderson & Cheryl W. Gray, *Anticorruption in Transition 3, Who is Succeeding... and Why?*, World Bank, 2006.
- 10 Ovo istraživanje je pokazalo i jedan pozitivan trend: došlo je do smanjenja u procentu profita koji je dat na podmićivanje. To je bio rezultat manjih iznosa koji su traženi za podmićivanje. Iako su zahtevi postali češći, ukupan iznos mita je bio manji.
- 11 Ovakva percepcija građana i navedeni indikatori SB o rastu korupcije u Srbiji ne protivreče podacima Transparency International (TI) koji govore o tome da je Srbija malo popravila svoj rejting na svetskoj listi korumpiranosti. Najnovija publikacija TI sa indeksom percepcije korupcije za 2006. pokazuje da se Srbija popela sa 97–103. na 90–92. mesto (zajedno sa Surinamom i Gabonom) među 163 zemlje, sa indeksom 3,0 (iznosio je 2,7 za 2004. i 2,8 za 2005). Ovaj napredak se duguje antikorupcijskim zakonima koji su doneti tokom 2003, 2004. i 2005. godine. Da ne bi bilo zabune, treba reći da je dobijena ocena još uvek veoma niska i označava endemsku korupciju (tek ocena 5,0 označava da je korupcija još uvek visoka ali svedena na podnošljiv nivo). Poređenje sa bivšim socijalističkim zemljama pokazuje da najbolje stoje Estonija (sa 6,7), Slovenija (6,4) i Mađarska (5,2), dok Albanija (2,6), Rusija (2,5) i Belorusija (2,1) imaju najgore pozicije. Srbija je u poslednjem delu među 20 bivših socijalističkih zemalja; ona zauzima 13. poziciju na toj listi. Njena ocena je samo nešto malo bolja od najgore i značajno gora kad se poredi sa najboljim zemljama.

- 12 Doneti su sledeći zakoni: Zakon o sprečavanju sukoba interesa (usvojen aprila 2004), Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (novembar 2004), Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (krajem 2005), Zakon o zaštiti konkurencije – »antimonopolski zakon« (septembar 2005), dok je Zakon o ombudsmanu i Antikorupcijsku strategiju Skupština usvojila decembra 2005.
- 13 U srpskoj javnosti ubistvo Zorana Đinđića je shvaćeno kao otpor starih kadrova u bezbednosnim institucijama njegovoj nameri da modernizuje Srbiju i da pripremi zemlju za što brže priključivanje EU. Njegova saradnja sa Haškim krivičnim tribunalom tumačena je kao pretnja da će vojska i tajna policija biti reformisane i dovedeni novi ljudi.
- 14 To dokazuje da je EU prekinula pregovore sa Srbijom o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju zbog nedostatka političke volje da se Haškom tribunalu izruče Ratko Mladić i drugi optuženi za ratne zločine.
- 15 Za opis korupcionaških afera videti *Okupacija u 26 meseci 2004–2006*, Centar za modernu politiku, Beograd 2006. Za detaljno analizirane slučajeve korupcije prilikom privatizacije, sa jasno ocrtanim »političkim uticajima«, videti: Verica Barać i Ivan Zlatić, *Korupcija, vlast, država*, drugi deo, »Republika«, 2005.
- 16 Bivši ministar finansija Božidar Đelić kaže da je novi talas politizacije javnih ustanova doveo do povećanog diskrecionog odlučivanja od strane Vlade (bez uporišta u pravu ili skupštinskoj odluci) o različitim tipovima poreza (akcizni porezi na naftu, carinske takse itd.). Ovu materiju je ranije regulisao zakon. Videti: *Kada ćemo živeti bolje*, »Službenik glasnik«, »Economist magazin«, B92, »Blic«, Beograd 2006.
- 17 O štetnom dejstvu naših monopola na budžet građana pokazuje eksperiment koji je izveo list *Politika* poređenjem cena potrošačke korpe u Srbiji i Češkoj. Ova druga je veoma dobro razvila konkurenciju među trgovačkim firmama, a u Srbiji tu vlada monopol. Rezultat je da naši građani iste proizvode plaćaju duplo skuplje.
- 18 Nakon značajnog pritiska Međunarodnog monetarnog fonda da se otpočne sa privatizacijom javnih preduzeća Vlada Srbije je angažovala privatizacionog savetnika i odložila delimičnu privatizaciju Naftne industrije Srbije (NIS) za početak 2007.
