**Brojni zadaci za Skupštinu i Vladu u borbi protiv korupcije**

**Preporuke za Skupštinu i Vladu**

Transparentnost – Srbija (deo Transparency International) predstavila je preporuke za novu Vladu i Skupštinu koje su izvedene iz studije „Sistem društvenog integriteta“[[1]](#footnote-2). Od ukupno 146 preporuka, čak 44 se odnosi na Narodnu skupštinu, a 57 na Vladu Srbije, čije se formiranje uskoro očekuje.

Na osnovu ovog „snimka stanja“ institucija i sektora koji treba da daju doprinos u borbi protiv korupcije, proizlazi da je prioritetno **povećanje transparentnosti procesa donošenja odluka**, posebno na nivou izvršne vlasti, a u vezi sa zaključivanjem ugovora, analizama troškova i koristi, nadzorom, lobiranjem i imenovanjem rukovodstva preduzeća u državnom vlasništvu. Kao veliki problem koji opterećuje javni sektor uočena je politizacija, pa je stoga nužno konačno sprovesti odredbe Zakona o državnim službenicima i Zakona o javnim preduzećima koje su imale za cilj profesionalizaciju upravljanja.

Kad je reč o **otkrivanju, gonjenju i kažnjavanju korupcije**, istaknuta je neophodnost jačanja nezavisnosti i odgovornosti sudstva, stvaranje uslova za slobodan i neselektivan rad tužilaštva i policije, ali i uvođenje mera radi povećanja broja prijavljenih slučajeva korupcije, kao što su proaktivne istrage korupcije i promovisanje primera istraga zasnovanih na iskazima uzbunjivača.

**Nezavisni državni organi moraju dobiti snažniju podršku**, pri čemu je jedan od prvih zadataka pred Skupštinom razmatranje njihovih godišnjih izveštaja i korišćenje tih izveštaja za nadzor nad izvršnom vlašću, a posebno izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije koju je Narodna skupština i usvojila. Jedna od nerealizovanih aktivnosti iz te strategije jeste i uvođenje prakse izrade i razmatranja **analize korupcijskih rizika u propisima** i procene uticaja antikorupcijskih odredaba zakona i strategija.

S obzirom na značaj kontrole javnosti, neophodno je stvoriti uslove u kojima će mediji moći da rade sa manje pritisaka i uticaja od strane poltičkih i ekonomskih centara moći, a u tome primena postojećih medijskih zakona, ali i „popunjavanje rupa“ (npr. u vezi sa državnim oglašavanjem) ima veliku ulogu.

**Šta su procene sistema društvenog integriteta?**

Istraživanja o sistemu društvenog integriteta sprovode se po metodologiji Transparency International i predstavljaju osnov holističkog pristupa u borbi protiv krorupcije, koji TI zastupa duže od 20 godina. Naime, borba protiv korupcije može biti uspešna jedino ako postoje i valjano funkcionišu i u njoj učestvuju sve releavantne institucije i sektori u društvu. Sistem će funkcionisati onoliko dobro, koliko i njegova najslabija karika.

U okviru ovog istraživanja se ocenjuje i pravni okvir i njegova primena u kategorijama kapaciteta institucija i sektora (kojim resursima raspolažu i koliko su nezavisni), sistema upravljanja i procedura sa naglaskom na tri osnovna elementa – transparentnost, odgovornost i integritet, i specifične uloge koju određena institucija ili sektor treba da odigra u sistemu društvenog integriteta.

„Procena sistema društvenog integriteta“ nije ni ocena korumpiranosti, ni ocena truda pojedinih institucija. Kroz nalaze ovog istraživanja se ponajpre može sagledati **potencijal „stubova“** (to jest, državnih institucija i sektora društva) **da ispune svoju ulogu u borbi protiv korupcije i da se odupru korupciji.** Taj potencijal zavisi od aktera iz tog sektora, ali i od spoljnih činilaca – npr. svi uspešnost svih stubova društva u borbi protiv korupcije zavisi od Vlade koja predlaže i sprovodi zakone i Skupštine koja te zakone usvaja.

**Glavni nalazi istraživanja o Srbiji za 2015**

I ovo istraživanje je potvrdilo da postoji **veliki jaz između kvaliteta zakonskih rešenja i njihove primene**. Raspodela moći je dovela do toga da Srbija u posmatranom periodu (od 2012 do 2015) ima stabilnu Vladu, manje nego ikada ranjivu kroz političke ucene. S druge strane, ova koncentracija moći je za posledicu imala još slabiju parlamentarnu kontrolu i nadzor.

