

Dr Stanimir Đukić

**EKONOMSKE POSLEDICE KORUPCIJE I
ULOGA MENADŽMENTA U
PRIVATIZACIJI PREDUZEĆA U SRBIJI
- TEORIJSKA I EMPIRIJSKA ANALIZA -**

Beograd, 2023. godine

EKONOMSKE POSLEDICE KORUPCIJE I ULOGA MENADŽMENTA
U PRIVATIZACIJI PREDUZEĆA U SRBIJI

Izdavač

ALFA BK UNIVERZITET
Palmira Toljatija broj 3, Beograd

Za izdavača

prof. dr Jovan Veselinović

Urednik izdanja

prof. dr Stanimir Đukić

Recenzenti

prof. dr Bojan Dimitrijević

prof. dr Jovan Veselinović

prof. dr Nenad Penezić

Lektura

Lektorski tim Alfa BK Univerziteta

Priprema za štampu i dizajn korica

3D+, Beograd

Štampa

3D + doo Beograd

Tiraž

100

ISBN

978-86-6461-065-0

ALFA BK UNIVERZITET
Beograd, 2023.

Najdražim
Ninoslavu, Irini i Ljiljani

SADRŽAJ

Predgovor	4
Spisak slika	7
Spisak tabela	7

Glava I

I EKONOMSKE POSLEDICE KORUPCIJE I UTICAJ NA PRIVREDNI RAZVOJ

1.1. Uvod.....	8
1.2. Korupcija kao socijalno-politički problem	10
1.3. Korupcija i privredni rast.....	12
1.4. Korupcija i ukupan nivo investicija.....	13
1.5. Ekonomske posledice i efekti korupcije.....	13
1.6. Korupcija kao prepreka za ostvarivanje ljudskih sloboda i prava.....	20
1.7. Javne nabavke.....	21
1.7.1. Slučaj Rudarskog basena "Kolubara".....	26
1.8. Efekti privatizacije u Srbiji.....	30
1.8.1. Problem građevinskog zemljišta na primeru "Luka Beograd".....	30
1.9. Oduzimanje imovine.....	32
Izvori.....	35

Glava II

II ANALIZA AKTIVNOSTI BEZBEDNOSNOG MENADŽMENTA I EKONOMSKE POSLEDICE KORUPCIJE U PRIVATIZACIJI PREDUZEĆA I POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U SRBIJI

2.1. Uvod.....	42
2.2. Definisane pojma bezbednosni menadžment.....	43
2.3. Uloga menadžmenta i ključnih institucija.....	44
2.4. Analiza privatizacije preduzeća u Srbiji.....	46
2.5. Analiza privatizacije poljoprivrednog zemljišta u Srbiji.....	52
2.6. Ekonomske posledice korupcije u privatizaciji.....	59
Izvori.....	60

Glava III

III KOMERCIJALIZACIJA (PRIVATIZACIJA) U SPORTU, SPORTSKI MENADŽMENT I UGROŽAVANJE UNUTRAŠNJE BEZBEDNOSTI

3.1. Uvod.....	62
3.2. Pojmovno definisanje menadžmeta.....	63
3.3. Pojmovno određenje menadžmenta u sportu.....	64
3.4. Praktična primena menadžmenta u sportu.....	65
3.5. Sportski menadžment i komercijalizacija u sportu.....	67
3.6. Menadžment u sportu i moralna odgovornost biznisa prema sportu.....	68
3.7. Bezbednost i sportske priredbe.....	70
3.8. Sport i oblici ugrožavanja unutrašnje bezbednosti.....	72
3.8.1. Narušavanje javnog reda i mira	73.
3.9. Menadžment i komercijalizacija (privatizacija) u sportu.....	74
Izvori.....	75

Glava IV

**IV ANALIZA KRIVIČNIH DELA PRIVREDNOG KRIMINALITETA
U SRBIJI I DELIKTI KORUPCIJE U PRIVREDI**

4.1. Uvod.....	77
4.2. Definisane pojma privrednog kriminaliteta u Republici Srbiji	78
4.3. Opšte karakteristike i uzroci privrednog kriminaliteta.....	79
4.4. Klasifikacija pojava oblika privrednog kriminaliteta.....	81
4.5. Suzbijanje privrednog kriminaliteta u Republici Srbiji.....	83
4.6. Aktivnost države u sprečavanju privrednog kriminaliteta (analiza rezultata u Srbiji).....	84
4.6.1. <i>Analiza ukupnog broja otkrivenih krivičnih dela privrednog kriminaliteta na području Policijske uprave u Novom Sadu</i>	87
4.7. Delikti privrednog kriminaliteta sa elementima korupcije.....	90
Izvori.....	91

Glava V

**V METODIKA OTKRIVANJA I OBEZBEĐENJE DOKAZA U KRIMINALISTIČKOJ
OBRADI KRIVIČNIH DELA PRIVREDNOG KRIMINALITETA**

5.1. Uvod.....	93
5.2. Pojam i predmet kriminalističke metodike.....	94
5.3. Otkrivanje krivičnih dela privrednog kriminaliteta i obezbeđenje dokaza.....	95
5.4. Borba protiv privrednog kriminaliteta.....	98
5.4.1. <i>Analiza broja otkrivenih krivičnih dela privrednog kriminaliteta za 2015. godinu, na području Policijske uprave u Novom Sadu</i>	99
Izvori.....	102

PREDGOVOR

Naučna monografija pod nazivom "Ekonomske posledice korupcije i uloga menadžmenta u privatizaciji preduzeća u Srbiji – teorijska i empirijska analiza" predstavlja teorijsku i empirijsku analizu korupcije, nastala je kao rezultat objavljenih radova u naučnim časopisima, i manjim delom, kao rezultat doktorske disertacije pod naslovom "Uzroci, pojavni oblici i ekonomske posledice korupcije u Srbiji — Komparativna analiza kod razvijenih zemalja i zemalja u tranziciji" odbranjene na Univerzitetu EDUCONS u Sremskoj Kamenici. Knjiga je namenjena stručnoj, naučnoj i široj javnosti, profesionalcima koji teorijski i praktično izučavaju ovu oblast, studentima i istraživačima iz srodnih disciplina (pravo, sociologija, kriminologija), kako bi se proširila istraživanja o pojavi koja ugrožava srpsko društvo i zemlje u tranziciji, podigla kultura i nivo svesti za borbu protiv korupcije i efikasnije primenile mere i sredstva iz strategije za borbu protiv korupcije.

Ova naučna monografija može biti važna i za buduće istraživače koji će želeći da temi korupcije pristupe detaljno, analitički, i sintetički. Takođe, ona je namenjena prvenstveno kao obrazovna i inovaciona stručna literatura za sticanje osnovnih, ali i produbljivanje znanja o ključnim pojmovima i institutima vezanim za korupciju, i uzroke i oblike njenog ispoljavanja, svima koji u procesu osnovnog, specijalističkog, ili posle diplomskog obrazovanja, dolaze u dodir sa ovom materijom, ali i svima koji se sa njom sreću u svakodnevnom praktičnom radu. Ističući aktuelnost teme, posebno naglašavamo činjenicu da nema puno empirijskih radova koji se bave uzrocima, pojavnim oblicima i ekonomskim posledicama korupcije, odnosno fenomenom korupcije.

Predmet naučne monografije pod navedenim naslovom je sagledavanje i analiza ključnih karakteristika i ekonomskih posledica korupcije (prošlih, sadašnjih i budućih), a prvenstveno pojava oblika i ekonomskih posledica korupcije u zemljama u tranziciji (kojima pripada i Srbija) i mikro i makro efekata koje izaziva u privredi i društvu u celini.

Naglašavamo da je cilj ove naučne monografije sagledavanje teorijskih i praktičnih aspekata borbe protiv korupcije, uporedna analiza pojava oblika i najnegativnijih vidova korupcije i kod razvijenih zemalja, tranzicionih privreda i u Srbiji, kao i formulisanje i primena uspešne strategije za borbu protiv ove društvene bolesti, radi smanjivanja ekonomskih i društvenih posledica ovog krajnje negativnog fenomena. U tom kontekstu, od posebnog značaja je uloga državnih organa u suzbijanju korupcije, kao i u državnom sistemu kolektivne bezbednosti, i sprečavanje negativnih ekonomskih posledica po državnu imovinu, budžet, sigurnost pravnog poretka i ekonomsko poslovanje preduzeća.

Primena naučno-istraživačkih metoda (deskripcija, klasifikacija, sistematizacija, analiza-sinteza, indukcija-dedukcija, komparativna analiza, deskriptivna statistika, studije slučaja, istorijski metod i sl.) je omogućila dublje i studiozno sagledavanje uzroka, pojava oblika i ekonomskih posledica korupcije, kao i uloge i ovlašćenja državnih organa u suzbijanju korupcije u cilju poboljšanja pravne regulative, rada i organizacije države.

Razmatranje pitanja korupcije podrazumeva multidisciplinarni pristup, jer ekonomski stručnjaci nisu u potpunosti saglasni oko porekla korupcije, njenih ekonomskih posledica i načina njenog suzbijanja. Isto tako, pitanje korupcije ne može se isključivo razmatrati sa ekonomskog aspekta, već i iz ugla sociologije, psihologije, prava, politike. Stoga su u monografiji prikupljeni i korišćeni izvori ne samo ekonomske nauke, već i drugih grana nauke.

Poseban značaj naučne monografije jeste teorijska, empirijska i institucionalna analiza za Srbiju, u kojoj su usled korupcije delimično ugrožene osnovne vrednosti vezane za demokratiju, slobodno tržište, socijalne nejednakosti i moral. Stoga je završni deo monografije analizirao najznačajnije institucije, dokumente i dao niz konkretnih mera i predloga za efikasniju borbu protiv korupcije i njeno svođenje u ekonomski i društveno prihvatljive standarde. Bogata i sveobuhvatna građa i literatura koja je obrađena monografijom, daje dobru osnovu za sve buduće istraživače ove inače nezahvalne teme. Brojni podaci koji su prezentovani u vidu konkretnih brojki (do kojih nije lako doći zbog ograničenosti i specifičnosti prirode problema), daju dobru empirijsku osnovu za praćenje posledica i efekata mera u suzbijanju korupcije. Knjiga dobija na značaju u okolnostima kada najvažnije državne institucije, borbi protiv korupcije, daju apsolutni prioritet i beleže međunarodno priznate rezultate u suzbijanju korupcije. Stoga monografija može imati i upotrebnu vrednost za kreatore ekonomske i državne politike, nacionalne institucije i operativce koji se svakodnevno suočavaju sa problemom korupcije.

Analiza uzroka, pojava oblika i ekonomskih posledica korupcije u Republici Srbiji, kod razvijenih zemalja i zemalja u tranziciji, kao i uloga, pravni status i ovlašćenja državnih organa u suzbijanju korupcije bila je predmet analize brojnih autora, prvenstveno eksperata iz EU i SAD, ali i autora iz zemalja u razvoju. Korupcija i dalje u većini zemalja u tranziciji i zemalja EU predstavlja veliki problem, te je autor naučne monografije na osnovu toga sagledao i definisao najvažnije zaključke, preporuke i pouke o uticaju korupcije na ekonomiju i društvo jedne zemlje u celini, ali i o načinima, metodama i sredstvima za borbu protiv ove izrazito negativne društvene pojave i za njeno suzbijanje. Osim toga, autor je uporedo izvodio zaključke na koji način i u kojoj meri državni organi svojom institucionalnom pozicijom, ulogom, i ovlašćenjima doprinose suzbijanju korupcije u Republici Srbiji, i jačanju poverenja između naših državnih institucija, građana i međunarodne zajednice (međunarodna saradnja u ovom području).

Činjenicu da korupcija onemogućava razvoj društva, stvara nepoverenje građana prema vlasti i njenim organima, blokira reforme, umanjuje spremnost na investicije, nanosi finansijske štete, uništava privredu, škodi međunarodnom ugledu zemlje, detaljnije smo elaborirali i istražili u ovoj naučnoj monografiji. U izradi rada rukovodili smo se i konstatacijom da se protiv korupcije mora boriti svim raspoloživim pravnim, ekonomskim i drugim sredstvima moderne države i civilnog, demokratskog društva. Korupcija kao teški oblik kriminalnog delovanja ne može da se u potpunosti iskoreniti. Međutim, određenim oblicima borbe protiv korupcije, ona mora da se svede na niži, društveno podnošljiviji nivo, sa krajnjim ciljem da se odgovarajućim sredstvima uspešno suzbije, umanji i ako je to moguće, iskoreni u onim oblastima u kojima pričinjava najveću štetu.

Izuzetnu zahvalnost dugujem Alfa BK Univerzitetu, što je omogućio da se jedna ovakva knjiga objavi u okviru izdavačke delatnosti, ali i svima koji su svojim savetima i korisnim smernicama pomogli u poboljšanju sadržaja ovog rukopisa. Takođe, veliku zahvalnost dugujem recenzentima koji su stručnim recenzijama doprineli kvalitetu i ugledu knjige. Posebno sam zahvalan mojoj dragoj porodici na velikoj podršci koju mi je pružala sve vreme dok je ova knjiga nastajala, koji su, kao i uvek, nesebično stajali uz mene.

Beograd, oktobar 2023. godine

prof. dr Stanimir Đukić

Do ut des!
(Ja tebi, ti meni!)

