

ГРАЂАНСКО ДРУШТВО И МЕДИЈИ  
ЗАЈЕДНО ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

ГРАЂАНСКО ДРУШТВО И МЕДИЈИ  
ЗАЈЕДНО ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

*Издавач*

Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље  
[www.topcentar.org.rs](http://www.topcentar.org.rs)

*За издавача*

Драган Добрашиновић

*Уредник*

Милан Аксентијевић

*Лектор*

Драган Огњановић

ISBN 978-86-89227-01-7

*Тираж*

1.000 примерака

*Припрема и шtamпа*

Досије студио, Београд

Ова публикација је део пројекта „Грађанско друштво и медији заједно против корупције: оснаживање припадника професионалних и новинарских удружења за делотворни антикорупцијски активизам”, који реализују Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију и Бечејско удружење младих.

Издавање ове публикације омогућила је  
Агенција за борбу против корупције.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Топлички центар за демократију  
и људска права

ГРАЂАНСКО ДРУШТВО  
И МЕДИЈИ  
ЗАЈЕДНО ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Прокупље 2012.



## Садржај

Увод.....	7
Препоруке.....	11
<i>Стеван Радуновић</i>	
Улога професионалних удружења у борби против корупције и јачању одговорности у јавним финансијама Републике Србије .....	13
<i>Јовица Кријинић</i>	
Без слободних медија нема борбе против корупције .....	39
<i>Милорад Бјелетић</i>	
Организације грађанског друштва и борба против корупције .....	51



## Увод

Корупција и борба делова друштва и државе против њених архитеката, носилаца, подстрекача и уживалаца централне су друштвене и политичке теме у данашњој Србији. Годинама и деценијама уназад негована и подстицана, корупција је нарасла и прождирући све што јој стоји на путу надрасла реалну моћ друштва да јој се супротстави и сведе је у “прихватљиве” оквире.

Креирана и инсталирана као државни пројекат похлепне елите, коурупција је постала највећа препрека нормалном животу грађана и тешко премостива брана развоју друштва. Сваки покушај обрачуна са носиоцима коруптивних активности био је осуђен на директну и прикривену опструкцију највиших центара политичке моћи, прећутно одбијање правосудних органа да процесуирају кривична дела са елементима корупције и омаловажавање и ниподаштавање од стране оног дела јавности који је имао директне добити од уништавања јавних ресурса и рушења темељних друштвених вредности.

Иако је коруптивна мрежа изаткана од стране владајућих политичких гарнитура, неки од битних чинилаца који су допринели етаблирању корупције у једину константу политичког и јавног живота Србије налазе се и на страни друштва, које није у стању да да јасан, недвосмислен и убедљив одговор на дивљачку и беспризорну пљачку јавних ресурса. Због чега је то тако?

Део одговора лежи у немогућности и неспособности великог дела друштва да се на било који делотворан начин јавно ангажује. Део, у околности да ни организовани део друштва нема довољно воље, одлучности и знања да се супротставе отргнутој корупцији и њеним суманутим носиоцима и помагачима. Део, у чињеници да је један део грађанског друштва саставни део свеукупног коруптивног механизма.

У делимично измењеној стварности у којој живимо, коју карактерише изражена и појединим делима поткрепљена воља дела политичке елите да се корупција и њени носиоци изолују и санкционишу, за шта постоји огромна подршка јавности, отвара се питање места и улоге грађанског друштва у започетом процесу. Одговори за којима у овој публикацији трагамо су могу ли организације грађанског друштва, пре свих професионална удружења с једне, и медији с друге стране, више, боље, доследније и поштеније него до сада и шта је за такав епилог потребно? Професионална удружења због чињенице да располажу специфичним стручним знањима која су неопходна за дубинско истраживање корупције у областима у којима делују, а медији због изузетно високог истраживачког потенцијала и степена утицаја на формирање вредносног система у друштву.

У овом тренутку, независно истраживачко новинарство, професионализам и објективност у праћењу и откривању случајева корупције, пре би се могли подвести под инцидент него под правило. Када су у питању професионална удружења, чији се број у последњих пар година повећава, присутне су две врсте проблема. Прва се односи на недовљне капацитете припадника једног броја удружења за успостављање ефективних методологија за мониторинг и анализу политика и пракси у областима изложеним корупцији, које су предмет њиховог интересовања. Друга врста проблема везана је за очигледну немогућност професионалних удружења да своја сазнања и иницијативе на ефектан и видљив начин представе јавности.

За артикулисан и кохерентан одговор грађанског друштва на корупцијске изазове неопходно је узајамно препознавање и повезано и умрежено деловање свих значајних актера. Базични предуслов за будући синхронизован одговор грађанског друштва на корупцију и њене кључне актере јесте почетак рада на откалањању елементарних проблема. Када су у питању професионална удружења и медији, почетни кораци би могли бити:



- подизање нивоа знања о механизмима и манифестацијама корупције, пре свега у области јавних финансија;
- упознавање са методологијама мониторинга и анализа кључних политика и пракси које доводе до високе системске корупције;
- подизање свести о међусобној упућености и значају заједничког и повезаног деловања у борби против корупције.

За оснаживање антикорупцијског потенцијала професионалних удружења и медија, њихово повезано и умрежено деловање и подизање друштвеног учинка, неопходни су напор и подршка свих важних антикорупцијских чинилаца, од класичних антикорупцијских организација до независних и класичних државних институција. Од успеха овог подухвата у значајној ће мери зависити и целокупан домашај антикорупцијских активности и развојне перспективе државе и друштва.

Публикација која је пред читаоцима део је пројекта “Грађанско друштво и медији заједно против корупције: Оснаживање припадника професионалних и новинарских удружења за делотворни антикорупцијски активизам”, који реализују Топлички центар за демократију и људска права, Ужички центар за људска права и демократију и Бечејско удружење младих, а подржан је од стране Агенције за борбу против корупције. Текстови који су пред читаоцем део су трагања за одговорима на нека од отворених питања везаних за најбоље начине и механизме укључивања грађанског друштва у борбу за сузбијање корупције и превладавање њених последица. Они су, такође, и позив на осмишљавање предлога и јавно сучељавање ставова о путевима опоравка грађанског друштва и подизању његовог угледа у јавности кроз делотворно учешће у најважнијим друштвеним пословима.



## Препоруке

Да би допринос припадника професионалних удружења и медија у борби против корупције био сразмеран њиховом друштвеном значају и тежини проблема с којим се суочавају, потребно је:

- Припремити и реализовати програме обуке припадника професионалних удружења о коруптивним механизмима и методологијама мониторинга политика и пракси које доводе до корупције у јавним финансијама;
- Припремити и реализовати програме обуке који омогућавају специјализацију новинара за праћења, анализе и извештавања о случајевима корупције у јавним финансијама;
- Осмислити и водити кампање јавног заговарања за унапређење правног и институционалног оквира у правцу који демотивише носице коруптивних активности и спречава корупцију;
- Подићи ниво сарадње професионалних и новинарских удружења у борби против корупције у јавним финансијама на начин који доприноси подизању нивоа видљивости грађанских антикорупцијских активности и иницијатива;
- Подићи ниво сарадње професионалних удружења и медија са другим организацијама грађанског друштва ангажованим у борби против корупције;
- Подићи ниво и успоставити ефикасне и одрживе моделе сарадње професионалних удружења и медија са независним и контролним антикорупцијским институцијама;

- Уредити област оглашавања државних, покрајинских и локланих институција, јавних предузећа и других јавних ентитета у медијима;
- Укључити препоруке које се односе на организације грађанског друштва и медија у нову Националну стратегију за борбу против корупције и формулисати конкретне мере и активности за њихову реализацију;
- Обезбедити услове за активно укључивање грађанског друштва у припремама и приступним преговорима за чланство у Европској унији, у поглављима 23. Правосуђе и основна права и 24. Правда, слобода и безбедност, која су од кључног значаја за борбу против корупције.

## Улога професионалних удружења у борби против корупције и јачању одговорности у јавним финансијама Републике Србије

### Увод

Корупција је реч латинског порекла. У дефинисању корупције, делује да је сасвим довољан буквалан превод са латинског језика – реч *corruptio* значи поквареност, изопаченост, завођење, подмићивање, разврат, кварење. Реч описује оне појаве које су неприхватљиве, без обзира о ком се моралном и идејном основу друштва или државе ради. У ширем смислу, а у складу са горе изложеним семантичким објашњењем, под корупцијом се подразумева свака врста људског и друштвеног кварења и покварености – духовне, моралне, материјалне, личне или друштвене. У ужем смислу те речи, а који најчешће имамо у виду, под корупцијом сматрамо незаконито или неморално коришћење друштвеног, државног или јавног положаја, односно различитих положаја моћи и утицаја за стицање сопствене добити или добити за трећа лица. Та добит се најчешће огледа у незаконитој/неморалној новчаној добити, или другим врстама добити које се огледају кроз различите видове „поклона“, „реципрочних давања“, „унапређења положаја“ и сл.

Корупција представља планетарну – општу и универзалну појаву – не постоје друштва без корупције, без обзира о којој области друштвене или државне активности да се ради. Оно што прави значајну разлику између различитих друштава јесте спремност и оспособљеност система да се са овом појавом успешно носи, односно сузбија на најмање могуће оквире за

дате услове. Та оспособљеност и спремност креће се у веома широком дијапазону који започиње са идејним и вредносним основама друштва, па све до конкретног спровођења, односно нормативног, институционалног и кадровског капацитета да се у пракси сасвим ефикасно и ефективно кажњавају ове недозвољене појаве и отклањају негативне последице. У складу са наведеним, велика је разлика с обзиром на наведену оспособљеност и спремност, међу различитим државама, у количини и проценту заједничког, јавног и приватног богатства, које се кроз корупцију одлива ради остваривања различитих врста недозвољене приватне добити.

Међутим, ваља узети у обзир да борба против корупције, уважавајући сву њену неупитну важност, представља само једну област једног ширег сегмента неопходне јавне активности, а то је свеопште јачање одговорности у јавним финансијама. И мимо корупције, нарочито ако је дефинишемо само као „незакониту“ делатност, не улазећи у простор моралног понашања, постоје „канални“ кроз које се одливају значајна средства, те се тиме губици средстава које треба да служе јавном добру, односно која су намењена јавној сврси, значајно мултипликују.

Буџет Републике Србије за 2013. годину износи 956, 44 милијарди динара у делу прихода, односно 1.078,32 милијарде динара у делу расхода. Реч је о врло ограниченим средствима са обзиром на бројне јавне потребе које се тим буџетом имају задовољити. Процена је релевантних и домаћих и међународних тела који се баве питањем јавних финансија, да кроз корупцију држава губи око 2.000.000.000,00 долара, од чега скоро половина подразумева корупцију у јавним набавкама, као највећу и најзначајнију коруптивну област савремене Србије (уз изузетак приватизације, која је као процес пред својим крајем, а чија проблематика и сложеност далеко надмашује како размере овог рада, тако и капацитет аутора као појединца).