U takvim okolnostima, značaj institucija koje nadziru izvršnu vlast, kao što su nezavisni državni organi koji imaju ulogu u borbi protiv korupcije, organizacije civilnog društva i mediji postaje još veći. Međutim, njihove mogućnosti da obave ovaj zadatak su ograničene. Iako je većina nezavisnih organa dobila više resursa u poslednjih nekoliko godina i povećala obim svog rada, zakonska ovlašćenja su im i dalje nedovoljna da bi u potpunosti ispunili ovu misiju. Propuštanje izvršne i zakonodavne vlasti da unaprede zakonski okvir i da reše probleme koji su utvrđeni u godišnjim izveštajima ovih institucija predstavlja pokazatelj odsustva političke volje da se unapredi sistem za suzbijanje korupcije.

U julu 2013. godine usvojena je nova Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije. Međutim, samo 16% zadataka predviđenih Akcionim planom za sprovođenje Strategije ispunjeno je na vreme i na odgovarajući način u prvoj godini primene, a taj trend se nastavio i naredne godine. Neki od zadataka iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije odloženi su Akcionim planom za poglavlje 23.

Srbija je daleko od toga da iskoristi proces evropskih integracija za uspostavljanje delotvornog i održivog sistema borbe protiv korupcije. Do sada je bilo nekih pozitivnih posledica tog procesa kao i činjenice da EU prati reforme, a još više koristi sa te strane se može očekivati do 2020. godine (jačanje položaja nezavisnih tela, insistiranje na proaktivnom pristupu u borbi protiv korupcije itd). Međutim, proces EU integracija ima ozbiljna ograničenja, a pored toga se i zloupotrebljava. Kada Srbija zaobilazi sopstvena pravila za javne nabavke u okviru međudržavnih sporazuma, kritika izostaje jer Evropska komisija nema *acquis* na koji bi mogla se pozove u takvom slučaju; kada organizacije civilnog društva iz Srbije traže izmenu nekog propisa u javnoj raspravi, ministarstva ponekad odgovaraju da je tekst već „usaglašen sa Briselom”.

Zabeležen je određeni napredak u pojedinim oblastima u odnosu na slična ranija istraživanja (npr. nezavisnost, transparentnost i odgovornost Agencije za borbu protiv korupcije, nezavisnost izvršne vlasti, odgovornost političkih partija i pravosuđa, transparentnost zakonodavne vlasti), ali su u velikoj većini slučajeva ocene stanja identične kao što su bile i 2011.

Srbija je usvojila najvažnije antikorupcijske propise i uspostavila institucije za borbu protiv korupcije i za njeno sprečavanje. Praksa je, međutim, u međuvremenu pokazala da neki od propisa moraju da se menjaju. Neke institucije su ometane u radu, ignorisane ili nemaju na raspolaganju dovoljno resursa.

**Zakonodavna vlast** ne koristi svoju nezavisnost i nadzorne mehanizme koji joj stoje na raspolaganju. Umesto toga uglavnom sledi Vladinu politiku. Izveštaji nezavisnih organa se razmatraju u Skupštini, ali se ne prati sprovođenje preporuka.

**Izvršna vlast** ima viši nivo nezavisnosti nego ranije – tu je koncentrisana realna politička moć. Vlada je deklaritivno posvećena reformi javnog sektora, ali je on i dalje snažno politizovan. Nesporno je da se Vlada javno zalaže za borbu protiv korupcije, ali su rezultati ograničeni.

Nezavisnost **pravosuđa** je ugrožena uplitanjem drugih grana vlasti i predstavnika političkih partija. Većina mehanizama za obezbeđivanje integriteta nosilaca sudijskih funkcija funkcioniše. Suđenja u nekim od najvećih korupcionaških predmeta traju izuzetno dugo.

**Javni sektor** je i dalje politizovan. Nije obezbeđen odgovarajući nivo transparentnosti. Zakon ozaštiti uzbunjivača još nije doneo značajne promene. Reforma javnog sektora iz 2014. godine, pokrenuta zbog budžetskih ograničenja i najava nove politike, nije rezultirala značajnim promenama.

Institucionalni nadzor nad radom preduzeća u državnom vlasništvu je neefikasan i netransparentan.

Pravila u vezi sa javnim nabavkama se ne sprovode uvek, a konkurencija u postupcima je mala.

Nezavisnost **policije** ugrožena je politizacijom istraga, *ad hoc* istražnim timovima za predmete koje političari odrede kao prioritet i kadriranjem političkih partija. Integritet policije je ozbiljno narušen skandalima koji su „procureli“ u medije, usled toga što je izostala javna reakcija na objavljene navode (demanti ili brza istraga).

**Javno tužilaštvo** se i dalje suočava sa autocenzurom i političkim uticajima. Postoji zakonska podloga za efikasno gonjenje korupcije, a broj optužnica za korupciju raste. Međutim, to je još uvek daleko ispod stvarnog nivoa rasprostranjenosti korupcije. Razlozi su nedovoljno korišćenje

proaktivnih mera od strane tužilaštva i nedovoljno uverljivi pozivi građanima da prijavljive korupciju.