Spisak slika

<i>Slika 1. Začarani krug odlaganja reformi i razvoja oligarhije</i>	11
<i>Slika 2. Dozvole za uvoz - korupcija i primena propisa (zakona).....</i>	15
<i>Slika 3. Dozvole za uvoz - korupcija i izigravanje propisa.....</i>	16
<i>Slika 4. Dozvole za uvoz - korupcija koja menja propise.....</i>	18
<i>Slika 5. Šema korupcije u javnim nabavkama i načini izvlačenja aktive.....</i>	22
<i>Slika 6. Broj lica kojima je izrečena zatvorska kazna, u periodu od 2000. do 2009. g.....</i>	85
<i>Slika 7. Ukupan broj krivičnih dela privrednog kriminaliteta za period od 2010. do 2014. g....</i>	87
<i>Slika 8. Upporedni prikaz najzastupljenijih krivičnih dela privrednog kriminaliteta.....</i>	89
<i>Slika 9. Ukupan broj krivičnih dela po Policijskim upravama u 2015. godini.....</i>	100
<i>Slika 10. Ukupan broj krivičnih dela za period od 2011. do 2015. godine.....</i>	101
<i>Slika 11. Ukupan broj krivičnih dela privrednog kriminaliteta za period od 2011. do 2015. g.....</i>	101
<i>Slika 12. Upporedni prikaz najzastupljenijih krivičnih dela privrednog kriminaliteta.....</i>	103

Spisak tabela

<i>Tabela 1. Dozvole za uvoz banana - korupcija bez krađe</i>	15
<i>Tabela 2. Dozvole za uvoz - korupcija i izigravanje propisa.....</i>	17
<i>Tabela 3. Dozvole za uvoz - korupcija koja menja propise.....</i>	18
<i>Tabela 4. Najveći naručiocu po vrednosti javnih nabavki u Srbiji u 2009. godini.....</i>	23
<i>Tabela 5. Vrednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama u regionu u 2009. godini.....</i>	24
<i>Tabela 6. Vrednost javnih nabavki po najzastupljenijim predmetima u 2009. godini.....</i>	25
<i>Tabela 7. Odnos vrednosti kapitala "Vorlđfin" i cene za koju je kupljena.....</i>	31
<i>Tabela 8. Sprega u privatizaciji "Luke Beograd".....</i>	32
<i>Tabela 9. Oduzeta imovina od 2009. do 2013. godine.....</i>	33
<i>Tabela 10. Podaci o budžetu Uprave za sprečavanje pranja novca za 2010. godinu.....</i>	48
<i>Tabela 11. Rezultati privatizacije 2002. - 2008. godine.....</i>	51
<i>Tabela 12. Prosečan kurs evra od 2002. do 2008. godine.....</i>	52
<i>Tabela 13. Privatizacija poljoprivrednih preduzeća.....</i>	53
<i>Tabela 14. Najveći vlasnici poljoprivrednog zemljišta u Srbiji.....</i>	55
<i>Tabela 15. Najveći vlasnici (stranci) poljoprivrednog zemljišta u Srbiji.....</i>	56
<i>Tabela 16. Privatizacija poljoprivrednih kombinata u Vojvodini.....</i>	57

Glava I

I EKONOMSKE POSLEDICE KORUPCIJE I UTICAJ NA PRIVREDNI RAZVOJ

*"Tamo gde se mešaju politika,
odnosno javni sektor i privreda, gde se nejasno prepliću
javni i snažni lični interes, samo je korak do korupcije".*

Peter Eigen, član međunarodne nevladine organizacije *"Transparency International"*.

1.1. Uvod

S obzirom da korupcija predstavlja širok društveni problem, njene posledice mogu imati veliki uticaj na privredni razvoj jedne zemlje, ali i na razvoj regiona u celini. Često se iz tog razloga ukazuje na vezu koja postoji između korupcije i dostignutog stepena privrednog razvoja. Ova veza je uzajamna. Dostignuti stepen privrednog razvoja može biti faktor i uzrok pojave korupcije. Može se reći da je siromaštvo jedan od značajnih uzročnika.

Sa druge strane, korupcija i te kako utiče na privredni razvoj, u smislu da ga usporava. Što je korupcija veća, to je mogućnost za privredni napredak manja. "Korupcija i dalje u nekim situacijama može da "podmazuje privrednu mašinu", a to je onda kada loša, ili kleptokratska državna uprava, nameće štetnu regulaciju i time postavlja prepreke normalnim poslovima. Drugim rečima, korupcija nije uvek i svugde negativna pojava. Naravno, najbolji put za uklanjanje ne samo korupcije, već i njenih štetnih efekata, je ukidanje loše i štetne regulacije" (Begović, Mijatović, 2007).

Posledice od korupcije u bilo kojoj oblasti su velike. One se najčešće grupišu u nekoliko osnovnih: *pad ekonomske efikasnosti, pad obima stranih investicija i nemogućnost privrednog razvoja*. Postavlja se pitanje, šta je najčešća posledica pojave korupcije? Čini se da je to pad ekonomske efikasnosti zemlje, jer se na ovaj način umanjuje i društveno blagostanje. Umesto da se razvijaju novi proizvodi i pružaju nove vrste usluga, umesto da usavršavaju ponudu i pariraju najvećim konkurentima, preduzetnici se bave time kako i koga da podmire. Kriminal postaje privredna grana (Đukić, 2021:599).

Takođe, jedan od čestih problema koji dolazi do izražaja, jeste pretnja državnoj suverenosti i autoritetu državne vlasti, narušavanje demokratskih vrednosti i javnih ustanova, što na kraju šteti državnom uređenju. Sa druge strane, u uslovima pravne nesigurnosti i razvijene korupcije, smanjuje se interes stranih investitora za ulaganje u te zemlje. Pri analizi posledica, stalno treba imati u vidu, da korupcija može biti rezultat neefikasnosti funkcionisanja mnogih institucija sistema, ali isto tako može za posledicu imati još manju efikasnost institucija sistema u celini.

Savremeno društvo je uređeno na osnovu raznih pravila koja imaju za cilj definisanje odnosa među ljudima. Te zakonitosti mogu biti formalne i neformalne. Formalne zakonitosti uglavnom je jednostavno odrediti, dok su neformalne teže, ili teško uočljive, čak i kada se temelje na formalnim zakonitostima.

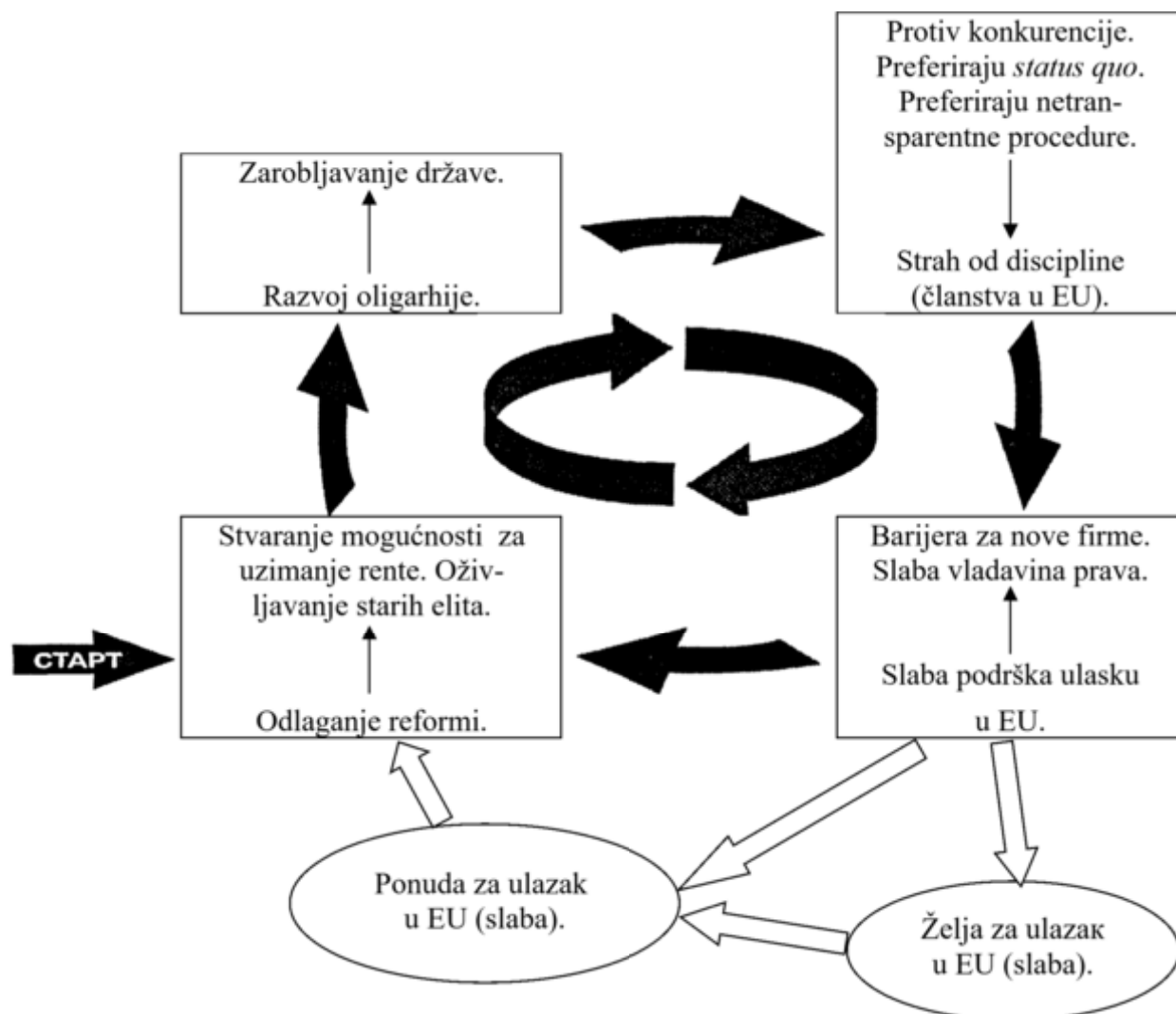
U savremenom društvu, ukupna bezbednost, a samim tim i bezbednost korporacija i privrednih subjekata, doživljava promene, posebno u tranzicionim periodima i globalizacijom ekonomije, kao i u dinamici nacionalnog društvenog i ekonomskog razvoja, naučno-tehnološkog napretka, kako na nacionalnim, tako i na međunarodnim nivoima.

Tranzicioni period je doba promene formalnih pravila i promene institucija. Međutim, sa ovim promenama koje se dešavaju relativno brzo, često jednom zakonodavnom odlukom, neformalna pravila se menjaju sporo, premda se prilagođavaju novonastalim formalnim pravilima. Neformalni odnosi iz perioda socijalizma, u doba tranzicije evoluiraju i zajedno sa formalnim pravilima menjaju svoje lice. Ovi odnosi prate preraspodelu dobara i moći.

Tranzicione promene u mnogim zemljama donele su nove zakone o vlasničkim pravima, fiskalnom sistemu i sl., koji su gotovo prekopirani iz zakonodavstava zapadnih zemalja. Kako eksterni uticaji imaju različito delovanje u različitim zemljama, ekonomski rezultati koji su iz ovih zakona proistekli sasvim su drugačiji od onih u zemljama odakle izvorno potiču. Iako su pravila ista, razlikuje se ponašanje učesnika i način primene i njegovo sprovođenje.

Ambiciju Srbije da postane član Evropske Unije u prethodnom periodu ometale su težnje nove oligarhije. Članstvo u Evropskoj Uniji podrazumeva prihvatanje i poštovanje pravila i standarda. Oligarhija koja nameće svoja pravila (koja su u neskladu sa pravilima EU), ometa evropske integracije i izaziva slabljenje podrške integracionim procesima. Proces integracije se usporava ili, zaustavlja zbog usporenih reformi, oligarhija uspeva da održi *status quo*, još više zarobljava državu, a to rezultira udaljavanjem zemlje od novog ciklusa evropskih integracionih procesa. Ovako zatvoren začarani krug može se predstaviti sledećom šemom.

SLIKA 1. – Začarani krug odlaganja reformi i razvoja oligarhije



Izvor: Prema: Havrylyshyn, O. (2006.) *Divergent Paths in Post-Communist Transformation: Capitalism for All or Capitalism for the Few?*, Studies in Economic Transition Series.

Iz napred navedenog dijagrama se vidi da razvojem oligarhije koja nameće svoja pravila, proces evropskih integracija se usporava ili, zaustavlja zbog usporenih reformi, a brže dolazi do zarobljavanja države. Oligarhija uspeva da održi status quo, preferira netransparentne procedure, pravi barijere za nove firme, slabi vladavinu prava, još više zarobljava državu, a to rezultira udaljavanjem zemlje od novog ciklusa evropskih integracionih procesa.

1.2. KORUPCIJA KAO SOCIJALNO – POLITIČKI PROBLEM

Korupcija je tipična recipročna aktivnost, jer se zasniva na principu daš-dam, a deluje kroz mrežu odnosa protiv kojih je potrebno boriti se uz pomoć mreže sudova, policije i nevladinih organizacija. Suština je u diskreciji, i tajnosti, jer se sve obavlja skriveno. To je obično igra jedan na jedan. Zato se teško i otkriva. I još teže dokazuje. Rizik od otkrivanja je smanjen, jer je obostran, delotvoran i krajnje efikasan. Rezultat korupcije

je uvek izvestan i bez-rezervno siguran: "Ja tebi – ti meni – sad i ovde" (Milivojević, 2002, str.11).

Korupcija je jednom rečju, opšti problem i od nje niko nije i ne može biti pošteđen, ma koliko bio častan i pošten. Bar će biti svedok postojanja korupcije, ako ništa drugo. Rasprostranjenost korupcije je znak da su "divlja" ekonomija i bezakonje društva metastazirale. Pojedinaac je u velikoj opasnosti, jer ne može da planira i nema budućnost. Postojanje korupcije ukazuje na političku i građansku nemoć pojedinca, na to da se niko ne rukovodi zakonom, već samovoljom.

