

## Prioriteti u borbi protiv korupcije u Srbiji 2016-2020

Polazeći od uverenja da borba protiv korupcije podrazumeva sprovođenje aktivnosti koje manje zavise od partikularnih političkih programa, a više od primene **široko prihvaćenih načela i mehanizama za borbu protiv korupcije**, uvažavajući moguće ideološke i druge razlike među političkim akterima, Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, ocene relevantnih međunarodnih organizacija i ocene građana i privrednika Srbije, Transparentnost – Srbija (domaća nevladina organizacija i članica globalne antikorupcijske mreže Transparency International), poziva buduću Vladu i Narodnu skupštinu da uvrste u svoj program delovanja sledeće tačke, a sve političke grupacije koje učestvuju na parlamentarnim izborima u aprilu 2016. da ih prihvate kao svoje ili da iznesu razloge zbog kojih se protivive navedenim prioritetima, stavovima i predloženim aktivnostima:

1. **Čuvanje jedinstva pravnog poretka i pravna sigurnost:** ne bi se smelo dogoditi da Vlada predloži, da Skupština usvoji ili da Predsednik Republike proglasi ni jedan zakon ukoliko su argumentovano upozoreni da je taj akt **suprotan Ustavu**; iz istog razloga ne bi se smelo dogoditi da bude predložen, usvojen ili proglašen ni jedan zakon **koji unosi pometnju u pravi poredak** time što će biti u suprotnosti sa ranije donetim zakonima; Vlada ne bi smela da donese nijednu uredbu koja će biti suprotna zakonu, niti da kroz svoje zaključke uređuje materiju koja se može uređivati jedino zakonom, pogotovo kada se zaključci ne objavljuju. Državni funkcioneri ne smeju ostavljati nedoumice o pravnoj prirodi poslova koje preduzima država i o tome da li su sporazumi i ugovori već zaključeni, naročito u aranžmanima sa potencijalnim investitorima.
2. **Veća javnost i participativnost procesa donošenja odluka:** nikada se ne bi smelo dogoditi da Vlada predloži zakon koji nije prošao **javnu raspravu**; za javnu raspravu mora biti ostavljeno dovoljno vremena, sve konkretne sugestije moraju biti **razmotrene**, a ministarstvo koje priprema akt mora **da obrazloži zbog čega su predlozi prihvaćeni ili odbijeni**. Da bi se ovaj cilj postigao, trebalo bi dopuniti Zakon o državnoj upravi, Poslovnik Vlade i druge propise. U Skupštini treba prekinuti lošu praksu, koja narušava Ustavom utvrđena prava građana, da se predlozi zakona koji su upućeni kao narodna inicijativa ili od strane opozicionih poslanika uopšte ne razmatraju -treba utvrditi rok u kojem se takvi predlozi moraju staviti na dnevni red. Potrebno je zakonski urediti i učiniti javnim **lobiranje**, bilo da je ono usmereno ka izvršnim organima vlastili na poslanike i odbornike u skupštinama. **Zapisnici i diskusije sa sednica Vlade** treba **da postanu po pravilu javni**; uz odluke o imenovanjima, razrešenjima, postavljenjima i predlaganju kadrovskih rešenja koja

vrši Vlada treba davati i obrazloženje; na veb-sajtu Skupštine treba objavljivati sve upućene amandmane i razloge zbog kojih predlagač prihvata ili odbija amandmane; treba zakonski urediti proces vođenja pregovora i javnost informacija **u vezi sa zaključivanjem međudržavnih sporazuma i kreditnih aranžmana**, tako da narodni poslanici i javnost mogu da sagledaju **da li su potencijalne koristi veće od štete koja nastaje zbog neprimenjivanja propisa o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu**.