Узевши у обзир ограниченост расположивих средстава којима држава располаже, те бројност и значај потреба које држава себи ставља у задатак да задовољи (основни животни ус-

лови, струја, вода, здравствена заштита, образовање, заштита деце, појединих угрожених категорија становништва, инфраструктурна улагања, одбрана, безбедност, дипломатија, други видови државних атрибута...), те процењене износе који се одливају кроз коруптивне механизме, који су затим мултипликовани другим слабостима у систему јавних финансија, намеће се императив системске и снажне борбе против корупције, али и уопште јачања одговорности у јавним финансијама. Ово нарочито имајући у виду да је реч о (оскудним и економском кризом знатно ослабљеним) средствима грађана, како актуелним, која су изражена кроз различите врсте пореза и јавних дажбина, тако и будућим средствима, која се ограничавају задуживањем и повећањем јавног дуга.

Када се говори о борби против корупције, свакако се као најважнији и прворазредни издвајају механизми државе, државне институције у чијем делокругу јесу различити видови борбе против ове појаве, а нарочито казнено – репресивна улога државе оличена кроз казнено законодавство, правосудни и тужилачки систем, као и систем извршења изречених санкција. Неупитно је да је овде реч о најважнијем и најтрадиционалнијем систему борбе против корупције.

Последњих година, упоредо са јачањем и напредовањем демократских процеса и развојем концепта демократске и јавне одговорности, те свеукупним развојем јавног мњења, а посебно растом значаја, утицаја и улоге медија, посебну важност у борби против корупције и над контролом у управљању јавним финансијама добија грађанско друштво, које се појављује у својим различитим видовима – као више или мање организовано јавно мњење, односно групе за притисак у различитим областима. Нарочито посебно исказано интересовање у јавној сфери односи се управо на област јавних набавки, као на област која је препозната као критична тачка кроз коју се одливају или могу одливати значајна финансијска средства.

Сведоци смо врло честог интересовања јавности за ову област, али је таква врста интересовања и расправе сасвим

ограниченог домета, и поред свих бенефита који се огледају у повећању транспарентности као једног од основних начела јавних набавки и уопште управљања јавним финансијама. Ограничавајућа вредност јавног интересовања, односно грађанског друштва уопштено, огледа се управо у непознавању области јавних набавки (као и других специјализованих области) и недостатку адекватног знања, те се овакво интересовање најчешће исцрпљује у јавном информисању о кршењу прописа из области јавних набавки и информисању јавности о потенцијалној одговорности за то кршење. Као што је речено, и оваква расправа свакако има своју велику вредност и она се огледа пре свега у повећању транспарентности поступака јавних набавки, као и у усклађивању понашања доносилаца одлука са вредностима на којима почива област јавних набавки и јавних финансија, онако како то јавност види.

Далеко значајније и садржајније би требало да буде интересовање које проистиче од стручњака из ове области, као и интересовање које би требало да простиче из академске сфере и научне заједнице. Међутим, изузевши деловање и аналитички приступ појединих државних органа и институција попут Управе за јавне набавке, може се без грешке закључити да је допринос расправи о побољшању система јавних набавки у Републици Србији како академске, тако и стручне јавности сасвим спорадичан и неорганизован. У складу са владајућом економском теоријом економије понуде, интересовања стручне заједнице пре свега су сконцентрисана на само питање понуде и тржишне аспекте повезане са тиме, док је проблематика набавки, а нарочито јавних набавки сасвим споредно питање. Озбиљније научне расправе или научног доприноса у овој области једноставно нема.

Управо у томе се огледа значај и вредност струковних, односно професионалних удружења у борби против корупције и јачања одговорности у управљању јавним финансијама. Реч је о посебним деловима грађанског друштва, специјализованом цивилном сектору, који располаже неопходним знањем,



кадровским и интелектуалним капацитетима за вршење улоге стручног грађанског контролора и групе за притисак, у различитим областима у којима се та удружења и појављују

Овај рад представљаће покушај доприноса стручној расправи, заснован на вишегодишњем искуству у раду и свакодневној пракси јавних набавки, у погледу улоге оваквих професионалних, односно струковних удружења и њиховим могућностима и донетима у борби против корупције и јачању одговорности у јавним финансијама. Покушаће се са оветљивањем вредносних основа система који би требао служити борби против корупције, појединих критичних „тачака“ кроз које се одливају средства (пре свега у области јавних набавки), онако како су (не)уређене позитивним прописима, а затим дати критички осврт на могућности и улогу професионалних удружења по наведеној проблематици.

## 1. Претходни захтеви

Да би удружења професионалаца могла ефикасно и ефективно да врше своју улогу у домену борбе против корупције постоје одређени захтеви које удружења морају претходно испунити. Ови захтеви се изражавају пре свега кроз: вредности, дефинисање циљева и задатака, организацију, интелектуални и кадровски капацитет, отвореност и слично.

### 1.1. Вредности области у којој удружења делују

Свака озбиљна борба против сложеног проблема мора бити организована и систематски планирана и спровођена. Корупција сама по себи, у својим модерним видовима, јесте врло сложен и организован систем. У том смслу, један такав систем се може ограничавати само другим, још боље организованим системом, који подразумева како улогу државе и њених институција снабвених и контролним и репресивним механизмима, тако и улогу општег грађанског друштва (нарочито

оличеног кроз јавно мњење), тако и улогу „специјализованог“ грађанског друштва, оличеног у различитим видовима струковног организовања и удруживања.

Такав систем пре свега мора бити ефикасан и ефективан, а да би био такав, мора, бити вредносно одређен, да би се преко тих вредносних одређења даље одредили механизми ефикасности и ефективности, али на начин да гарантују и обезбеђују управо оне вредности на којима тај систем почива. Без постојања вредносне компоненте, и свести о тој компоненти, систем није свестан вредности и циљева којима служи, самим тим постаје тром и неефикасан, односно „анти-систем“, који се као такав не може појавити као такмац у борби против врло ефикасних и себе свесних система корупције.

Вредности на којима почивају различите области друштвене активности своје корене имају у општим и темељним вредностима и начелима, али се те опште вредности изражавају на специфичне начине и у посебним облицима, тако да наведене различите области имају и своје различите основне вредности, које се изражавају кроз најважнија начела за те области.

У области јавних набавки, као најважније начело издваја се **начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава**. Ово начело подразумева обавезу и задатак јавних тела да предмете набавке набављају на начин да се за расположива средства обезбеди најбоља вредност, односно „вредност за новац“, што подразумева набављање добара, услуга и радова дефинисаног квалитета на начин да се у најбољем могућем облику задовоље потребе наручиоца и њихових корисника, уз најниже трошкове, и у оптималним роковима.

Ово начело може звучати превише апстрактно, али нпр. Удружење професионалаца из области јавних набавки мора имати живу представу о значају наведеног начела. Иза овог апстрактног начела и дате дефиниције крију се врло важне вредности повезане са економском ефикасношћу и захтевима социјалне правде, а нарочито с обзиром на актуелну ситуацију

економске кризе у којој се Република Србија налази. Као што је речено, Србија располаже изузетно ограниченом новчаном сумом, којом треба задовољити различите врло значајне потребе. Велики део те ограничене суме троши се кроз јавне набавке. Од (не)примене наведеног начела зависи да ли ће бити задовољени бројни захтеви економске ефикасности и задаци социјалне државе. Од спровођења овог начела, на којем се заснивају друга правила набавки, зависи да ли ће се средства више или мање расипати (кроз корупцију и друге канале), односно да ли ће од те једне расположиве ограничене суме средстава остати више за инвестиције и економске подухвате, да ли ће оброци у вртићима бити већи или мањи, да ли ће болнице бити више или мање снабдевене лековима. Када струковно удружење на овај начин, кроз конкретне примере, постане свесно „животне енергије“ апстрактног начела, односно практичних последица његовог (не)спровођења, то постаје најснажнији мотивациони фактор за активизам у удружењу. Ово је посебно важно нарочито због тога јер струковна удружења јесу добровољна удружења, удружења волонтера, те мотивациони фактор представља кључни услов без којег удружење не може постојати.

На сличан начин и удружења у другим областима (удружења у области правосуђа, тужилаштва, ревизије, рачунодства...) морају бити свесна вредности области у којој остварују своју делатност, као и животних последица таквих начела, како би се остварио управо овај кључни мотивациони фактор.

На основу свести о овим вредностима удружење даље дефинише своју визију и мисију. Визију као основни поглед на свет у датој области и жељено стање које се мора постићи, а мисију као основне задатке и послове који се морају урадити да би се такво жељено стање постигло. Из ове дефинисане визије и мисије, путем метода дедукције, а узевши у обзир актуелно стање, дефинишу се програмски задаци и акциони планови за деловање удружења.

## 1.2. Вредности удружења и удруживања

Горе је било речи о вредности саме области у којој удружење делује, овде је реч о вредности самог удружења и вредности које чланови имају од удруживања. Овде се пре свега ради о удружењу као **организму за генерисање вредности**. Удружења у обављању својих послова (треба да) иду даље од нормативних и законских захтева и да дефинишу вредности професионалног понашања. Закон и други прописи дефинишу минималне захтеве у облику обавезног понашања, а да би се избегло законско санкционисање. Удружења, у складу са темељним вредностима своје области, могу ићи знатно даље од тога и дефинисати различите врсте стандарда у професионалном понашању и обављању посла. Ове посебне вредности изражавају се кроз етичка правила и професионалне кодексе који на далеко потпунији начин служе остварењу темељних вредности због којих и долази до удруживања. Примена оваквих високопрофесионалних стандарда и етичких правила, иако та правила сама по себи нису антикоруптивна, нужно има антикоруптивно дејство. Промовисање оваквих стандарда и високопрофесионалног понашања, као и јавна срамота (срамота струке) кроз дисциплинске поступке и искључења из удружења као последица непримене истих, представљају снажан мотив за уподобљавање понашања остварењу основне вредности, самим тим посредно и антикоруптивном деловању.

Такође, удружење представља организам и форум за размену постојећих и нових знања у области деловања, те бенефити и професионалне промоције кроз стицање и размену оваквих знања представљају додатни мотив ка расту чланства струковних удружења и професионалном активизму.

### 1.2.1. Ауторитет знања као врховна вредност удружења

Као што је речено, струковна удружења јесу специјализовани делови грађанског друштва. Они су специјализовани

управо због тога што располажу посебним, високоспецијализованим знањима, којима други не располажу. И управо се у томе огледа снага и значај професионалног удруживања. Доносиоци политичких, економских и социјалних одлука, а које се тичу целокупног грађанства, своје погрешне одлуке могу одговарајућим маркетингом, за опште јавно мњење, сасвим замаскирати, учинити их питким, неприметним, односно нешто представити као другачије од онога што заиста јесте. У томе се крије хипнотишућа моћ савременог и политичког и економског маркетинга. Такав хипнотишући економски и политички маркетинг, ако може сасвим успешно деловати на опште јавно мњење, које по правилу, не располаже потребним специјализованим знањима, не може деловати на професионална удружења, управо из разлога поседовања одговарајућих знања.

Овај ауторитет знања представља животно важан предуслов постојања струковних удружења и нужен захтев у њиховом антикоруптивном деловању и доприносу у јачању одговорности у јавним финансијама.