Takođe, ona ukazuje na to da treba biti patološki oprezan i da je pojedinac stalno pod stresom pravne nesigurnosti. Istovremeno, korupcija je siguran znak da je narod siromašan, jer što je korupcija raširenija, to je siromaštvo sve dublje i dramatičnije. Značajna posledica korupcije (pogotovo u oblasti carine), jeste veći broj onih koji se bespravno bogate na račun onih koji siromaše. Često se postavlja pitanje, ko šta gubi (u slučaju postojanja korupcionih radnji)? (Milivojević, 2002, str. 27).

Pojedinci gube novac, vreme, toleranciju, dostojanstvo, samopoštovanje i pravnu sigurnost. *Pošteni činovnici gube* poverenje, ugled. Nezadovoljni su poslom i imaju male mogućnosti za nepredovanje u službi.

Država gubi (a samim tim i mi kao pojedinci i građani):

- ogromnu količinu novca, koji se ne sliva u državnu kasu, već odlazi u džepove korupcionaša;
- time se čerupa državni budžet, iz kojeg se finansiraju mnogi programi koje svi treba da koristimo jednako: obrazovanje, dečja zaštita, zdravstvo, kultura, socijalna davanja, penzije, putevi, mostovi, stanovi, obdaništa, parkovi, izletišta, zdrava hrana i voda...;
- što je najvažnije, država gubi poverenje svojih građana, samim tim i poštovanje zakona i institucija. A takva država je neuređena, slaba, neefikasna i skupa (Milivojević, 2002:27).

Zbog mogućnosti brzog i jednostavnog ostvarivanja koristi, korupcija doseže planetarne dimenzije. U nekim istočnim državama, korupcija spada čak i u obavezne dobre poslovne običaje. Zbog toga se borba protiv korupcije i borba za veći stepen profesionalne etike državnih službenika, usredsređuje pre svega, na promociju profesionalnih kodeksa državnih službenika, menadžera, advokata, lekara... Reč je pre svega o neformalnom podsticanju savesnog ponašanja službenika, jer je, kao što znamo, jedan od glavnih problema u otkrivanju korupcije upravo taj da je korupciji teško ući u trag. Zbog toga kriminolozi više ne govore o odstranjivanju korupcije, već o njenom smanjivanju.

Zbog čega korupcija predstavlja zlo (iz izveštaja komiteta za civilne slobode i međunarodne poslove EU): (Juričan, 2013)

- zbog toga što smanjuje poverenje u vladu i njene institucije. To dokazuju nemiri u Argentini i smene predsednika po sistemu domino-efekta;
- zbog toga što lagano ruši demokratiju i stabilnost koju donosi političko uređenje. Kredibilnost političara i efikasnost državnih službenika utopljenih u iskušenja korupcije teži ka nuli. A prividnu stabilnost korumpirane države dodatno obogaljuje potkupljivanje sudija i masovna utaja poreza koja postaje najveća vrednost na strani veštijih;
- zbog toga što potkopava ekonomski razvoj države. U praksi, državni službenici preusmeravaju investicije sa područja obrazovanja u kapitalne projekte. Namerno povećavaju tehničku zahtevnost projekata u javnom sektoru, da bi dosegli više potkupnine. (Posledice su katastrofalne. Uzmimo za primer azijsku finansijsku

krizu, kada se zbog opšte korumpiranosti više nije znalo "ko pije a ko plaća", zbog čega su se investitori dali u panično bekstvo ostavivši za sobom kolaps berze). Korupcija smanjuje ekološke i građevinske standarde kao i kvalitet javne infrastrukture;

- zbog toga što je "odskočna daska" za kriminal "belih kragni". Tek sa pojavom korupcije, političar zaista postaje državni funkcioner, umesto da služi narodu, njen rob. U Nemačkoj su čak ustanovili da su u trećini primera organizovanih kriminalnih aktivnosti učestvovali i javni službenici. I još više, onaj ko jednom primi potkupninu, uvek će biti marioneta u rukama više-manje sivih eminencija, finansijskih moćnika (utajivača). Propratni efekat je taj da se čoveku više nikada ne vrati duševni mir, mirna savest i miran san;
- zbog toga što u vezi sa međunarodnim kriminalom omogućuje velike prevare vladinih činovnika i političkih funkcionera. Primera radi, korupcija jača trgovinu drogama i olakšava krijumčarenje svih vrsta oružja, a uz to omogućuje kriminalcima da pravovremeno pobjegnu od ruke pravde.

1.3. KORUPCIJA I PRIVREDNI RAST

Nesporna je veza korupcije i privrednog rasta. Što je viši nivo korupcije, to je niža stopa privrednog rasta, odnosno porast korupcije prati pad stope privrednog rasta. Potvrđeno je da uzročno-posledična veza ide od korupcije ka stopi rasta, mada se pojavljuju nalazi prema kojima nivo dostignutog razvoja (meren bruto domaćim proizvodom *per capita*) utiče na nivo korupcije.

Na teorijskom planu se, svakako, može identifikovati nekoliko promenljivih koje su, shodno dosadašnjim istraživanjima, nesporni faktori privrednog rasta, a za koje se može reći da korupcija deluje na njih. Prvi faktor te vrste su investicije, ukupan nivo, stopa investicija (relativni nivo investicije – odnos investicija prema bruto domaćem proizvodu), i njihova struktura (strane-domaće, investicije u opremu i ostalo, privatne-javne itd.). Drugi faktor su investicije u ljudski kapital. Racionalni pojedinci se odlučuju za investicije u ljudski kapital u zavisnosti od očekivanog prinosa. U tom smislu se, shodno teoriji o alternativnoj alokaciji ljudskog kapitala, donose odluke o veličini investicija te vrste i o njihovom specifičnom sadržaju. Ljudi se specijalizuju za različite poslove, bili oni u domenu stvaranja vrednosti, ili u domenu njene preraspodele, putem traganja za korupcijom. Sledeći faktor je politička stabilnost. Nesporno je da politička stabilnost umanjuje poslovne i to nekomercijalne rizike (rizik zemlje) i uvećava verovatnoću zaštite privatnih svojinskih i ugovornih prava, ali je problem u tome što, bar na prvi pogled, nije baš potpuno jasno da li je korupcija uzrok, ili posledica političke nestabilnosti. Ipak ova tri faktora privrednog rasta identifikovana su kao osnovni faktori, odnosno kanali putem kojih korupcija deluje na privredni rast, pa su na odgovarajući način tretirani u empirijskim istraživanjima na ovu temu.

Budući da su investicije ključni faktor privrednog rasta, može se reći da upravo investicije predstavljaju najvažniji kanal kojim korupcija deluje na usporavanje privrednog rasta. Zaista, pokazalo se da porast korupcije obara nivo, odnosno stopu investicija i to pre svega putem uvećavanja neizvesnosti sa kojom se investitor suočava, ali i uvećanjem njegovih troškova. Pokazalo se da su na korupciju naročito osetljive strane direktne investicije. Ovaj nalaz je svakako očekivan, budući da je kapital visoko mobilan proizvodni faktor, koji se lako seli iz jedne zemlje u drugu, onu sa manjom korupcijom.

Osim toga, korupcija predstavlja još jedan kanal putem kojeg inflacija može da utiče na stopu investicija i privredni rast. Visoka inflacija, odnosno visoka i promenljiva stopa inflacije, dovode do rasta korupcije, a taj rast dovodi do pada stope investicija i niske stope privrednog rasta

1.4. KORUPCIJA I UKUPAN NIVO INVESTICIJA

Razmatranje relacija između korupcije i privrednog rasta pokazalo je da je jedan od osnovnih mehanizama kojim korupcija deluje na usporavanje rasta onaj kojim korupcija umanjuje nivo, odnosno stopu investicija.

Korupcija dovodi do porasta troškova preduzeća, odnosno troškova poslovanja i to direktno (korupcija kao porez) i indirektno (transakcioni troškovi korupcije). Time se obara stopa prinosa preduzeća, tj. stopa prinosa novog poslovnog, (investicionog) projekta, koji se razmatra. Investitori razmatraju taj poslovni projekat tako što porede očekivanu stopu prinosa sa cenom kapitala koji bi se uložio u taj projekat. Na primer, kamatna stopa po kojoj bi se pozajmila sredstva za finansiranje takve investicije. Ukoliko je stopa prinosa ispod cene kapitala, poslovni projekat se jednostavno više ne razmatra – takva investicija se neće realizovati, bez obzira da li postoje sredstva koja se mogu investirati.

Dakle, porast troškova preduzeća usled korupcije dovodi do obaranja nivoa, odnosno stope investicija usled bežanja domaćeg kapitala, a naročito u zemljama koje oskudevaju u kapitalu, usled smanjenog dotoka stranih (direktnih) investicija. To neminovno dovodi do umanjenja ukupnog iznosa, tj. stope investicija, a time i do usporavanja privrednog rasta. U ovom slučaju se ne radi o privrednoj konjunkturi (recesiji), već o dubokom strukturnom poremećaju u pogledu privrednog rasta, koji može jako dugo da traje i da liši zemlju sa visokom korupcijom dinamičnog i održivog privrednog rasta, odnosno mogućnosti da poveća nivo blagostanja njenih građana.

To znači da investitori pribavljaju kapital po višoj ceni, budući da su vlasnici kapitala u uslovima povećanog rizika spremni da ga plasiraju jedino uz višu profitnu stopu, bez obzira da li se radi o pozajmljenom, ili o sopstvenom kapitalu. Drugim rečima, raste "zahtevana" profitna stopa, tj. ona profitna stopa posmatranog investicionog projekta koja se mora postići kako bi se kapital investirao u takvim uslovima, odnosno kako bi se taj projekat realizovao. To dovodi do eliminacije investicionih projekata sa nižom profitnom stopom. Dolazi do situacije u kojoj se ne realizuje određeni broj investicionih projekata, što dovodi do obaranja nivoa, odnosno stope investicija i na taj način usporavanja privrednog rasta. I ovaj mehanizam na drugi način pokazuje vezu između rasprostranjenosti i intenziteta korupcije, s jedne strane i opadanje nivoa investicija, dinamike privrednog rasta, s druge strane, ovog puta putem povećanja rizika sa kojim se suočavaju investitori. Pored obaranja nivoa investicione aktivnosti, povećanje rizika investiranja usled korupcije, dovodi smanjen broj investitora.

Strani investitori, u zemljama u koje investiraju, susreću se sa velikom i malom korupcijom i na obe vrste su posebno osetljivi.

1.5. EKONOMSKI POSLEDICE I EFEKTI KORUPCIJE

Kada je reč o problemu korupcije, u poslednje vreme se naročito naglašava ekonomska analiza tog fenomena i posledice koje prouzrokuje. U tom smislu, korupcijom se smatra nastojanje da se radi lične koristi maksimizira prihod od službe, što ima za posledicu devijantnost u uslovima tržišne utakmice. Korupcija je dodatni transakcijski trošak i samim tim nanosi ogromnu štetu efikasnosti privrede.

Ekonomske posledice korupcije se ispoljavaju kroz ugrožavanje tržišne ekonomije (onemogućavanje privrednog razvoja društva i uništavanje privrede), smanjenje

društvenog proizvoda, umanjnje spremnosti na investicije, povećanje zaduženosti zemlje, porast siromaštva građana itd. Ne treba zanemariti ni društveno-političke posledice korupcije u privredi kao što su: ugrožavanje demokratskih institucija, povećanje troškova funkcionisanja države, stvaranje nepoverenja građana prema vlasti i njenim organima, blokiranje reformi, rušenje međunarodnog ugleda zemlje, širenje organizovanog kriminala, povećanje stope nezaposlenosti, socijalno raslojavanje, razaranje moralnih vrednosti društva, apatija građana itd. Za sprečavanje korupcije u oblasti privrede potrebne su posebne mere, zbog međuzavisnosti privrede i ostalih sektora i zbog koruptivnog ponašanja unutar nje. Privreda je u teškom položaju zbog dugogodišnje krize i tekućih reformskih procesa.

Različite vrste korupcije imaju različite efekte, kako u pogledu vrste, tako i u pogledu intenziteta tih efekata. Zbog toga je potrebno, pre nego što se započne analiza efekata korupcije u Srbiji, priseliti se osnovnih vrsta, i vidova korupcije. Prema mehanizmima korupcije, njenim ekonomskim posledicama, moguće je identifikovati nekoliko vrsta (vidova) korupcije: 1) korupcija koja omogućava primenu propisa (zakona), tzv. korupcija bez krađe; 2) korupcija koja omogućava izigravanje, tj. kršenje propisa (zakona), tzv. korupcija uz krađu; 3) korupcija koja dovodi do promene, odnosno stvaranje novog propisa (zakona).

Primer dozvola za uvoz banana, može se iskoristiti za razjašnjavanje navedenih vrsta korupcije, razlika u motivima, mehanizmima i posledicama, tj. ekonomskim i socijalnim efektima različitih vidova korupcije. I dalje se pretpostavlja da je državna politika ograničavanja uvoza banana zasnovana na dozvolama za njihov uvoz.

1.5.1. Korupcija i primena propisa (zakona)

Ako se, na primer, pretpostavi da se dozvole za uvoz izdaju svim zainteresovanim preduzećima koja ispunjavaju određene uslove, može se formulirati model korupcije koja omogućava primenu zakona. Naime, državni službenici neefikasno rade svoj posao, tako da izdavanje dozvola kasni, što ugrožava poslovanje svakog od preduzeća kojima pripadaju navedene dozvole za uvoz. Stim u vezi, racionalno ponašanje tih preduzeća je takvo da su spremna da plate određeni iznos sredstava da dobiju uvoznu dozvolu, tj. da ubrzaju njeno izdavanje. Drugim rečima, spremni su da, putem korupcije, plate za izdavanje besplatne dozvole na koju inače, prema propisima, imaju puno pravo.