- 19 »Bori li se Vlada protiv korupcije«, 9. oktobar 2006, izvor: Vesti B92 na websajtu www.B92.net.
- 20 *Danas*, 10–11. februar 2007.
- 21 Te četiri partije su: Demokratska stranka Srbije (DSS) Vojislava Koštunice, Demokratska stranka (DS) Borisa Tadića koji je takođe i predsednik Srbije, Srpska radikalna stranka (SRS) Vojislava Šešelja i G17 plus Mladana Dinkića.
- 22 Zvanično opravdanje za tako ubrzano usvajanje novog Ustava bilo je »očuvanje Kosova u Srbiji«, tako što je u Ustavu »zapisano« da je Kosovo deo Srbije.
- 23 Predsednik Transparentnosti Srbije Vladimir Goati kaže da čl. 102 novog Ustava izdvaja Srbiju kao jedinu evropsku državu koja ima propis po kojem mandati u parlamentu pripadaju partijama. Ovakvo rešenje, tvrdi Goati, postoji samo u nekim azijskim državama (Bangladeš, Pakistan, Indija).
- 24 Ovakva ustavna rešenja, naročito »imperativni« partijski mandat poslanika, »narušava suštinu parlamentarnog sistema koja se ogleda u uzajamnoj zavisnosti, kontroli i ravnoteži između parlamenta i vlade. Tako realno jača i položaj vlade koju čini koalicija stranaka parlamentarne većine. U zagrljaju vlade i vrhova vladajućih partija nema dovoljno prostora za razvoj parlamentarne demokratije, tako da Skupština, faktički, postaje njihov izvršni organ«. Videti: Slobodan Vučetić, *Blic*, 24. februar 2007.
- 25 Mandat guvernera Narodne banke Srbije ne poklapa se s izborima ili promenama u skupštini ili vladi. Isto se odnosi na poverenika za informacije čiji rad je postao uticajan i cenjen u javnosti. Stiče se utisak da je neko iz Vlade tražio njegovo uklanjanje jer je svoju javnu ulogu obavljao na ispravan i nezavisan način (uhvatio je ministra policije u laži, odnosno u pisanju lažne službene beleške).
- 26 Da bi zaštitile interese partija u kontrolisanju mandata u Skupštini Srbije tri glavne partije (Koštuničina DSS, Tadićeva DS i Šešelji/Nikolićeva SRS) odlučile su da okrnje suverenitet naroda tako što će vlasništvo nad mandatima dati partijama. Pravi korisnici suvereniteta (koji bi trebalo da potiče od građana) biće rukovodioci partija, omogućujući im da sprovedu državni suverenitet, ako ne direktno, onda indirektno kroz vlasništvo nad mandatima poslanika. Videti: Aleksandar Molnar, »Gubitak suvereniteta u korist Evropske unije ili borba za suverenitet nad Kosovom i Metohijom«, *Republika*, 24. oktobar 2006, str. XXII.
- 27 Na primer, ministar za kapitalne investicije i predsednik Nove Srbije javno je priznao da javno preduzeće Železnice Srbije, koje je pod kontrolom njegove partije (direktor preduzeća je iz njegove partije), nije poštovalo proceduru javnih nabavki kada je kupovalo vagona iz Švedske. I pored priznanja, niko nije trpeo nikakve posledice: ukoliko bi ministar ili direktor javnog preduzeća bili pozvani na odgovornost i podvrgnuti istražnom postupku, to bi moglo da izazove povlačenje podrške vladi od strane poslanika te stranke. O tome koliko su korumpirani političari zaštićeni govori činjenica da je osoba koja je obelodanila nepravilnosti uklonjena sa svog položaja. Ministar finansija se našao u sličnoj situaciji kada je u javnosti ponovo otvorena korupcionaška afera o Nacionalnoj štedionici. Ovaj slučaj povezuje ministra sa korupcijom koja je otkrivena i detaljno opisana u: Barać i Zlatić, *Korupcija, vlast, država*, citiran rad. Optužbe protiv ministra iznela je predsednica Saveta za borbu protiv korupcije pri Vladi Srbije Verica Barać i u jednoj TV emisiji. Posledica nije bilo jer je primenjen isti sistem zaštite: uklanjanje predsednice Saveta iz sredstava javnog informisanja, uz uobičajeno čutanje vlasti.