Овде разликујемо **ауторитет знања као идентитет** и **ауторитет знања као имиџ**. Задатак је струковних удружења да постигну оба облика ауторитета. Ауторитет знања као идентитет подразумева **стварно** располагање високоспецијализованим знањима, нужен интелектуални и кадровски капацитет, те могућност на основу тога да се препознају системски коруптивни узроци и слабости (слабости и пропусти у прописима, институционалне слабости), тако и различити облици замаскираних коруптивних појава.

Овакво стварно располагање знањима често није довољно. Ауторитет увек постоји тек у односу на неког другог, те то значи да тај ауторитет мора бити и признат. Ту се у својој важности појављује ауторитет знања као имиџ. Имиџ је у модерним друштвима, која су друштва власти јавног мњења, врло често пресудно важна ствар. Ауторитет знања као имиџ под-

разумева да је струковно удружење од стране јавности препознато као тело које располаже ауторитативним знањима за наведену област, и препознато као релевантан саговорник по одређеним питањима. Тек када се удружењу у јавности призна овакав статус ауторитета, оно долази у позицију да ефектуира знања којима располаже, те да указује како на системске слабости које воде корупцији, тако и на конкретна понашања, а да такви ставови добију јавно признање и медијску снагу.

Ширење оваквих знања и вере у знање, како кроз само удружење, тако и у општој јавности, представља један од најзначајнијих превентивних механизма у антикоруптивном деловању.

Без стицања оба ова ауторитета, удружења не могу обављати своју антикоруптивну улогу. Из пуне свести о значају наведене вредности, Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије је као своје основно гесло одабрало једноставан и снажан слоган: „Да знање буде моћ!“

### 1.2.2. Независност као вредност удружења

Управо да би стекле овакав ауторитет, и да би у јавности биле препознате као организације које у крајњој линији служе јавном интересу и општем добру, те да би на основу тога имале одговарајући јавни и институционални утицај, струковна удружења морају бити независна у свом раду. То значи да не смеју бити под одлучујућим утицајем доносилаца политичких и других одлука, јавних тела и организама, али и других актера из области у којој делују. На пример, у области јавних набавки, Удружење професионалаца не сме бити под недозвољеним утицајем релевантних државних органа, али и других учесника, попут понуђача у јавним набавкама, као финансијском изворишту корупције, али ни под недозвољеним утицајем самих наручилаца и руководилаца који могу имати своје сопствене интересе, сасвим различите од вредности и интереса удружења.

### 1.2.3. Отвореност као вредност удружења

Професионална удружења не постоје као једна и једина, већ постоји већи број струковних удружења, како у истој или сличној области деловања, тако и у другим областима деловања. Такође, знања којима располаже удружење нису једина и врховна знања, већ и друга струковна удружења располажу адекватним специјализованим знањима. У том смислу, удружења морају показати неопходан степен отворености, као својство самих удружења, а која за последицу имају како размену знања и различитих погледа, тако и несебично повезивање самих удружења.

Корупцијски системи јесу врло сложени и распрострањени системи у различитим областима, који се врло добро „разумеју“ и ефикасно „сарађују“ међу собом када постоји јасан међусобни интерес. Да би се овако сложеним системима адекватно одговорило, нужно је постојање отворености међу самим удружењима како би се створила **мрежа организација** која је способна да антикоруптивно делује у различитим областима друштвене и државне активности.

### 1.3. Интелектуални и кадровски капацитет као предуслов

Да би професионално удружење заиста и било удружење професионалаца, оно мора располагати потребним интелектуалним и кадровским капацитетом, који ће управо гарантовати потребан суспстрат специјализованих знања, а да би уопште могли говорити о постизању адекватног утицаја у јавности кроз ауторитет знања.

Струковна удружења нису обичне институције грађанског друштва. Не може чак ни свако ко дели исте погледе на свет и вредности као удружење да постане члан удружења. За тако нешто постоје опште организације цивилног друштва. У струковним удружењима чланови могу постати само они који располажу адекватним знањима и искуством, односно они који

и заиста захваљујући својим знањима могу доприносити раду самих удружења.

Друга важна карактеристика, везана за интелектуални и кадровски капацитет, а која удружења по правилу морају испунити јесте **масовност**. Иако удружења професионалаца по својој природи јесу **ексклузиван клуб знања**, она не смеју бити **ексклузиван клуб појединаца**, већ морају бити отворена према сваком ко испуњава више или мање строге критеријуме везане за неопходно знање и искуство. Тек удружењу које је масовно, те самим тим којем је имплицитно или експлицитно у јавности признат статус на националном нивоу, могу имати одговарајући потребан утицај у јавности, неопходан за антикоруптивно деловање. Струковно удружење које окупља тек неколико појединаца није заиста струковно удружење, не може представљати целину професије, а самим тим неће имати ни снаге ни довољно ауторитета како у самој струци, тако и у јавности, за своје антикоруптивно деловање. Масовност је такође важна и у смислу географске распрострањености. Струковно удружење не би требало да буде ни ексклузиван локални клуб. Национална покривеност, у географском смислу, подразумева да удружење има чланство и приступ и подацима и свест о проблематици у различитим деловима земље – „од Врања до Суботице“, те и на тај начин прикупљати неопходна искуства и знања за своје деловање.

У горе наведеном смислу, члан Удружења професионалаца у јавним набавкама Републике Србије може постати лице које је прошло сложен систем сертификације знања, односно које је стекло сертификат службеника за јавне набавке и које има најмање три године искуства у струци, или које је својим професионалним и академским радом доказало своју стручност и допринело унапређењу система јавних набавки. Овим се обезбеђује потребан супстрат знања. Такође, за релативно кратко време, чланством је обухваћено око 10% свих постојећих службеника за јавне набавке (и наставља се са растом), чиме се остварује и захтев масовности. Чланови удружења су из раз-



личитих делова земље, тако да је задовољен и критеријум географске распрострањености.

## 2. Различите улоге удружења у борби против корупције и јачању одговорности у јавним финансијама

Већ је раније речено да основну, традиционалну улогу, у борби против корупције, обавља држава путем својих репресивних механизма, атрибута силе којима је снабдевена, и то путем дефинисања законодавних решења, пре свега казненог законодавства, организације правосуђа и тужилаштва, као и органа унутрашњих послова. Међутим, санкционисање недозвољених облика понашања има и своју превентивну функцију, поред основне репресивне и ретрибутивне функције. Ефикасан државни систем санкционисања представља истовремено и најснажнији систем генералне превенције – у недостатку усађених јавних и приватних моралних вредности, страх од сасвим извесног кажњавања представља изузетан мотив да коруптивни субјекти, своје понашање ускладе макар са минималним законским захтевима. Наравно, предуслов овога свакако јесте да држава ове своје механизме сасвим ефикасно користи.

Струковна удружења су институције (специјализованог) грађанског друштва, самим тим њихова улога није репресивна, већ пре свега превентивног карактера. Чак и струковна удружења из области која подразумева репресивне државне атрибуте (удружења судија, тужилаца) на репресивну улогу државе могу деловати тек посредно, путем указивања на недостатке, недоследности, предлагање бољих системских решења, критику и сл.

Међутим, у савременом друштву, које је у великој мери медијско друштво, овде се ради о различитим улогама струковних удружења, које могу бити од изузетног значаја у борби против корупције и јачању одговорности у јавним финансијама.

## 2.1. Дефинисање критичних тачака

Располажући адекватним знањима, струковна удружења су у изузетној позицији да дефинишу различите „критичне тачке“ кроз које се јавна средства одливају и због којих не служе јавној сврси. У позицији су да препознају системска, нормативна и институционална решења која представљају слабости и омогућавају више или мање прикривену корупцију и одливање јавних средстава на друге начине. Реч је о препознавању нетранспарентних законских норми и других прописа, препознавању одсуства институционалних капацитета и (не)одговарајућем понашању надлежних државних органа. Такође, располагање оваквим знањима, струковним удружењима омогућава, да боље од других, препознају и различита појединачна, више или мање прикривена коруптивна дешавања.

Тако је, на пример, Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије, у области јавних набавки препознала три основне критичне тачке, односно канала кроз које се одливају значајна јавна средства. Прва критична тачка свакако јесте корупција (недовољна транспарентност и широко тумачени законски изузеци који се злоупотребљавају) – као што је речено, процена је релевантних тела, да само кроз корупцију Република Србија годишње губи неколико стотина милиона евра. О овој теми јавност је широко обавештавана и о њој постоји велико интересовање. Друга препозната критична тачка кроз коју се одливају значајна средства, а за коју не постоји једнако медијско интересовање, јесу законске слабости и нелогичности друге врсте – у конкретном случају пренормираност и беспотребан формализам, због којег се не закључују економски повољнији послови, већ они који испуњавају понекад и сасвим бесмислене формалне услове (због недостављања неких потврда које се и на интернету могу проверити, или сасвим небитних техничких грешака, а по законском императиву, морају се прихватити и вишемилионске скупље понуде). Поред пренормираности ту су и недостатак у дефинисаним овлашћењима надлежних институција, њиховом техничком капацитету,

дужина поступка којим се решавају спорови по поднетом захтеву за заштиту права и сл. и трећа критична тачка која је препозната јесте недостатак сложених специјализованих знања (као и награда поседовања таквих знања), што води неекономичним поступцима, расипању средстава, као и немогућности да се препознају недозвољени облици понашања. Учешћем у актуелној расправи, као и својим сталним деловањем, Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије дало је свој несебичан допринос отклањању или умањењу системских узрока који за последицу имају овај значајан одлив јавног богатства.

## 2.2. Професионална удружења као оспособљени посматрач

Уз остваривање предуслова ауторитета знања, масовности и распрострањености, самим својим постојањем, струковна удружења врше једну пасивну улогу – стручног посматрача. Ова улога, иако је пасивна, има свој значај и представља темељ за друге улоге које удружење може обављати. Свест оних који одлучују, да увид у послове и поступке, или у њима учествује неко ко представља сасвим оспособљеног и специјализованог посматрача, може утицати на то да се понашање уподоби са пожељним и законским, а из разлога постојања „сведока“ који може препознати и има знања да препозна и прикривене облике недозвољених понашања. Оваква улога представља и озбиљан предуслов за прикупљање информација о стању области у којима удружење делује.

## 2.3. Професионална удружења као саветодавни форум

Препознавши критичне тачке система, и располагајући актуелним информацијама и последицама постојања критичних тачака, а захваљујући својим ауторитативним знањима, струковна удружења су у позицији да државним органима, институцијама, јавним телима и доносиоцима одлука послуже као

добронамерни саветодавни форум, као група за дијалог, која ће у доброј вери и доброј намери указивати на лоша решења, њихове последице и предлагати алтернативна, боља решења. Претпоставка постојања оваквог форума за дијалог, јесте постојање и воље и капацитета друге стране за вођењем оваквог дијалога и повећањем транспарентности система.