Postoje dva moguća razloga za napred navedeno ponašanje državnih službenika. Prvo, ne postoje podsticaji za njih da rade efikasno. Bez obzira koliko brzo, i efikasno rade, njihova plata ostaje ista, tako da se optimizacija ponašanja državnih službenika zasniva na minimizaciji napora (troškova) pri zadatom prihodu. Drugo, budući da znaju da su preduzeća spremna da plate određeni iznos mita za ubrzanje izdavanja dozvola, državni službenici se ponašaju tako da uvećaju verovatnoću da im se ponudi mito radi ubrzanja procesa izdavanja dozvola. Što više odugovlače sa izdavanjem, veća je verovatnoća da će preduzeća zaista ponuditi mito. Još veći prostor za korupciju ove vrste stvara se ukoliko država odluči da ograničeni broj dozvola za uvoz dodeli po redosledu prijavljivanja (first come - first serve). Tada će svako uvozno preduzeće imati podsticaj da se, korumpiranjem državnih službenika koji rade na izdavanju uvoznih dozvola, nađe na listi onih kojima će se izdati te dozvole, tj. kojima će biti omogućen uvoz banana. Korupcija će im omogućiti da "preskoče" red za dozvole koji se stvara.

	bez državne intervencije	državna intervencija bez korupcije	državna intervencija uz korupciju
ravnotežna cena	2.000	3.500	2.750
ravnotežna količina	150	100	125
ukupni troškovi	300.000	200.000	250.000
društveno blagostanje	337.500	225.000	281.250
renta (ukupna)	0	150.000	93.750
renta preduzeća	0	150.000	93.749-1
iznos korupcije	0	0	1-93.749

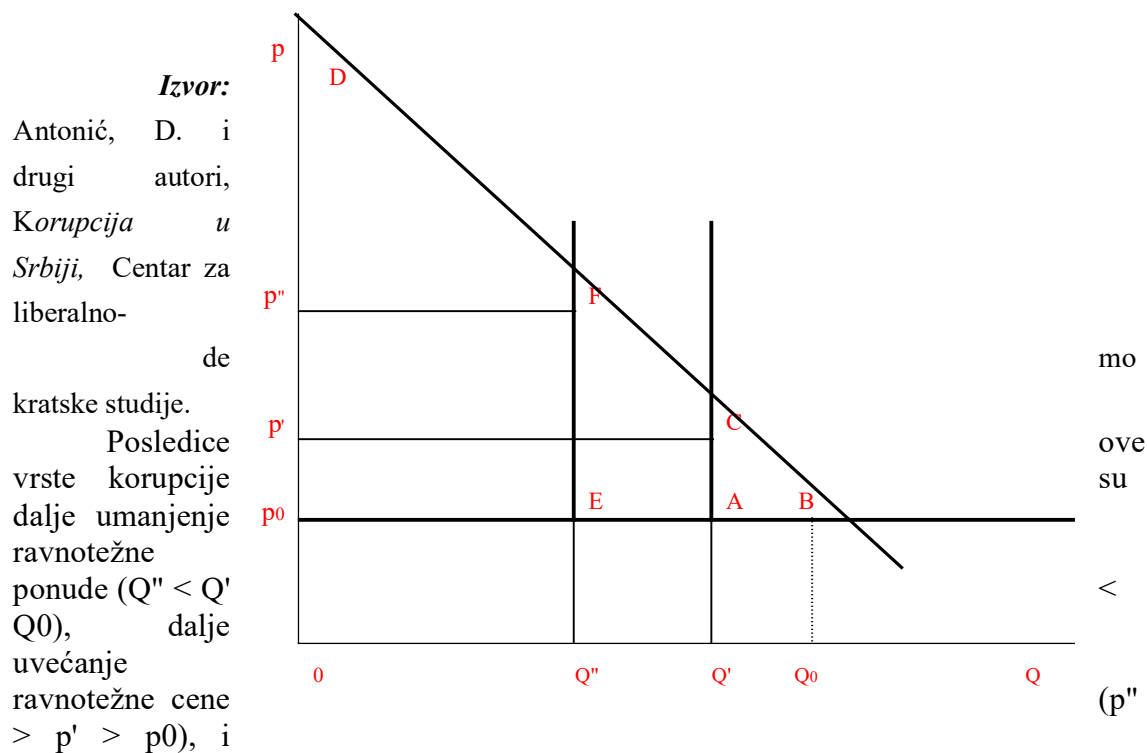
Izvor: autor.

Prema rezultatima ankete, odgovori ispitanika u anketi javnog mnjenja pokazuju da javnost smatra da je ova vrsta korupcije, tj. korupcija kojom se izigravaju propisi, najraširenija vrsta korupcije u Srbiji (46% ispitanika) i da spada u veoma veliku društvenu opasnost (31% ispitanika smatra da je najopasniji). (Antonić, 2001, str. 161).

1.5.3. Korupcija i promena propisa

Dva prethodna vida korupcije spadaju u tzv. **administrativnu korupciju**, tj. onu korupciju koja, na osnovu pristrasnih odluka, onemogućava potpuno i nepristrasno sprovođenje državnih propisa. Međutim, po svojim ekonomskim i društvenim posledicama, najteži vid korupcije je tzv. **politička korupcija**. To je onaj vid korupcije koji dovodi do promene propisa, odnosno do promene zakona i podzakonskih propisa u skladu sa parcijalnim (privatnim) interesima koruptora. Drugim rečima, ovaj vid korupcije dovodi do toga da se državna intervencija formuliše i sprovodi u skladu sa parcijalnim (privatnim) interesima koruptora. Koruptori, najčešće finansijski moćnici jednog društva, ovladavaju državom. U našem hipotetičkom slučaju uvoza banana, racionalni interes svakog uvoznika je da se uvoz još više ograniči, tj. da se uspostavi nova ravnoteža na tržištu koja obezbeđuje maksimizaciju ukupne rente, naravno pod uslovom da oni i dalje raspolazu dozvolom za uvoz banana. To znači da će preduzeća imati podsticaj da zajedničkim naporom (kolektivnom akcijom) utiču na izabrane predstavnike naroda, tj. na zakonodavnu vlast, kako bi se promenom zakonodavstva, odnosno propisa, još više ograničio uvoz banana. Njihov cilj je da uvoz banana ograniče na 75 tona, budući da pri toj količini, u okviru ovog modela i njegovih pretpostavki, dolazi do maksimizacije rente, odnosno njihovog ekonomskog profita.

SLIKA 4. — Dozvole za uvoz - korupcija koja menja propise



uvećanje, odnosno maksimizacija rente ($p_0EFp'' > p_0ACp'$). Ne samo da je kontraproduktivna državna intervencija na tržištu već oborila ravnotežni obim ponude i povećala ravnotežnu cenu na tržištu, u odnosu na ravnotežu na slobodnom, nesputanom tržištu, već ova vrsta korupcije dovodi do jačanja takve državne intervencije i intenzifikovanja njenih loših efekata. Pri ovoj vrsti korupcije dolazi do drastičnog pogoršanja alokacije resursa, odnosno do znatnog opadanja društvenog blagostanja. Naime, korupcija ove vrste dovodi do daljeg jačanja kontraproduktivne državne intervencije. Koruptori žele da za svoje ciljeve - maksimizovanu ekonomsku rentu - iskoriste državu, tj. njenu moć prisile da nametne intervenciju na tržištu (tabela 2.26.).

TABELA 3. — Dozvole za uvoz - korupcija koja menja propise

	bez državne intervencije	državna intervencija bez korupcije	državna intervencija uz korupciju
ravnotežna cena	2.000	3.500	4.250
ravnotežna količina	150	100	75
ukupni troškovi	300.000	200.000	150.000
društveno blagostanje	337.500	300.000	253.125
renta (ukupna)	0	150.000	168.750
renta preduzeća	0	150.000	168.749-1
iznos korupcije	0	0	1-168.749

Izvor: autor.

Ova vrsta korupcije je, po svojim ekonomskim i društvenim posledicama, svakako najopasnija.

Istraživanje je pokazalo da 24% ispitanika smatra da je korupcija namenjena promeni zakona i njihovom prilagođavanju privatnim interesima najrašireniji vid korupcije u Srbiji. Pored toga, veoma je ohrabrujuće da 44% ispitanika smatra da je upravo ovaj vid korupcije najopasniji po društvo (Antonić, 2001, str. 171). Dakle, svest o velikoj opasnosti ovog vida korupcije postoji u javnosti Srbije, mada je, očigledno,

potrebno da se učini još dosta da bi se uvećala rasprostranjenost ovih stavova. Izvesno je da je veliki deo registrovane korupcije u Srbiji bio upravo ovaj vid korupcije, tj. korupcija usmerena na promenu zakona i drugih propisa. Ovaj vid korupcije u Miloševićevom režimu je bio rezervisan samo za odabrane - bliske prijatelje vladara i njegovih najbližih. Koruptori su uspeali da formiraju zakonski okvir, odnosno privredni sistem u Srbiji, koji je odgovarao njihovim privatnim interesima. Sam prostor za takvu promenu zakona i za odvijanje korupcije definisao je, kao i u svakoj kleptokratiji, sam vladar.

Na kraju razmatranja različitih vidova korupcije i njihovih efekata treba ukazati na činjenicu da primer, odnosno hipotetički slučaj dozvola za uvoz banana koji smo u tom razmatranju koristili, predstavlja tipičan slučaj kontraproduktivne državne intervencije. Ne samo zato što stvara plodno tle za nastanak korupcije - državna intervencija ovog tipa, čak i da nema korupcije, kontraproduktivna je, budući da umanjuje društveno blagostanje. Uklanjanjem ovakve državne intervencije dolazi do uvećanja blagostanja društva po dve osnove. Uklanjanjem mogućnosti za korupciju i samim ukidanjem kontraproduktivne državne intervencije.

Dosadašnja razmatranja posledica korupcije na alokativnu efikasnost, odnosno na kratkoročne promene blagostanja pri postojanju korupcije, zasnivala su se na pretpostavci da transakcioni troškovi korupcije ne postoje, tj. da su jednaki ili bliski nuli. Transakcioni troškovi su svi oni troškovi koje je potrebno podmiriti da se određena transakcija (poput korupcije) uopšte i obavi. Ukoliko su transakcioni troškovi korupcije jednaki nuli, korupcija predstavlja isključivo transfer blagostanja, tj. preraspodelu postojećeg blagostanja koja, sama po sebi, ne menja ukupno blagostanje društva na kratak rok. Možemo konstatovati da transakcioni troškovi korupcije direktno umanjuju društveno blagostanje. Što su ti transakcioni troškovi veći, manje je društveno blagostanje. Istraživanje je pokazalo da u Srbiji postoje značajni transakcioni troškovi, što se pre svega ogleda u velikom delu radnog vremena koga privatni preduzetnici provode baveći se korupcijom (Antonić, 2001, str. 174). Svi oni resursi koji se ulažu u sprovođenje korupcije ne mogu se upotrebiti na drugom mestu - u stvaranju nove vrednosti i uvećavanju blagostanja.

Jedan od negativnih efekata koji se smatra najznačajnijim jeste *umanjenje prihoda budžeta*. U mnogim državama sredstva prikupljena na osnovu naplate carina, predstavljaju jedan od osnovnih budžetskih prihoda. To se naročito odnosi na zemlje u razvoju, tj. zemlje sa relativno malim domaćim fiskalnim kapacitetima, tako da su sredstva prikupljena od poreza na promet, ili poreza na dodatu vrednost prilično mala. Iz ovoga sledi da država mora delovati na određeni način kako bi sačuvala makroekonomsku stabilnost. Ona reaguje najčešće povećanjem poreza kako bi povećala svoje prihode koji su smanjeni zbog korupcije i obezbedila uravnotežen budžet. Takođe, kao značajne ekonomske posledice navode se i transakcioni troškovi koji se pojavljuju zbog sklapanja formalnog ugovora između korumpiranog i koruptora. Naime, realizacija ovog ugovora ima za posledicu stvaranje transakcionih troškova. Opadanje stranih direktnih investicija veliki je negativan efekat koji korupcija može da izazove. Povećan intenzitet korupcije u jednoj zemlji neminovno dovodi do preusmeravanja investicija u druge zemlje.

Dugoročne posledice korupcije su veoma štetne po svako društvo. Razmatrajući dugoročne ekonomske efekte korupcije, možemo dovesti u vezu i ostale efekte korupcije, kao što su siva ekonomija i organizovani kriminal. Novi trendovi koji se dešavaju u Srbiji i mere koje preduzima Vlada od 2012. godine, posebno prvi potpredsednik vlade, a kasnije premijer gospodin Aleksandar Vučić, na polju suzbijanja korupcije i organizovanog kriminala ulivaju poverenje da će Srbija krenuti u dobrom smeru, odnosno prosperitetu.

1.6. KORUPCIJA KAO PREPREKA ZA OSTVARIVANJE LJUDSKIH SLOBODA I PRAVA

S obzirom da korupcija predstavlja značajan društveni problem, ona je ujedno i brana u ostvarivanju ljudskih sloboda i prava. Ovaj uticaj se posmatra kao opšti i poseban. *U opštem smislu* ona utiče na ukupan obim poštovanja sloboda i prava građana. Ona utiče na društveno blagostanje, na stvaranje svesti da se nezakonitim radnjama može stići određena dobit. Iz ovoga proizilazi da ni javne službe nisu u mogućnosti da pruže kvalitetnu uslugu građanima. Mogućnost ostvarivanja ljudskih sloboda i prava jeste osnovni cilj države. Često se zbog ovoga kaže da društvo koje je u velikoj meri zahvaćeno korupcijom nije skup slobodnih individua (kakvo bi trebalo da bude), nego skup zatočenih podanika. Naime, veći stepen korupcije nosi sa sobom i manji stepen poštovanja ljudskih sloboda i prava.

