

Rezultati CPI 2024 i Srbija

Ovogodišnji pad indeksa percepcije korupcije za jedan poen ne bi bio toliko loš i značajan pokazatelj, da nije reč o nastavku osmogodišnjeg negativnog trenda – stagnacija ili pad, počev od 2016. godine. Srbija nema problem samo sa opažanjem korupcije – izostaje suštinski napredak u njenom suzbijanju, a pravni i institucionalni mehanizmi koji bi trebalo da pomognu da se korupcija spreči su tokom prošle godine dodatno oslabljeni. Trendovi u osam istraživanja na osnovu kojih se izračunava CPI pokazuju da je utisak spoljnih posmatrača o razvoju situacije kada je reč o korupciji i mogućnosti da se institucije izbore sa njom uglavnom negativan, što dodatno smanjuje mogućnost da je reč samo o subjektivnim utiscima ili reakciji na pojedinačne sporne situacije. Pored toga, utisak o visokoj raširenosti korupcije imaju i građani Srbije, iako su kod tih istraživanja fluktuacije u percepciji korupcije znatno veće. Još bolju ilustraciju nefunkcionisanja sistema daju istraživanja o primeni pojedinih antikorupcijskih propisa i nalazi međunarodnih organizacija koje prate stanje u pojedinim bitnim oblastima.

Zašto su rezultati loši i šta smanjuje šanse da se poprave

Prvi faktor koji doprinosi ovakvom stanju stvari jeste **nedovoljan značaj koji se daje borbi protiv korupcije**. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije usvojena je tek pet i po godina nakon što je prethodna (za period 2013-2018 istekla). Za razliku od 2013, kada se kotirala veoma visoko u porukama političkog vrha, usvajanje nove Strategije u julu 2024. i Akcionog plana za prvu godinu njene primene u decembru 2024, prošlo je gotovo neprimetno. Mnogo veći problem je činjenica da ovi dokumenti ne nude adekvatna rešenja za neke od ključnih prepreka za uspešnu borbu protiv korupcije koji su bili prepoznati tokom njene pripreme. Usled toga, čak ni ako do 2028. sve planirane mere budu sprovedene, što je na osnovu prethodnih iskustava malo verovatno, napredak će biti ograničen.

Strategija i Akcioni plan za 2025, između ostalog, ne nude rešenja za sledeće ključne probleme:

- Javni tužioci ne istražuju samoinicijativno javno iznete i dokumentovane sumnje u korupciju;
- Vlada predlaže, a Skupština usvaja posebne zakone i međudržavne sporazume koji isključuju primenu Zakona o javnim nabavkama;
- Javnim preduzećima i javnom upravom rukovode nezakonito postavljeni vršioci dužnosti;
- Vlada ne objavljuje zaključene ugovore i druge bitne informacije o donošenju odluka, ostavljajući brojne sumnje u skrivene uticaje;
- Umesto da Skupština vrši delotvoran nadzor nad radom Vlade, koristeći izveštaje nezavisnih državnih organa, rad zakonodavne i izvršne vlasti je podređen predsedniku Republike, a uloga nezavisnih organa marginalizovana;
- Mogućnost medija, civilnog društva i građana da doprinesu borbi protiv korupcije bitno je sužena tretiranjem medija koji postavljaju pitanje odgovornosti kao da je reč o političkoj opoziciji i

odsustvom javnih rasprava pri donošenju ključnih odluka;

Kao pozitivno se može oceniti to što se uspešnost realizacije ovog dokumenta procenjuje na osnovu napretka Srbije u okviru međunarodnog indeksa percepcije korupcije (CPI). Cilj je postavljen tako da do kraja 2028. Srbija dostigne makar globalni prosek (43), kojem se poslednji put približila 2016. godine. Ovogodišnji CPI pokazuje da smo od tog cilja još dalje nego u doba donošenja ovog akta. Borba protiv korupcije nije zauzimala značajno mesto u izornoj kampanji stranaka koje su početkom 2024. formirale Vladu. Premijer, koji je nedavno podneo ostavku, je u prvomajskom ekspozeu umesto bilo kakvih planova za budućnost, pročitao obilje policijskih statistika *iz ranijih godina*, i izrekao nekoliko nepotkrepljenih slogana („nastavak politike nulte tolerancije“). Za revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 pregovora sa EU (iz 2020), koji sadrži i deo o borbi protiv korupcije, nisu objavljeni izveštaji koji se odnose na 2024. godinu.

