

Rezultati CPI 2023 i Srbija

Dugogodišnja stagnacija u percepciji korupcije, sa trendom pogrošanja, predstavlja još jedan pokazatelj da Srbija nema problem samo sa opažanjem korupcije, već da nema suštinskog napretka u njenom suzbijanju. Sličnost trendova u istraživanjima na osnovu kojih se izračunava CPI pokazuje da je utisak spoljnih posmatrača o razvoju situacije kada je reč o korupciji i mogućnosti da se institucije izbore sa njom negativan. To drastično 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.

Zašto su rezultati loši

Prvi faktor koji doprinosi ovakvom stanju stvari jeste **nedovoljan značaj koji se daje borbi protiv korupcije**. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije ne postoji već duže od pet godina. Predlog koji je objavljen krajem leta 2023. nije ponudio adekvatna rešenja ni za one probleme koji su prepoznati u tom dokumentu (a mnogi nisu). Kao jedna od retkih pozitivnih stvari može se istaći to što je planirano da se uspešnost realizacije ovog dokumenta procenjuje, između ostalog, i na osnovu napretka u okviru CPI. Međutim, cilj je postavljen krajnje neambiciozno – da ocena do kraja 2028. poraste za svega dva poena (kolika je bila, recimo 2021.) Borba protiv korupcije nije zauzimala iole značajno mesto u izbornoj kampanji stranaka koje će po svoj prilici formirati novu Vladu Srbije, tako da za sada ne postoje velika očekivanja da će ova tema biti zastupljena u programu nove Vlade. Ključni dokument antikorupcijskih politika je i dalje revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 pregovora sa EU (iz 2020), gde izveštaji o urađenom postoje, ali se nikada ne postavlja pitanje odgovornosti za propuste, niti se sagledavaju stvarni efekti primene plana.

Reforma pravosuđa, koja se privodi kraju, još uvek nije dovela do vidljivog unapređenja u pogledu veće samostalnosti postupanja javnih tužilaca u gonjenju korupcije. Iako mnogi uzbunjivači i dalje dobijaju zaštitu svojih radnih prava, nema sistemskog praćenja šta se dešava po njihovim prijavama. Ne samo da javna tužilaštva i drugi državni organi ne deluju dovoljno proaktivno, već ostaju neispitane i one sumnje u korupciju koje su dobro dokumentovane i iznete u javnost.

Nastavljeno je **otvoreno nipoštašavanje** 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 vršioци dužnosti obavljaju posao bez ikakvog pravnog osnova. Donet je zakon koji će omogućiti 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.

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. Pred izbore i tokom same izborne kampanje zabeležen je novi talas javnih rashoda koji se nesumnjivo može povezati sa željom da se o trošku svih građana pridobije podrška za stranke koje su na vlasti. Izrazito dominantan vid ugovaranja najvrednijih radova su direktni dogovori, umesto tendera. Tome će dodatno doprineti i poseban zakon za EXPO 2027, koji je isključio primenu pravila o javnim nabavkama. Vrednost javnih radova će biti najmanje milijardu evra (koliko je vidljivo iz budžeta za 2024), ali možda i znatno više, ako je suditi po nedavnim najavama (13, 15, pa čak i 17 milijardi evra). Transparentnost Srbija je podnela Ustavnom sudu inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti člana 14. posebnog zakona, koji se odnosi na javne nabavke. Veliku pažnju je izazvala odluka da se država odrekne potencijalnih prihoda od konverzije prava korišćenja u pravo vlasništva na građevinskom zemljištu. Iako je Vlada predstavila neke argumente u prilog te odluke, nikada nije saopšteno ko su „glavni dobitnici“, a pitanje (ne)ustavnosti još uvek nije rešeno.

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 i drugih organa, 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. Najnoviji slučaj je nedavno predstavljanje programa „Skok u budućnost“, za koji se ne zna da li uopšte postoji, ko ga je izradio a ko usvojio, ali je sasvim sigurno da to nije mogla učiniti institucija predsednika Republike na osnovu svojih ovlašćenja.

Razlozi za sadržaj odluka, interesi za njihovo donošenje i procena njihovog uticaja ostaju nepoznati. Jedan od takvih primera su ponovne najave odluka u vezi sa eksploatacijom litijuma i drugih ruda. U šestoj godini primene Zakona o lobiranju uticaji na donošenje odluka nisu postali ništa vidljiviji nego pre njegovog donošenja.

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 ne objavljuju unapred, čak i kada su na to obavezni.

Evropske integracije nisu valjano iskorišćene za borbu protiv korupcije, 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. Oglušenje o preporuke ODIHR je uticalo na povećanje i inače velike neravnopravnosti učesnika u izbornoj trci tokom nedavno završene izborne kampanje. 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).

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;
- 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 bore protiv korupcije:

- Utvrđivanje razloga za neostvarivanje ciljeva iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018;
- Bitno unapređenje predloga nove Strategije i Akcionog plana u pogledu obuhvata, planiranja mera tako da se mogu ostvariti postavljeni ciljevi i merila za ocenu ispunjenosti tih ciljeva;
- Uključivanje mera za sprečavanje korupcije u program nove Vlade, uz nedvosmisleno obavezivanje napuštanja nezakonitih praksi (naročito, u vezi sa postavljanjem vršilaca dužnosti) i postupanja u vezi sa izveštajima Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije.

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, 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), i otvaranje rasprave o kriminalizaciji „nezakonitog bogaćenja“ u smislu člana 20. UNCAC kao potencijalno boljeg rešenja;

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;
- Obezbeđivanje pune transparentnosti kod javno - privatnih partnerstava;

- 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.

Transparentnost – Srbija,
Beograd, 30.1.2024.

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 sprovodi Transparency International sa partnerima uz finansijsku podršku Evropske unije.