**Napredak Srbije u EU integracijama[[1]](#footnote-1)**

maj/septembar 2013

**Narodna Skupština**

Narodna Skupština je **usvojila važne zakone** u vezi sa borbom protiv korupcije, jedan od njih je bio na osnovu predloga (SNS) poslaničke grupe (Zakon o javnim nabavkama). Skupština je, od jula 2012. godine, usvojila važne zakone, kao što su: Zakon o javnim preduzećima, izmene Zakona o budžetskom sistemu, izmene Krivičnog zakonika, izmene važnih poreskih zakona, novi Zakon o prekršajima, itd. U vršenju zakonodavne funkcije, Skupština je uglavnom efikasna. Međutim, diskusije o zakonima u proceduri nisu uvek dovoljno kvalitetne, što onemogućava da se uoče i isprave svi nedostaci predloga zakona.

Skupština je nastavila dobru praksu javnih slušanja, koje su organizovane radi diskutovanja o aktuelnim temama u vezi sa zakonima. Relevantni skupštinski odbori su o izveštajima nezavisnih državnih organa za 2011. godinu raspravljali sa ogromnim zakašnjenjem (koje je delimično uzrokovano izborima), ali o zaključcima odbora nije raspravljano u plenarnom zasedanju. Skupština nije obezbedila sprovođenje prošlogodišnjih zaključaka, **niti je koristila izveštaje nezavisnih tela radi vršenja nadzora i povećanja odgovornosti Vlade**. Samo je jedno poslaničko pitanje postavljeno u vezi sa ovim problemom, i vlada nije pružila odgovor na njega. Odbori su uzeli u razmatranje godišnje izveštaje nezavisnih državnih organa za 2012. godinu, a u plenarnom zasedanju su razmatrani u junu 2013. godine. U pojedinim slučajevima (kao što su Zaštitnik građana i Državna revizorska institucija, ali ne i Poverenik za informacije od javnog značaja i Agencija za borbu protiv korupcije), zaključci Skupštine imaju određene mehanizme za vršenje monitoringa.

Iako postoji praksa postavljanja poslaničkih pitanja Vladi i ministrima, Skupština još uvek ne poziva na odgovornost ministre koji su načinili propuste u sprovođenju zakona, strateških akata ili skupštinskih zaključaka. Lična odgovornost ministara nije bila tema diskusije tokom procesa rekonstrukcije vlade, jer su podneli ostavku, a nisu razrešavani. Skupština je obrazovala Odbor za ispitivanje korišćenja budžetskih sredstava Srbije za Kosovo i Metohiju, za period između 2000. i 2012. godine, koji je do sada imao 10 sednica.

Skupština je ispunila svoju **izbornu funkciju**, većim delom u roku ili sa malim zakašnjenjem: ponovno imenovanje Zaštitnika građana, izbor članova odbora Agencije za borbu protiv korupcije, i izbor članova Komisije za zaštitu prava ponuđača.

***Vlada***

Vlada je postavila borbu protiv korupcije **među najviše prioritete** i imenovala prvog potpredsednika Vlade, A. Vučića, kao nadležnog za ovu oblast. Međutim, plan Vlade za borbu protiv korupcije nije u potpunosti razvijen a ni mnogi delovi „Koalicionog sporazuma“ vladajuće koalicije nisu jasni. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan postavljaju neke elemente antikorupcijske politike za period 2013 – 2018. godine, ali se ne osvrću na sve aspekte rada Vlade, kao što su transparentnost i diskrecija u procesu donošenja odluka. **Ovlašćenja** prvog potpredsednika Vlade (ujedno i lidera najjače političke partije) u borbi protiv korupcije **nisu jasno definisana**, dok postoje jasna ovlašćenja koje ista osoba ima kao koordinator obaveštajnih službi.

Vladin Savet za borbu protiv korupcije priprema izveštaje. Prethodni izveštaji Saveta se sada koriste za istragu organa gonjenja i čini se da je to posledica političke volje. Međutim, nije uspostavljen mehanizam koji bi raspravljao o budućim izveštajima ovog tela.