Sa druge strane, *pojedinačna prava* odnose se na slobode i prava u kontekstu pojedinih oblasti (lična, politička, ekonomsko-socijalna, kulturna, zdravstvena i druga prava). U red ličnih prava spadaju lični integritet i dostojanstvo pojedinca. Ona su regulisana brojnim međunarodnim dokumentima. Korupcijom državnih organa mnoga od ovih prava mogu biti dovedena u pitanje. Naime, najveća opasnost preči ako su sudstvo i organi unutrašnjih poslova skloni ovom vidu zloupotrebe ovlašćenja. Donošenje presuda koje se tiču predmeta koji su vezani za nedozvoljeni promet roba i ljudi (trgovina ljudima) preko granice, u korist onih koji se bave ovom nemoralnom delatnošću, a na štetu društva u celini, ima dalekosežne posledice. Ukoliko je dakle sudstvo korumpirano, onda ne postoji ravnopravnost pred zakonom, što može biti osnov za kršenje mnogih drugih prava i sloboda (u prethodnom periodu u Srbiji su mnoge od ovih pojava bile poznate, sudilo se po tzv. telefonskom pravu, koje je bilo poznato i u drugim državama, ne samo našoj). Nadalje, ako su organi unutrašnjih poslova korumpirani, onda sloboda i život nisu zaštićeni.

Problemi u ostvarivanju biračkih prava, pa samim tim i pojava korupcije u političkim strankama, jesu samo nus proizvod stanja u društvu u kome postoji takav stepen korupcije da ga samo jedan korak deli od tzv. anomalije tj. sveopšteg bezvlašća. Socijalno-ekonomska prava su svakako oblast u kojoj se korupcija najviše javlja. Prilikom izvršavanja krivičnih dela koja pripadaju ovoj oblasti često se javljaju i organizovani kriminal, pranje novca, bogaćanje bez osnova, protivpravno sticanje imovine i sl. Splet okolnosti koje postoje u jednoj nacionalnoj ekonomiji može dosta uticati na rast korupcije u ovoj oblasti. Korupcija najviše pogađa trgovinski, bankarski sektor, spoljnotrgovinsku razmenu i ekonomske odnose sa inostranstvom. Između ostalog, ovo se najviše odražava na životni standard stanovništva. Zdravstvena zaštita jeste jedno od fundamentalnih prava čoveka. Ona je i te kako narušena u onim društvima u kojima postoji mogućnost podmićivanja zdravstvenih radnika i trošenjem sredstava koja su namenjena ovoj oblasti od strane državnih službenika. U vreme sankcija, (kada naša zemlja nije imala vezu sa spoljnim svetom), deficitni lekovi bili su rezervisani za određene pacijente. U to vreme, gotovo da nijedan oblik zdravstvene zaštite nije bilo moguće obezbediti bez korupcije nadležnih lica. Treba voditi računa o tome da ostvarivanje ljudskih sloboda i prava predstavlja civilizacijske vrednosti i tekovine. Strategija borbe protiv korupcije, bez obzira o kojoj oblasti govorili, predstavlja istovremeno i put ka ostvarenju ljudskih sloboda i prava.

Ostvarenje "nezakonitih" radnji ide od prijateljske usluge, preko humanosti i solidarnosti, do isključivog ličnog interesa i gole političke usluge. Korupcija je dakle "zarazna bolest" koja kada ima pogodno tle sve više buja. A pogodno tle jeste neuređena država. Postoji u svakoj državi, a u kom stepenu je izražena i u kom obliku se javlja, u kojim oblastima je najviša, stvar je svake države pojedinačno. Ali činjenica

je da svugde postoji i da se ne može u potpunosti iskoreniti. Može se samo ublažiti, kako ne bi dovela do toga da celo društvo bude "zaraženo".

1.7. JAVNE NABAVKE

Pojam javnih nabavki vezan je za pojam javnih dobara, ali je odnos prema njima suštinski različit u različitim društvenoekonomskim sistemima i okolnostima. Najveći broj javnih dobara funkcionise i dostupan je upravo zahvaljujući javnim nabavkama, tj. bez njih javna dobra ne bi mogla da funkcionišu (npr. sistemi saobraćaja, odbrane, zdravstva, obrazovanja, u svojstvu javnih dobara koja moraju biti dostupna svim građanima). Upotreba javnih dobara i obezbeđivanje njihovog funkcionisanja, naročito je osetljivo pitanje u tranzicionom periodu kada se menjaju oblici vlasništva i vrednosne matrice, a kada su česti slučajevi njihovih zloupotreba — stihijske i nemoralne privatizacije i istog takvog trošenja javnih sredstava.

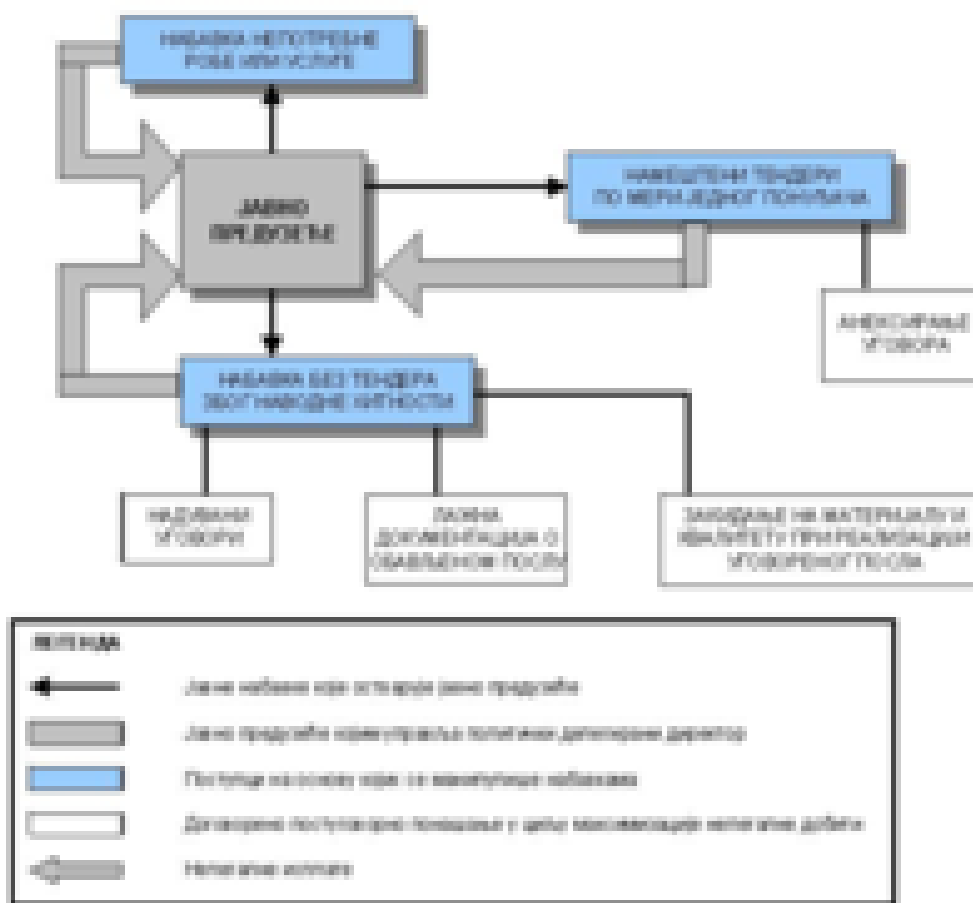
Javne nabavke su delatnost državnih institucija kojima se pribavljaju usluge, robe i radovi. Njima se bave državni organi na svim nivoima vlasti: opštine, pokrajine, republika, ali i institucije javnog sektora: vojska, policija, sudovi, bolnice, škole itd. Javnim nabavkama potrebe zadovoljavaju i javna preduzeća. Pod javnom nabavkom ne podrazumeva se samo kupovina navedenih dobara, već i iznajmljivanje, kreditiranje, lizing. Kraće rečeno, javne nabavke predstavljaju obezbeđivanje javnih potreba kroz ugovorno angažovanje strane koja potrebe može zadovoljiti. U ostvarivanju javnih nabavki državni organ javlja se i kao kupac i kao prodavac (npr. u privatizaciji, davanju koncesija, licenci i raznih dozvola). Od javne nabavke očekuje se da je ekonomski efikasna i opravdana, da su obezbeđeni javnost rada i odsustvo diskriminacije prijavljenih ponuđača. Postoji više načina za ostvarivanje javne nabavke, a tri su osnovna: direktno ugovaranje, aukcija i tender. Što se tiče javnosti ugovaranja, tender i aukcija su najotvoreniji i najpoželjniji, dok je direktno ugovaranje uglavnom dozvoljeno u hitnim situacijama, kada određena potreba ne sme da čeka. Sa druge strane, otvoreno ugovaranje javnih nabavki je izvor sumnji, jer su česti slučajevi zloupotreba, kada rukovodioci koriste svoja diskreciona prava za ostvarenje sopstvene koristi. Kada su u pitanju tenderi, pri izboru ponuđača ocenjuju se kvalitet, rokovi isporuke, cena i dodatne specifičnosti. Kod aukcije, jedino merilo je cena. Međutim, ni tenderi i aukcije nisu lišeni raznih malverzacija koje su veoma često vezane za korupciono povezivanje. Javni funkcioneri koji odlučuju o nabavkama neprestano iznalaze mogućnosti kako bi izigrali propise koji su doneti da spreče zloupotrebe.

Nabavka dobara, radova i usluga za javne potrebe — **javna nabavka** — predstavlja naročit podsticaj za koruptivno povezivanje, posebno kada se za to koristi neka vrsta nadmetanja. Javna nabavka je jedna od najosetljivijih tema kada se govori o javnoj administraciji. Razlog za to je što državni službenici koji ni u jednoj zemlji na svetu nemaju preterano visoka primanja, odlučuju o raspodeli veoma velikih svota novca. Oni sami nemaju apsolutno nikakvu korist od toga što bi cena robe ili usluge, mogla biti niža. Ukoliko ne postoji stroga regulativa i čvrsta kontrola, tada je dovoljno da se ispoštuje formalna procedura, a po završenom poslu i isplati nema nikakvih objašnjenja i polaganja računa. Mogućnosti za malverzacije su tada ogromne. U pitanju je pre svega specifična krađa novca iz državnih fondova, ali i megalomanija i uživanje u bespotrebnom i prekomernom luksuzu. Procenjuje se da javne nabavke u svetskom bruto domaćem proizvodu učestvuju sa 10 do 15% i to je oblast u kojoj korupcija najviše deluje.

Glavni zadatak institucija i regulative kod sprečavanja korupcije u javnim nabavkama je da suzbije mogućnosti dogovaranja ponuđača. Taj zadatak nije jednostavan.

Model korupcije u javnim nabavkama može se predstaviti sledećom šemom:

SLIKA 5. — Šema korupcije u javnim nabavkama i načini izvlačenja aktive



Izvor: autor.

Ovakav model korupcije može postojati u svim segmentima javnog sektora, pa i u nabavkama koje vrši vlada. Ponuda firme-prodavca javnom preduzeću (državi), strukturisana je kao zbir cene koju uprava, (vlada), mora da plati i mita ponuđenog kupcu izraženog kao deo prodajne cene, a korist prodavca ukoliko uđe u transakciju predstavlja njegovu ponudu umanjenu za mito koji je platio (Buchner, Susanne, Adreas Freytag, Luis Gonzales and Werner Guth, 2005.). Kupac — javna institucija, koju zastupa direktor javnog preduzeća, ili javni službenik, ima funkciju korisnosti koja se sastoji iz društvene vrednosti ugovora i lične nagrade direktoru (službeniku) u obliku mita. Kupac će odabrati ponudu u zavisnosti od oba dela: i cene i mita. Prema tome, troškovi različitih prodavaca se razlikuju i poverljivi su, što znači da jedan prodavac poznaje strukturu svojih troškova, ali ne i strukturu troškova konkurencije.

U svim zemljama sredstva namenjena javnim nabavkama definisana su zakonima i podređena odlučivanju određenih institucija. Ova sredstva raspodeljuju se po principu "odozgo nadole" tj. od viših institucionalnih instanci ka ustanovama koje sprovode usluge i troše dodeljena sredstva. Da bi institucije poslovale što bliže uslovima koje definiše regulativa, država formira određena regulaciona tela, npr. antimonopolsku komisiju, komisiju za zaštitu prava ponuđača, državnu revizorsku komisiju isl. Informacije o trošenju sredstava namenjenih javnoj potrošnji razlikuju se u zavisnosti

od stepena institucionalnog razvoja zemlje. Podaci govore da su informacije o javnoj potrošnji najoskudnije u zemljama u razvoju, ili su potpuno nedostupne.

Vlade svih zemalja, pa tako i Srbije, planiraju i ostvaruju velike projekte preko kojih usmeravaju velika novčana sredstva domaćim i stranim poslovnim organizacijama. Takođe, kroz privatizaciju ostvaruju i transfer imovinskih prava ka privatnim organizacijama, ili pojedincima. Upravo u ovim transakcijama leži velika mogućnost koruptivnog povezivanja, a rezultat je stvaranje kleptokratije sa jedne strane, (političari) i moćnih privatnih interesa ("tajkuna", "oligarha"), sa druge strane. Kada se ove dve strane uravnoteže, dobija se situacija na političko-ekonomskom tržištu koja liči na bilateralni monopol. Sledeća tabela prikazuje najveće državne naručioce javnih nabavki i vrednost ostvarenih ugovora.