**Republička izborna komisija** nije nezavisni državni organ, već telo nejasne pravne prirode koje čine predstavnici političkih partija. Uprkos tome, zahvaljujući međustranačkoj kontroli, RIK uglavnom obezbeđuje sprovođenje fer izbora, a drugih nadležnosti nema.

**Zaštitnik građana (Ombudsman)** deluje nezavisno od izvršne vlasti, ali postoje pokušaji da bude uvučen u političke debate ili da se politizuju njegovi izveštaji. Rad Zaštitnika je transparentan, a rezultati vidljivi.

Resursi **Državne revizorske institucije** su se poboljšali, ali je kapacitet i dalje daleko od potrebnog za obavljanje svih nadležnosti, a naročito revizije svrsishodnosti. Stiče se utisak da DRI deluje nezavisno u praksi.Transparentnost DRI se poboljšala, ali kriterijumi na osnovu kojih se vrši izbor subjekata revizije nisu javni. DRI podnosi krivične i prekršajne prijave zbog nepravilnosti otkrivenih tokom revizije.

**Agencija za borbu protiv korupcije** ne raspolaže odgovarajućim resursima i suočava se sa opstrukcijom pri pokušajima da izdejstvuje izmenu zakona kojom bi dobila veća ovlašćenja u oblasti kontrole. Agencija je posvećena prevenciji, gde su takođe potrebne zakonske izmene, u skladu sa Strategijom, kako bi aktivnosti Agencije donele veće rezultate.

Transparentnost finansijskog poslovanja u **političkim partijama** je povećana usled primene zakonskih rešenja. Većina partija funkcioniše po centralizovanom liderskom principu, u kome odluke donose predsednik sa uskim krugom saradnika. Borba protiv korupcije je istaknuta tema u političkim kampanjama, ali nema istinske posvećenosti suzbijanju korupcije.

**Mediji** su pod snažnim uticajem političkih i ekonomskih centara moći i oglašivača, koji su takođe

povezani sa centrima političkog odlučivanja. Izveštavanje o korupciji se uglavnom zasniva na prenošenju saopštenja i izjava državnih organa i policije ili podataka koji “cure” iz istraga.

**Organizacije civilnog društva** su brojne, ali malo koja ima odgovarajuće kapacitete za sistemsko angažovanje na polju reformi javnih politika i borbe protiv korupcije. Pravila o finansiranju OCD iz javnih izvora su poboljšana, ali se ne poštuju u svim slučajevima. Ne postoje sveobuhvatni i precizni podaci o nivou budžetske podrške za OCD.

**Poslovni sektor** karakteriše ogromna razlika između propisa i prakse. Pravna nesigurnost i nejednaka primena zakona, kao i nepredvidljiva politika izmena raznih poreza i nameta su oblici

neželjenog mešanja države u poslovni sektor. Poslovni sektor nije dovoljno aktivan u pokretanju

vlasti na antikorupcijsko delovanje, a ne pruža ni podršku antikorupcijskim naporima civilnog društva.

**Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** je prepoznat po aktivnostima u borbi protiv korupcije, naročito kroz podizanje svesti javnosti o značaju slobodnog pristupa informacijama za prevenciju korucije. Nije bilo pokušaja mešanja u rad Poverenika, ako se izuzmu povremeni verbalni napadi na čelnika ove institucije.

**Preduzeća u državnom vlasništvu** su praktično pod kontrolom političkih partija. Ona često krše pravila u vezi sa javnošću rada, ali i odredbe drugih zakona – o javnim nabavkama i računovodstvu.

Prema proceni za 2015. generalno, najbolje stanje je dostignuto kod nezavisnih državnih organa (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnik građana i Državna revizorska institucija), i pored toga što su im resursi mahom i dalje nedovoljni. Za šest stubova, nije dostignuta ni polovina standarda koji su posmatrani u ovom istraživanju.Takvo je stanje u pogledu antikorupcijskih potencijala Narodne skupštine, medija, poslovnog sektora i javnog sektora, dok se na samom začelju nalaze nereformisana preduzeća u državnom vlasništvu, za koja je utvrđeno da su podložna korupciji, i Republička izborna komisija koja, nasuprot standardima ovog istraživanja, funkcioniše kao stranačko, a ne kao nezavisno telo.

1. U okviru projekta „Jačanje društvenog integriteta u zemljama Zapadnog Balkana i Turske kao i praćenje kretanja u borbi protiv korupcije“ koji se sprovodi uz podršku Evropske Unije. Za iznete stavove odgovorna je isključivo Transparentnost Srbija. Ne može se na bilo koji način smatrati da izloženi stavovi odražavaju stavove Evropske unije.

 [↑](#footnote-ref-2)