- 28 Primena novog Zakona o državnim službenicima koji predviđa javnu kompeticiju za rukovođeće položaje u državnoj upravi započela je u julu 2006. Iako je primena i ovog zakona izigrana, o čemu će kasnije biti više reči,

- u novinama su objavljeni konkursi za rukovodeća mesta i položaj zamenika ministra. Videti: Ana Trbović, *Blic*, 25. novembar 2006.
- 29 Samo tri partije (od oko 39 aktivnih partija i više od 400 registrovanih) su Finansijskom odboru Skupštine na vreme podnele kompletne godišnje izveštaje o svojim finansijama i aktivnostima. Ovo pokazuje da partije ne poštuju svoje zakonske obaveze. Za detalje o ovom problemu videti: Vladimir Goati, *Partijske borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, Fridrich Ebert Stiftung, Beograd 2006, str. 179–204.
- 30 Neki mediji otvoreno komentarišu koji bi ministar u novoj vladi (nakon januarskih izbora 2007) bio po ukusu poznatog tajkuna (čije se ime ne sme izgovoriti), odnosno koji ministri iz prošle vlade su mu se zamerili i nemaju zeleno svetlo da isto ministarstvo ponovo dobiju. Reč je o ministarstvu za poljoprivredu i još ponekom. »Koštunica ima više šanse nego Đelić«, *Danas*, 16. februar 2007.
- 31 Nisam pratila podelu unutar stranaka, te povećanje broja koalicionih partnera, jer to nije predmet mog istraživanja; te promene ni u čemu ne menjaju način funkcionisanja vlade, pa sam dala prikaz podele vlasti kako je izgledala na početku – između tri stranke (DSS, G17 plus i koalicije SPO/NS) i Socijalističke partije koja je podržavala ovako sastavljenu manjinsku vladu.
- 32 Prva post-Miloševićeva vlada nije izvršila »vertikalnu« podelu ministarstava. Ta vlada (2001–2003) je bila sastavljena iz dva dela: jedan koji su činili eksperti i vanpartijske ličnosti, koji su svoje pozicije dobili prema sposobnostima, a drugi deo je bio politički, sastavljen od brojnih političkih lidera partija koji su učestvovali u velikoj koaliciji protiv Miloševićevog režima i koji su dobili pozicije potpredsednika vlade. Svako ministarstvo je bilo sastavljeno od predstavnika različitih partija, što je obezbeđivalo neposrednu kontrolu ponašanja državnih službenika.
- 33 Gotovo svako ministarstvo ima niz institucija po horizontali koje kontroliše na centralnom nivou, a zatim i po dubini (vertikalno), po opštinama, zahvaljujući visokoj centralizaciji Srbije. Da bi se stekao uvid u količinu vlasti navodimo procenu da, na primer, ministar obrazovanja i sporta ima ovlašćenje da imenuje više od 3.000 direktora osnovnih škola, i oko 400 direktora srednjih škola u Srbiji bez Vojvodine (procena o broju škola prema *Statistical Year Book of Yugoslavia*, 2000; Božidar Đelić navodi da u Srbiji ima ukupno 3.960 osnovnih i 577 srednjih škola; *Kada će nam biti bolje*, citiran rad). Ministar za zdravlje ima ovlašćenje da vrši naimenovanja direktora bolnica, zdravstvenih centara i drugih zdravstvenih ustanova koje je osnovala Vlada. I tako svako ministarstvo. Ministar finansija potpisuje imenovanja za sve šefove uprave prihoda, carine itd. u svakoj opštini. U nadležnosti Vlade je 17 javnih preduzeća (tu se nalaze i najveća preduzeća u Srbiji) i veliki broj agencija, fondacija i usluga. U celini gledano, procenjuje se da u Srbiji ima oko 40.000 položaja na koje se imenuju, odnosno postavljaju funkcioneri po partijskoj liniji, od strane vladajućih partija u koalicijama na svim nivoima (opština ima oko 160 i u svakoj određen broj institucija, javnih preduzeća, škola, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih službi, od kojih su neke opštinske/pokrajinske a neke republičke).
- 34 Zanimljivo je da savetnik za Kosovo premijera Koštunice Slobodan Samardžić takođe ima mesto u javnom preduzeću. U ovom slučaju reč je o *Službenom glasniku*. Na čelu ovog, u političkom smislu, važnog preduzeća, prvo se našao Dejan Mihajlov, pa je zbog sukoba interesa tražio razrešenje; to mesto je pripalo Socijaldemokratskoj partiji (SDP, Branko Gligorić), da bi se opet vratilo, nakon raskida sa SDP, DSS-u. Izvor: *Politika*, 24. januar 2007, i *Službeni glasnik*.