#### 2.4. Професионална удружења као група за притисак

Када претходне улоге удружења не дају очекивани резултат, долази се до следеће, можда и најважније улоге удружења у борби против корупције. Удружење јесте интересна организација, чији се интереси огледају у остварењу темељних вредности на којима је организација настала, и у том смислу, када добронамеран дијалог не да резултат, удружење почиње деловати као (за своју област) свеопшта група за притисак. Преко својих чланова и сарадника, запослених у различитим телима и институцијама, удружење врши притисак за отклањање критичних тачака и усвајање алтернативних решења, на тај начин та различита тела став удружења прихвате као свој став, како би се притисак на доносиоце одлука мултипликовао.

Изузетно важна компонента притиска представља и притисак преко медија, као важних савезника, и преко међународних организација која са удружењем деле исте или сличне вредности. Овакав притисак нарочито је значајан узевши у обзир ставове јавног мњења, односно изборног корпуса према осетљивом питању корупције, тако и узевши у обзир обавезе ка испуњавању одређених стандарда које проистичу из процеса интеграција, а нарочито страх који поједини доносиоци одлука имају од одређених „спољних вето играча“, а у недостатку сопственог демократског легитимитета. У складу са изнетим, у вршењу притиска, нарочито се издвајају улоге удружења у обликовању јавног мњења, односно информисања јавности и улога удружења као ауторитативног оцењивача пред релевантним међународним телима.

Деловање удружења према доносиоцима одлука и даље је добронамерно, али више није релаксирано, већ је реч о изузетном односу напетости, у којем удружење, а у сврху јавног интереса, жели притиском наметнути своје погледе и решења, односно натерати мете притиска да своје понашање ускладе са пожељним.

## 2.5. Професионална удружења као ауторитативни извор информисања јавности у вршењу притиска

Пошто су у општој јавности стекла, у својим областима, имиџ ауторитета знања и независности у раду, односно успела себе да представе као адвоката јавног интереса и вредности струке, струковна удружења су у позицији да се наметну као ауторитативни извор информисања по одређеним битним питањима. На тај начин, а посредством пре свега медија, удружења постају један од значајних субјеката у обликовању јавног мњења и и вршењу демократског и јавног притиска о којем је горе било речи. Удружења долазе у позицију да истичу примере како системске тако и појединачне корупције, тако и узрока који до њих доводе. На овај начин струковна удружења, не само да утичу на измену и прописа и деловања институција, већ путем створеног или појачаног демократског и медијског притиска могу утицати и на ефикасније обављање репресивне функције државе, како би се остварили захтеви правде и ефекти генералне превенције кроз свест о извесности кажњавања за случајеве корупције и других облика недозвољених понашања.

## 2.6. Професионална удружења као системски узбуњивач

Везано за посебну улогу коју удружења имају у борби против корупције у односу са јавним мњењем, а уз претпоставку остварења потребног ауторитета и утицаја, удружења су у позицији да буду „системски узбуњивач“. Реч је о узбуњивачу јавног мњења посебне категорије, који за разлику од појединачних узбуњивача јесте масован, добро организован, ауторитати-

ван, има преглед целокупне области у којој делује и у стању је да мобилише јавно мњење како за потребе системских промена, тако и за најдрастичније појединачне случајеве корупције.

## 2.7. Професионална удружења као ауторитативни оцењивач

Располажући потребним специјализованим знањима, а којима други не располажу, те имајући преглед целокупне области у којој остварују своје деловање, струковна удружења долазе у позицију да пред релевантним међународним телима и организацијама врше улогу ауторитативног оцењивача.

Наиме, као што је већ речено, процеси интеграције и чланства у различитим међународним форумима, испостављају држави одређене захтеве у погледу испуњавања обавезујућих стандарда за наведене процесе интеграције и чланства у међународним организацијама. Реч је о обавезама које се имају извршавати и чије се испуњење прати. Нарочито се као значајни издвајају захтеви и стандарди који се испостављају у погледу борбе против корупције, како системске, тако и појединачне.

У том погледу, необично је важна сарадња струковних удружења са наведеним међународним телима, као и чланство удружења у међународним организацијама које деле сличне циљеве. Стицање положаја ауторитативног оцењивача, омогућава професионалним удружењима, да у партнерском односу са међународним телима која прате испуњавање постављених стандарда, извештавају о стању корупције у областима у којима делују, као и да указују на системске недостатке и потребне измене. Прихватање оваквих извештаја и оцена од наведених тела, подразумева додатни, повратни, изузетно важан притисак на доносиоце политичких одлука за вршењем системских измена како би се отклонили узроци корупције, али и за ефикасније коришћење постојећих репресивних механизма ради кажњавања недозвољених врста понашања и конкретних случајева који су се догодили. На овај начин, удружење своје

деловање као групе за притисак, заокружује и притиском који долази споља.

## 2.8. Стварање мреже професионалних удружења

Већ је речено да отвореност треба да буде једно од основних својстава удружења. То подразумева отвореност за међу-струковну сарадњу. Професионална удружења (би требало да) располажу са високоспецијализованим знањима, али се та знања уобичајено завршавају у границама области у којима удружење делује. Једно удружење нема адекватна знања за друге значајне области за борбу против корупције, а у којима делују нека друга удружења (нрп. чланови струковног удружења из области јавних набавки немају ауторитативна знања за област правосуђа или ревизије и обратно).

Нарочито узевши у обзир да коруптивни механизми јесу изузетно сложени и присутни у готово свим областима друштвене и државне делатности, намеће се императив за разменом знања и сарадњом између самих струковних удружења како би се пронашао најефективнији одговор у системској борби против корупције. Стварање овакве мреже удружења, са заједничким циљем и задатком, а делујући у различитим областима, и усаглашавајући своје темељне ставове, нужан је услов ефикасног струковног одговора у борби против корупције и јачању одговорности у јавним финансијама.

## 3. Негативни фактори који утичу на обављање улоге професионалних удружења у борби против корупције

Горе је било речи о важним потенцијалним улогама и задацима које професионална удружења могу обављати у борби против корупције, као и о одређеним претходним захтевима који се морају испунити, како би се те улоге могле вршити на

задовољавајући начин. Међутим постоје и одређени фактори који могу негативно утицати на оспособљеност или спремност струковних удружења у борби против корупције.

### 3.1. Недостатак грађанске и професионалне храбрости

Овде је реч о најзначајнијем негативном фактору који може отупити борбу струковних удружења у борби против корупције. Недостатак овакве карактерне особине и својства код оних који руководе удружењима гарант су стерилности и одсуства ефикасног рада у борби против ове негативне појаве. Иако би задатак државе био да прописима стимулише грађанску и професионалну храброст и предвиђа адекватне заштитне механизме, у анализу овог фактора нећемо се превише удубљивати, из снажног уверења да је најпре реч о карактеру и својству.

### 3.2. Слободно време као негативан фактор

Искуство упућује на то, да након горе поменутог, недостатак слободног времена представља највећи негативан фактор у раду професионалних удружења, нарочито за она која не располажу ни минимумом професионалног бирократског апарата (запослени у удружењима). Струковна удружења су, како им и само име говори, удружења грађана, што значи да је реч о волонтерским организацијама. Борба против корупције и допринос јачању одговорности у јавним финансијама подразумева озбиљан приступ, самим тим и озбиљно време које би активни чланови удружења морали посветити овим активностима. Како су чланови удружења истовремено и запослена лица, са (најмање) осмочасовним радним обавезама, уз обавезе које постоје и мимо радног односа, питање времена постаје озбиљан проблем. Како је потребно обезбедити материјалну егзистенцију, и извршити бројне обавезе повезане са тиме, друштвени и професионални волонтерски активизам може постати сасвим споредна ствар.



Обезбеђивање минимума професионалног бирократског апарата, односно запослених у струковним удружењима, могло би значајно умањити негативан утицај овог фактора, али велики број удружења за овакво решење нема довољно средстава.

### 3.3. Радни однос као потенцијални негативан фактор

Већ је речено да су чланови удружења волонтери, чији првенствени људски интерес, као и код свих других, јесте обезбеђење материјалне егзистенције, и то најчешће кроз редован радни однос. У том смислу, у оквиру радног односа, може постојати низ потенцијалних негативних ризика по активизам у струковним удружењима, који се огледају пре свега у односу са послодавцем, односно овлашћеним лицем у радном односу. Послодавац може бити представник различитих врста интереса – посебних интереса менаџмента, наручиоца, личних интереса, других пословних лица, политичких организација и сл. Ти интереси могу бити различити или чак и супротни од интереса струковних удружења. У том смислу могу постојати ризици да се са становишта моћи утиче на чланове удружења, у вези са њиховим активизмом, али и са самим ставом удружења (утиче се на промену политике струковног удружења). Што је став удружења супротнији и „опаснији“ за интересе послодавца, односно групу коју он представља, повратни негативни утицај послодавца је вероватнији и снажнији. Ти ризици се могу огледати у различитим облицима притисака, мање или више отворених претњи и деградација у оквиру радног односа, али са друге стране и „наградама“ за запосленог и стављање у изглед могућности напредовања у каријери и повећања примања, за случај да запослени „заборави“ на свој друштвени активизам или утиче на промену става удружења. Поготову узевши у обзир ову другу ситуацију, на овај начин чланови удружења могу постати део система, те као део таквог коруптивног система, одустати од борбе против корупције, јер то престаје бити лични интерес. Посебан случај послодавца као негативног фактора било би и преоптерећивање запосле-

ног послом, када се претерано повећаним обимом и нормом посла, запослени онемогућава да ван радног времена ефикасно обавља друге улоге.

Примена заштитних механизма предвиђених прописима о раду, могућност удружења да стану у заштиту својих чланова, грађанска и професионална храброст, те приврженост вредностима на којима почива удружење представљају одговор којим се умањује домашај овог негативног фактора.

### 3.4. Финансирање као негативан фактор

Озбиљан рад подразумева и одговарајуће трошкове и потребна техничка средства. Недостатак средстава да се овакви трошкови покрију, водиће умањењу активности удружења. Мотивациони фактор, иако снажан, само једно извесно кратко време може стимулисати чланове да из својих личних средстава покривају и новчане трошкове удружења, нарочито ако се узме у обзир да исти чланови већ одвајају своје оскудно слободно време. Задатак руководства удружења јесте да обезбеди адекватна средства ради обављања делатности удружења. Како чланарина не представља, најчешће, довољан извор финансирања, струковна удружења се нужно окрећу тражењу донација и спонзорстава.

Међутим, слично као и случају код послодавца, и спонзори удружења могу бити представници различитих интереса – пословни сектор, јавна средства, донације других организација и сл. Само финансирање може бити својеврстан облик корумпирања удружења којим се утиче на отупљивање оштрице струковних удружења у борби против корупције, кроз пројектне хонораре или на друге начине. Са друге стране, и када није реч о тако драстичном случају, донатори могу утицати на избор тема којима ће се удружење бавити, односно имати дивергентне или конвергентне интересе, нарочито у погледу распореда приоритета, те дефинисањем да ће се финансирати тачно одређене активности, утицати на то да се пре свега обављају

они задаци, које удружење не мора нужно сматрати приоритетним задацима у борби против корупције.

Пажљив избор донатора и спонзора, односно диверсификација извора финансирања представљао би одговор на овај негативан фактор.