Masovni studentski i građanski protesti širom zemlje, počev od novembra 2024. sadrže konkretan zahtev za objavljivanjem informacija o jednom infrastrukturnom projektu ugovorenom bez tendera, ali i opšti poziv na transparentnost, odgovornost i postupanje institucija u okviru svojih nadležnosti. Vlast je odgovorila objavljivanjem brojnih dokumenata (u više navrata, tvrdeći svaki put da je sve objavljeno), pri čemu i dalje nedostaju neki koji su ključni za utvrđivanje odgovornog staranja o javnim finansijama u vezi sa projektom železničke infrastrukture od Novog Sada do mađarske granice. Nema, međutim, čak ni najava da bi Vlada mogla da promeni svoju generalnu praksu netransparentnosti kod zaključivanja i realizacije ugovora na brojnim drugim projektima, koje Srbija svake godine plaća nekoliko milijardi evra. Kao svojevrsan odgovor na antikorupcijske zahteve javnosti, stigla je i najava „rezultata koji će biti vidljivi do kraja marta 2025“, koja stiže sa nenadležne adrese (od predsednika države). Sve i da je takvu najavu dala vrhovna tužiteljka ili direktor policije (koji još uvek nije izabran), poruka bi bila pogrešna – ona se ne bi mogla tumačiti drugačije nego da istražni organi već poseduju dokaze o velikom broju slučajeva korupcije, po kojima nisu blagovremeno postupali.

Reforma pravosuđa iz 2022, nije dovela do vidljivog unapređenja u pogledu veće samostalnosti postupanja javnih tužilaca u gonjenju korupcije. Iako **mnogi uzbunjivači** na osnovu zakona dobijaju zaštitu svojih radnih prava, ni jedan državni organ ne prati sistemski šta se dešava po njihovim prijavama. Pored toga, izrazito negativan odnos zvaničnika prema pojedinim uzbunjivačima koji su javno upozoravali na korupciju i druge nepravilnosti, obeshrabruje korišćenje ovog mehanizma. Ne samo da javna tužilaštva i drugi državni organi ne deluju dovoljno proaktivno, već ne saopštavaju ni informacije o ishodu postupanja po krivičnim prijavama o kojima su podnosioci obavestili javnost.

Nastavljeno je dugogodišnje **otvoreno nipodaštavanje** pravila za borbu protiv korupcije, koje je najvidljivije u oblasti neostvarene profesionalizacije upravljanja preduzećima u vlasništvu države i u državnoj upravi. Vlada Srbije se već odavno ne trudi da stvori ni privid zakonitosti, već vršioce dužnosti postavlja retroaktivno, više puta nego što zakon dopušta ili jednostavno pušta da vršioce dužnosti obavljaju posao bez ikakvog pravnog osnova. Počeo je da se primenjuje zakon koji omogućava transformaciju javnih preduzeća u društva kapitala, a u praksi je vidljivo da je jedna takva transformacija koja se već odigrala (EPS AD) dovela do smanjenja transparentnosti. Ova transformacija je praćena dodatnim velikim rizikom – zbog neutemeljenog autentičnog tumačenja pojma „javni funkcioner“ iz februara 2022. godine, koje se i dalje primenjuje članovi skupštine akcionara, nadzornog odbora i direktori najvećih državnih funkcionera nemaju obavezu da podnose izveštaje o imovini i prihodima. Ustavni sud još nije odlučio po inicijativi Transparentnosti Srbije za ocenu ustavnosti normi koje omogućavaju Skupštini da kroz autentična tumačenja arbitrarno i retroaktivno menja

značenje ranije donetih propisa.