3. **Oprez pri regulatornim i finansijskim intervencijama:** Svaka regulatorna ili finansijska intervencija države, naročito kada utiče na privredu, stvara povećanu opasnost od nastanka korupcije. Zbog toga treba težiti da se ovakve intervencije čine samo kada su neophodne i uz primenu mera za zaštitu od korupcije (npr. utvrđivanje jasnih kriterijuma za dodelu sredstava, objavljivanje informacija o odlukama, nadzor nad njihovom primenom). Između ostalog, trebalo bi nastaviti reformu propisa radi otklanjanja procedura koje opterećuju rad privrede i građana, prekinuti praksu privilegovanja privrednih subjekata kroz opraštanje ili preuzimanje njihovih dugovanja i objaviti jasnu računicu eventualnih koristi od finansijskih podsticaja kroz državnu pomoć naspram troškova koje ta pomoć podrazumeva.
4. **Strateški pristup u borbi protiv korupcije:** Skupština treba da redovno prati sprovođenje antikorupcijske strategije, na osnovu izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije, da pokrene postupak za izmenu i dopunu Strategije i Akcionog plana tamo gde ovi dokumenti nisu potpuni ili su aktivnosti loše formulisane i da pozove na **odgovornost rukovodioce organa koji nisu ispunili zadatke**. Pored toga, treba obezbediti primenu i drugih značajnih, već usvojenih strateških dokumenata (npr. Strategija razvoja sistema javnih nabavki, Strategija reforme javne uprave i dr). Akcione planove iz oblasti evropskih integracija treba koristiti kao podsticaj za ubrzanje reformi, a ne kao opravdanje za odlaganje aktivnosti ili njihovo neispunjavanje, kao što je, donekle, bio slučaj sa nacrtom akcionog plana za poglavlje 23 pregovora. Ne bi smelo da se dogodi da Vlada postupa suprotno strateškim aktima koje je sama donela ili predložila – ukoliko će one biti tretirane kao neobavezujuće štivo, namenjeno samo za pokazivanje stranoj i domaćoj javnosti, bolje je ne trošiti energiju na njihovo donošenje.
5. **Reforma javnog sektora** treba da obuhvati, između ostalog i sledeće mere: donošenje Zakona o ministarstvima u kojem je podela nadležnosti isključivo u funkciji efikasnosti rada, a ne zadovoljenja potreba koalicionih partnera; smanjenje **broja članova Vlade**; smanjenje ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru, koji je u velikoj meri posledica partijskog zapošljavanja, na broj koji je uporediv sa evropskim državama slične veličine ali i mogućnostima budžetskog finansiranja; prestanak prakse **povećavanja javnog sektora** nepotrebnim izmeštanjem poslova državne uprave u javne agencije i organizacione oblike sa nejasnim pravnim statusom; sprovođenje analiza potreba u celoj javnoj upravi i objavljivanje nalaza; preispitivanje aktuelnih sistematizacija radnih mesta i njihovo **usklađivanje sa stvarnim potrebama** organa za ispunjenje zakonskih zadataka a ne sa zatečenim stanjem; uvođenje **jasnih i objektivnih kriterijuma** za zapošljavanje i napredovanje, kao i preispitivanje stručnosti trenutno zaposlenih; uvođenje mera za rešavanje sukoba interesa u javnim službama (zdravstvo, školstvo itd.), u organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja (zdravstveni i penzijski fond, NSZ) i u javnim preduzećima kontrola sprovođenja takvih mera u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi; postavljanje rukovodstva javnih

preduzeća i javnih službi **na osnovu sprovedenih konkursa** i kvaliteta predloženog programa rada; redovno razmatranje programa poslovanja javnih preduzeća i izveštaja o njihovoj realizaciji i dosledno sprovođenje zakonskih normi o odgovornosti direktora za neizvršenje programa i neobjavljivanje ovih dokumenata; jačanje organa koji vrše nadzor unutar izvršne vlasti, a naročito **budžetske inspekcije**.