TABELA 4. — Najveći naručioci po vrednosti javnih nabavki u Srbiji u 2009. godini

NAJVEĆI NARUČIOCI PO VREDNOSTI JAVNIH NABAVKI VELIKIH VREDNOSTI U REPUBLICI SRBIJI U 2009. GODINI			
Naziv naručioca	Broj nabavki	Procenjena vrednost	Ugovorena vrednost
JP "Elektroprivreda Srbije", Beograd	83	17.216.866	14.008.162
Republički zavod za zdravstveno osiguranje	1750	11.270.961	10.686.978
Grad Beograd	210	10.153.154	9.319.921
JP "Termoelektrane Nikola Tesla", Obrenovac	826	6.262.448	5.758.761
JP "Termoelektrane i kopovi", Obrenovac	857	5.376.932	5.654.233
Klinički centar Srbije	574	5.880.163	4.817.267
JKP " Beograd -put", Beograd	97	4.639.317	4.164.778
Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda	198	3.956.775	3.823.121
JKP " Beogradske elektrane"	486	4.404.248	3.735.360
Telekom Srbija	747	3.931.802	3.444.632

Izvor: Godišnji izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji, Uprave za javne nabavke.

(Vrednosti su izražene u hiljadama dinara).

Na sledećoj tabeli prikazane su zvanično prezentovane vrednosti zaključenih ugovora o javnim nabavkama u zemljama regiona.

TABELA 5. — Vrednost zaključenih ugovora o javnim nabavkama

u regionu u 2009. godini

VREDNOST ZAKLJUČENIH UGOVORA O JAVNIM NABAVKAMA U REGIONU TOKOM 2009. GODINE	
SRBIJA	2 milijarde evra
HRVATSKA	5 milijardi evra
SLOVENIJA	2,5 milijarde evra
CRNA GORA	433 miliona evra
BOSNA I HERCEGOVINA	1 milijarda evra

Izvor: Prema: Godišnji izveštaji o javnim nabavkama navedenih zemalja.

Iz tabele se vidi da je iznos javnih nabavki u Srbiji, prema zvanično objavljenim podacima Uprave za javne nabavke, veoma visok, čak 2 milijarde evra (ovi podaci su dobijeni na osnovu godišnjih izveštaja o javnim nabavkama navedenih zemalja). Međutim, procene Evropske komisije govore da je donja granica visine javnih nabavki u Srbiji znatno viša, čak 4 milijarde evra, od čega čitava jedna milijarda otpada na korupciju, tj. 25%. Ova procena je urađena prema analogiji sa zemljama OECD-a, koje troše na javne nabavke u proseku 15% bruto domaćeg proizvoda. Razlika između zvaničnih podataka (2 milijarde) i procenjenog minimuma od 4 milijarde evra, smatra se da nastaje jer mnogobrojni naručioci ne dostavljaju državnim regulatornim telima izveštaje o javnim nabavkama. Stoga se dolazi do zaključka da se zapravo i ne zna tačno kolika je visina sredstava koja odlaze na ovakve transakcije. Razlog za to leži u činjenici da veliki broj institucija koje su u obavezi da podnose izveštaj Upravi za javne nabavke to ne čine. To su pre svega administracije lokalnih samouprava i lokalnih preduzeća kojih ima veliki broj, pa stoga nastaje tako velika razlika od čitave 2 milijarde evra između zvaničnih i procenjenih vrednosti nabavki. Iz tabele je uočljivo da u regionu Hrvatska prednjači po visini javnih nabavki (čak pet milijardi evra godišnje), pa zato Evropska komisija tu zemlju, kao i Srbiju, drži pod pojačanim nadzorom.

TABELA 6. — Vrednost javnih nabavki po najzastupljenijim predmetima u 2009. godini

VREDNOST JAVNIH NABAVKI VELIKE VREDNOSTI PO NAJZASTUPLJENIJIM PREDMETIMA U 2009. GODINI		
Vrsta predmeta	Predmet	Vrednost nabavki
DOBRA	Potrošni materijal	19.549.935
	Dobra u oblasti energetike	11.786.020
	Goriva i maziva	10.943.822
	Tehnička roba za obavljanje delatnosti (mašine, aparati)	6.972.833
	Druga dobra	20.656.599
Vrsta predmeta	Predmet	Vrednost nabavki
USLUGE	Usluge u oblasti energetike	10.586.000
	Usluge održavanja i popravke	5.824.752
	Finansijske usluge	2.734.844
	Računarske usluge i srodna oprema	2.253.027
	Druge usluge	4.252.477
Vrsta predmeta	Predmet	Vrednost nabavki
RADOVI	Opšte građevinski radovi	9.556.005
	Opšti radovi u oblasti niske gradnje	3.898.497
	Radovi u oblasti saobraćaja	3.698.730
	Gradnja puteva, železničkih pruga, aerodroma, sportskih obj.	3.269.741
	Radovi u oblasti vodoprivrede	2.870.806

Izvor: Izveštaj Uprave za javne nabavke za 2009. godinu.
(Vrednosti su izražene u hiljadama dinara).

Iz prethodne tabele se vidi da se najveći novac troši na kupovinu dobara (oko 70 milijardi dinara), zatim na usluge (oko 25 milijardi dinara), a na radove oko 23 milijarde dinara. Prema Izveštaju Uprave za javne nabavke, najviše novca dato je za potrošni kancelarijski materijal (procenjuje se oko 200 miliona evra), sledi oprema za energetiku i gorivo sa po oko 100 miliona evra. Najveće nabavke ostvarila je Elektroprivreda Srbije (EPS), sa preko 14 milijardi dinara, zatim Republički zavod za zdravstveno osiguranje sa preko 10, pa Grad Beograd sa preko 9 milijardi.

Prema priznanju predsednika Državne revizorske institucije, ovo regulatorno telo se u 2008. i 2009. godini bavilo samo formalnim propustima u poštovanju procedure, a prva revizija svrsishodnosti javnih nabavki se planira tek u 2013. godini. Pitanje u vezi revizije svrsishodnosti postavljeno mu je od strane medija u vezi sa informacijom koja je dospela do javnosti da je direktor Javnog preduzeća "Srbijagas" 2010. godine kupio 85 novih automobila u vrednosti od milion evra, a da pritom nikome nije morao da polaže račune da li je tom preduzeću uopšte potrebna takva nabavka (izvor: Nedeljnik NIN, broj 3135 od 27. januara 2011. godine). Državna revizorska institucija utvrdila je prilikom revizije državnog budžeta 2011. godine, da su otkrivene brojne zloupotrebe javnih nabavki u ukupnoj vrednosti od preko 400 miliona dinara i da su propise kršila sva ministarstva. Bilo je i zloupotreba kod ugovaranja radova velike vrednosti. Na primer, Ministarstvo za rad i socijalnu politiku zaključilo je radove u vrednosti od 200 miliona dinara po hitnom postupku i bez objavljivanja javnog poziva, iako revizori nisu uočili nikakav razlog za takvo postupanje. Zakon se kršio i kod naručivanja usluga,

najčešće kod štampanja formulara, obrazaca i uverenja, kao i kod usluga vezanih za računare (nabavke i održavanje softvera).

Pored neskladnih podataka o ukupnoj visini nabavki u Republici Srbiji i brojnih afera vezanih za njih, niko za to nije pozivan na odgovornost, niti osuđivan (Prema podacima koje daje Transparentnost Srbija, izricane su isključivo prekršajne kazne vezane za javne nabavke. U 2009. i 2010. godini izrečeno ih je samo po 27 odnosno 28, pri čemu se 90% kazni kretalo od opomene do 50.000 dinara. Isti procenat odgovornih lica kažnjen je opomenom, ili novčanom kaznom do 10.000 dinara). Upravo zato je Evropska Unija insistirala da kao deo obaveza vezanih za učlanjenje Srbije u tu organizaciju, srpske vlasti formiraju Komisiju za zaštitu ponuđača, sa čime se do 2012. godine značajno kasnilo. Zakonska rešenja data u starom Zakonu o javnim nabavkama nisu zadovoljila evropske standarde, pa su zato donete neke izmene (Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik RS, br. 116/2008).

Naime, u starom Zakonu o javnim nabavkama Komisija za zaštitu prava ponuđača bila je sastavni deo Uprave za javne nabavke, pri čemu nije imala svoje zaposlene ni sredstva. U novom zakonu, Komisija je definisana kao samostalni državni organ sa statusom pravnog lica, koji vrši posebnu službu, a finansira se iz budžeta Republike Srbije. Za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Novo je što po predlogu Zakona predsednika i članove Komisije bira i razrešava Narodna skupština na predlog Vlade, dok je po starom Zakonu njih imenovala Vlada na predlog ministra finansija.

1.7.1. Slučaj rudarskog basena "Kolubara"

Najupečatljiviji primer zloupotrebe javnih nabavki koji je utemeljen na kompleksnom koruptivnom povezivanju, pojavio se 2011. godine u javnosti, na osnovu istraživanja ekipe novinara poznate medijske kuće "B 92" iz Beograda, koji su do dokaza došli koristeći se pravima proisteklim iz *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Republike Srbije*. Radi se o slučaju koji je nazvan "Prevara veka", a odnosi se na zloupotrebe u Privrednom društvu Rudarski basen "Kolubara" koji posluje u sastavu Javnog preduzeća "Elektroprivreda Srbije". Privredno društvo RB "Kolubara" je jedno od privrednih društava EPS-a kojih ukupno ima jedanaest.

U PB "Kolubara" prihodi i rashodi su ogromni, pa to omogućava razne zloupotrebe koje se prikrivaju u mnoštvu, tako da sve na prvi pogled izgleda legalno. Na osnovu uvida u dokumentaciju o poslovanju (od zaključenih ugovora pa do dnevnih radnih lista), utvrđeno je da je ovo državno preduzeće za zakup privatne radne mehanizacije namenjene kopovima uglja u periodu od 2002. do 2010. godine isplatilo čak 130 miliona evra. Uočeno je takođe da su ovi rashodi naglo rasli iz godine u godinu, a da je ukupna proizvodnja, (iskop) uglja, jedva neznatno varirala, čak u određenim intervalima opadala. Bilo je očigledno da se u toj oblasti poslovanja javljaju velike zloupotrebe na štetu preduzeća, države, i svih građana Srbije. Temeljnim istraživanjem otkriveno je da su u ovim dugogodišnjim zloupotrebama svesno učestvovali međusobno povezani zaposleni od nivoa običnog rukovaoca mašinama, preko šefova smena, pa do generalnog direktora. Mreža se tu ne završava, već je otkriveno da su umešani i političari na najvišem nivou, jer se na mesto generalnog direktora ovog privrednog društva dolazilo isključivo po političkoj liniji.

U doba ekspanzije zloupotreba (period od 2004. do 2008. godine), kada je cena zakupa sa 2.200.000 evra rasla iz godine u godinu do 30.300.000 evra, generalni direktor (kadar imenovan po političkoj liniji) je sklapao ugovore o zakupu teških radnih mašina sa svojom sopstvenom privatnom firmom, ali i sa drugim povlašćenim privatnicima, koji u većini slučajeva nisu ni imali registrovanu delatnost u oblasti rudarstva (firma generalnog direktora registrovana je za delatnost u oblasti turizma, a ostale firme imale su najrazličitije delatnosti: ugostiteljstvo, računovodstvene usluge,

sakupljanje sekundarnih sirovina, proizvodnja nameštaja, metalnih vrata, delova za motorna vozila, čak je tu i jedna TV stanica).

Ovakvi postupci generalnog direktora inače su zabranjeni Zakonom o privrednim društvima, u kom se izričito kaže da je zabranjeno angažovanje ličnih firmi u poslovanju, čak i u situaciji kada je ugovor koristan. Jasno je da sam generalni direktor nije mogao da postupa na očigledno nezakonit način, već da je za to imao i saglasnost članova upravnog odbora. U ovom slučaju, pojavljuje se specifični agencijski problem. Upravni odbor je imenovan od strane države (principala), kao organ (agent) koji treba kontrolom rada menadžmenta, (pre svega direktora), da obezbedi ostvarenje interesa države, tj. da umanjí asimetričnost informacija o poslovanju između države i menadžmenta. Međutim, iako *de jure* upravni odbor preuzima ulogu principala od države, on *de facto* funkcioniše u svom sopstvenom interesu, kao agent direktora preduzeća, tj. u interesu menadžmenta kome omogućava nezakonite transakcije i sa njim učestvuje u raspodeli koruptivne dobiti.

U periodu izbora 2007.—08. godine, odliv novca je bio najveći, da bi posle izbora, pod rukovodstvom novog direktora, odliv počeo naglo da opada. U tom periodu uočen je nagli rast troškova povezan sa promenom u vrhu menadžmenta, i pad proizvodnje uprkos rastu troškova. Pljačka državne imovine nije sprovedena kroz delovanje jednog čoveka, već delovanjem čitavih koruptivnih lanaca unutar preduzeća i van njega. Pregledom radnih lista utvrđeno je, na primer, da je jedan radnik- rukovalac evidentirao rad na radnoj mašini 24 sata bez prestanka u toku četiri radna dana, a nadalje po 16 sati dnevno, iako je jasno da toliko vreme na radu ne mogu izdržati ni čovek ni mašina. Sve mašine u posmatranom periodu radile su punih 24 sata dnevno, sve dane u mesecu. Pri tom je utvrđeno da je zakup jedne radne mašine iznosio od 30 do 150 evra po satu (utvrđeno na osnovu internog izveštaja o radu vozila).

