

Живот и корупција су увек „на локалу“

ЗОРИЦА МИЛАДИНОВИЋ

Не, за то нема пара. Заборавите, гласи већ лаконски одговор локалних власти у Нишу кад год им Локални антикорупцијски форум (ЛАФ) „помене“ да би требало отворити градску Канцеларију за помоћ грађанима који се боре против корупције, у којој би они добијали бесплатну адвокатску помоћ, као и експертску, медијску и јавну подршку у тој важној животној борби.

Чињеница је, доиста, да је нишки буџет већ годинама уназад „танак“, али је извесно и да се добар део издваја и за мање битне ставке, па и да се, готово по правилу, а по налазима Државне ревизорске институције, једна петина буџета потроши на незаконите плате, функционерске додатке, ненаменске трошкове и друге неправилности. Могуће је и да за Канцеларију нема разумевања због тога што пројектни предлог подразумева да она буде аутономна и под искључивом ингеренцијом ЛАФ-а, у којем седе („непослушни“) грађани које није изабрала власт већ њихова биографија.

Лично, међутим, верујем да је негативистички став према оваквој идеји од јавног интереса само „једна од милион“ илустрација карактера борбе против корупције у Србији, која је (пре)често вербална, површна, селективна, популистичка, демагошка, папирната, маркетиншка, манипулативна и срачуната на стицање преговарачких, претприступних, изборних, политичких, страначких или личних поена. Од системске, професионалне и конкретне антикорупцијске акције власт овде зазире. У земљи са системском корупцијом таква акција би за њу могла бити не само превише реформска, тешка или компликована, већ и ризична.



Фото: Медија центар

Самостални и независни волонтери

Лако може бити да је и претходна нишка власт (погрешно) веровала да је Локални план за борбу против корупције града Ниша, којим је поред осталог предвиђено формирање ЛАФ-а, и његово усвајање у Скупштини града 2011. године, само пуко декларативно залагање за антикорупцију, која је увек политички исплатива. Нишки Локални план је, иначе, усвојен у оквиру невладиног пројекта „Градови против корупције“, чији је аутор београдски Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ). Локалне планове или ЛАФ-ове је у оквиру тог пројекта добило десетак градова у Србији.

Нишки ЛАФ је дефинисан као самостално и независно градско тело, које, према Локалном плану, „координира реализацију“ плана, „примењује и прати све активности које доприносе“ тој реализацији, те „креира, реализује и прати ефекте борбе против корупције на локалном нивоу“. Тако широко постављена надлежност, свакако, подразумева како превенцију или предлагање системских побољшања у борби против коруптивних ризика и понашања, тако и „пре-

слишавање“ органа јавне власти поводом разних неправилности које би у себи могле носити елемент корупције. И у „нултом“ ЛАФ-у, формираном одмах по доношењу Локалног плана, и у садашњем, другом по реду сазиву тог тела, нашли су се грађани који су прилично јасно показали да заиста и намеравају да се баве оним због чега су ту.

Актуелни ЛАФ је формиран крајем 2013. године и има пет чланова. Они су изабрани на јавном конкурс, од стране независне комисије, у којој су били представници Агенције за борбу против корупције, новинарских организација и невладиног сектора, а без представника локалне или друге власти, чији је једини задатак био да се склони из изборног процеса. Формално га је основало Градско веће, у новембру 2013, тако што је на својој седници, а без расправе о изабраним члановима, потврдило њихов избор.

По одласку два члана, петочлани састав ЛАФ-а је „допуњен“ на начин који предвиђа Локални план – добитницима Годишње награде за борбу против корупције, које бира жири у којем су представници ЛАФ-а, Агенције за борбу против корупције и БИРОДИ-ја, који је иначе координатор евалуације и мониторинга нишког плана. И њихово чланство је, такође, формалном одлуком потврдило Градско веће, без расправе о томе.