- 35 Izvor: *Politika*, 24. januar 2007, i *Službeni glasnik*. Podatke o stranačkom vođenju preduzeća i članstvima u UO treba tretirati »modelski«, kao princip da je javna svojina pretvorena u stranačku, dok se raspored kadrova stalno menja, pa navodi pojedinih imena mogu biti netačni zbog fluktuacije na tim mestima.
- 36 Mesta u UO javnih preduzeća nisu podeljena po »feudalnom« principu, nego su članovi UO pojedinih javnih preduzeća stranački mešoviti. Sem položaja u UO dele se i menadžerske tj. direktorske funkcije koje omogućavaju veću koncentraciju kadrova i zapošljavanje iz stranke koja je dobila mesto generalnog direktora.
- 37 Verica Barać u tekstu »Parlamentarna korupcija«, *Dnevnik*, 5. novembar 2005, kaže: »Zakoni se donose da se neko okoristi, odnosno da se uz pomoć 'svojih poslanika' lični i privatni interesi stavljaju u zakon i postavljaju kao opšta stvar. Zato imamo zakone koji se namerno donose s određenim nedostacima tako da se posle ne mogu primeniti«.
- 38 Ovakva vlast i u jednom širem smislu dobija »feudalna obeležja« po svojoj zaokruženosti, u šta spada naoružana pratnja. Brojni državni funkcioneri, partijski lideri i tajkuni angažuju svoje lično obezbeđenje koje ima i prestižni smisao. Danas u Srbiji ima 30.000 registrovanih naoružanih ljudi koji obavljaju poslove privatnog obezbeđenja.
- 39 Prema pisanju medija, obaveštajna služba je 2005. godine korišćena da špijunira poslanike u vezi s njihovim namerama o tome da li će i kako glasati po pitanju budžeta za 2006. Dvoje poslanika je izbačeno iz Skupštine preko noći jer su rekli da neće glasati za budžet (Savranije Čonjagić i Vesna Lalić).
- 40 Netransparentnost u odobravanju kredita seljacima od strane Ministarstva poljoprivrede u javnosti su kritikovali predstavnici Srpske radikalne stranke; seljaci su glavnina njihovog biračkog tela.
- 41 Građanski savez Srbije (GSS) bio je antiratna partija koja je okupljala intelektualce, profesionalce i eksperte, pa je u raspodeli mesta u vladi dobila nesrazmerno veći broj položaja u odnosu na jačinu stranke.
- 42 U javnosti je poznato da je nova ministarka obrazovanja Ljiljana Čolić Darwinovu teoriju evolucije zamenila je religijskom, kreativističkim pristupom o nastanku čoveka, pa je zbog negodovanja javnosti što je iz nastave »izbačen Darwin« ministarka podnela ostavku.

- 43 Jednom kandidatu za direktora škole u gradu Nišu prečeno je smrću ako ne povuče svoju kandidaturu. Ona je bila žrtva političke osvete, kao što je to bio slučaj širom Srbije. Rečeno je da u svim institucijama i svim postupcima dolazi do političkih pritisaka. O navedenim pretnjama je u nekoliko mahova pisao dnevni list *Danas*.
- 44 Najupečatljiviji slučaj u kojem je pobedio školski izbor direktora bila je srednja Ekonomska škola u Čačku.
- 45 Podaci o oba ministarstva i njihovim partijskim postavljajima dobijeni su zahvaljujući istraživačkom novinarstvu i insajderima koji su bili na visokim položajima u ovim ministarstvima i prihvatili da saraduju na ovom projektu.
- 46 Slučaj se odnosi na odabir direktora biblioteka koje je osnovala Republika Srbija i čija naimenovanja su data u nadležnost Ministarstva kulture. Direktori biblioteka u Nišu i Jagodini naimenovani su prema partijskim kriterijumima ministra i takve »partijske« odluke nisu mogle biti promenjene i pored javne kritike. Kandidati sa većim kvalifikacijama bili su diskriminisani po partijskoj liniji. Preko ličnih kontakata sam saznala da su u mnogim slučajevima ministri dobijali obaveštenja od lokalnih partijskih odbora o tome ko bi trebalo da bude favorit za izbor i da su u 95 posto slučajeva ti pojedinci i imenovani na položaje, bez obzira što su drugi kandidati imali više kvalifikacije.