Zakup, na primer, jednog buldožera plaćen je u toku jednog meseca čak 74.000 evra, pri čemu je knjižena njegova upotreba 24 časa svih dana u mesecu, što znači da je zakup jednog sata ovakve (ne naročito komplikovane, niti teške) mašine plaćen oko 100 evra po satu. Dobro je poznato da se u ovom preduzeću ipak ne radi punih 24 sata dnevno, tj. da postoji tzv. "prazan hod" u svakoj smeni (ima ih tri) — vreme od po pola sata po smeni za pauze, promene smena, pola sata za punjenje vozila gorivom i najmanje sat vremena nadzornim organima za planiranje dnevnog posla.

Uprkos tako velikim troškovima, preduzeće je permanentno poslovalo sa gubicima, koji su ulazili u ukupne gubitke JP Elektroprivrede Srbije. Svi prikupljeni podaci govorili su da je korupcioni sistem bio složenijeg tipa i dugotrajnog karaktera, a sastojao se iz dve koruptivne mreže: spoljne (mreža van preduzeća) i unutrašnje (mreža unutar preduzeća takođe kompleksna, koja se sastoji iz tri kraka). Ključnu kariku u povezivanju spoljne i unutrašnje mreže čini direktor preduzeća.

SPOLJNA KORUPCIONA MREŽA

VLASNIK MAŠINE — POLITIČARI — MENADŽMENT EPS-a (generalni direktor)

Model spoljne korupcione mreže je sledeći: vlasnik mašine obraća se političaru koji ima uticaj na menadžment EPS-a, dogovara sa njim trajnu koruptivnu saradnju koja omogućava iznajmljivanje privatne mehanizacije javnom preduzeću. Političar ima ulogu posrednika, ali postoji i druga mogućnost, da upravo političar ima privatnu firmu koju favorizuje prilikom izbora. Glavni menadžer preduzeća (generalni direktor), stavlja se pod politički patronat, prihvativši ponudu — iz više razloga:

— Pod pritiskom političara (otvorenim ili maskiranim), ili u

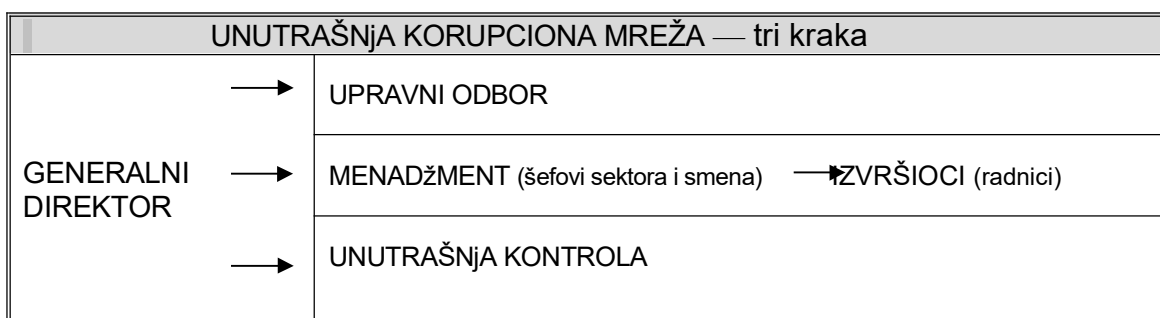
dogovoru sa njima.

- Uzima mito od ponuđača usluga.
- Vidi mogućnost malverzacije sredstvima preduzeća (fiktivni rad, a realna isplata).

Ovakva koruptivna mreža utemeljena je na lančanom povezivanju principala i agenta, tj. patrona i klijenata, pri čemu je vlasnik mašine principal političaru kao agentu koji za njega vrši posao povezivanja sa direktorom na osnovu svojih (asimetričnih) informacija i kontakata sa menadžmentom preduzeća. Kada pristupi delu angažovanja generalnog direktora, političar preuzima funkciju principala u odnosu na njega. Generalni direktor, kao agent političara, na osnovu svojih asimetričnih informacija, završava postavljeni zadatak. Budući da je upravljanje preduzećem (ugovaranje poslova), praktično u rukama jednog čoveka, tj. generalnog direktora, kraj ovog spoljnog povezivanja završava se na njemu kao glavnom menadžeru.

U sledećoj fazi, generalni direktor preduzeća postavlja se u ulogu patrona, formira unutrašnju koruptivnu mrežu klijenata koja se sastoji od tri međusobno nepovezana kraka, ali koji koherentno deluju:

- Direktor obezbeđuje većinu u upravnom odboru potrebnu za donošenje štetnih odluka iz ingerencija upravnog odbora (direktnim podmićivanjem, obećanjima, uslugama trećim licima: npr. plaćanje školovanja dece članova upravnog odbora i sl.).
- Uvlači niže rukovodioce firme u koruptivnu mrežu (stavlja pod patronat direktore sektora i šefove smena), potrebne za falsifikovanje radne dokumentacije i uključivanje potrebnog broja radnika u koruptivnu mrežu. Ovo ostvaruje ili direktnim mitom, ili određenim privilegijama u oblasti rada.
- Preko nižeg rukovodstva stavlja posredno pod patronat odabrane radnike, rukovaoce mašina itd. koji falsifikuju svoje radne liste, tj. pišu fiktivne radne sate. Ovo ostvaruju omogućavanjem plaćanja velikog broja prekovremenih radnih sati i drugim sitnim zakonitim i nezakonitim privilegijama iz oblasti rada.
- Guši samostalnost rada organa unutrašnje kontrole (mitom ili pretnjom)



Sledi stvaranje koruptivne mreže na najnižem nivou. Niži menadžment (sektorski direktori, nadzornici, šefovi smena) u svojstvu principala, angažuju kao agente neposredne izvršioce, tj. odabrane radnike u koje imaju poverenje, a koji su spremni da učestvuju u nezakonitom delovanju.

Međutim, iako je očigledno da je karika koja spaja dve koruptivne mreže upravo generalni direktor preduzeća, to i ne mora biti tako. Posle dugogodišnjeg funkcionisanja ovako organizovanih korupcionih mreža i trajnog vršenja nelegalnih isplata i uživanja privilegija, niko od umreženih članova ne želi da se mreža sruši, već

štiti postojeću strukturu štiteći jedni druge (patroni klijente i klijenti patrone). Novopostavljeni generalni direktor ili biva uvučen (integriran) u koruptivnu mrežu, ili biva "premošćen", tj. vešto ignorisan, ili čak zastrašen. Dotadašnju ulogu generalnog direktora kao glavne karike preuzima podređeni menadžment, (direktori sektora), koji generalnom direktoru podmeću na potpisivanje falsifikovanu dokumentaciju i ignorišu njegov uticaj (ovlašćenja) koliko god je to moguće.

U desetogodišnjem periodu (od 2000. do 2010. godine), promenila su se tri generalna direktora preduzeća RB "Kolubara". U doba mandata prvog generalnog direktora (od 2001. do 2004. godine) zloupotreba u oblasti iznajmljivanja mehanizacije gotovo da i nije bilo. Ovaj čovek je javno potvrdio 2010. godine da RB "Kolubara" ima dovoljno sopstvene mehanizacije i da privatna nije ni potrebna, a da je u slučaju nedostatka mehanizacije isplativije kupiti novu na kredit, nego zakupljivati privatnu. Sa dolaskom drugog generalnog direktora (od 2004. do 2007. godine), zakup privatnih mašina raste čak do 30.300.000 evra, ali sa završetkom njegovog mandata ovi troškovi ne opadaju, već naprotiv u prvoj godini mandata sledećeg generalnog direktora (od 2007. do 2010. godine), rastu čak do 53.000.000 evra (što je čak dvadeset puta više nego 2003. godine), da bi u 2008. godini naglo počeli da opadaju, u 2009. godini na oko 20.000.000 evra, dok za 2010. godinu još nema konačnih podataka.

Posmatrajući ove podatke, treba neprestano imati u vidu da produktivnost proizvodnje tek neznatno osciluje svih ovih deset godina. Paradoks neotkrivanja ovolike pljačke i korupcije leži upravo u samoj suštini korupcionog povezivanja, kada svaki član mreže štiti ćutanjem ostale članove, nevezano za to na kakvom se oni neformalnom hijerarhijskom položaju u toj mreži nalazili. Takođe, to je omogućeno i monopolskim položajem JP "Elektro-privreda Srbije" koje je najveće javno preduzeće u Srbiji i od koga električnu energiju moraju da kupuju svi — privreda, javne službe, građani. Od uglja iz RB "Kolubara" proizvodi se 50% električne energije u Srbiji.

Rudarski basen "Kolubara" je očigledan primer kako javna preduzeća u Srbiji predstavljaju politički plen, tj. kako se posle svakih izbora vrši preraspodela moći i restrukturiranje korupcionih mreža. Međutim, ovaj primer takođe govori da postoje neke duboko ukorenjene korupcione mreže koje se teško menjaju čak i u situaciji velikih političkih promena.

1.8. EFEKTI PRIVATIZACIJE U SRBIJI

„Ne može lako čovek da načini veliku štetu

*kada se na položaju nalazi kraće vreme,
dok dugo držanje vlasti vodi u tiraniju".*

Aristotel

Nakon više od petnaest godina reformi, Srbija se danas praktično nalazi na početku tranzicije u demokratsko društvo i tržišnu ekonomiju. Za razliku od situacije s kraja 80.-tih, kreatori ekonomske politike u Srbiji danas pred sobom imaju iskustva zemalja u tranziciji i mogućnost da izaberu one koncepte tranzicije koji su pokazali rezultate. Uz dužno uvažavanje nosiocima ekonomske politike koji sprovode segmente tranzicije kao što su stabilizaciona monetarna politika, fiskalna reforma i harmonizacija, deregulacija i privatizacija, ipak predstavljaju osnovnu polugu tranzicije i istovremeno ključni kamen spoticanja u realizaciji reformi u zemljama centralne i istočne Evrope.

1.8.1. Problem građevinskog zemljišta na primeru "Luka Beograd"

Preduzeće "Luka Beograd", koje koristi 220 hektara u centralnoj gradskoj zoni između Francuske ulice i Pančevačkog mosta (opštine Stari Grad i Palilula) privatizovano je 1998. godine po tada važećem Zakonu o svojinskoj transformaciji, kada je 60 odsto akcionarskog kapitala besplatno podeljeno zaposlenima, 30 odsto preneto na akcijski fond, a 10 odsto republičkom penzionom fondu. U vreme kada je obavljena koncentracija vlasništva u "Luci Beograd", promet akcija se mogao odvijati samo na berzi i u situaciji kada bi kupac prešao prag od 25 odsto učešća u vlasništvu preduzeća. U tom slučaju, kupac je morao da zatraži odobrenje za kupovinu od Komisije za hartije od vrednosti, a taj način sticanja akcija zove se ponuda za preuzimanje. Rukovodstvo "Luke" odlučilo je 2005. godine da sačini procenu vrednosti kapitala firme, jer je poslednja procena vrednosti, izvršena krajem 1998. godine, ukazivala na to da je vrednost kapitala znatno niža od tržišne. U aprilu 2005. godine angažovan je Institut ekonomskih nauka da sačini novu procenu. Institut je u junu dao preliminarne rezultate, po kojima je knjigovodstvena vrednost kapitala tri i po puta niža od realne vrednosti.

Istog dana kada je održana skupština, Komisija za hartije od vrednosti je odobrila ponudu društva "Vorlfdin" iz Luksemburga, iza koje stoji biznismen M.B., za preuzimanje "Luke Beograd". Ponuda je sačinjena preko brokersko-dilerskog društva "M&V Investments" iz Novog Sada (isto društvo je učestvovalo u otkupu akcija "C marketa"). Prema njoj je otkupna cena jedne akcije 800 dinara. Upravni odbor se 21. septembra obraća akcionarima putem oglasa u kome navodi da je u toku procena vrednosti imovine "Luke" i savetuje akcionare da sačekaju do 23. septembra. Kako se do 23. septembra nije pojavila nijedna druga ponuda sem postojeće "Vorlfdina", akcionari su deponovali svoje akcije. Institut dostavlja svoje nalaze 27. septembra, na osnovu kojih sledi da je vrednost jedne akcije 1.774 dinara, to jest za čak 974 dinara viša od one koju je dao "Vorlfdin" (800 dinara). Istog dana Agencija za privatizaciju donosi odluku da se prihvati ponuda za preuzimanje i izdaje nalog Akcijskom fondu da proda akcije (40,88 odsto). "Vorlfdin" je došao u posed preko 93 odsto akcija "Luke Beograd". Savet za borbu protiv korupcije ističe da je država oštećena za 21 milion evra.

Kupac akcija, preduzeće "Vorlfdin", registrovan je na adresi Rue d Arlon 207, kao i preduzeće "Novafin", koje je par dana kasnije došlo u posed akcija preduzeća "C market". U ovoj ponudi za preuzimanje, "Vorlfdin" navodi da je novoformirano preduzeće i da stoga ne postoje bilansi, niti drugi finansijski izveštaji. Prema rešenju o

upisu u sudski registar, vrednost osnovnog kapitala ovog preduzeća je 31.000 evra. "Vorlfdin" kupuje "Luku Beograd" za 40 miliona evra.

TABELA 7. — Odnos vrednosti kapitala "Vorlfdin" i cene za koju je kupljena

ODNOS VREDNOSTI KAPITALA PREDUZEĆA "VORLDFIN" I CENE ZA KOJU JE KUPLJENA "LUKA BEOGRAD"	
Vrednost osnovnog kapitala preduzeća "Vorlfdin"	31.000 evra
Cena za koju je kupljena "Luka Beograd"	40 miliona evra

Izvor: Prema podacima Agencije za borbu protiv korupcije.