Чланови овог тела не смеју бити јавни или партијски функционери, а важан критеријум за њихов избор је „професионални и лични интегритет“. Они раде волонтерски, односно не примају накнаду за своје ангажовање из градског буџета. Није реткост да свој

антикорупцијски активизам – релевантну литературу, путне трошкове, скромну репрезентацију за грађане који им се обраћају или госте њихових јавних скупова..., финансирају из сопствених средстава.

Доста корупцијске непристојности, мало санкција

Основни задатак ЛАФ-а је да реализује мере и активности из Локалног плана за борбу против корупције, а он то настоји да чини кроз конкретне и животне теме и примере. Одлуке, препоруке или мишљења овог тела имају „само“ моралну снагу и нису правно обавезујуће. Треба ли, стога, рећи да у највећем броју случајева којима се ЛАФ бавио није дошло до покретања поступака, отклањања штете или санкционисања одговорних?

У свом досадашњем раду ово тело је јавно и институционално реаговало на различите врсте потенцијалног и стварног коруптивног понашања у јавном сектору – неправилности у трошењу градског буџета, пропустима у јавним набавкама, недозвољено фаворизовање јавних предузећа на тржишту, неправилности на медијским конкурсима, пропустима на конкурсима за запошљавање, партијско и рођачко запошљавање, злоупотребу службеног положаја, трговину утицајем, сукоб интереса, незаконито исплаћивање „функционалних додатака“, непотизам, протекционизам...

Такав рад је, по мом утиску, још једном показао да системска корупција пре свега значи да се коруптивна понашања могу детектовати свуда и на сваком месту. Има их од колевке до гроба – приликом рођења, запошљавања, напредовања, стицања куће и окућнице, лечења, умирања... Увек боду очи и стварају утисак да смо прилично труло друштво и непристојни људи. При том није мало оних, били у власти или сасвим ван ње, који су спремни да упркос томе „гледају своја посла“, зажмуре, не дигну глас, или да ту врсту неподопштина сматрају уобичајеним, па и корисним понашањем.

Неке од случајева поводом којих је ЛАФ поступао, као и њихове епизоде, односно њихов недостатак, било би добро издвојити не као најважније, већ пре



свега као потенцијално индикативне за стање корупције и антикорупције како у Нишу, тако и у Србији:

- Скупштина града Ниша је 31. јануара 2014. године усвојила две законски спорне одлуке којима је омогућено проширење делатности ЈКП „Naissus“ на изградњу и реконструкцију водоводне и канализационе мреже, чиме су ти послови изузети из система јавних набавки, а ово јавно предузеће фаворизовано на тржишту. ЈКП „Naissus“ је од ступања на снагу тих одлука ексклузивно градила и реконструисала водоводну и канализациону мрежу, а приватне фирме које се баве тим пословима биле су принуђене да то престану да раде.

Управа за јавне набавке је на захтев ЛАФ-а доставила мишљење да те скупштинске одлуке нису у складу са Законом о јавним набавкама, као ни са уставним принципима о равноправном положају на тржишту и сузбијању монопола. ЛАФ је потом упутио иницијативу свим одборничким групама у Скупштини града да се у дневни ред седнице Скупштине града уврсти тачка о стављању ван снаге тих одлука, али она није прихваћена од владајућих, али ни опозиционих одборничких група. ЛАФ је потом поднео Управи за јавне набавке и захтев за покретање прекршајног поступка против одговорних лица у граду за доношење оваквих одлука, али је она, у децембру 2014, одговорила да „питања уставности и законитости аката локалне самоуправе“ нису у њеној надлежности, те не може бити основ за покретање прекршајног поступка.