6. **Puno poštovanje i jačanje položaja nezavisnih državnih organa u borbi protiv korupcije:** Kao jedan od prvih zadataka, novi saziv Skupštine treba da temeljno razmotri godišnje izveštaje o radu Državne revizorske institucije, Zaštitnika građana, Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (rok će proći tokom izborne kampanje), da obaveže Vladu da reši probleme na koje se u tim izveštajima ukazuje (npr. nepostupanje po obavezujućim rešenjima, nedovoljna ovlašćenja, nepotpuna evidencija o imovini države na šta je ukazala DRI). Između ostalog, trebalo bi usvojiti i predloge izmena Zakona o Zaštitniku građana i Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje je predložila Vlada još 2011. godine (ili na osnovu tih predloga formulisati nove), i izmeniti Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Propuštanje Skupštine da proveri poštovanje svojih zaključaka iz 2014, da donese zaključke povodom izveštaja nezavisnih organa 2015, da pozove na odgovornost članove Vlade koji nisu poštovali obavezujuća rešenja nezavisnih organa i da izabere nedostajuće članove odbora Agencije za borbu protiv korupcije negativno se odrazilo na ostvarivanje nadležnosti nezavisnih organa i nadzorne uloge Narodne skupštine.
7. Primena postojećih pravila i njihova dopuna tamo gde je potrebno, kako bi se obezbedio: potpuni **prekid prakse kupovine medijskog uticaja ili rasipanja javnih sredstava** kroz trošenje novca na promotivne akcije javnih preduzeća, ministarstava, pokrajinskih i lokalnih organa vlasti; transparentno **utvrđivanje javnog interesa** koji se ostvaruje kroz finansiranje medijskih sadržaja i **raspodela sredstava** za tu namenu; obezbeđivanje **javnosti medijskog vlasništva i drugih podataka koji mogu ukazivati na uticaj** na uređivačku politiku (npr. podaci o najvećim oglašivačima).
8. Obezbeđivanje pune primene **Zakona o javnim nabavkama** radi smanjenja korupcije u sve tri faze (planiranje – sprovođenje postupka – izvršenje ugovora), kroz jačanje kapaciteta organa koji vrše nadzor nad njegovom primenom, veću javnost svih podataka o trošenju budžeta, korišćenje elektronskih javnih nabavki, unapređenje sistema zaštite prava i prekid prakse da se najveći infrastrukturni projekti sprovode bez primene ovog zakona.
9. **Dovršetak reforme pravosuđa:** Neophodno je unaprediti praksu objavljivanja podataka o tome **na koji način suprimljeni kriterijumi** za izbor i vrednovanje rada sudija i tužilaca u svakom konkretnom slučaju, budući da do sada objavljivani podaci o bodovanju kandidata ukazuju na nelogičnosti, kako bi i kandidati i javnost mogli da steknu utisak zasnovan na argumentima o tome zašto neki kandidati nisu ispunjavali uslove za izbor na funkciju, odnosno, u čemu su izabrani kandidati bili bolji od drugih. U rad pravosudnih organa Vlada, Skupština i političari ne treba da se mešaju ni tako što će sprečavati krivično gonjenje, ni tako što će tražiti da se neko krivično goni. Treba obezbediti odgovornost sudija i javnih tužilaca za rad, kao i odgovornost članova VSS i DVT, u vezi sa čime je potrebna i izmena propisa. Treba obezbediti da broj javnih tužilaca i sudija koji se bave slučajevima teške korupcije bude primeren razmerama ovog oblika kriminala.

10. **Veći broj prijavljenih i ispitanih slučajeva korupcije:** Budući da je glavni problem borbe protiv korupcije u Srbiji to što samo mali deo ovih krivičnih dela bude uopšte prijavljen, potrebno je preduzeti mere da se to stanje izmeni. **Zakon o zaštiti uzbunjivača**, koji bi trebalo da pomogne ostvarivanju ovog cilja usvojen. Norme ovog zakona su mogle da budu znatno bolje, a prema dostupnim informacijama, primena zakona nije dovela do značajnog povećanja broja ljudi koji su svoja saznanja o korupciji i drugim problemima podelili sa nadležnim organima ili javnošću. Radi ostvarivanja tog cilja takođe je potrebno umesto fakultativnog oslobađanja od kazne, propisati obavezno **oslobađanje od krivične odgovornosti** davaoca mita koji na drugačiji način nije mogao da ostvari svoja prava u razumnom roku i koji slučaj prijavi. Druga neophodna mera jeste **aktivniji pristup** u ispitivanju korupcije od strane policije, tužilaštva i drugih organa. Javni tužioci treba da ispitaju da li je postojala korupcija i pre nego što dobiju krivičnu prijavu – čitanjem javno dostupnih izveštaja (npr. izveštaji DRI) ali i na osnovu već utvrđenih obrazaca ponašanja (npr. na osnovu podataka o zloupotrebama sa građevinskim zemljištem u jednom gradu ispitati kakva je praksa u drugom gradu koji primenjuje iste propise). Treći set mera obuhvata **dopunu krivičnog zakonodavstva** radi efikasnijeg otkrivanja korupcije (npr. uvođenje „nezakonitog bogaćenja“ iz člana 20 Konvencije UN protiv korupcije), **korišćenje mehanizama za unakrsnu proveru imovine i prihoda** od strane Poreske uprave, preciziranje ovlašćenja i obaveza Agencije za borbu protiv korupcije u **proveri tačnosti i potpunosti podataka o imovini i prihodima javnih funkcionera**, šire korišćenje **posebnih istražnih tehnika** finansijskih istraga u otkrivanju korupcije, u skladu sa zakonom.
11. **Jasni i sveobuhvatni planovi rada, izveštaji o radu i njihovo razmatranje:** Vlada podnosi godišnje izveštaje o svom radu, ali oni nisu u potpunosti uporedivi sa planovima rada. Skupština bi trebalo da razmatra ove izveštaje, kao i izveštaje o završnom računu budžeta, što do sada nije bio slučaj. Pri razmatranju ovog izveštaja potrebno je utvrditi da li su ostvareni i nefinansijski indikatori iz programskog budžeta. Resorna ministarstva i Vlada treba da brižljivo razmatraju planove rada i izveštaje o radu javnih preduzeća i drugih institucija i da rezultate tog razmatranja učine dostupnim javnosti. U rešavanju navednih pitanja značajno bi pomoglo i usvajanje Zakona o planskom sistemu Republike Srbije i dve prateće uredbe, koje je sačinio Republički sekretarijat za javne politike.
12. **Jasna podela nadležnosti i ovlašćenja državnih organa za borbu protiv korupcije:** U tom smislu je naročito značajno urediti pitanje ovlašćenja Vladinog koordinatora za borbu protiv korupcije, ukoliko postoji namera da se taj koncept zadrži i ubuduće, obezbediti da **nema preklapanja nadležnosti** između Vladinog koordinacionog tela i Agencije za borbu protiv korupcije (kad je reč o prevenciji), odnosno policijske Službe za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i bezbednosnih službi (kada je reč o otkrivanju korupcije).
13. Vlada treba da **redovno razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije** i da preduzima mere radi rešavanja problema na koje ti izveštaji ukazuju. Kada su izveštaji Saveta objavljeni, Vlada treba da javnosti predoči informacije o tome na koji način je postupila radi rešavanja sistemskih problema (npr. izmene propisa), rešavanja pojedinačnih problema (npr. ubrzanje ili zaustavljanje procedure, smena odgovornih rukovodilaca, inspeksijska kontrola, krivična prijava) ili dalje provere činjenica.