- 47 Ministar policije je smenio svih 16 okružnih policijskih načelnika i ukupno zamenio oko 700 policajaca sa višim činovima otkako je preuzeo svoj položaj, dovodećem »svojih ljudi«. Pri tom nema revizorske kontrole ili nadzora nad budžetskim troškovima u policiji, niti civilne kontrole nad policijom i obaveštajnim službama. Javne nabavke za policiju predstavljaju »državnu tajnu« koja je izuzeta od javnog nadzora.
- 48 U Srbiji se guverner Narodne banke menjao tri puta od oktobra 2000. Prvi guverner bio je Mlađan Dinkić, koji je sada ministar finansija; drugi je bio vanpartijski ekspert, dr Kori Udovički, koja je zamenila Dinkića zato što je kao tadašnji potpredsednik G17 plus bio preterano aktivno uključen u partijsku politiku; treći guverner Narodne banke Srbije postavljen je iz redova G17 plus, kada je ova partija postala članica vladajuće koalicije.
- 49 Kadar G17 plus na ovom položaju bio je smenjen iz javnosti skrivenih razloga, a mesto je dato Vladimiru Galiću, savetniku premijera Koštunice.
- 50 Na primer, direktor Poreske uprave Srbije bio je član G17 plus; napredujući politički, postao je član Izvršnog odbora G17 plus; nedavno je premešten na poziciju državnog sekretara Ministarstva finansija, a njegov položaj u Poreskoj upravi dodeljen je drugom članu iste partije.
- 51 Bivši ministar finansija Božidar Đelić kaže da su i na njega vršili pritisak lokalni partijski odbori koalicije DOS s ciljem da mu »sugerišu« ko bi trebalo da budu šefovi poreske uprave na lokalnom nivou. On se žali da je postao veoma nepopularan među lokalnim aktivistima DOS-a jer je odbio da im dozvoli da nametnu ko će voditi lokalne jedinice poreske uprave. Međutim, on procenjuje da se tokom dve poslednje godine situacija preokrenula; neki ljudi bez profesionalnih referenci dobili su položaje u Poreskoj upravi, dok su neki sa priznatom profesionalnom reputacijom izgubili svoje položaje na zahtev lokalnih partijskih odbora. *Kada ćemo živeti bolje*, str. 48.
- 52 Na stablu zbog prostora nisu prikazane sve nezavisne institucije koje sam u tekstu navela; prazni pravougaonici označavaju da rukovodeći položaji nisu 100 posto partijski pokriveni, već oko 90%, kako je navedeno.
- 53 Podaci o javnim preduzećima preuzeti sa sajta B92 (www.b92.net), Srbija 2020: Tema 5 godina tranzicije. Okrugli sto Centra za liberalno-demokratske studije o »Budućnost javnih preduzeća«, 19. maj 2006; takođe i »Poslovanje javnih preduzeća«, *Danas*, 20. jul 2006.
- 54 Kod podele vlasti kao partijskog »plena« energetski sistem je najvažniji zato što u njemu ima mnogo novca; glavna vladajuća partija u koaliciji traži da dobije ministarstvo za energetiku, jer to znači ne samo upravljanje tim resornim ministarstvom, nego i partijsko »vlasništvo« nad NIS-om i Elektrodistribucijom Srbije (bilo kroz posloводство bilo kroz upravne odbore), čime se širi politička moć partije. Naročito je sada to važno jer predstoji privatizacija tih preduzeća, pa se stranke otimaju koja će dobiti taj najbogatiji deo »kolača«. »Pri tom je veoma loše«, kaže Zorica Mihajlović-Milovanović (bivša savetnica Miroljuba Labusa za vreme dok je bio potpredsednik vlade), »favorizovanje ljudi iz jedne stranke kada ta stranka dobije mogućnost upravljanja«, jer je energetika veoma specifična oblast, pa nije moguće da jedna stranka ima kadrove da je vode. »I kada bi se svi udružili«, kaže ona, »opet bi bio deficit stručnjaka«. Videti o tome: *Politika*, 3. mart 2007.
- 55 Da bi pomogla novinama da plate svoja dugovanja (6 miliona evra) i zadrže kontrolu nad 50% akcionarskog kapitala, Elektrodistribucija je investirala novac i ima 14% vlasništva nad listom *Politika*.
- 56 Prva stvar koju je učinila Koštuničina vlada bila je da nelegalno postavi novog direktora državne televizije. Prema zakonu, građani su dužni da plaćaju za ovaj TV servis zajedno sa računom za struju, iako RTS u stvari nije nezavisni javni servis, pošto ga kontrolišu vlada i vladajuće partije.