Управа је, међутим, обавестила ЛАФ да је исто мишљење о овим скупштинским одлукама доставила и граду, на његов захтев. У градском захтеву се наводи да ће у зависности од става Управе те скупштинске одлуке бити „оснажене и реализоване или повучене и стављене ван снаге“. Према доступним информацијама, одлуке нису стављене ван снаге, а градски функционери су сматрали да је довољно да јавно „признају“ да су оне биле „проблематичне“. Тадашњи градоначелник Зоран Перишић и заменик градоначелника Љубивоје Славковић оценили су крајем 2015. године да „Наиссус“ није успео да одго-



вори на нове обавезе, а да је уз то имао више цене од приватног сектора.

- Школски одбор Основне школе „Свети Сава“ је у марту 2014. године изабрао Владимира Каличића за директора те установе упркос претходној препоруци Агенције за борбу против корупције да буде разрешен са функције због непотизма. ЛАФ је тада од Просветне инспекције Нишавског округа затражио да провери законитост јавног конкурса и одлуке Школског одбора, а од министра просвете да ускрати сагласност на ту одлуку. Потом је од Скупштине града Ниша захтевао да разреши чланове Школског одбора због неправилности у раду. Након реатовања медија, заинтересованих појединаца и ЛАФ-а, Калчић је поднео оставку на место директора. Просветна инспекција је у мају те године донела одлуку да је избор Калчића по конкурс незаконит, а Министарство није дало сагласност на његов избор. На челу ове школе од тада је Радмила Ивковић, која се означава као „Калчићев кадар“.

- Интернет портал Јужне вести је у децембру 2013. године објавио да су на конкурс Градске општине Медијана у Нишу за пријем осам радника „победили“ управо они кандидати чија су имена била на списку који су његови новинари анонимно добили још пре расписивања конкурса. Исти портал је 3. августа 2014. године објавио и аудио снимак са седнице Општинског одбора СНС у Медијани, на којем се може чути да су представници СНС-а, СПС-а и УРС-а из Ниша унапред договорили запошљавање управо тих осам људи. На конкурс се јавило 219 кандидата,

а од осморо изабраних, према речима тадашњег председника ГО Медијана Небојше Крстића, „петоро је већ радило на одређено време у општини, док су двоје рођаци одборника, односно одборнице СНС“.

ЛАФ је у августу 2014. иницирао покретање поступка пред Општинским јавним тужиоцем у Нишу због сумње да су у овом случају извршена кривична дела злоупотреба службеног положаја, трговина утицајем и повреда права на запошљавање. Тужилаштво је, поступајући по представци ЛАФ-а, затражило извештај од Полицијске управе Ниш, како би утврдило да ли има основа за покретање кривичног поступка, а потом закључило да за то „нема основа“. У исто време ЛАФ је, у име свих учесника на конкурс, упутио осам притужби Поверенику за заштиту равноправности против општинских и партијских функционера и органа Градске општине Медијана због сумње у дискриминацију по политичкој и рођачкој основи. Након захтева Повереника да прибави сагласност учесника конкурса на подношење притужби, упутио је јавни позив свим учесницима да то учине, али су на њега одговорила само два кандидата. Повереник за заштиту равноправности донео је одлуку да нема основа за покретање поступка у овом случају јер ЛАФ, како је поред осталог оцењено, није доставио довољно доказа за изнете сумње. Пропуштена је, чини се, добра прилика да се конкурси „са сликом“ и партијско запошљавање означе као озбиљна дискриминација.

• Агенција за борбу против корупције је у априлу 2014. године донела решење којим је утврђено да је заменик председника Скупштине града Ненад Станковић у сукобу интереса и предложила меру разре-

шења, а другостепеним решењем из децембра 2014. упутила Скупштини града Ниша иницијативу за разрешење. Скупштина града је одбацила иницијативу Агенције. ЛАФ је у децембру 2014. године упутио предлог одборничким групама и одборницима Скупштине града да на седници Скупштине града покрену и подрже иницијативу да се стави ван снаге таква скупштинска одлука, али њу нису прихватили ни власт ни опозиција. Комисија за праћење примене етичког кодекса Скупштине града, којој је ЛАФ упутио поднесак за изрицање мере Станковићу и свим одборницима који су гласали против иницијативе Агенције, због грубог кршења Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе, „установила“ је да нема основа за то. Сам Станковић је изјавио да је покренуо поступак против решења Агенције пред Управним судом, и да ће „поштовати судску одлуку каква год да буде“, али је тај суд демантовао да је било какав поступак покренут. Станковић је и поред тога у наредне две године обављао функцију заменика председника Скупштине.