14. **Sve političke stranke, koalicije i grupe građana** treba da na vreme predaju izveštaje o finansiranju kampanje za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore, da podrže sprovođenje temeljne kontrole tih izveštaja i sprovođenje zakonskih mera protiv eventualnih prekršilaca. Poštovanje propisa u izbornoj kampanji treba da prate i sledeći organi: Agencija za borbu protiv korupcije (u vezi sa finansiranjem kampanje i postupanjem javnih funkcionera), Regulatorno telo za elektronske medije (u vezi sa narušavanjem ravnopravnosti pri oglašavanju i predstavljanju učesnika izbora u medijima), Državna revizorska institucija (u vezi sa korišćenjem javnih resursa tokom kampanje), javno tužilaštvo (u vezi sa zloupotrebom javnih resursa i davanjem mita u vezi sa glasanjem) i Fiskalni savet (u vezi sa predizbornim obećanjima koja mogu imati uticaja na fiskalnu ravnotežu). Sa žaljenjem konstatujemo da ni za ove izbore nije formiran Nadzorni odbor Narodne skupštine, koji je obavezan na osnovu Zakona o izboru narodnih poslanika, jer Vlada i većina poslaničkih kluobova (osim tri) nisu predložili kandidate za to telo. Usled toga ni jedan državni organ neće pratiti u dovoljnoj meri neke problematične pojave u kampanji. Zbog toga, TS smatra da bi ovaj odbor trebalo formirati odmah nakon konstituisanja novog saziva Narodne skupštine i da bi zakonski okvir za izbornu kampanju trebalo dopuniti, pre svega kroz ograničavanje promotivnih aktivnosti javnih funkcionera u doba kampanje i kroz postavljanje pravila u vezi sa kampanjama koje treća lica vode u vezi sa izborima.
15. **Promena Ustava** se trenutno planira u okviru evropskih integracija i radi jačanja nezavisnosti sudstva (izmena sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca); Međutim, dopuna najvišeg pravnog akta jeste potrebna i radi efikasnije borbe protiv korupcije, između ostalog, radi sužavanja preterano širokog imuniteta od krivičnog gonjenja, smanjenja broja narodnih poslanika, uređenja statusa nezavisnih državnih organa, postavljanja brane za kršenje pravila o raspolaganju javnim finansijama kroz preterano zaduživanje i međunarodne ugovore, boljeg uređenja rešavanja sukoba interesa i davanja čvršćih garancija za javnost rada organa vlasti.

Transparentnost – Srbija

Beograd, 8.4.2016.