- 57 Reč je o sprečavanju Vlada Divca da kupi *Večernje novosti*; paket deonica sa mogućnošću većinske kontrole prodat je poznatim tajkunima.
- 58 Reč je o Srđanu Đuriću koji je imenovan u UO ovog lista da zastupa deo kapitala koji pripada državi.
- 59 Opravdanje za raspuštanje je bilo to da uvodnik napisan o Ratku Mladiću nije bio »lokalna tema«. Trebalo bi pomenuti da su te novine bile veoma uspešne u finansijskom smislu i da su ih ljudi u Zrenjaninu mnogo čitali.
- 60 Na zahtev javnosti da se obelodane prihodi za članstvo u UO, kao i da se iznese informacija o javnim preduzećima koja ne uplaćuju doprinose, javna preduzeća su odbila da daju te informacije. Dok je poverenik za informacije smatrao da su preduzeća dužna po zakonu da javnosti daju te informacije, zanimljivo je da je

- Poreska uprava stala na stanovište da podaci o izmirivanju poreza i doprinosa javnih preduzeća ne mogu biti dostupni javnosti. *Danas*, 4. avgust 2006.
- 61 Takav je slučaj sa »Galenikom« čiju upravu je preuzela država, odnosno najveća vladajuća partija u koaliciji.
- 62 Liga socijaldemokrata Vojvodine.
- 63 Dramatičniji primer je Užice koje i posle prinudne uprave i ponovljenih izbora nije bilo u stanju da sastavi vladu i stabilizuje situaciju u opštinskim organima i javnom sektoru. Čim su prošli izbori smenjeni su kadrovi iz bivše opštinske koalicije, što je ponovo otvorilo pitanje šta raditi sa smenjenim direktorima javnih ustanova i preduzeća kada njihova mesta zauzmu kadrovi nove vladajuće koalicije; do »seče kadrova« dolazi odmah i neumitno bez obzira na dostignuća, kvalifikacije i uspehe. Rešenje je u ovom gradu nađeno u tome da se bivši direktori zapošljavaju u javnim preduzećima zbog čega preti opasnost da u tim preduzećima bude više bivših direktora nego običnih radnika. »Ako se tome dodaju kadrovske 'ofanzive' na ova preduzeća nakon lokalnih izbora, kada se zapošljavaju stranački 'zaslužni' kadrovi, kumovi, članovi uže ili šire porodice i prijatelji, budžet opštine služiće isključivo njima, za njihove plate, a ne za investicije koje su potrebne građanima«. Videti: »Kadrovsko groblje ili servis građana«, *Danas*, 14. februar 2007.
- 64 Nije poznat tačan broj imenovanih pozicija (radnih mesta) u Novom Sadu. Postoje samo različite procene koje idu do 1.000 pozicija koje imenuju stranke na vlasti.
- 65 Ove i druge informacije prikupili su gradski odbornik Aleksandar Radonjić iz G17 plus i Mihajlo Brkić, predsednik odborničke grupe DS u skupštini grada.
- 66 O rođačkim vezama, nepotizmu i reakcijama: »Rođak se ne pita za diplomu«, *Politika*, 31. mart 2006.
- 67 »Ogromni gubici u Novom Sadu«, Izvor: B92, www.b92.net, 5. jul 2006.
- 68 »Milioneri na čelu gubitaških firmi«, *Politika*, 14. april 2006.
- 69 Gomilanje funkcija sam prikazala samo za poslanike, a ne i za funkcionere Vlade o čemu sam pisala u listu *Danas*, 14. i 18. avgusta 2006. Tom prilikom sam pokazala, koristeći informacije iz *Službenog glasnika*, da i ministri obavljaju više funkcija, a neke se ukrštaju sa javnim preduzećima, agencijama i fondovima. Tako, na primer, ministar Jočić je raspoređen u UO Yugoimport SDPR; isti ministar i njegove kolege – Zoran Lončar, Radomir Naumov (ministar energetike) – raspoređeni su u Upravni odbor Građevinske direkcije Srbije DOO. U Fondu za razvoj, koji odlučuje o kreditima za pojedine projekte, takođe sedi veliki broj ministara. U Agenciji za osiguranje depozita, sanaciju, stečaj i likvidaciju banaka nalaze se Mladan Dinkić, ministar finansija, Vesna Džinić, pomoćnik ministra finansija, Goran Anđelić, pomoćnik ministra finansija (šef G17 plus za Vojvodinu), Dejan Simić, viceguverner NBS itd. Niz spojenih funkcija koje drže državni funkcioneri (prepletene sa partijskim) ukazuju na koncentraciju moći u malom broju ruku.