• БИРОДИ и ЛАФ су у 2015. и 2016. години реализовали шестомесечни пројекат „Градови против кумулације функција“, који је изабран на конкурс Агенције за борбу против корупције (2015). У оквиру пројекта су на адресе 530 функционера послати упитници о њиховим јавним, страначким и другим функцијама, пословима које обављају, овлашћењима по разним основама, месечним примањима, имовини, повезаним лицима... Оформљен је електронски регистар функционера који су добровољно пристали да се њихови подаци објаве, а њих је од укупног броја контактираних било само 87. Урађена је Студија о кумулацији функција са препорукама за њено сузбијање. Адвокат – сарадник ЛАФ-а је пред Агенцијом за борбу против корупције иницирао проверу функционера за које се појавила сумња да су у сукобу интереса. Модел провере кумулације функција и електронског регистра функционера достављен је свим локалним самоуправама у Србији, као и релевантним домаћим и међународним регулаторним телима и организацијама. Агенција је у време реализације проје-



кта саопштила да је у свом нацрту Закона о Агенцији за борбу против корупције предложила да функционер може имати само једну јавну функцију, али тај закон још није дошао на дневни ред Скупштине Србије.

- Одбор за административна питања Скупштине града је у јулу 2014. године, поступајући по налогу Управног инспектората, смањио плате 19 стално запослених функционера за 30 одсто, колико су износили њихови незаконито исплаћивани „функционерски додаци“. Управни инспекторат је констатовао да су незаконита увећања плата у том проценту три године и краће примали тадашњи градоначелник Зоран Перишић, заменик градоначелника Љубивоје Славковић, девет чланова Градског већа и осам председника сталних радних тела Скупштине града. ЛАФ је позвао ове функционере да самоиницијативно врате у буџет ове додатке, али је то учинио само председник Корисничког савета јавних служби Скупштине града Милош Гроздановић, враћајући 132.980 динара (око 1.150 евра), колико је примио за свих осам месеци обављања функције. Ово тело је, такође, крајем јула 2015. године од буџетске инспекције града Ниша захтевало да преконтролише да ли су приликом исплаћивања таквих „функционерских додатака“ средства грађана трошена незаконито и ненаменски, те да обезбеди њихово враћање у буџет. Буџетска инспекција ни после седам месеци није донела одлуку по притужби ЛАФ-а, а према последњим обавештењима „на овом предмету се још ради“.

Крајем новембра 2015. године ЛАФ је поднео нишкој буџетској инспекцији и захтев за контролу законитости исплата месечних накнада функционерима који нису стално запослени у органима и службама града, тражећи да предузме све законом прописане мере како би се евентуално утврђене неправилности у вези са овим исплатама исправиле, а штета по буџет града Ниша отклонила. Повод за подношење захтева је одлука Одбора за административна питања Скупштине града Ниша о измени Правилника о платама лица која бира, поставља и именује Скупштина града Ниша у органима и службама града. Према тој измени, градски функционери који нису на сталном раду убудуће ће примати 30 одсто од износа плате коју би при-

мали за обављање функције када би били на сталном раду, а не 50 одсто те плате, што су иначе примали годинама раније. Накнаде од 50 одсто добијали су поред осталог тадашњи председник Скупштине града Миле Илић, заменик председника Скупштине града Ненад Станковић и петорица градских већника.