Budžet i drugi javni resursi nisu zaštićeni. Prioriteti u oblasti infrastrukture, koji se finansiraju sve skupljim zaduživanjem, određuju se bez unapred utvrđenog i usvojenog plana. Pri tom, na određivanje prioriteta građani koji će te dugove vraćati nemaju mogućnosti da utiču, a upozorenja relevantnih državnih organa (Fiskalni savet) se odbacuju bez argumenata. U mnogim slučajevima, uključujući i izveštaje Saveta za borbu protiv korupcije, dokumentovani slučajevi štetnih, a neretko i nezakonitih odluka koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima ostaju neispitani. Nasuprot Fiskalnoj strategiji, pred izbore ili u drugim sličnim prilikama, vlast uvodi ranije neplanirane javne rashode, kako bi o trošku svih građana pridobila podršku za stranke koje su na vlasti kod pojedinih kategorija stanovništva. Vrednost nabavki koje su ugovorene bez primene Zakona o javnim nabavkama već sada nadmašuje vrednost onih koje su ugovorene po njegovim odredbama. Dominacija direktnih dogovora umesto tendera, ubrzanih procedura i prilagođavanja kriterijuma unapred odabranom strateškom partneru države, naročito je vidljiva kod velikih infrastrukturnih radova. Tom trendu dodatni zamah daje poseban zakon za EXPO 2027, koji je isključio primenu pravila o javnim nabavkama, pa samim tim i mogućnost da firme koje su uočile da je nabavka nameštena ulože zahtev za zaštitu prava. Transparentnost Srbija je početkom 2024. podnela Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti člana 14. posebnog zakona, koji se odnosi na javne nabavke, po kojoj, i pored očigledne hitnosti, Ustavni sud nije doneo odluku. Povrh svega toga, kao osnov za sprovođenje velikih infrastrukturnih projekata Vlada navodi i promoviše „program Skok u budućnost – Srbija 2027“, za koji je ta ista Vlada zvanično potvrdila da ne postoji.

Ne samo da je **proces donošenja mnogih važnih odluka** u Srbiji **netransparentan**, već se odluke često donose van institucija koje su za njih nadležne. U tom smislu je naročito primetno da mnoge odluke iz nadležnosti Vlade, Skupštine i drugih organa, suštinski donosi predsednik Republike. To se može zaključiti kako po njegovim izjavama, tako i iz izjava nominalno odgovornih funkcionera koji ne propuštaju priliku da se pozovu na njegov autoritet.

Razlozi za sadržaj odluka, interesi za njihovo donošenje i procena njihovog uticaja ostaju nepoznati. U sedmoj godini primene Zakona o lobiranju uticaji na donošenje odluka nisu postali ništa vidljiviji nego pre njegovog donošenja, a nije bilo ni pokušaja da se obuhvat ovog zakona proširi na osnovu jasne preporuke GRECO iz 2022.

Netransparentnosti značajno doprinosi nepostupanje po zahtevima za pristup informacijama i rešenjima Poverenika, potpuno neefikasna pravna zaštita koja se ostvaruje samo pred Upravnim sudom kada se informacije traže od Vlade Srbije, kao i praksa da državni organi mnoge informacije koje poseduju ne objavljuju unapred, čak i kada su na to obavezni.

Evropske integracije nisu valjano iskorišćene za borbu protiv kroupcije, a ključne zamerke se ponavljaju u svakom novom izveštaju Evropske komisije. Čak i kada se dogodi da neki dugogodišnji problem na koji je ukazivala EU bude rešen (poput ukidanja posebnog zakona za linijsku infrastrukturu), vrlo brzo se pokaže da iza toga ne stoji istinska spremnost za primenu EU standarda (npr. usvajanje posebnog zakona za EXPO 2027).

Preporuke drugih međunarodnih organizacija (ODIHR, GRECO) su tokom poslednjih godina uglavnom ignorisane.