- 70 Vladimir Goati, *Političke borbe u Srbiji u postoktobarskom razdoblju*, op. cit., str. 108–109. Goati je prikazao promenljivu praksu partijske kontrole nad mandatima u Skupštini Srbije tokom 15 godina višepartijskog sistema.
- 71 Reč je o nezakonitom izbacivanju iz Skupštine dva poslanika G17 plus: Savraniju Čonjagiću i Vesni Lalić.
- 72 Videti više o »solidarnom radu« Administrativnog odbora i nezakonitom korišćenju »blanko ostavki« u: Goati, op. cit., str. 109–110. U odnosu na vladine metode da stvori većinu, Goati je zaključio da se »preobrati od vlade *de iure* u vladu *de facto*, koja je održala svoje pozicije putem uzurpacije«.
- 73 Videti analizu Venecijanske komisije o izbornom zakonu u Srbiji, *Danas*, 22. jun 2006.
- 74 Korumpiranost poslanika ogleda se i u tome što parlament po pravilu izglasava državni budžet za jednu godinu bez usvajanja završnog računa za prethodnu, što znači da poslanici prihvataju da nemaju nikakvu kontrolu nad javnim finansijama. Verica Barać, »Vlast kriva za korupciju«, *Danas*, 4. avgust 2006.
- 75 To je slučaj predsednika vojvođanske Vlade Bojana Pajtića koji je istovremeno poslanik, potpredsednik Demokratske stranke i član Fonda za razvoj.
- 76 Novi Ustav je ograničio pravo poslanika na obavljanje većeg broja funkcija; isključio je kombinacije s izvršnim i drugim predstavničkim funkcijama, ali je ostavljena mogućnost da poslanik bude raspoređen na mesta u UO javnih preduzeća. Odvajanje poslaničkih i izvršnih funkcija nije doslovno sprovedeno; gradonačelnik Beograda je verifikovao svoj mandat u Narodnoj skupštini Srbije jer RIK ovu kombinaciju funkcija nije smatrao nedozvoljenom. Republički odbor za sprečavanje sukoba interesa smatra funkciju gradonačelnika nespojivom sa poslaničkom. Videti: *Danas*, 14. februar 2007. Treba reći i to da je Ustav smanjio mogućnost akumulacije funkcija za poslanike zato što su mandati pripali partiji, pa više nema razloga da se oni podmiću jer mogu biti izbačeni iz parlamenta »slobodnim stavljanjem mandata na raspolaganje stranci«.
- 77 Slobodan Beljanski, »Pravni i politički aspekti sprečavanja sukoba interesa«, u: *Sukob interesa kod javnih funkcionera i javnih službenika u Srbiji*, Transparentnost Srbija, Beograd 2006, str. 69–89.
- 78 Zakon ima i drugih nedostataka. On dozvoljava akumulaciju funkcija; Republički odbor za sprečavanje sukoba interesa nije profesionalizovan, niti je način njegovog rada u proceduralnom smislu precizno određen; zakon ne sadrži sankcije za sukob interesa. Odbor može funkcionera nejavno opomenuti, i da potom istupi sa javnim preporukama za ostavke ukoliko nejavno upozorenje nije dalo rezultate. Ukoliko se funkcioner ne povinuje upozorenjima, Odbor nema na raspolaganju kaznene mere. Podaci o imovini funkcionera se ne proveravaju (izuzev po prijavi) i nisu dostupni javnosti. Videti raspravu o ovom zakonu u: *Sukob interesa kod javnih funkcionera i javnih službenika u Srbiji*, navedeno, i *Antikorupcijski zakoni: Iskustvo Slovenije i izazovi Srbije*, Transparentnost Srbija, Beograd 2004.

- 79 Srbija je jedina država u regionu koja nema državnu revizorsku instituciju, a to znači ni kontrolu trošenja javnih budžeta. Za neprimenjivanje donetog zakona o državnoj revizorskoj instituciji pronalaze se razni izgovori, a jedan je da domaće revizorske kuće nisu dovoljno stručne; neke od njih pak strahuju da ukoliko bi se prihvatile tog posla da će biti izložene političkom pritisku s kojim ne bi mogle uspešno da se nose. Videti o tome: Ljubiša Stanojević (profesor za računovodstvo i reviziju), *Politika*, 20. novembar 2006.