- Државна ревизорска институција је крајем 2015. године објавила Извештај о ревизији трошења буџета града Ниша за 2014. годину, по којем је неправилно потрошена најмање петина буџета, односно 1,6 милијарди динара од 8,8 милијарди, колико је износио усвојени буџет. У извештају је наведено да је том приликом прекршено 15 различитих закона. ЛАФ је доставио копију тог извештаја Полицијској управи Ниш, Основном јавном тужилаштву и буџетској инспекцији града, позивајући их да га третирају као „сазнање“ о неправилностима на основу којег би могли да поступају. Правни тим Удружења председника Скупштине станара, са којим је ово тело успоставило сарадњу, поднео је кривичне и прекршајне пријаве против одговорних за незаконито трошење најмање 1,6 милијарди градског буџета, а ЛАФ је такве пријаве подржао. Удружење и ЛАФ сматрају да је неопходно да „грађани бране буџет од власти“ поред осталог и због изузетно благе политике кажњавања у овој области. Према званичним подацима, ДРИ је због незаконитог трошења петине буџета за 2010. годину, које је такође установила ревизијом, против локалних функционера покренула 14 прекршајних поступака и 11 поступака за привредни преступ, али није поднела ниједну кривичну пријаву. У априлу 2015. године, када је ЛАФ од ДРИ затражио такве информације, још увек су трајала четири прекршајна и шест поступака за привредни преступ, иако је од њиховог покретања прошло дуже од три године. Један од одговорних нишких функционера је тада незванично казао да је новчано кажњен „као да је запалио цигарету на недозвољеном месту“.

- ЛАФ и БИРОДИ су у 2016. години спровели мониторинг начина извештавања медија који су добили буџетска средства на Конкурсу за суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања на територији града

Ниша у 2015. години. На овом конкурс, вредном 51.128.200 динара, чак 86 одсто средстава добили су медији који су у Годиншњем извештају о власничкој структури и контроли медија у Србији, који је објавио Савет за борбу против корупције у фебруару 2015. године, означени као власнички, финансијски или уређивачки блиски властима. Мониторинг ове врсте је иначе једини у Србији. У оквиру мониторинга се, на принципу самоевалуације новинара и екстерне евалуације експерата из академске заједнице, новинарских организација и професије, мери степен остваривања јавног интереса у извештавању медија који су добили јавна средства. ЛАФ је захтевао од Управе за културу да у састав Стручне комисије, која предлаже које пројекте и у ком износу треба подржати, уђе грађански посматрач, који би присуствовао њеном раду без права одлучивања, али је одбијен, упркос томе што је грађански посматрач једна од мера у Локалном плану за борбу против корупције. ЛАФ и БИРОДИ су објавили два извештаја о нишком Конкурсу, са препорукама за унапређење регуларности, процедуре и транспарентности конкурса ове врсте. Извештаји су достављени новинарским организацијама, Министарству културе и информисања, нишкој Управи за културу, регулаторним и другим телима и организацијама, као и међународним организацијама. ЛАФ, БИРОДИ и Новосадска новинарска школа упутили су Министарству културе и информисања предлоге за измену и допуну Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, међу којима је кључни да модел „нишког“ мониторинга буде саставни део свих конкурса у Србији.

Слично мишљење о потреби оваквог мониторинга Министарству су упутили и НУНС и Локал прес. Ову активност ЛАФ и БИРОДИ реализују без икакве финансијске подршке.

Обећана децентрализација борбе против корупције

Изузев ових ЛАФ се бавио и низом других питања. Што је био активнији, подршка локалне самоуправе је слабила, а опструкција његовог рада расла. Актуелни ЛАФ ни после две и по године од формирања нема елементарно пристојне услове за рад. Није „добио“ техничког секретара, кога је захтевао више пута, пошто је он предвиђен Локалним планом за борбу против корупције. Локал у којем је седиште ЛАФ-а, а који је обезбедио град, скоро седам месеци није имао струју због наводно неплаћених рачуна претходног „станара“, а техничка опрема коју је добио од града је скоро неупотребљива. Средства за функционисање ЛАФ-а су у 2015. години била предвиђена тек у ребалансу буџета, а у буџету за 2016. годину „ЛАФ-а није било“, те се не зна се на који ће начин бити финансиран.