#### 4. Професионална удружења и медији

Више пута је речено да савремено друштво представља друштво власти јавног мњења. На мишљење јавног мњења пресудан утицај, кроз информисање, али и обликовање, имају медији – телевизија, новине, радио и све више – интернет.

У том смислу, за вршење своје улоге, а ради утицаја на то исто јавно мњење, а да би се подигао значај појединих питања везаних за корупцију, те ради вршења адекватног притиска, за удружења су од посебног интереса односи са медијима. Управо медији представљају изузетно моћно оружје преко којих удружења, а посредством организованог јавног мњења, и појачаног/изазваног/уобличеног демократског притиска обезбеђују остварења оних општих и јавних интереса, као и интереса струке која професионална удружења заступају. Борба против корупције нужно подразумева снажну сарадњу са медијима, који изношењем и појединачних и системских случајева, изазивају револт целокупне јавности и са тиме повезан утицај на доносиоце одлука у вези са коришћењем репресивног механизма државе, али и нормативних, институционалних и кадровских промена које су потребне.

Са друге стране, како је овде реч о двостраном односу, за такав однос мора бити заинтересована и друга страна, односно медији. У том смислу, за медије може бити посебно интересантно удружење које представља произвођача вести, односно упознаје медије са информацијама које „продају“ вести. Такође са становишта медија, поред улоге извора информисања, јесте и улога саговорника и тумача одређених вести и чињеница, а

нарочито с обзиром на посебна знања којима располаже удружење, а не неко други. Удружење, уколико жели користити позитивне ефекте сарадње са медијима, мора позитивно одговорити на овај њихов интерес и тежњу.

Са друге стране, представници удружења морају бити врло пажљиви и избегавати ситуације које представљају таблоидизацију, како не би на тај начин угрозили ауторитет знања и имиџ удружења. Такође, како и сами медији могу представљати коруптивне субјекте, удружења морају додатно бити опрезна у погледу избора саговорника и сарадника из медијске сфере, како на овај начин не би сама себе компромитовала.

## 5. Закључак

Удружења професионалаца у борби против корупције делују превентивно, док је репресивна улога резервисана за атрибуте државне силе. Ипак, посредно струковна удружења могу вршити притисак и на ефикасно обављање ове важне државне функције.

Да би могла вршити своју улогу у борби против корупције и јачању јавних финансија, морају се претходно испунити одређени претходни захтеви: свест о вредностима, стицање одговарајућег ауторитета, масовност, одговарајући интелектуални и кадровски капацитет, отвореност... Такође, узевши у обзир постојеће ризике који могу негативно утицати на борбу против корупције и делатност струковних удружења, потребно је, у границама могућности, предузимати оне активности које утичу на отклањање или умањење негативних последица ових фактора.

Улога струковних удружења у борби против корупције није довољно истражена област, али сама пракса делатности удружења намеће неколико улога и задатака који се могу јавити у доприносу струковних удружења борби против корупције:

- дефинисање критичних тачака и слабости система који узрокују корупцију;
- улога професионалних посматрача и контролора;
- улога професионалних удружења као саветодавног форума;
- улога професионалних удружења као групе за притисак;
- улога професионалних удружења као ауторитативног извора информисања;
- улога професионалних удружења као системског узбуњивача;
- улога професионалних удружења као ауторитативног оцењивача;
- задатак стварања мреже струковних удружења у борби против корупције.

Корупција је озбиљна друштвена и државна болест, и представља скуп добро организованих и ефикасних коруптивних система. Искуство показује, да без обзира на највећи значај, традиционална репресивна улога државе није довољна, већ је потребно ангажовање великог броја друштвених актера, међу којима удружења професионалаца имају своје место. Како се једно од најважнијих изворишта (ако не и најважније) корупције налази у вредностима, односно њиховом усвајању или неусвајању, те степену њиховог и личног и друштвеног усвајања, улога удружења у овом погледу је од посебне важности. Струковна удружења морају промовисати вредности на којим почива област у којој делују, истицати њихову важност, те указивати како је то повезано са јавним и општим интересом и интересом грађана. Сама апстрактна начела или нејасне фразе и појмови, без објашњења њихове животне важности и енергије, неће ни мотивационо ни едукативно утицати на јавно мњење у погледу њихове спремности за осуду коруптивних појава.

Посебна важност удружења професионалаца у борби против корупције огледа се у специфичним, често врло сложеним знањима којима удружење располаже, односно којима други субјекти не располажу, баш из разлога специфичности и сложености истих Удружења су на тај начин, без обзира на евентуалне снажне маркентишке активности, у стању да препознају како конкретна коруптивна понашања у области у којој делују, тако и системске узроке корупције и других слабости у систему јавних финансија. И управо је то знање најмоћније оружје и највећи допринос удружења у борби против корупције. **Обезбеђење ауторитета знања, заштита ауторитета знања, те промовисање истог за јавно добро, струковни и општи интерес, императив су у борби струковних удружења против корупције**, али и шире од тога, императив и нужан услов без којег струковна удружења не могу постојати као озбиљне организације.

У том смислу, и овај рад завршавам геслом удружења професионалаца у јавним набавкама Републике Србије, које на најбољи начин сажима горе наведени императив и тежњу:

**Да знање буде моћ!**

## Без слободних медија нема борбе против корупције

Медији у Србији чини се никад у последњих двадесет година нису били пред већим искушењима. Новинарска професија, новинари и уредници, сведени су на пуко извршавање „задатака“ који се често сукобљавају са елементарним професионалним критеријумима. Ако се ту нешто не промени тешко је очекивати да у прокламованој борби против корупције буду тек нешто више од огласне табле владајуће гарнитуре.

Озбиљна борба против корупције готово да је незамислива без медија, као једног од њених важнијих актера. То пре свега из разлога што је основни постулат сваке успешне борбе против корупције обезбеђивање транспарентности и проверљивости рада оних којих одлучују о трошењу новца, а нарочито оног који је узет од пореских обвезника. Другим речима, што више буде било обелодањивања послова у којима се неко у име државе „недомаћински“ понашао, што медији приљежније буду пратили сваки траг који заудару на коруптивне радње, то су већи изгледи да ће корупција постати ризичан посао, којег ће се онда неки (а зашто да не и већина) и клонити.

Међутим, претходно питање за ово помало идеалистичко схватање антикоруптивне улоге медија, јесте колико су медији у Србији заиста слободни да без изузетка и без команде (или забране) „одозго“ раде посао због којег и постоје – да професионално и објективно информишу јавност? А ту ствари, нажалост, не стоје ни близу идеално.

У најкраћем, последњих неколико година на сцени је гушење и оно мало слобода, које су у језичцима пламтеле на нашој медијској сцени. Не памти се кад су медији у Србији у толикој мери били у канцама различитих интереса – било да су

они политички, интереси власника крупног капитала или, пак, интереси власника самих медија. Кад се на то дода и велико срозавање професионалих стандарда, које се често паушално приписује само такозваним „таблоидним“ медијима (мада ни у тзв. „озбиљним“ ствари не стоје ништа боље), онда је пред нама с правом велики знак питања да ли ти и такви медији могу да буду ауторитативни и бескомпромисни актери у борби против корупције.

Наравно, има сигурно и оних који се неће сложити са овако суморном сликом стања српских медија. Такви ће, погађате, као аргумент који иде у прилог тези да слобода још тиња у редакцијама српских медија, навести како се последњих недеља и месеци на страницама штампе ипак могу прочитати различита открића корупционашких афера. Међутим, оно што се у таквим случајевима превиђа, јесте да су „открића“ углавном стигла и стижу „на тацни“ од оних „одозго“, који медије третирају као огласну таблу за најаву или објаву својих „успеха“ у „бескомпромисној борби против корупције“.

## Дијагноза стања у медијима

Несумњиво најбољу дијагнозу стања у којем се налазе српски медији дала је покојна Верица Бараћ, председница Владиног Савета за борбу против корупције. Иако је од њеног драматичног извештаја прошло више од годину дана, и упркос томе што је исти ситуиран у време владавине Бориса Тадића, тешко може да се каже да се у Србији нешто променило набоље до данашњих дана, тј. под новом влашћу. Практично једина новост је да се, у међувремену, само потврдило оно што се наводи у Веричином извештају, а у вези приче о прикривеним власницима медија. У том смислу, конкретне консеквенце за сада су виђене само у једном случају – тајкун Мирослав Мишковић потврдио је своје власништво у дневном листу Прес, а убрзо пошто се из њега и формално повукао, тај лист је угашен. У



исто време, распламсало се препуцавање између самих медија, а све у вези поделе рекламног колача, о чему ће у наставку овог текста бити више речи.

Али, да се вратимо извештају Верице Бараћ. Већ његов пун назив („Извештај о притисцима и контроли медија у Србији“ од 19. септембра 2011, види на [www.antikorupcija-savet.gov.rs](http://www.antikorupcija-savet.gov.rs)) говори да су медији у Србији и под притиском и под контролом. Иако су у овом извештају детаљно и веома конкретно описани различити облици утицаја власти и крупних капитала на медије, он је наишао на потпуни мук у јавности, што је заправо представљало и пуну потврду да је оно о чему се у извештају говори – сурова истина.

А кључно упозорење из овог извештаја јесте да је тешко очекивати озбиљну борбу против корупције кад су и медији на известан начин, па макар и посредан, корумпирани – тј. плаће-ни да ћуте.

„Корупција у самим медијима обесмишљава објективно информисање и онемогућава јавни надзор над друштвеним делатностима. Када је контрола над медијима од стране државних институција јача од функције контроле коју треба да имају медији, када се интереси скривених власника медија не поклапају са интересима грађана, када се интереси појединаца одвијају на штету јавног интереса, који треба да штити држава, онда долази и до релативизације проблема корупције у друштву“ (Извештај о притисцима и контроли медија у Србији, стр. 2).

## Контрола медија државним парама

Овакво стање у медијима условљено је са више фактора, од којих су, чини се, најважнија два. Прво, рестриктивни Закон о јавном информисању (односно његове измене и допуне) из септембра 2009, упркос томе што је у међувремену стављен ван снаге, произвео је веома озбиљне последице на пољу гушења новинарских слобода. Друго, економска криза довела је

у питање опстанак великог броја медија, који су у таквим условима показали спремност да се, зарад преживљавања, одрекну значајног дела своје независности и пристану на некритичко сервисирање интереса политичког естаблишмента и крупног капитала.

А како је то заправо функционисало имамо прилике да видимо управо кроз актуелни и напред поменути обрачун унутар самих медија, који се своди на међусобне оптужбе на тему ко је и колико финансиран државним новцем кроз различите рекламне кампање. Оно што је, међутим, симптоматично, јесте да се у овој размени оптужби не може чути суштина. Наиме, ниједан од медија не проблематизује чињеницу зашто су разна министарства и јавна предузећа уопште давала десетине милиона динара на потпуно непотребне маркетиншке активности. Испада да је једини проблем за њих то што су неки добили више, а неки мање.