Vlada **nije unapredila transparentnost sopstvenog rada** (zapisnici sa sednica se i dalje tretiraju kao „službena tajna”), ali postoji blagi napredak u broju organizovanih javnih rasprava u zakonodavnom postupku, od strane nadležnih ministarstava. Neki bitni akti su, pak, predloženi bez takve rasprave (kao što je Zakon o budžetskom sistemu), a slaba praksa javnih rasprava je nastavljena čak i nakon izmene Poslovnika Vlade.

Vlada je predložila nekoliko važnih zakona, i inicirala **izmene Poslovnika Vlade** koji bi mogli da poboljšaju situaciju u vezi sa javnim raspravama. Ministarstvo pravde i državne uprave pripremilo je nacrt Strategije za reformu javne uprave i Strategije za reformu pravosuđa.

***Javna uprava***

**Nije bilo značajnih promena u radu državne uprave,** a nova Strategija državne uprave je u pripremi. **Ne postoji jasna politika** u vezi sa uspostavljanjem i funkcijama koje treba da vrše razne vrste organizacija unutar javnog sektora (npr. javne agencije). Nakon početnih najava ukidanja velikog broja „agencija“, neke od njih su samo inkororirane u resorna ministarstva. I dalje, sa stanovišta borbe protiv korupcije, nije adekvatno zakonodavstvo u oblasti zapošljavanja u različitim delovima javnog sektora (lokalna uprava, zdravstvo, kultura i obrazovanje, javna preduzeća). Vlada je zadržala značajan uticaj na imenovanja u javnim preduzećima, čak i nakon izmena odgovarajućeg zakonodavstva (mogućnost izbora između tri kandidata ili mogućnost da ne odabere nijednog kandidata sa konkursa). Najavljena je reforma javne uprave, i izrađen je nacrt Strategije. Rad državne uprave, javnih službi, javnih preduzeća i lokalnih uprava i dalje ostaje pod neprimerenim uticajem politike. Još uvek nije postignut dovoljan stepen transparentnosti procesa donošenja odluka, naročito kada se radi o ekonomskim odlukama Vlade.

***Nema napretka u primeni sistema zapošljavanja i unapređenja na osnovu zasluga.*** Jedna od najvažnijih karakteristika Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine je trebalo da bude „depolitizacija” najviših funkcionera koji donose odluke u državnoj upravi (npr. pomoćnici ministara, sekretari ministarstava, direktori posebnih organizacija, načelnici okruga itd.). Kako bi se to postiglo, bilo koja buduća primena člana 179, koja omogućava pojedincu da bude imenovan bez javnog konkursa, trebalo je da bude onemogućena nakon 31. decembra 2010. godine. Međutim, nova Vlada Srbije je odlučila da ignoriše ovu činjenicu, i nastavi sa imenovanjem pojedinaca u skladu sa pomenutim članom. Prema izveštaju „Transparentnosti Srbije”, od 161 imenovanja Vlade, velika većina – 148 – je sprovedena u skladu sa „ranijim propisima“, čime su ova mesta i formalno ostala deo političkog plena[[2]](#footnote-2).