Iako je Generalnim planom Beograda iz 2003. godine predviđeno da do 2021. godine "Luka Beograd" ostane privredna zona, tri godine posle usvajanja GUP-a, Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda 27. decembra 2006. godine objavljuje Javni poziv za izradu prethodne studije opravdanosti sa generalnim projektom za novo mehanizovano teretno pristanište u Beogradu. Poziv je usledio posle preuzimanja akcija "Luke". Savet za borbu protiv korupcije u izveštaju upućenom Vladi Srbije ističe da je očigledno da je prethodno dogovorena promena namene zemljišta i izmeštanje "Luke", a da Direkcija naručenom studijom treba da opravda i sprovede postignuti dogovor.

Protiv vlasnika firme "Vorlfdin" iz Luksemburga, ali i protiv 16 ostalih koji su učestvovali u nezakonitim radnjama oko preuzimanja "Luke Beograd", Savet za borbu protiv korupcije podneo je 2010. godine krivičnu prijavu. U vreme spornog preuzimanja "Luke Beograd", na čelu Agencije za privatizaciju bio je M. Đ. (od 15. jula 2004. do 5. oktobra 2006. godine), koji je na tu funkciju došao na predlog tadašnjeg resornog ministra za privatizaciju P.B. (DSS). Inače posle odlaska iz agencije, M. Đ. se obreo u "Večernjim novostima". U to vreme predsednik Komisije za hartije od vrednosti bio je M.Š.. Zbog privatizacije "Luke Beograd", srpski biznismen M.B. saslušan je 29. januara 2013. godine u MUP-u. On je u kratkoj izjavi istakao da misli da je posle šest sati uspeo da objasni policiji i tužilaštvu sve okolnosti oko preuzimanja akcija "Luke Beograd" i da ukaže na razloge zašto je stvaran privid o navodnim nezakonitostima u postupku sekundarne privatizacije "Luke".

Očigledno je da se radi o spregi kriminala, tajkuna i političara (političkih stranaka), gde je oštećena državna imovina i Srbija dovedena u poziciju da ostane bez luka. U ovom slučaju se radi u koncentraciji vlasništva na nezakonit način na štetu države i malih akcionara, a tu su učestvovali Ministarstvo privrede, Agencija za privatizaciju, Akcijski fond, Komisija za hartije od vrednosti. Svi su radili tako da se akcije "Luke Beograd" u jednom potpuno nameštenom procesu kupe za male pare. Tu se radi o simuliranom poslu, jer kupce interesuje samo zemljište. Znači, u tom slučaju nije se radilo o kupovini Luke da bi se nastavila delatnost tog preduzeća, već o kupovini lučkog zemljišta za druge namene.

TABELA 8. — Sprega u privatizaciji "Luke Beograd"

SPREGA U PRIVATIZACIJI "LUKE BEOGRAD"	
→	MINISTARSTVO PRIVREDE

PREDUZEĆE "VORLDFIN"	→	AGENCIJA ZA PRIVATIZACIJU
	→	AKCIJSKI FOND
	→	KOMISIJA ZA HARTIJE OD VREDNOSTI

Izvor: autor.

Osim toga, na zahtev novih vlasnika, menjan je Generalni urbanistički plan Beograda, zbog čega se došlo u situaciju da se luka ne posmatra kao infrastrukturni objekat koji je gradila država, nego kao zemljište za koje su zainteresovani novi vlasnici.

Da li prisustvujemo završnici afere "Luke Beograd" čija privatizacija je jedna sa spiska od 24, čije preispitivanje traži EU? Luka tvrdi da je sudskom presudom u sporu sa bivšim malim akcionarima utvrđeno da njeni rukovodioci nisu učinili nijednu protivpravnu radnju. Međutim, upravo je Luku Beograd Savet za borbu protiv korupcije označio kao primer povezanosti tajkuna i ljudi iz političkih krugova u realizaciji posla na štetu države.

Savet za borbu protiv korupcije je još 2008. godine naveo da je sve što se dešavalo u načinu prodaje Luke Beograd upućivalo na korupciju velikih razmera i da su tom transakcijom oštećeni ne samo budžet Srbije i bivši akcionari, već i svi poreski obveznici, jer je ona obavljena tako što je uzeta stara knjigovodstvena vrednost 2,5 puta niža od aktuelne.

Nekadašnja predsednica Saveta, pokojna Verica Barać, je tada rekla za RTS da postoje sumnje o povezanosti tajkuna i ljudi iz političkih krugova u realizaciji posla, na apsolutnu štetu državnog interesa. U tome ima toliko nezakonitosti i sinhronizovanog delovanja državnih organa na poništavanje državnog interesa. Videćete, na primer, da su državne institucije čak u istom danu donele sve odluke prihvatajući nezakonitu i neodgovarajuću ponudu "Vorldfina"- rekla je ona.

1.9. ODUZIMANJE IMOVINE

Nakon donošenja Zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalom (2008. godine), najvažnija novina su takozvani obrnuti teret dokazivanja, odnosno na okrivljenom je da dokaže da je imovinu stekao na legalan način. Prema tom Zakonu, sva imovina čija je vrednost u neskladu sa legalnim primanjima okrivljenog biće zamrznuta, a po pravosnažnosti presude za delo za koje je optužen i oduzeta. Zakon će obuhvatiti i slučajeve van organizovanog kriminala, odnosno slučajeve u kojima nezakonito stečena imovina prelazi iznos od 1,5 miliona dinara. Tako se odredbe postojećeg Zakona primenjuje i za krivična dela, i to: prikazivanje pornografskog materijala, iskorišćavanje dece za pornografiju, falsifikovanje novca, hartija od vrednosti i platnih kartica, poresku utaju, pranje novca, trgovinu drogom, nedozvoljeno držanje oružja, primanje i davanje mita, dela protiv službene dužnosti, kao i protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom. Očekuje se da ovo bude udar na kriminalce i Zakon će afirmisati poruku da se kriminal ne isplati. Budžet Srbije će se i na ovaj način popunjavati imovinom oduzetom od kriminalaca, primenom ovog Zakona. Zakon se neće primenjivati na svedoke saradnike koji su taj status stekli do 04. novembra 2008. godine. Nakon donošenja Zakona, Ministarstvo pravde je donelo akta o osnivanju Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom. Direkcija ima 25 zaposlenih i obezbeđen je prostor za čuvanje oduzete imovine, ne samo iz Beograda, već i iz cele Srbije. Na istom prostoru održavaće se i

aukcije za prodaju oduzete imovine. Javni tužilac pokreće i rukovodi istragom protiv vlasnika sporne imovine. Jedinica za finansijske istrage pri Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije, od 01. juna 2009. godine, od kada je počela da radi, zadužena je da otkrije spornu imovinu i prikupi dokaze, dok će Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom Ministarstva pravde tom imovinom kasnije upravljati. Jedinica za finansijske istrage je na osnovu zahteva specijalnog tužioca, identifikovala odnosno prikupila dokaze o sledećoj imovini: 300 stanova, kuća, poslovnih prostora i garaža, oko 100 motora, automobila i teretnih vozila, kao i devet miliona evra i više miliona dinara (Izjava ministra policije Ivice Dačića, dnevnom listu "Blic", 15. mart 2010. godine).

Dosadašnja praksa u primeni Zakona pokazuje veliki značaj finansijske istrage, budući da rezultati pokazuju da se veliki deo imovine formalno uopšte ne nalazi u vlasništvu okrivljenih, već da je imovina prenet na druga, sa njima povezana lica. Kriminalci su, kao po pravilu, stečeni profit "prali" kroz legalne poslove, ali i za korupciju državnih funkcionera, kupovinu medija i upravljanje finansijskim institucijama. Kriminalci su tako stečen novac uglavnom ulagali u kupovinu nekretnina i lokala. Takođe, u tom periodu je bila praksa i čest slučaj veze između pojedinih nosilaca pravosudnih funkcija i organizovanog kriminala.

TABELA 9. — Oduzeta imovina od 2009. do 2013. godine

ODUZETA IMOVINA OD 2009. DO 2013. GODINE	
Vrsta imovine	Vrednost/Iznos/Količina
Novac	792.000 evra
Novac	1,8 miliona din.
Plac	95
Kuće	35
Ručni satovi	12
Akcije	26.332.239
Stan	100
Automobili	40
Garaže	21
Hoteli i poslovni objekti	14
Plovila	1

Izvor: Dnevni list "Blic", 05.04.2013. i dnevni list "Dnevnik", 28.11.2013. godine (dopunjeno).

(Izveštaj Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom)

Republika Srbija će proširiti listu krivičnih dela za koja će moći da se primenjuje Zakon o oduzimanju imovine i istovremeno će skratiti postupak o odlučivanju po zahtevu tužioca da vlasnici privremeno, ili trajno, ostanu bez bogatstva stečenog kriminalom. Ovakva rešenja predviđena su predlogom novog Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnih dela. Predviđeno je da će nove odredbe primenjivati novih 11 krivičnih dela. Tako će se Zakon odnositi i na sledeća krivična dela: otmica, prevara, iznuda, zloupotreba u javnim nabavkama, "nameštanje" sportskih rezultata, prouzrokovanje lažnog stečaja, oštećenje poverilaca, kao i zloupotrebe položaja. Osim toga, na listi su i nedozvoljena proizvodnja, držanje i prodaja oružja i eksploziva, nedozvoljen prelazak granice i krijumčarenje ljudi.

Kao značajna novina u budućem Zakonu, ističe se i odredba koja će znatno skratiti postupak prilikom privremenog oduzimanja imovine. Važeće odredbe o privremenom oduzimanju imovine pokazale su se prilično neefikasnim. To je posebno uočljivo kod

predmeta iz oblasti organizovanog kriminala sa velikim brojem okrivljenih. Postupci su trajali po godinu dana, a ponekad i duže. Po novom zakonskom predlogu sud odlučuje o zahtevu tužioca za privremeno oduzimanje imovine i to mora da učini u roku od 8 dana. Zatim slede prigovori, ali ceo postupak, ne bi trajao duže od 40 dana, a sprečila bi se i mogućnost da dok sud ne donese odluku vlasnik otuđi imovinu. Nova rešenja odnose se i na trajno oduzimanje imovine. Jedno od značajnijih predstavlja odredba po kojoj zahtev za trajno oduzimanje tužilac mora da podnese u roku od tri meseca od pravosnažnosti presude. Novina je i da će Vlada raspolagati trajno oduzetom imovinom. Država ubuduće neće pokretati finansijske istrage prilikom oduzimanja imovine kriminalcima ako vrednost onoga što su stekli nezakonitim aktivnostima ne prelazi milion i po dinara. Ovo je jedna od najvažnijih novina koju donose izmene Zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalnim aktivnostima. Takođe, važna novost jeste da postupak trajnog oduzimanja ne može početi sve dok presuda u krivičnom postupku protiv određenog lica ne postane pravosnažna. Do sada je to bilo moguće već podizanjem optužnice, čime je kršena prezumpcija nevinosti.

Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom dobija veća ovlašćenja, pa će sada moći da prodaje pokretnosti po hitnom postupku, ako postoji opasnost da one propadnu, a novac će biti uplaćivan na poseban račun. Osim toga, upravlja oduzetom imovinom, vrši njenu procenu i vodi evidenciju o njoj. Direkcija će upravljati i imovinom koja je trajno oduzeta i posle pravosnažnosti rešenja o trajnom oduzimanju. Neke od objekata zaplenjenih od optuženih za organizovani kriminal i druga krivična dela koriste državne institucije, udruženja i ustanove, deo država izdaje zakupcima, a veći deo imovine Direkcija je ponudila na tržištu. Od izdavanja tih privremeno ili trajno oduzetih objekata država mesečno prihoduje 90.000 evra, jer toliko dobija na ime iznajmljivanja stanova, poslovnog prostora i druge oduzete imovine. Taj novac se s računa Direkcije daje na korišćenje privrednim društvima, i to uz kamatu koju je propisala Narodna banka Srbije. Direkcija je preuzela na sebe i obavezu da nastavi da vodi firme oduzete od osumnjičenog za organizovani kriminal i da se stara o zaposlenima, a ukoliko to preduzeće posluje u plusu, "višak" ide u budžet Srbije. Naime, Direkcija upravlja oduzetom imovinom s pažnjom dobrog domaćina, odnosno dobrog stručnjaka.

Prethodna Vlada utvrdila je da je vrednost ukupno oduzete imovine oko 350 miliona evra. Da li je sada manja, ili veća, pokazaće rezultati prvog popisa i procene, koji će biti gotov do kraja 2014. godine. Takođe, prethodna Vlada je saopštila da je preko sto miliona evra oduzeto od kriminalnih grupa u Srbiji za samo godinu dana od primene Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnih dela. To govori koliko su kriminalne grupe bile moćne, a država žmurila ili bila nemoćna pred vezom koju je ovaj novac gradio možda i unutar državnog sistema. Poduži je spisak onih iz kriminalnog miljea u Srbiji kojima je oduzeta, ili bi imovina uskoro mogla na doboš. Pored pripadnika "zemunskog klana", narko dilera, privredne mafije, slučaja D.Š., postoji još desetine manje poznatih.

BROJ OSOBA POD FINANSIJSKOM ISTRAGOM — 189

Izvor: Prema: Podaci MUP-a R. Srbije, Dnevni list "Blic" od 05.04.2013. godine.

Procenjuje se da bi država ukupno mogla da zapleni i do dve milijarde evra vrednosti koje poseduju organizovane kriminalne grupe. Da li sa zakašnjenjem, ali je očigledno da Srbija želi da suzbije organizovani kriminal. Taj početak je očekivan i solidan.

Izvori

LITERATURA NA SRPSKOM JEZIKU