Иначе, чињеница да су поједини министри користили државни новац да преко себи блиских маркетиншких агенција финансирају медије, који су им, захваљујући томе, били наклоњени, поменута је у извештају Верице Бараћ, а тиме се бавио и државни ревизор. Тако се, примера ради, у извештају Државне ревизорске институције, представљеном 29. децембра 2011, између осталог наводи цифра од преко 400.000 евра, колико је (у динарској противвредности) бивши министар екологије и просторног планирања Оливер Дулић дао издавачу дневних листова Блиц, Ало и 24 сата. Али, у време кад је овај податак обзнањен, готово да и није било реакције – ни надлежних државних органа, ни медија, иако је ревизор нашао да се у конкретном случају радило о противзаконитом Дулићевом поступању. По добром старом обичају, Дулић је дошао на ред тек кад су он и његова странка сишли са власти. Штавише, његов случај је тада мрцварен у појединим медијима до те мере да је од реалног кривца, Дулић успео да се представи као жртва „режимских таблоида“.

## Таблоиди у функцији режима

Појам напред поменутих „режимских таблоида“ можда је најбоље објашњен кроз једну анегдотску питалицу која се, као последица симптоматичне „координације“ активности појединих таблоида са власти, може чути последњих месеци. Она гласи: Шта добијеш кад спојиш Курир и Информер? – Службени гласник!

Другим речима, власти, ма колико да су им намере у борби против корупције часне, тешко се одричу навике да медије третирају као средство преко којег креирају и усмеравају јавно мњење. При томе, „пропуштањем“ различитих „ексклузивних“ информација у медије који су под контролом власти, постиже се двоструки ефекат: с једне стране, профит извлачи сама власт кроз подизање свог рејтинга (у односу на оне бивше, „корумпиране“), а са друге стране профитирају и таблоидни медији, који оваквим „ексклузивама“ себи подижу читаност.

А у целој тој причи на губитку су они који би хтели да виде и чују медије, који на професионалан начин и без острашћености, истим аршином мере поступања како бивших тако и актуелних носилаца власти. Нажалост, и уз највећи напор, тешко је идентификовати више од једног или два светла примера оваквог приступа новинарском послу. Што важи и за медијске куће, али и за саме новинаре.

## Новинар – врста која изумире

Криза у медијском сектору, убрзана у последње две-три године, имала је за последицу и срозавање новинарских професионалних стандарда. Нешто што је до јуче било непојмљиво постало је уобичајено – да новинари олако и без противљења пристају да, зарад опстанка на послу, раде и оно што се директно коси са њиховом професионалном етиком. Крилатица „вежи коња где ти газда каже“ постала је аксиом, којег уредни-

ци као мантру понављају новинарима кад год их ови приупитају (а све ређе то чине) зашто баш морају да раде неке ствари које су испод свих професионалних и општељудских критеријума. Једини одбрамбени механизам који је ту преостао јесте да новинари углавном не потписују именом и презименом, већ је највећи број таквих наручених текстова потписан са редакцијским иницијалима.

Дакле, у оваквим, невеселим околностима, последњих година формирана је једна преовлађујућа структура понижених и ућутканих новинара, од којих је тешко очекивати да ствари преокрену. Посебно кад се има на уму, да због све већег тржишта радне снаге, пред вратима куцају многи који би пристаили да раде све што се тражи од њих и то за још мање пара. Оно мало респектабилних новинарских имена, које се није мирило са оваквом позицијом професије, маргинализовани су у својим медијским кућама или су већ изабрали неке друге професије, док је немали број њих без посла и са угроженом егзистенцијом.

Добар део проблема у којем су се нашли новинари последица је и негативне селекције уредничког кадра, где се као главни квалитет цени послушност – било да су они које треба слушати власници медија или су то они који са позиција моћи утичу на уређивачку политику. И ту се враћамо на ону опсервацију из извештаја Верице Бараћ о „плаћенима да ћуте“ јер на уредничким местима данас седе људи, који су у теорији новинарства познати као „чувари пролаза“ информација, а који ћутке извршавају налоге и од оних испод њих (новинара) траже то исто.

У таквим околностима као прави уредници медија појављују се њихови власници – стварни или они привидни. Њихов је посао да уређивачку политику воде тако да се ништа не препусти случају и да се свака информација, па чак и она најситнија, третира као могући предмет нагодби са центрима моћи. При томе, они показују завидан ниво флексибилности и веома брзо се прилагођавају распореду (политичких) снага на

терену – ако су до јуче били у функцији бивше власти, данас су са још већом жестином на страни оних које су, по налогу њихових претходника, најжешће нападали. Тиме се и заокружује слика о потпуном моралном и сваком другом суноврату медијске професије у Србији – било да је она представљена одоздо, у лику новинара, или одозго – у лику власника медија.

## Уцењивачки потенцијал медија

На овом месту ваљало би се осврнути на још један феномен уско повезан са претходно описаним поремећеним односима унутар новинарске професије. Наиме, поред тога што се код власничких и уређивачких структура ништа не препушта случају, а посебно не оно што би могло да изазове поремећаје у односима са владајућим структурама, на исти начин се строго води рачуна и кад су у питању односи са потенцијалним оглашивачима, тј. светом бизниса. Готово је свакодневна пракса да руку под руку са уређивачком политиком иде и маркетиншка политика, која у добром делу случајева има све одлике уцењивачке делатности. Да не околишам, сасвим је нормална пракса да се новинска истраживања злоупотребљавају како би се од неког, о коме су прикупљена незгодна сазнања и информације, изнудио новац за рекламе. И на такву праксу ћутке пристају сви у том ланцу – од новинара који је радио на случају, до уредника или директора маркетинга или, на крају крајева, власника који је истрговао (блага реч) са оним ко је био предмет новинске истраге.

Како то изгледа у пракси? Ево један актуелан пример – чувени случај опељешене Агробанке. У новинарским круговима још је крајем 2011. било познато шта се тамо дешава, које су размере отимачине. Из саме банке процурили су документи и послати су на бројне медијске адресе, али без ефекта. Никаких написа о Агробанци тада није било. И није само да је у питању била бојазан од тада владајућих политичких структура да се о томе не пише. Јесте, али и те како је било напред описаног

„трговања“ што се најбоље види по томе што је управо у новембру и децембру 2011. практично клинички мртва Агробанка постала један од највећих оглашивача у медијима. Разумели?

Таквих примера, где се од оног ко се може наћи изложен суду јавности уколико не пристане да се „откупи“ кроз рекламе, има небројено много и готово да нема редакције у којој се тако не ради. Уз прећутну сагласност свих. И то није престало са одласком бивше и доласком нове власти. У новинарским круговима познат је, рецимо, случај директорке једног државног предузећа, која се пожалила удружењу новинара како јој главни уредник једних дневних новина поручује да ће престати да пише негативно о њој уколико пристане да му да оглас његовом листу.

## Чекајући европске стандарде

И како да се у таквим околностима очекује да медијске куће у Србији заиста раде оно што би им требало бити у опису посла? Да се прихвате своје неспорно важне улоге у борби против корупције? И да ли ћемо и у том медијском сектору бити принуђени да нам из Европе стижу препоруке, који се новински стандарди ту очекују?

А ту нас у 2013. години чекају бројна искушења. Јер, ако оптимистички претпоставимо да ће то бити година у којој ће Србија коначно отпочети преговоре са Европском унијом, онда би требало да знамо да ће они бити отворени управо оним поглављима (23. и 24.) којима ће на испит бити стављена спремност свих актера на плану борбе против корупције. А та борба неће бити ни успешна и потпуна уколико се у том процесу не препозна прави значај и улога медија. Та улога, међутим, нипошто не би смела да сведе медије на обичан сервис власти, а још мање на провидну пропагандистичку машинерију за усађивање европских вредности у свест грађана Србије. Управо супротно, европска агенда има шансу да прође и да се прими у Србији једино уколико и медији добију прилику да

отворено, без лакировке, отворе свако важно питање и буду у правом смислу строг и ауторитативан коректив власти. Тим пре што су главне теме 23. и 24. поглавља управо оне на којима се тестира способност политичког естаблишмента не само да доноси и усваја антикорупцијска и остала антикриминална акта, већ да их прилежно и неселективно примењује.

У односу на напред наведено, кључна реч која се у целом овом процесу намеће јесте транспарентност. Наиме, поставља се као императив да и пре отпочињања званичних преговора Србије и ЕУ буде створен амбијент у којем ће сви јавни послови бити и заиста јавни, односно отворени за сваку врсту контроле, од оне коју врше надлежни органи (тужилаштво, полиција, различите инспекције), преко независних државних институција, односно регулаторних тела, до медија. Амбијент у којем ће бити могуће отворити свако спорно питање и истерати га на чистину.

А ту, нажалост, нису само медији ти који најблаже речено неспремни дочекују то велико искушење. Погледајмо само на шта личе наша регулаторна тела, почев од оног које у свом називу има тему овог текста – Агенција за борбу против корупције.

Они не само да ни делићем нису оправдали смисао свог постојања, већ су се и сами упустили у нешто што рађа велике сумње о коруптивним радњама. Конкретно, ради се о више него сумњивој куповини зграде за потребе ове Агенције, коју је претходна влада аминовала практично у задњим данима свог постојања 26. јануара 2012. Не само да упада у очи висока цена ове некретнине (4,5 милиона евра) већ и чињеница да је она била у власништву и купљена од лица која се доводе у непосредну везу са једним „контроверзним бизнисменом“. Ни после готово годину дана није се нашао нико из саме Агенције да постави питање да ли је нормално да ово владино тело у условима кризе усељава у такав објекат (поред хиљада квадрата пословног простора у власништву државе који зјапе празни). Што је још чудније ни за време прошле ни за време нове

власти није отворено то питање. И уместо да то буде разлог за преиспитивање функције директорке ове Агенције Зоране Марковић, њена оставка уследила је после тривијалне приче о узимању два стана, који су на крају, свакако враћени у стамбени фонд Владе, што се, нажалост, не може рећи и за 4,5 милиона евра неповратно избијених из државног буџета.

Тек нешто боље ствари стоје са Државном ревизорском институцијом, која се тек нешто мало разгоропадила са променом власти у Немањиној 11. Али је то и даље далеко од амбијента да се овог регулаторног тела озбиљније прибојавају они који муљају са парама пореских обвезника.

Ни Агенција за борбу против корупције ни Државна ревизорска институција нису у протеклом периоду показале већу склоност да савезника за своје активности пронађу у медијима. А чињеница је да би управо њихова професионална и правди привржена сарадња са медијима несумњиво дала резултате. Да заједнички изврше притисак да се, ако ништа друго, у што већој мери обезбеди транспарентност рада, као и порекла имовине носилаца јавних функција. У том случају, верујем било би довољно материјала за различита новинска и на професионалним основама утемељена истраживања.

## Кључни циљ – повраћај медијских слобода и транспарентност

Овде је и право место да се вратимо на тезу о елементарној потреби да преговоре Србије и ЕУ дочекамо у амбијенту далеко већих медијских слобода, с једне стране, и транспарентног поступања владајућих структура, с друге стране. Наравно, не треба бити нереалан и очекивати да је могуће постизање апсолутних медијских слобода и потпуне транспарентности, али без озбиљног искорака у том правцу тешко је поверовати да ће преговори у вези са борбом против корупције, организованог криминала, злоупотреба у јавним набавкама и осталих важних



сегментата из поглавља 23. и 24. уопште моћи да буду успешно завршени (у Извештају Савета за борбу против корупције о притицима и контроли медија у Србији од 19. септембра 2011. констатује се да “без слободних медија нема ни борбе против корупције”, стр. 2).