- 80 Istraživanjem je za Srbiju rukovodio Boris Begović iz Liberalno-demokratskog centra, *Danas*, 16. januar 2007.
- 81 Prema Privremenom izveštaju Evropske banke za obnovu i razvoj za 2005. samo dve bivše komunističke zemlje, Turkmenistan i Bosna i Hercegovina, dobile su tako nisku ocenu.
- 82 U intervjuu jednog poslanika izrečena je sledeća optužba tokom skupštinske sednice koja je hitno sazvana kako bi se skinuo imunitet javnom tužiocu koji je već bio uhapšen: »Ova sednica je sazvana zato što je jedan biznismen naredio vladi da uhapsi sve njegove suparnike. Ovaj biznismen im je dao gomilu novca. Opravdanje za skidanje imuniteta tužiocu je bilo više nego smešno. Pravi razlog je da je on sprečio *Merkator* da kupi *C Market*«. Ostaviću čitaocu da nagađa kako se zove biznismen koga je zabrinula ova odluka tužioca. Komentar je dat u intervjuu: »On im daje toliko para da može da im naredi da rade ono što on želi«. *Skupštinska mreža*, oktobar 2006. <http://www.skupstinskamreza.org.yu/index.php?ID=9&itemTypeID=31&contentID=2>.
- 83 Štampa je izveštavala o neuobičajenoj užurbanosti i gužvi u svim ministarstvima. Trebalo je organizovati po hitnom postupku državne ispite za partijske kadrove kako bi mogli biti imenovani na stalna (profesionalna) mesta u državnoj upravi. U velikoj žurbi, navrat-nanos, bili su održavani ispiti, a »protekcija« je radila punom parom; bilo je pojava da se partije jedna drugoj svete tako što su kolegama nameštale padanje na ispitima. Tako su registrovani slučajevi da neki ljudi sa srednjim obrazovanjem polože ispite, dok drugi sa doktoratom to nisu uspeli. *Blic*, 19. decembar 2006.
- 84 U decembru 2006. godine izašlo je više brojeva *Službenog glasnika* koji svedoče o ovoj partijskoj diverziji; u *SG* od 12, 19, 22. i 26. decembra objavljena su masovna imenovanja u ministarstvima.
- 85 Rumunska ministarka pravde i vođa antikorupcijske kampanje Monika Makoveji upozorila je da u Rumuniji slabi politička podrška reformama posle pristupanju EU. Ona je izašla u javnost sa zabrinjavajućim informacijama da će »Rumunija, sada kada je članica EU, ograničiti borbu protiv korupcije«. Rumunski premijer Kalinu Popesku je izrazio želju »da se ne petlja u to pitanje«. Odmah posle 1. januara 2007. parlament i sudije više ne pokazuju želju za nastavak sprovođenja reformi, a iza toga stoji politička klasa kojoj ne odgovaraju duboke reforme u zemlji. *Danas*, 10. januar 2007.
- 86 Odluka Republičke izborne komisije (RIK) da ne objavi imena donatora za kampanju na izborima 21. januara 2007. potvrđuje da tela zadužena za kontrolu sama skrivaju finansijere partija. Doduše, postoji mogućnost da se imena donatora objave nakon provere finansijskih izveštaja koje su stranke podnele RIK-u.
- 87 Za više informacija o problemu kontrolnog mehanizma uspostavljenog zakonom videti monografiju: Vladimir Goati, Nemanja Nenadić, Predrag Jovanović: *Finansiranje predsedničke izborne kampanje 2004. u Srbiji*, Transparentnost Srbija, 2004.
- 88 Zbog novog formulara za izveštaje o sakupljanju i trošenju novca tokom izborne kampanje januara 2007, koje je izradila nevladina organizacija Transparentnost Srbija, očekuje se da podneti izveštaji budu transparentniji, za šta treba pričekati ocene ove nevladine organizacije.
- 89 Viši procenat zabrinutosti zbog korupcije nego zbog Kosova proističe, verovatno, iz tekućih korupcionarskih afera koje su objavljene u javnosti dok je trajalo istraživanje. Druga istraživanja pokazuju da je zabrinutost za Kosovo veća nego za korupciju, ali to ne menja procenu da je korupcija svrstana među četiri najveća problema Srbije.