Истовремено, бивши градоначелник Перишић, као и део тадашњег Градског већа и његових служби углавном су игнорисали ово тело, а из њихових „редова“ могле су се чути неосноване критике или оптужбе. Перишић је, рецимо, тврдио да се „ЛАФ не бори против корупције већ против локалне власти“ и да су његови нови чланови изабрани „противно прописима и процедури“. Притом је избегавао сваки контакт са овим телом од октобра 2014. године, када је оно организовало антикорупцијски дијалог о (не)законитости



нишких тендера, са посебним освртом на тендер за избор градских превозника, вредан 6,5 милијарди динара, за који су постојале основане сумње да је „намештен“, и које су „поткрепљене“ и аудио снимком. Поједини градски функционери тврдили су да ЛАФ наводно прекорачује своје надлежности или су претили покретањем судских поступака...

Проблем је, свакако, и што ово тело нема статус правног лица и свој раздео у буџету. Озбиљан „изазов“ је и што највећи део невладиног сектора у Нишу није озбиљно заинтересован за антикорупцијске теме, те ни за конкретну сарадњу са ЛАФ-ом на том плану. Од септембра 2015. године, након што је почео да се бави курсом за суфинансирање медија и мониторингом начина извештавања медија, већина медија у Нишу не прати активности ЛАФ-а. ЛАФ „не постоји“ у медијима који су у потпуном или делимичном власништву породице Радомировић – Телевизији *Belle amie*, Нишкој телевизији, Радију *Belle Amie*, Интернет порталу *Belle amie* и нишком дневнику Народне новине, затим на Телевизији Зона Плус, која је у власништву сина бившег министра одбране и високог функционера СНС-а Братислава Гашића, као и на Телевизији Коперникус, у власништву чланова породице Миловановић. Апсолутно игнорисање постојања и рада ЛАФ-а у Нишу од стране тих медија БИРОДИ је оценио као „један од доказа да у Србији постоји цензура“.

Ипак, упркос вишеструким проблемима, па и мојој личној оцени да је могло и више да се уради, нишки ЛАФ је, по оцени појединих релевантних организација и органа, остварио запажене резултате и представља „пример добре праксе“. БИРОДИ му је поред осталог доделио признање да је најбољи ЛАФ у Србији у 2014. години. Ова невладина организација је начин формирања и функционисања нишког ЛАФ-а представила и у



општинама на северу Косова, а представници невладиног сектора из тих општина боравили су 2015. године у Нишу, како би се антикорупцијска тела по нишком моделу формирала и на том подручју. Татјана Бабић, тадашња директорка Агенције за борбу против корупције, најавила је 2015. године у Нишу озбиљну могућност да начин формирања и састав нишког ЛАФ-а буде модел за сва будућа локална антикорупцијска тела у Србији.

Она је такође најавила да ће модел Локалног акционог плана за борбу против корупције, којим ће бити предвиђена и та тела, бити донет до средине 2017. године, а да ће све локалне самоуправе у Србији бити дужне да након тога усвоје такве планове. Локални акциони планови за борбу против корупције предвиђени су Националном стратегијом за борбу против корупције од 2013. до 2018. године, као и нацртом Акционог плана за Поглавље 23 за приступ Европској унији.

Уколико доиста и буде тако, биће то добар корак и ка крајње неопходној децентрализацији Србије. Више је него логично да борба против системске корупције треба такође да буде системска, а при том почне од локала, где је оваква пошаст највидљивија, те би и резултати могли бити најбољи. Живот се увек одвија „на локалу“, те је и корупција, која га прати, најчешће ту.