Посебно то неће бити могуће ако се власт постави према медијима као према средству за дириговане, селективне медијске хајке против оних који би требало да буду “жртвовани” као доказ Европи о чврстој решености да се “рашчисти” с оних који су корумпирани.

Таквих примера је, нажалост, било у скорије време, и реално је очекивати да их буде и убудуће. И, некако по правилу, те “жртве” тражене су у крилу оних из бивших структура, док је веома мало или нимало било оних примера где су се на удару, макар и срачунатих “прозивки”, нашли они који су тренутно на најодговорнијим функцијама. Међутим, ако је судити према оном кроз шта је прошла Хрватска, првенствено кроз “случај Санадер”, несумњиво је да ће се у наредном периоду и власт у Србији наћи пред искушењем да промени досадашњу праксу.

Остаје само питање колико ће времена бити потребно овдашњим медијским професионалцима да поврате нешто од стечених слобода и изборе се за достојанственији третман од оног који данас имају, пре свега у односу на своје послодавце. Сматрам да је на дужи рок неодрживо постојеће стање, у којем су новинари у Србији јефтина (просечна плата новинара еквивалентна је заради неквалификованог радника градске чистоће који ради у ноћној смени на пражњењу контејнера) и лако смењива радна снага, а уредници тек обични извршиоци задатака по принципу “вежи коња где ти газда каже”. За очекивати је да у најскорије време дође до неке врсте новог организовања новинара, било да је реч о престојовању редова унутар постојећих новинарских удружења (УНС и НУНС) или формирања неког трећег облика самоорганизовања. А ако овакво подизање професије изостане, тешко је очекивати да ће и власт

имати већу потребу за транспарентним делањем и, на тај начин, излагањем под могући удар истраживачког новинарства.

Дакле, медији треба да доживе двоструки преображај. Прво, морају да се изборе за онај степен медијских слобода који ће отворити могућност да о корупцији пишу неселективно и без диктата власти. Друго, унутар медија мора да се поврати дигнитет новинара и уредника, који су последњих година под великим утицајем и контролом власника и њених представника, и који некритички пристају на власничке интервенције у уређивачкој политици.

Управо у комбинацији транспарентног поступања власти и слободних медија могуће је пронаћи кључ који отвара врата озбиљне борбе против корупције.

*Милораг Бјелетић*

## Организације грађанског друштва и борба против корупције

Корупција руши саме основе на којима је демократско друштво саздано. Иако се поражавајући резултати корупције осећају у сваком друштву и на сваком месту, она посебно тешке последице оставља у друштвима која су већ уздрмана другим проблемима, неразвијеним институцијама, недостатком тржишних механизма, економском кризом и нерешеним социјалним питањима. Корупција све ове, већ постојеће, проблеме чини још тежим и могућност њиховог решавања, или макар ублажавања, због разорног утицаја на друштвену кохезију и мотивацију, чини још неизвеснијим. Управо због тога, потенцијал које имају организације грађанског друштва за борбу против корупције остаје један од ресурса који Србија није искористила и остаје нада да ће се, у наредном периоду, тај искорак и догодити.

Организације грађанског друштва – добровољан, самопозван и недовољно искоришћен савезник у борби против корупције

Организације грађанског друштва или цивилног друштва (у овом тексту ћемо та два термина користити као синониме, свесни чињенице да неки аутори, осим терминолошке, праве и појмовну разлику) у Србији споро постају легитиман и неизоставан део јавног и политичког живота. Последњих година, оне добијају преко потребан ниво видљивости, уз често оспоравање и повремено прихватање њихових постигнућа од стране дугих актера у јавним пословима. Концепт грађанског

друштва је знатно шири, свеобухватнији од самих организација грађанског друштва. Управо зато свака расправа о грађанском друштву изазива бројне недоумице око обима и улоге различитих чинилаца (на пример медија, политичких организација, неформалних група, привредних субјеката), те ћемо се у овом тексту усредсредити искључиво на организације које чине такозвани „невладин сектор“. Битно сужавајући простор грађанског друштва појмом „невладине организације“, који и сам може бити недовољно јасан, ипак са знатно већом извесношћу можемо да одредимо ко све потпада (а ко не) под организације грађанског друштва.

Ту су пре свега удружења (до скоро позната као удружења грађана), затим фондације и задужбине, професионална удружења (о њима више у исцрпном тексту који можете наћи у овој публикацији), синдикати и послодавачке организације, верске организације, културно-уметничке, спортске и све друге организације у које се грађани учлањују – остварујући своје природно, а касније и Уставом зајемчено, право на удруживање. Закон о удружењима их исправно дефинише као „добровољне и невладине недобитне организације засноване на слободи удруживања више физичких или правних лица, основане ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општергиља и интереса, који нису забрањене Уставом или законом“.

Иако се организације грађанског друштва међусобно битно разликују, имају неколико основних заједничких особина које нам омогућавају да их – као јасно организован део – издвојимо од често безобалног мора грађанског друштва. Набројаћемо само неке: регистрација и дефинисана управљачка структура, добровољност уласка и изласка чланова из организације, аутономија у раду, непрофитност (упркос чињеници да имају право да наплаћују своје услуге, средства тако прикупљена као и евентуална добит се обавезно користи за остварење циљева, а не за поделу међу оснивачима, што је случај у привредном друштву). Једна од најбитнијих је и чињеница да организације грађанског друштва немају у својим рукама било какву власт

и полуге моћи које из власти, у демократском друштву, произилазе. Отуда и термин „невладина организација“ као буквалан превод америчког термина *non-governmental organization*, при чему *government* има знатно шире значење и подразумева власт, могућност да се управља политичком заједницом, „јавни сектор“ (а не само Владу која се састоји од министара и која је орган извршне власти, што је најчешће наше разумевање тог појма). Управо аргумент да организације обезбеђују континуитет и одрживост, да је са њима могућа дугорочна сарадња, партнерство и заједнички пројекти, пресудио је да организације грађанског друштва (а не апстрактно грађанско друштво или грађани-појединци) уђу у приоритете великих и искусних организација које се баве питањима развоја (UNDP – Програм за развој Уједињених нација, Светска банка, OECD итд). Организације грађанског друштва имају битну улогу у процесу свеобухватних реформи од којих се састоје европске интеграције, па стога Европска комисија у Извештају о напретку Србије за 2012. наглашава да „организације цивилног друштва настављају да играју значајну улогу у друштвеном, економском и политичком животу као и у промовисању демократских вредности“, док у документу који се односи на стратегију проширења Комисија јасно истиче да су „активности грађанског друштва кључне за зрелост демократије, поштовање људских права и владавину права“.

Када се у борби против корупције и говори о „јавности“ или „цивилном друштву“, треба пре свега имати у виду организације које се тим сложеним и врло често опасним послом баве. Организације се, наравно, састоје од грађана (ретко и других правних лица), али им мањи или већи степен формалне структуре омогућава бољу координацију и веће шансе за успех. Ова јасна разграничења и разумевање природе грађанског друштва и „невладиног сектора“ су нам преко потребна јер организације грађанског друштва – као добро организован, спреман и компетентан део јавности – заслужују посебну пажњу и подстицајне мере да се укључе у конкретне акције у спреча-

вању корупције (на пример у борбу за транспарентност јавних финансија, у надзор јавних набавки и многе друге акције).

## Међународни искорак: Конвенција Уједињених нација против корупције

Велики допирнос у разумевању улоге организација грађанског друштва у борби против корупције представља Конвенција Уједињених нација против корупције. Усвојена је октобра 2003, а постала је саставни део правног поретка Србије ратификацијом 2005. године (Службени лист СЦГ, бр.12/2005). Сама Конвенција је настала из јасно препознате опасности коју растућа корупција у глобализованом свету доноси: то није више локална ствар, што међународну сарадњу на њеном спречавању и сузбијању чини неопходном. У преамбули, државе уговорнице отворено говоре о мотивима, слажу се да су „забринуте због озбиљности проблема и претњи које корупција представља за стабилност и безбедност друштва, подривајући институције и вредности демократије, етичке вредности и правду, те угрожавајући одржив развој и владавину права“. Конвенција препознаје повезаност корупције и других облика криминала, посебно организованог криминала, привредног криминала и прања новца, као и чињеницу да случајеви корупције, који укључују огромне количине средстава, која могу представљати значајан део ресурса држава, прете политичкој стабилности. Незаконито стицање личног богатства може бити посебно штетно по демократске институције, националне привреде и владавину права.

За ефикасно спречавање корупције потребан је свеобухватни и мултидисциплинарни приступ и управо је такав приступ довео до јасног препознавања улоге грађанског друштва. Целокупан члан 13. Конвенције, чији је наднаслов „учешће друштва“, по први пут у неком правном документу, на јасан и недвосмислен начин државама потписницама ставља у задатак да јавност обавезно укључе у мере за борбу против ко-

рупције. Државе се обавезују на „подстицање активног учешћа појединаца и група изван јавног сектора, као што су грађанско друштво, невладине организације и организације локалних заједница, у спречавању и борби против корупције“. Наглашен је и значај подизања свести јавности о постојању, узроцима и озбиљности корупције и претњи коју она представља.

Конвенција Уједињених нација против корупције иде и корак даље, предвиђа да учешће грађанског друштва треба зајамчити конкретним мерама, као што су јачање транспарентности, већи допринос јавности процесима одлучивања и обезбеђење ефикасног приступа јавности информацијама. Следи обавеза увођења и примене мера за боље јавно информисање које доприноси нетолерисању корупције, као и организација програма јавног образовања, укључујући школске и факултативне наставне програме. Конвенција предвиђа да слобода тражења, примања, објављивања и ширења информација у вези с корупцијом може бити ограничена искључиво ако је уређена законом, а ограничава се због поштовања права или угледа других, заштите националне безбедности, јавног реда, здравља или морала. Конвенција уводи и обавезу државама потписницама да предузму одговарајуће мере да обезбеде да јавност буде упозната са надлежним телима за борбу против корупције која су наведена у самој конвенцији и да омогуће приступ тим телима у циљу пријављивања, укључујући и анонимно.

Поред осталог, мултисекторски приступ чини Конвенцију Уједињених нација против корупције битно различитом од друге две, такође ратификоване од стране Србије, настале у оквиру Савета Европе. Грађанскоправна конвенција о корупцији и Кривичноправна конвенција о корупцији усмерене су пре свега на правни систем и инструменте које право нуди у борби против корупције.

Иако сама Конвенција Уједињених нација против корупције из 2003. не пружа конкретна решења за спровођење мера за укључивање актера „изван јавног сектора“ у борбу

против корупције, она представља прекретницу у борби организација грађанског друштва за легитимност њиховог доприноса. Сва будућа правна и друга документа које Србија и остале земаље потписнице усвоје у борби против корупције мораће да уваже ову чињеницу. Грађанско друштво, од усвајања Конвенције, полако добија заслужено место у законском и институционалном оквиру које државе потписнице успостављају у циљу смањења корупције.