Iako je u Narodnoj skupštini maja 2024. bila formirana Radna grupa za unapređenje izbornog procesa, sa zadatkom da osmisli rešenja za ispunjenje svih preporuka ODIHR, vlast je opstruirala pokušaj da se pravila unaprede pred junske lokalne izbore. Takođe, nastavljeno je postupanje suprotno tim preporukama, kako na junskim lokalnim izborima (npr. u odnosu na funkcionersku kampanju i njeno medijsko predstavljanje), tako i posle, za šta su naročito upečatljiv primer nezakornosti u postupku izbora novih članova Saveta Regulatornog tela za elektronske medije. Krajem prošle i početkom ove godine, gubitak poverenja među učesnicima iz ovog procesa iz vlasti i opozicije, kao i grubo kršenje utvrđenih pravila prilikom razmatranja predloga za reviziju biračkog spiska od strane skupštinskog odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, doveli su do povlačenja članova, prvo iz pet opozicionih stranaka, a potom i iz tri organizacije civilnog društva. Usled toga, Srbija je ušla i u 2025. sa izbornim uslovima koji nisu poboljšani, dok istovremeno projevavaju najave mogućih novih izbora.

Nepostupanje po preporukama GRECO (iz Petog kruga evaluacije) je dovelo do toga da i dalje nemamo funkcionalan sistem za kontrolu vrha izvršne vlasti, pa čak ni bazičnu transparentnost po nekim osnovnim pitanjima (npr. informacije o savetnicima ministara), dok su mehanizmi borbe protiv korupcije unutar policije tek neznatno unapređeni.

Ključne preporuke TS za oblast političke korupcije:

- Uspostavljanje bezbednih kanala za prijavljivanje nepravilnosti u vezi sa zloupotrebom javnih resursa, korišćenjem javne funkcije i izbornim postupkom i njihova promocija od strane državnih organa;
- Hitno ispitivanje svih obelodanjenih kršenja pravila pre i tokom izborne kampanje iz decembra 2023. i juna 2024;
- Zakonsko ograničavanje mogućnosti za vođenje “funkcionerske kampanje”, to jest, prividno redovnih aktivnosti javnih funkcionera koje se preduzimaju radi političke promocije i uspostavljanje funkcionalnog nezavisnog nadzora, kao i zakonsko ograničavanje javnih rashoda u periodu pre i neposredno nakon izbora;
- Ograničavanje troškova izborne kampanje, preciziranje dužnosti Agencije za sprečavanje korupcije u kontroli izveštaja o troškovima kampanje, obezbeđivanje veće javnosti podataka dok izborna kampanja traje;
- Obezbeđivanje veće javnosti uticaja na donošenje propisa i pojedinačnih odluka, bilo da je reč o registrovanom lobiranju, neregistrovanom lobiranju ili neformalnim vidovima komunikacije, koji nisu uređeni Zakonom o lobiranju;
- Poštovanje ustavnih i zakonskih pravila i načela podele vlasti u donošenju odluka.

Ključne preporuke TS u vezi sa planiranjem borbe protiv korupcije:

- Utvrđivanje razloga za neostvarivanje ciljeva iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018 i odgovornosti zbog neispunjenja aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23;
- Izrada Akcionog plana antikorupcijske strategije za period 2026-2028, utvrđivanje pitanja koja su izostavljena u Strategiji i njena dopuna u postupku koji bi uključio sve relevantne aktere i koju bi usvojila Narodna skupština, a ne Vlada;
- Uključivanje mera za sprečavanje korupcije u program nove Vlade, uz nedvosmisleno obavezivanje napuštanja nezakonitih praksi (naročito, u vezi sa postavljanjem vršilaca dužnosti), uvođenje prakse redovnog postupanja u vezi sa izveštajima Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije i prakse objavljivanja dokumenata od javnog interesa (ugovori, informacije o uticajima na proces donošenja odluka, obrazloženja podzakonskih akata i kadrovskih rešenja, zaključci Vlade i slično).

Ključne preporuke TS u vezi sa gonjenjem i kažnjavanjem korupcije:

- Ispitivanje svih slučajeva sumnji na korupciju u vezi sa kojima su obelodanjeni dokumenti ili iznete direktne optužbe, bez čekanja javnog tužioca da iko podnese krivičnu prijavu, kao i objavljivanje informacija o ishodu ispitivanja, uključujući i obrazloženje u slučaju da je utvrđeno da nema krivične odgovornosti;
- Obezbeđivanje svih uslova za gonjenje korupcije primenom posebnih istražnih tehnika, za sprovođenje finansijskih istraga uporedo sa krivičnim i za proaktivnost u ispitivanju korupcije, što uključuje i izmene Krivičnog zakonika, Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije radi efikasnijeg gonjenja pojedinih oblika korupcije;
- Unapređenje i sveobuhvatan nadzor nad primenom Zakona o zaštiti uzbunjivača;
- Objavljivanje informacija o dosadašnjoj primeni Zakona o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu, sagledavanje njegovih antikorupcijskih efekata (ako ih ima), efekata kontrole imovine i prihoda javnih funkcionera koju vrši Agencija za sprečavanje korupcije i otvaranje rasprave o kriminalizaciji „nezakonitog bogaćenja“ u smislu člana 20. UNCAC;

Ključne preporuke TS u vezi sa prevencijom korupcije i javnošću rada:

- Vlada Srbije treba da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika i da sama počne redovno da postupa po primljenim zahtevima;

- Treba uvesti mogućnost žalbe Povereniku i u slučajevima kada informacije uskraćuju Vlada, Narodna skupština, Predsednik, Vrhovni sud, Vrhovno javno tužilaštvo, Ustavni sud i Narodna banka;
- Pravo na pristup informacijama ne sme biti umanjeno odredbama drugih zakona, a ostvarivanje tog prava treba proširiti i na informacije u posedu trenutno nepokrivenih subjekata (npr. zajednička preduzeća u okviru javno-privatnog partnerstva);
- Organi vlasti treba da objavljuju sve informacije u otvorenom formatu, a državni kontrolni organi treba da ukrštaju podatke iz ovih baza kod određivanja svojih planova rada i sprovođenja nadzora;
- Treba uvesti obavezu izrade i objavljivanja obrazloženja za odluke, tamo gde ona trenutno ne postoji (npr. pojedini zaključci Vlade);
- Narodna skupština treba da primeni odredbe Etičkog kodeksa u slučajevima kada narodni poslanici ne pruže obrazloženje javnosti za svoje postupanje.

Ključne preporuke TS u vezi sa javnim finansijama:

- Obezbeđivanje potpunih informacija u vezi sa transformacijom javnih preduzeća, uticajem neprofesionalnog upravljanja na javne finansije i eventualne uloge spoljnih konsultanata u budućem upravljanju;
- Sprovođenje nadzora nad planiranjem, sprovođenjem i izvršenjem javnih nabavki u daleko većem broju slučajeva, od strane Kancelarije za javne nabavke, Budžetske inspekcije i Komisije za zaštitu konkurencije, kao i od Državne revizorske institucije, kada je reč o njihovoj svrsishodnosti;
- Obezbeđivanje pune transparentnosti kod javno - privatnih partnerstava i poništaj svih ugovora koji suštinski predstavljaju JPP, a zaključeni su bez primene zakona ili drugog valjanog pravnog osnova;
- Prestanak prakse zaključivanja međudržavnih sporazuma na osnovu kojih se može isključiti transparentnost i nadmetanje u vezi sa zaključivanjem ugovora o javnim nabavkama, javno-privatnim partnerstvom i prodajom javne imovine;
- Prestanak sa praksom sprovođenja nabavki na osnovu posebnih zakona koji se donose za infrastrukturne projekte i ukidanje nedavno donetog posebnog zakona za EXPO 2027;
- Povećanje javnosti podataka o izdvajanjima iz budžetske rezerve;
- Davanje potpunih obrazloženja za odabir infrastrukturnih projekata, o isplativosti zaduživanja, kao i o merama finansijske podrške;
- Omogućavanje građanima da utiču na budžetske prioritete na nacionalnom nivou;
- Objavljivanje podataka o izvršenju budžeta tokom godine na način koji omogućava praćenje po budžetskim korisnicima i programima;

- Redovno razmatranje izveštaja i analiza koje pripremaju Državna revizorska institucija i Fiskalni savet i postupanje po njihovim preporukama

Transparentnost – Srbija,
Beograd, 11.2.2025.

Napomena:

U ovoj analizi korišćen je deo nalaza koji su nastali u okviru projekta „EU za vladavinu prava: Angažovanje građana za javni integritet na Zapadnom Balkanu i Turskoj“ 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.