***Politika borbe protiv korupcije***

**Srbija je ostvarila ograničeni napredak u borbi protiv korupcije.** Politička posvećenost nove Vlade ovom pitanju je, kako se čini, najviše uticala na sprovođenje istraga u slučajevima u kojima postoji dugogodišnja sumnja na korupciju, uglavnom u onim koji su pokriveni prethodnim izveštajima Saveta za borbu protiv korupcije (tzv. „24 privatizacije“), ili u vezi sa drugim zloupotrebama (npr. u radu banaka u državnom vlasništvu). Ovlašćenja vodeće osobe u borbi protiv korupcije, prvog potpredsednika Vlade, nisu jasno regulisana. Slučajeve korupcije istražuju specijalne „radne grupe”, čiji odnos sa *Biroom za koordinaciju obaveštajnih službi* (kao i ovlašćenja samog Biroa za antikorupcijska pitanja) ostaje nejasan, a prvi potpredsednik Vlade i ministri su u nekoliko navrata najavljivali otvaranje istraga, iznosili detalje iz istraga i rokove u kojima će se one okončati. Nije bilo promena u organizaciji policije i tužilaštva za borbu protiv korupcije. O takvim promenama, i pored očiglednog odstupanja u ustrojstvu i načinu funkcionisanja represivnog državnog aparata u praksi, ništa ne govori ni nedavno usvojena antikorupcijska strategija. Važnost koja se pridaje borbi protiv korupcije u govorima predstavnika Vlade, hapšenja ili istragama koje se vode protiv osoba sa velikim uticajem (kao što su bivši ministri i tajkuni) značajno podiže očekivanja javnosti i verovatno utiče na neke potencijalne učesnike u korupciji da ne uzmu učešće u sličnim radnjama. Međutim, još uvek **nema sistemskih promena koje bi garantovale održivost** borbe protiv korupcije u budućnosti. Kvalitet aktuelnih istraga i optužnica tek treba da se pokaže u sudskim procesima a neselektivnost u borbi protiv korupcije kroz razotkrivanje i kažnjavanje korupcije koje ne potiču iz mandata prethodnih Vlada.

**Nova Strategija za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan** su usvojeni u junu, odnosno avgustu 2013. godine, i predviđaju značajna zakonska poboljšanja. Naročito je značajno to što se predviđa kontrola korupcionih rizika u novim propisima, poboljšanje normi o sukobu interesa i finansiranju političkih stranaka, veća javnost procesa donošenja odluka, zaštita uzbunjivača, bolja organizacija policije, mehanizam za praćenje preporuka nezavisnih antikorupcijskih organa i snažniji nadzor. Međutim, **Strategija ne pruža adekvatan odgovor na mnoga važna pitanja[[3]](#footnote-3)**. Vlada, koja je otpočela mandat u julu 2012. godine, svojim Akcionim planom predviđa prilično neambiciozne ciljeve za period do 2018. godine – 30% povećanja broja pravosnažnih presuda za korupciju u odnosu na 2012. godinu, uprkos proklamovanoj politici „nulte tolerancije”, svesti o tome da se ogromna većina korupcije uopšte ne prijavljuje i ocene da je prethodnim vladama „nedostajala politička volja” da se bore protiv korupcije.

**U oblasti zakonodavstva**, novi Zakon o javnim nabavkama je popravio zakonski okvir; određena poboljšanja su učinjena kroz izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu i novi Zakon o javnim preduzećima, kao i izmene Poslovnika Vlade (javne rasprave) dok su izmene Krivičnog zakonika rešile samo deo problema u toj oblasti. U praksi se i novousvojena pravila masovno krše, a naročito odredbe o javnosti rada i izboru nepolitičkog rukovodstva javnih preduzeća, kao i pravila o javnim raspravama. Poverenik za informacije od javnog značaja je predstavio **model Zakona o zaštiti uzbunjivača** početkom aprila 2013. godine, ali nadležno ministarstvo još uvek nije preduzelo odgovarajuće korake na usvajanju tog akta. Rad na **Zakonu o lobiranju** je započeo, ali dalje informacije o tom procesu nisu dostupne. Izmene zakona koje bi trebalo da povećaju efikasnost rada Poverenika za informacije i Zaštitnika građana još uvek nisu vraćene u skupštinsku proceduru. Nije bilo inicijativa za izmenu i dopunu Ustava koje bi bile značajne za efikasniju borbu protiv korupcije. Kroz izmene i dopune Ustava bi trebalo regulisati status nezavisnih državnih tela, preciznije regulisati pitanje imuniteta i konflikta interesa, obezbediti veću odgovornost vlade (obavezne rasprave o građanskim inicijativama, jasnije pravo na pristup informacijama vlade, pravo na „dobro upravljanje”), ograničiti diskreciono pravo vlade po pitanju donošenja finansijskih odluka i omogućiti ograničavanje sprovođenja sistemskih zakona kroz druge zakonske akte.

Nakon odluke Ustavnog suda, sudije i tužioci koji nisu izabrani u reformi 2009. godine su vraćeni na posao. Reforma sudske organizacije je u toku. **Sistem odgovorosti u pravosuđu još uvek nije delotvoran** i još uvek se radi na merilima za ocenjivanje kvaliteta rada sudija i tužilaca**.** Ostaje da se vidi kako će na borbu protiv korupcije i efikasnost sudskih postupaka uticati početak pune primene Zakona o krivičnom postupku (ne samo za specijalne tužioce za organizovani kriminal i ratne zločine).

**Finansiranje političkih partija** je i dalje veliki problem zbog nedostatka transparentnosti u procesu donošenja odluka i jakog uticaja političkih partija na imenovanje i razrešenje službenika u čitavom javnom sektoru, što se nekada odvija i suprotno Zakonu o državnim službenicima i Zakonu o javnim preduzećima. Agencija za borbu protiv korupcije i dalje proverava finansijske izveštaje sa izbora koji su održani u maju 2012. godine, dok je na stotine prekršajnih postupaka pokrenuto protiv partija koje su propustile da podnesu finansijske izveštaje o lokalnim kampanjama. Agencija za borbu protiv korupcije je takođe identifikovala i neka druga kršenja. „Kupovina glasova”, „zloupotreba službenog položaja” i „trgovina medijskim uticajem u cilju političke promocije” su primeri slučajeva koje nadležni organi još uvek ne istražuju valjano. Pošto se mnoge odluke koje su značajne za državu formulišu i/ili dogovaraju u direktnim pregovorima lidera vladajućih partija, odnosno u forumima vladajućih partija, umesto na sednicama Vlade i Skupštine, **puna implementacija pravila o finansiranju partija, kontrola sukoba interesa i transparentnost lobiranja ostaju ključni preduslovi za sprečavanje korupcije i zloupotrebe službenog položaja u procesu donošenja odluka**.

O **izveštajima nezavisnih državnih organa**, kojima se identifikuju ozbiljni sistematski problemi, je raspravljano na skupštinskim odborima, čije je zaključke podržala Skupština, ali nikakve radnje nisu preduzete da bi se ovi problemi rešili, osim što je najavljeno da će Poverenik i Zaštitnik građana dobiti dodatne prostorije za rad.

**Javne nabavke**

**Novi zakon, na snazi od aprila 2013. godine, je u velikoj meri poboljšao zakonski okvir**. Uprava za javne nabavke je pripremila niz podzakonskih akata za implementaciju zakona, a do oktobra 2013. godine bi trebalo da pripremi dva značajna akta – Plan za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama (u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije) i podzakonski akt na osnovu koga će naručilac interno regulisati planiranje javnih nabavki, podelu nadležnosti i kontrolu nad izvršenjem ugovora. **Međutim, zakon ne pokriva neka bitna pitanja, kao što su nabavke koje se finansiraju kroz međudržavne sporazume ili kroz kredite međunarodnih finansijskih institucija.** Drugo problematično pitanje jeste nedostatak kapaciteta kontrolnih tela, kao što su Uprava za javne nabavke, Komisija za zaštitu prava i Budžetska inspekcija. **Nad javno-privatnim partnerstvima, nedavno regulisanim, ali retko kad sprovođenim, mora se vršiti strogi nadzor zbog potencijalne opasnosti od korupcije.** Samo deo ovih problema će se rešiti kroz implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije. Ažuriranje Strategije za reformu sistema javnih nabavki je takođe predviđeno. Međutim, i druge promene su još uvek neophodne, naročito izmene Zakona o budžetskom sistemu (posebno u smislu planiranja javnih nabavki), i Krivičnog zakonika (novo krivično delo u vezi sa javnim nabavkama, koje treba da se izmeni).

Primena novog zakona je započela brojnim zahtevima iz raznih sektora i institucija koje su tražile izuzeće iz opšteg režima javnih nabavki (npr. nabavka farmaceutskih proizvoda i nabavka za kulturne institucije). Novi portal za javne nabavke funkcioniše, i pruža informacije koje ranije nisu objavljivane redovno (npr. nabavke male vrednosti, tenderska dokumentacija i sl.). Imenovani su građanski nadzornici za nekoliko velikih nabavki, ali o njihovim izveštajima još uvek nije raspravljao skupštinski odbor. Međutim, još uvek je rano da se predvide efekti koje bi zakon mogao da ima. Istovremeno, Vlada je nastavila sa praksom sprovođenja ogromnih infrastrukturnih projekata bez postupka javne nabavke, npr. sprovođenje specijalnih procedura dogovorenih sa međunarodnim finansijskim institucijama stranih zemalja. Državna revizorska institucija je započela „reviziju svrsishodnosti” na odabranom uzorku. **Upravi za javne nabavke, Komisiji za zaštitu prava i Budžetskoj inspekciji još uvek nedostaju kadrovi, da bi u potpunosti mogle da vrše funkciju nadzora nad procesom javnih nabavki.** Ne postoji evidencija o implementaciji novih pravila u vezi sa poništavanjem ugovora, kršenjem pravila, niti u vezi sa kažnjavanjem zabranjenog dogovaranja između ponuđača.

**Tri opšte preporuke za unapređenje situacije (skoro iste kao za 2010, 2011. i 2012. godinu):**

* Fokusirati se na implementaciju usvojenih antikorupcijskih zakona i uklanjanje prepreka za delotvoran rad nezavisnih organa koji imaju ulogu u borbi protiv korupcije.
* Inicirati proaktivno ispitivanje korupcije na osnovu identifikovanih obrazaca korupcije; upotrebiti specijalne istražne tehnike za razotkrivanje korupcije na najvišem nivou i ohrabrivati uzbunjivanje.
* Sprovoditi mere koje imaju za cilj suzbijanje političke korupcije, uključujući potpunu depolitizaciju javnih preduzeća i rukovodstva javnih službi; uporediti imovinu državnih zvaničnika sa njihovim legitimnim prihodima; usvojiti propise o lobiranju i sprovesti strog nadzor nad finansiranjem političkih partija i izbornih kampanja.

1. U ovom dokumentu su predstavljeni izvodi iz pojedinih poglavlja zajedničkog izveštaja koalicije „PrEUgovor“, koji je predstavljen u Beogradu 1.10.2013, odnosno pojedine teme koje je u okviru zajedničkog izveštaja pripremila Transparentnost – Srbija. Ceo izveštaj je dostupan na adresi <http://www.bezbednost.org/upload/document/izvestaj_koalicije_preugovor_o_napretku_srbije_u_p.pdf> Pojedini delovi ovog teksta potiču iz Priloga za izveštaj EK, koje je Transparentnost – Srbija predstavila na sastanku nevladinih organizacija (među njima i Transparency International) sa službenicima DG Enlargement u Briselu, maja 2013. [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=270%3Aproblem-sa-postavljanjem-slubenika-na-poloaju-i-depolitizacija-dravne-uprave&catid=14%3Avesti&lang=sr> [↑](#footnote-ref-2)
3. U Strategiji se **ne pominju ni unakrsne provere prihoda i imovine ni nedavno najavljeni Zakon o ispitivanju porekla imovine;** Strategija ne predviđa mehanizme za povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije kroz **oslobađanje od odgovornosti učesnika koji prijavi krivično delo** pre nego što se za njega sazna; Iz nacrta Strategije su izbačene aktivnosti koje je trebalo da obezbede zaštitu od nekih oblika **politički motivisanog arbitrernog raspolaganja javnim sredstvima** (npr. odluke o dodeli subvencija i drugih vidova državne pomoći, odluke o investiranju ili ustupanju budžetskih sredstava nižim nivoima vlasti); U delu o pravosuđu Strategija ne sadrži mere u vezi sa **naknadom štete žrtvama korupcije**, proširenje kruga lica koja **mogu da preduzmu krivično gonjenje korupcije**, ne definiše jasno **šta obuhvata proaktivnost** u gonjenju korupcije, upućuje na Strategiju reforme pravosuđa kad je reč o merama **za odgovornost sudija i tužilaca i organizaciju sudova i tužilaštava** koji će se baviti najtežim slučajevima korupcije; U delu o prostornom planiranju i izgradnji Strategija uopšte ne pominje nepostupanje državnih organa kao uzročnik problema divlje gradnje, kao ni problem **propisivanja nerealnih ili nepreciznih** **urbanističkih planova** kako bi se kroz pojedinačne izmene iznudilo mito od investitora; U delu o medijima se govori o transparentnosti strukture vlasništva i državne pomoći ali se prenebregava problem **javnosti drugih podataka koji su od značaja za mogući uticaj na rad medija niti o drugim vidovima diskriminacije medija od strane organa vlasti;** Strategija ne predviđa **definisanje položaja i ovlašćenja** pojedinih institucija u borbi protiv korupcije (npr. pitanje dužnosti i ovlašćenja Vladinog koordinatora za borbu protiv korupcije koje trenutno nije uređeno); Strategija ne sadrži **procenu finansijskih sredstava** koja će biti potrebna za realizaciju (ta procena se može dati u Akcionom planu ali se u obrazloženju nalazi očigledno netačna tvrdnja da „za sprovođenje ove strategije nije potrebno obezbediti dodatna finansijska sredstva u budžetu Republike Srbije“); Strategija ne razmatra sveobuhvatno problem političkog uticaja na postavljenja i razrešenja **rukovodilaca u svim delovima javnog sektora**, već samo partikularno (np. javna preduzeća, obrazovne institucije); **Selektivnost u kontrolama** koje vrše inspekcijske službe i neadekvatnost kontrola koje pogoduju razvoju sive ekonomije se pominju kao problem za privredu, ali rešenja nisu razrađena; Strategija se, u oblasti javnih finansija, ne bavi direktno problemom netransparentnosti i nemogućnosti uticaja građana **kod preuzimanja obaveza za javne prihode i raspolaganja javnom imovinom**, dok se **u oblasti javnih nabavki** fokusira na primenu aktuelnog Zakona o javnim nabavkama iako su neki od problema iz te oblasti vezani za izmenu ili primenu drugih propisa; Strategija ne govori o problemu **nedovoljnih kapaciteta budžetskih inspekcija**, usled čega se veliki broj zloupotreba u finansijskom poslovanju otkriva kasno; U delu o privatizaciji, Strategija ne poklanja pažnju **odlukama državnih organa** **o prodaji udela** u vlasništvu delimično privatizovanih preduzeća, odluka o izdvajanju delova javnih preduzeća i **preuzimanju obaveza** ranije privatizovanih preduzeća; U delu o Zdravstvu, Strategija ne pominje potrebu za **preciznim definisanjem prava pacijenata;** Strategija predviđa mehanizam za utvrđivanje korupcionih rizika u novim propisima, ali ne i **opšte razmatranje tih rizika u propisima koji su već na snazi;** Kod zapošljavanja u javnom sektoru Strategija teži da suzi diskreciju kod odabira kandidata, ali ne potencira vrednost problema **diskrecije kod definisanja uslova i kriterijuma** koji će biti primenjeni na konkursu; **Transparentnost u radu organa vlasti** se suženo tretira samo kroz primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama a nije prihvaćen predlog TS koji je upućivao na druge neophodne aktivnosti za povećanje javnosti rada organa; Strategija predviđa **zaštitu uzbunjivača** ali uopšte ne govori o sadržaju te zaštite; Ne predviđa se obaveza donošenja **sektorskih akcionih planova;** Deo o koordinaciji i praćenju sprovođenja Strategije **nije dovoljno precizno definisan** u pogledu obaveza i ovlašćenja Ministarstva pravde i Saveta za borbu protiv korupcije; Deo **o nadzoru nad sprovođenjem Strategije i odgovornosti za neispunjenje obaveza** je takođe nedovoljno jasan kada je reč o posledicama – da li će se, kada Agencija utvrdi da neka institucija neopravdano nije izvršila propisane zadatke, voditi rasprava koja može dovesti do razrešenja njenog rukovodioca; U završnim odredbama Strategija **ne govori o posledicama prestanka važenja prethodne** – otvara se pitanje da li će organi vlasti biti dužni da izveštavaju Agenciju o svojim antikorupcijskim aktivnostima na osnovu bivšeg Akcionog plana do donošenja Akcionog plana za sprovođenje nove Strategije. [↑](#footnote-ref-3)