### Домаћи задатак: Национална стратегија за борбу против корупције, Акциони план и пар закона

Нова Национална стратегија за борбу против корупције Србије је у процесу стварања. Иако се новом већ и сувише касни, сматрамо да је преко потребно подсетити на висок ниво заступљености грађанског друштва у претходној, још увек јединој, Стратегији.

Национална стратегија за борбу против корупције, усвојена у Скупштини Србије децембра 2005. представљала је основни политички и стратешки документ за спречавање корупције у Србији. Упркос јавно изнетих сумњи да је, већ дужи период, застарела, Стратегија прихвата модеран мултисекторски приступ и значајну пажњу посвећује улози грађанског друштва у борби против корупције. Целокупан члан 7, насловљен Учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције, бави се основама на којима је заснована улога грађанског друштва у антикорупцијским активностима, али наводи и конкретне препоруке за унапређење доприноса које грађанско друштво може, и треба, да пружи. Члан 7. почиње тачном констатацијом да сви напори државних органа, међународних организација или организација грађанског друштва не могу да дају резултате ако их грађани не прихвате – ако се не промени култура у којој се корупција толерише. Значајно је и да се у члану 7. посебно наглашава улога струковних и професионалних удружења, и да се препоручују мере за унапређење њиховог



рада у борби против корупције – иако изузетно значајна, ова препорука није до сада имала никакве конкретне резултате. Упркос чињеници да велика већина од тачно петнаест препорука које се односе на грађанско друштво, за преко седам година од када је Стратегија на снази, никада није доживела конкретне активности којима би се оствариле очекиване промене, Стратегија представља значајану промену поимања значаја организација грађанског друштва у борби против корупције. И не само у борби против корупције, Стратегија предстаља један од првих докумената који уопште говоре о грађанском друштву као битном актеру у реформама. Она представља и значајан инструмент у рукама грађанског друштва за јавно заговарање промена, којима би се преузете обавезе и обећања грађанском друштву и целокупној јавности испунила.

Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције, усвојен од стране Владе Србије децембра 2006, дакле пуних годину дана после Стратегије, представља следећи корак у прихватању (макар декларативном) грађанског друштва као савезника у борби против корупције. Свих петнаест препорука које се односе на „грађане и цивилно друштво“ како их одређује Акциони план, су даље разрађене, са одређеним активностима, реализаторима, роковима, могућим проблемима, индикаторима успеха и ресурсима. Занимљиво је да је као основни могући проблем у спровођењу мера најчешће навођено „сматрање непотребним“ или „незаинтересованост“, што реално показује однос који већина државних институција има према јавности. И саме организације грађанског друштва не могу да се похвале да су у последњих шест година, од када је План на снази, и саме значајно допринеле да Владу и остале државне органе, субјекте спровођења стратегије, довољно упорно подсећају на обавезе и рокове преузете Акционим планом.

Нажалост, амбицизно постављена улога организација грађанског друштва у самом тексту Стратегије и Акционом плану није довољно остварена, остала је углавном на нивоу декларације. Тим пре остаје задатак ауторима нове Националне

стратегије да никако не иду испод, већ достигнутог, високог нивоа препознавања улоге грађанског друштва у борби против корупције. Из те високе свести о значају грађанског друштва за борбу против корупције, у новој Стратегији и Акционом плану очекујемо много конкретније мере и решења којима ће организације грађанског друштва дати свој, преко потребан, допринос.

Закон о агенцији за борбу против корупције (Сл. гласник РС, бр. 97/2008 и 53/2010) у једном члану насловљеном „Сарадња у борби против корупције“ наводи удружења (као најчешћи облик организација грађанског друштва) као своје могуће сараднике у обављању послова из делокруга Агенције (остали „сарадници“ су научне организације и средства јавног информисања). У истом члану, Закон нешто ближе дефинише активности у којима се обавља сарадња, и то у спровођењу Стратегије, Акционог плана, секторских планова, обука, анализа стања, медијских кампања и других активности. Побројане активности заиста представљају типичне активности организација грађанског друштва, тако да простор за сарадњу постоји, а у наредном периоду очекујемо конкретне могућности и процедуре за успостављање ближе сарадње са Агенцијом.

Посебно је занимљиво укључивање организација грађанског друштва у нови Закон о јавним набавкама, чије се усвајање очекује у децембру 2012. Више него икад до сада, јавност и грађанско друштво су били укључени у вишемесечну јавну расправу. Али, овом приликом, разматрамо једно конкретно решење. Наиме, чланом 28. Закона предвиђено је да поступак јавне набавке, чија је процењена вредност већа од милијарду динара, надгледа грађански надзорник. За грађанског надзорника може бити именовано лице из редова истакнутих стручњака у области јавних набавки или области која је у вези са предметом јавне набавке, а за нас је од посебног значаја став 3. наведеног члана, који предвиђа да „за грађанског надзорника може бити именовано и удружење које се бави јавним набавка-

ма, спречавањем корупције или сукоба интереса“. О стварним дOMETИМА ОВЕ ОДРЕДБЕ МОЋИ ЋЕМО ДА СУДИМО ПОСЛЕ ДОНОШЕЊА Закона и његове практичне примене, али је охрабрујућа и сама чињеница да је законописац препознао значајну улогу коју је неколико невладиних организација, пре свега из Коалиције за надзор јавних финансија, имало у обелодањивању сумњивих јавних набавки. Ово законско решење указује и на промену свести о улози грађанског друштва у борби против корупције, од непријатног и самопозваног сведока, невладине организације постају део организованог система контроле.

## Инструменти који су на располагању организацијама грађанског друштва у борби против корупције

Организације грађанског друштва немају власт, то је једноставна и јасна чињеница које често нису свесни ни корумпирани носиоци власти. И не само то, аутентичне организације грађанског друштва, оне које нису само маска за политичку странку, никада је неће ни имати! То је за природу њиховог ангажовања у борби против корупције од пресудног значаја. У демократском поретку то је и разумљиво, организације грађанског друштва не учествују у изборном процесу, иначе би биле политичке странке. Међутим, то њихов друштвени и политички ангажман не чини мање значајним. Управо обрнуто, из чињенице да се не налазе у „политичкој арени“ организације грађанског друштва могу – уколико то желе и смеју – да нађу утемељење за своју објективност и независност.

Листа могућих инструмената који стоје на располагању организацијама грађанског друштва није импресивна. Побројаћемо најзначајније. Надзор и праћење целокупног поступка јавних набавки и уопште јавних финансија (мониторинг) представља, без сумње, једно од најједноставнијих, али и најмоћнијих оруђа. Само указивање јавности на одређени баналан податак може да изазове лавину реакција и да корумпираном носиоцу јавне функције створи огромне проблеме. Организа-

ције грађанског друштва у овом случају немају улогу тужиоца – „оптужујућа“ је сама чињеница коју они износе на светлост дана, невероватно увећан износ који је плаћен за неку услугу или робу, ненаплаћена потраживања, небрига о јавном добру. Најшира јавност сама заузима став о изнетим подацима, а формално поднета кривична пријава надлежном тужилаштву није никада формални услов да тужилаштво и полиција реагују у случајевима када се појави оправдана сумња. Само подношење кривичне пријаве против носиоца јавне функције од стране неке организације грађанског друштва може бити додатни притисак на тужилаштво, које због мањка самопоуздања и независности често нема довољно снаге да се ухвати у коштац са проблемом. Притисак јавности, у таквим случајевима, може да буде и савезник који треба да охрабри и остали (увек већи део) власти који није корумпиран, да се избори са корупцијом у својим редовима, јер ће штетне последице једнако погодити и једне и друге. Поред надзора и праћења конкретних случајева у којима постоји ризик коруптивног понашања, организације грађанског друштва треба да врше константни притисак за унапређење правног и институционалног оквира у правцу који демотивише или спречава корупцију. У овај инструмент спадају пројекти јавног заговарања измене прописа, примене постојећих прописа, унапређења рада постојећих институција и оснивање нових.

Организације грађанског друштва имају значајну улогу у истраживању нивоа корупције у једном друштву, па тако најзначајније међународно упоредно истраживање перцепције корупције у различитим земљама изводе невладине организације из мреже Транспарентности. Поред осталог, организације грађанског друштва константно раде на развоју свести о штетности корупције али и на образовању и обуци других актера о томе како применити доказане методе борбе. Организације грађанског друштва раде и на стварању мрежа и коалиција, праве савезништва са независним телима и другим органима, (укључујући и државне!), и тако покушавају да кроз институције система остваре своје мисије.

Побројаним методама свакако треба додати чињеницу да су за њихову примену потребна финансијска средства чији извор често зависи од воље носилаца политичке моћи.

Одјек резултата и налаза до којих долазе организације грађанског друштва у борби против корупције, у својим активностима и мерама у борби против корупције, има једну и наважнију адресу – јавност. Сав друштвени утицај који организације грађанског друштва могу да имају у тој неправној борби са корумпиранима и моћнима зависи искључиво од снаге њихових аргумената, њихове компетентности, поверења, тачности података које јавно износе и дубине анализа прикупљених информација.

## Уместо закључка

Јасно разумевање о томе ко спада у организације грађанског друштва је битно јер, на основу те анализе, можемо правилно да проценимо стварну снагу дела грађанског друштва у Србији који је спреман и способан да допринесе борби против корупције. Следећи кораци, који имају за циљ да улогу организација грађанског друштва у борби против корупције подигну на виши ниво, морају да буду јасно усмерни према организацијама које смеју, хоће и могу. А те мере су познате, до сада небројено пута примењене у другим областима развоја: подизање капацитета, знања и вештина чланова, умрежавање, размена примера добре праксе и обезбеђивање финансијских средства потребних за конкретне пројекте које осмишљавају и спроводе организације грађанског друштва.

Уз медије (и њихов инструмент истраживачко новинарство), организације грађанског друштва чине неизоставни елемент сваке одрживе активности у борби против корупције. О томе јасно сведочи Конвенција Уједињених нација против корупције, а ту једноставну чињеницу понављају и домаћа стратешка документа, Национална стратегија за борбу против корупције и Акциони план. Закон о агенцији за борбу против

корупције пружа довољно могућности за конкретне пројекте између Агенције за борбу против корупције, која сувише дуго оклева да преузме значајну улогу у борби (коју иначе има у свом наслову) и организација грађанског друштва. Верујемо да би управо та сарадња помогла Агенцији да поврати борбени дух и оправда огромна очекивања која јавност (с правом!), од Агенције за борбу против корупције, има.

Остали актери у спречавању корупције, који долазе из јавног и привредног сектора, због своје природе, моћи и расположивих ресурса (на први поглед) изгледају знатно јачи и опремљенији за борбу против корупције; у поређењу са њима, организације грађанског друштва изгледају као самопозвани сапутник. Институције и органи које се налазе у политичком и економском систему, широко схваћеној управи, правосуђу и полицији морају што пре да прихвате организације грађанског друштва као незаобилазне сараднике и партнере, због једноставне чињенице да без организованог дела грађанског друштва и јавности дугорочан и одржив успех у борби против корупције није могућ.



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд