

Антикорупцијске реформе и њихови ефекти - остваривање препорука за борбу против корупције у оквиру Поглавља 23 европских интеграција

Транспарентност – Србија

Београд, март 2018.

Овај пројекат је подржала Агенција за борбу против корупције, средствима из буџета Републике Србије, а на основу конкурса за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва за реализацију два пројекта алтернативног извештавања о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23¹. Сви ставови и мишљења изнети током трајања овог пројекта припадају организацији Транспарентност - Србија и појединим ауторима, и не одражавају нужно ставове Агенције за борбу против корупције.



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

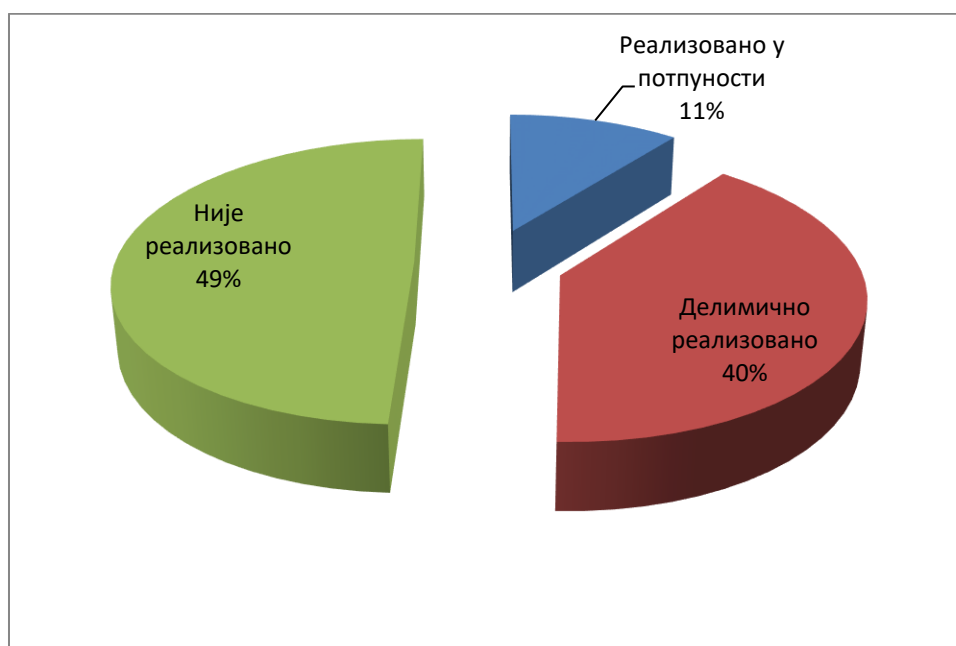
¹¹¹ <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/05/Rang-lista.pdf>

Спровођење Акционог плана за поглавље 23 – најважнији закључци

Општи налази

Мониторинг спровођења 13 препорука из Акционог плана за поглавље 23 ЕУ интеграција и 75 активности, који је **Транспарентност Србија** спроводила током 2017. и 2018. показује да **ни европске интеграције нису биле довољан замајац за остваривање системског приступа** у борби против корупције. Према нашим налазима, **на овом узорку је само 11% активности реализовано у потпуности а још 40% делиично** до краја 2017. године. Акциони план за поглавље 23 усвојен је званично 2016, али су многе активности започете и раније. Тај документ је био део плана да Србија оствари стандарде у овој области пре 2020.

Графикон 1: Налази ТС за 13 посматраних области (75 активности)



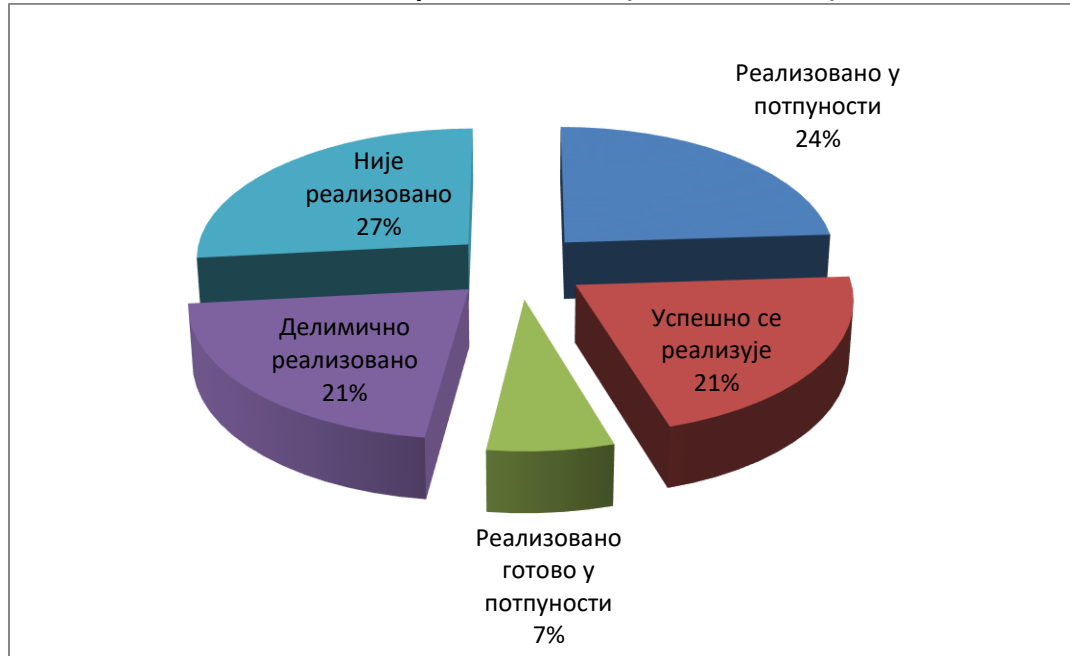
Праћење спровођења **националних антикорупцијских докумената**, донетих на таласу антикорупцијске кампање која је фигурирала као највиши политички приоритет током 2013, давало је у 2014. и 2015. сличне или још лошије резултате. То показује да **исказано политичко опредељење** за борбу против корупције, односно приступање ЕУ **није било праћено довољном вољом** да се обећано испуни или да за тај приоритет нису издвојена довољна средства, људство и време.

Ствари се нису одвијале како је замишљено **ни у једној од посматраних области**, при чему је стање најлошије кад је реч решавању „незаконитог богаћења“, координацији

борбе против корупције, разматрању препорука Савета за борбу против корупције, контроли финансирања странака и спречавања сукоба интереса. У неколико посматраних области примена Акционог плана није могућа због кашњења са законским реформама (сукоб интереса, финансирање партија, јавне набавке и друго).

Ма колико било забрињавајуће то што значајан део планираних активности није реализован ни до средине планираног спровођења овог акционог плана, још је већи проблем то што **не функционише систем за решавање проблема „у ходу“**. Неиспуњавање обавеза пролази без последица по одговорне. Квартални извештај Владиног Савета за праћење АП за поглавље 23 констатује проблеме, али то учовање не доводи до испуњавања обавезе пре него што дође време за следећи извештај. Проблеми углавном остају нерешени и у случајевима када су одговорни органи погрешно одређени или када је неиспуњавање обавезе последица недовољних ресурса. **Систем праћења** испуњености обавеза устројен је тако да пружа основне информације о спроведеним активностима, али недовољне о њиховом квалитету и готово никакве о крајњим ефектима. Поред тога, оцене о успешности реализације које даје Владин Савет за поглавље 23 су **превише благонаклоне** и засноване на ставовима обвезника. Разлике у односу на мониторинг ТС су велике. Према њиховом виђењу, чак 24% активности из истог узорка је потпуно реализовано, још 21% се „успешно реализује“, а 7% је близу испуњења, док само 27% није уопште испуњено.

Графикон 2: Налази Владиног Савета за праћење Акционог плана за поглавље 23 који се односе на истих 13 посматраних области (75 активности)



Акциони план за поглавље 23 је током спровођења у посматраним областима показао неке од својих недостатака, **од којих је већина била видљива** и у доба када је писан. То се нарочито односи на обуке и друге сличне активности чија сврха и обухват нису довољно прецизно планирани. У оним областима где су спроведене кључне активности, као што је рецимо случај са усвајањем Закона о заштити узбуњивача, што

се догодило и пре почетка примене овог АП, није остварен крајњи циљ – пријављивање већег броја случајева корупције. Упитно је да ли би „нагло буђење“ у виду доношења неколико кључних закона решило све проблеме који су овог часа познати. Наиме, ранија анализа и нацрт Закона о финансирању политичких активности као и недавна анализа и нацрт измена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја покривају сва битна питања у овим областима. Нацрт Закона о Агенцији за борбу против корупције такође може битно да се поправи, док у области јавних набавки нацрт није ни објављен а претходне анализе такође не покривају сва питања. Нема ни анализа ни предлога законских решења када је реч о „незаконитом богаћењу“, а упоредо се, кроз експозе председника Владе, већ две године за редом обећава доношење Закона о испитивању порекла имовине, кога нема ни у једном стратешком акту.

Због тога је **неопходно извршити темељну ревизију Акционог плана за поглавље 23**. Ревизија се нипошто не би смела свести на померање рокова који су већ протекли. Једнако би било погубно заваравати се да Акциони план није реализован зато што за то није било довољно времена и да ће нови индикативни рок придруживања (2025) дати довољно времена да се испуне сви планови. Насупрот томе, сада би требало утврдити да ли предвиђене активности уопште могу да доведу до остваривања постављених мерила или би требало осмислити нове. То треба учинити без обира на то да ли Европска комисија тако нешто од нас тражи. С обзиром на то да 2018. истиче и период важења националне антикорупцијске стратегије, требало би изградити нову. Уколико се она не би правила, за шта постоје најаве, онда би АП за поглавље 23 требало проширити тако да обухвати и она важна питања борбе против корупције која су сада изостављена.

Мониторинг је показао да се оцене успешности реализације АП разликују у односу на оне до којих је дошло Владино радно тело. Те разлике проистичу из разних разлога. Код неких законодавних активности, сматрали смо да иницијалне фазе нису довољне да се закључи како је активност делимично или „готово у потпуности“ испуњена, нарочито када је од израде нацрта већ прошло много времена; када је реч о анализама, запошљавањима и обукама које се надовезују на измене закона, третирали смо активност као неиспуњену, чак и када је нешто слично рађено у међувремену, зато што ће активност свакамо морати да се понови након усвајања акта о којем је реч; израде анализа смо третирали као испуњавање обавезе једино када се она односи управо на питање због којег је рађена; најдрастичније су разлике у виђењима у ситуацијама када се од органа власти очекује да учине нешто у свакој сличној ситуацији, тако да смо сматрали да ту не може бити говора о „делимичном извршењу“ уколико поступе како треба само изузетно. Типичан пример је постављање вршилаца дужности на положаје у државној управи, које је у пракси правило, а не изузетак. С друге стране, Савет за праћење примене Акционог плана је сматрао да се активност „успешно реализује“, на основу тога што се за неке положаје у државној управи заиста расписују конкурси (тренутно је на тај начин попуњено тек око ¼ места).

Стање у областима

Недовољно „**политичко и институционално власништво**“, нефункционисање „**координације на високом нивоу**“ у погледу спровођења стратегије за борбу против корупције и АП за поглавље 23, дошли су до пуног изражаја током нашег мониторинга. Ништа не показује тако добро колико је борба против корупције ниско пала на листи приоритета као чињеница да су планови остали неостварени и у периоду док се на челу Координационог тела налазио несумњиво најмоћнији човек у држави (некадашњи председник Владе, а од 31. маја 2017. председник државе, Александар Вучић). Након његовог преласка на нову функцију, није донето посебно решење којим би нова председница Владе преузела координацију, а није било ни састанака. Занимљиво је да ЕУ далеко озбиљније третира рад овог тела него актери у Србији, истичући га у „**нон-пејпер**“ документима о стању у поглављима 23 и 24 међу главна питања борбе против корупције. Имајући у виду да је координација потребна, како унутар Владе, тако и унутар државе, а да је одлука о оснивању Координационог тела од самог оснивања оспорена због могуће незаконитости, препоручили смо да се Акциони план у овом делу измени. Уколико постоји воља за решавање проблема, Влада може да координише рад органа државне управе решавањем најбитнијих питања на својим седницама, нпр. једном месечно. С друге стране, на државном нивоу, кључну улогу када је реч о повезивању разних грана власти, требало би да има Агенција за борбу против корупције, чим добије нове надлежности на основу планираних измена закона.

У погледу „**систематичног разматрања препорука Савета за борбу против корупције**“ није учињено ништа. Са становишта оног што је записано у АП 23 проблем је то што разматрање извештаја Савета и друге мере које се тичу односа Владе и овог њеног радног тела нису уређене актом (Пословником), а „**политичка воља**“ се претпоставља. Много је већи проблем то што извештаји нису разматрани ни у пракси, будући да је то било могуће учинити без било ког акта. Пракса је тако показала да ни воља за променом приступа није постојала или макар није била довољно снажна.

Савет 23 примећује да неке активности нису спроведене, а за неке сматра да јесу или да су у току. Међутим, очито је да се положај Савета за борбу против корупције и однос Владе према њему није поправио након доношења АП 23, ни у једном од кључних елемената (избор недостајућих чланова, редовна анализа извештаја, обавештавање јавности о исходу тог разматрања итд.). У том смислу, пропуст да се измене поједини акти од значаја за рад Савета јесу битан показатељ да постоје проблеми у реализацији АП 23, али је још битнији проблем одсуство промене у погледу поступања Владе према резултатима рада њеног антикорупцијског савета, до које је могло да дође и без икаквих измена аката. Препоручили смо да уређивање односа обухвати и комуникацију са јавношћу, која такође чита извештаје Савета за борбу против корупције, па треба да добије могућност да прочита и шта Влада и јавни тужиоци имају да кажу тим поводом. Такође, за јачање капацитета Савета, битно је да се Влада

изјасни и како види улогу овог свог тела (нпр. консултације о појединим битним питањима и слично).

Усклађивање кривичног законодавства са ЕУ и УН стандардима није извршено у потпуности. Измена кривичног законодавства у контексту борбе против корупције и усаглашавање са УН и другим конвенцијама су одавно биле планиране у стратешким антикорупцијским актима Србије и биле су у неколико наврата предмет разматрања међународних организација. Активности по ранијим стратешким актима нису реализоване иако је Кривични законик много пута мењан, а сада се очекује да анализа проистекне из пројекта који финансира ЕУ (ИПА 2013). Како год било, ову активност би било смислено посматрати шире, не само као усаглашавање Србије са међународним стандардима (која је, нпр. у контексту Кривичноправне конвенције од стране ГРЕКО била прилично добро оцењена пре неколико година), већ и као прилику да се размотре све потребне промене у области кривичног законодавства, што је пропуштено при досадашњим изменама КЗ. Између осталог, Кривични законик би требало мењати да би се прецизирале или побољшале дефиниције појединих кривичних дела (нпр. злоупотребе у поступку јавне набавке, давање и примање мита у вези са гласањем), да би у КЗ биле унете норме из посебних закона (и да при том буду побољшане), као и у вези са ослобађањем од гоњења лица којем је мито изнуђено, а које прво пријави корупцију. Поред тога, требало би обратити пажњу и на усаглашеност других прописа са међународним конвенцијама, који нису изричито поменути у опису ове препоруке из скрининга/АП 23 (нпр. заштита жртава корупције и лица која пријављују корупцију).

Координација и сарадња између различитих актера задужених за спровођење и праћење спровођења Акционог плана се пре свега односи на нова овлашћења Агенције, на разматрање и последице непоштовања налаза из извешаја Агенције. Налази које смо утврдили 2017. и 2018. су исти они који су руководили писце два акционог плана да пре 4-5 година осмисле ове активности. Сада имамо ситуацију да нису измењени Закон о Агенцији и Закон о Народној скупштини, на начин који би дао веће шансе да извештај Агенције буде размотрен и да неки руководиоци институције полаже рачуне о учињеном. Међутим, да је стварно постојала воља да се ове активности (које су постале део АП закључком Владе) испуне, не би ни било потребно да се доноси или мења било који закон.

Јасније **дефинисање надлежности Агенције и њено јачање** није извршено. До промене Закона није дошло, насупрот најпесимистичнијим очекивањима, ни до данас. Нацрт Закона о Агенцији предвиђа неке корисне новине у погледу надлежности овог органа, али постоји потреба да се побољша. Иако има логике у томе што је АП повезао све друге активности са измењеним надлежностима Агенције, због великог кашњења се види да су неке од њих могле да се реализују независно од тога када ће и да ли ће уопште доћи до законских промена. Због тога смо препоручили да Агенција прати податке о поступању других органа у контакт са њом, било да је реч о достављању података Агенцији или поступању на основу података које добију од Агенције (нпр. на основу представки грађана или сумњи у постојање кривичног дела). Ништа мање важно је да Агенција обавештава јавност о поступању других органа. То би, с једне

стране, омогућило Агенцији да задобије већу подршку грађана за свој рад и да изложи оне органе који не сарађују и не поступају у оквиру својих овлашћења суду јавности. С друге стране, то би био начин да се сама Агенција учини одговорнијом за своје (не)поступање.

Није обезбеђено **делотворно спровођење прописа о контроли финансирања** политичких субјеката и финансирању предизборних кампања. У овој области има доста лутања око суштине обавеза које су последица ранијег одступања од стратешких аката (приликом промена Закона о финансирању политичких активности крајем 2014). Наиме, овде је један нацрт закона (Министарство финансија) рађен пре него што је уопште започела анализа примене закона на основу које би требало формулисати нацрт. Део проблема проистиче и из међуминистарских односа, где је једно министарство (финансија) надлежно за израду нацрта прописа, али му ова област није приоритетна, а друго (правде) је предводник у антикорупцијским активностима. Ствар усложњава и то што је за контролу финансирања странака надлежна Агенција за борбу против корупције и да су се још пре њеног формирања јављале идеје да би тај посао требало поверити другом органу, са чиме се повезује и чињеница да се у Нацрту Закона о Агенцији њене надлежности из области контроле финансирања партија не помињу. Постоје велики проблеми у спровођењу правила о финансирању партија у пракси, који су регистровани и у неколико последњих изборних циклуса, са тенденцијом погоршања (нарочито у вези са праћењем рада медија код којих се троши главнина новца у изборној кампањи), тако да је очигледно да АП 23 мора да се допуни да би донео одрживе ефекте у овој области. Ревизију АП би требало искористити да се прецизирају проблеми које измењени закон треба да реши. При том би било смислено да се предузме шира реформа која би уредила и питања вођења нарочито заступљене функционерске кампање, поступање јавних тужилаца у вези са злоупотребом положаја и куповином гласова, као и уређивање државног и политичког оглашавања. Измењени план би требало да као и нове изазове који проистичу из брзог технолошког развоја, оглашавања на интернету и преко друштвених мрежа, могућности контроле појединих видова посредног финансирања и друго. Поред тога, треба размотрити и да ли су правила о финансирању, која су донета у потпуно другачијем политичком амбијенту (у којем је постојало 4-5 листа које су могле да прикупе средства за сразмерно велике изборне кампање) одговарајућа и за актуелно стање у којем постоји једна доминантна изборна листа на свим нивоима избора и мноштво такмаца који су знатно мање атрактивни финансијерима.

Када је реч о законском оквиру за **спречавање сукоба интереса и поступање у случају када сукоб постоји**, дошло је до мањег напретка. Наиме, за део запослених у јавном сектору побољшана су или по први пут донета правила о сукобу интереса током последњих годину дана. Међутим, још увек нису обухваћени сви запослени у јавном сектору (нпр. у јавним предузећима), а квалитет правила се разликује. Агенција је дала корисне Смернице које би могле а послуже као правац и за даље реформе. У самом Акционом плану су активности доста уско дефинисане и не могу довести до остваривања циљева, чак ни када би биле у потпуности спроведене, што сада није случај. Постоји и један оправдан разлог за кашњење са реформама – чекање да се усвоји Закон о Агенцији за борбу против корупције. Наиме, Закон о државним

службеницима се у многим одредбама позива на Закон о Агенцији, тако да би било логично да се други закони у области сукоба интереса усклађују са оним који је најобухватнији. Будући да и сада постоје нека правила о сукобу интереса код државних и осталих јавних службеника требало би кроз измене АП осмислити активности праћења примене тих мера и пре него што закони буду мењани.

Адекватно законско и институционално решење за делотворно **решавање питања незаконитог богаћења** још увек није нађено. Требало би прецизирати предмет анализе (норме које треба обухватити из постојећих прописа). АП би, у следећој, измењеној верзији, такође требало да обухвати питање Закона о испитивању порекла имовине у оквиру ове или посебне тачке. Наиме, јавност је збуњена честим најавама доношења Закона о испитивању порекла имовине који би могао бити у вези са овом темом, а чије доношење није предвиђено стратешким актима Србије, али јесте у већ два програма Владе (експозеа премијера из 2016. и 2017). Увођење кривичног дела "незаконитог богаћења" иначе произилази из члана 20 UNCAC (као опциона обавеза), конвенције коју је Србија ратификовала. Током времена је, међутим, опредељење за увођење овог кривичног дела све више релативизиовано, а након истека рокова нема ни анализе која би показала да ли има потребе да се уопште уводи.

Правила слободног приступа информацијама од јавног значаја нису побољшана, а њихово **спровођење у пракси** је погоршано. Сама препорука је веома лоше дефинисана јер везује проблеме приступа информацијама за поједине области (неке од њих погрешно одабране), а не за системско одсуство воље да се Закон примени у сваком случају када постоји обавезујућа одлука Повереника за информације од јавног значаја (и заштиту података о личности). Радна група која је писала закон, имала је на располагању већ готов и деатаљан предлог закона из 2012. Група (која је мењала састав услед промена у Министарству државне управе и локалне самоуправе) је имала прелиминарне неформалне састанке још 2015, формално је почела да ради крајем 2016, а тек у 2018. је објавила нацрт. Изради Закона је требало да претходи анализа примене норми у појединим ситуацијама (нпр. у вези са јавним набавкама), али је анализа сачињена тек након што је нацрт практично већ био припремљен (2018). Анализа се иначе бави само неким од битних питања за примену Закона, тако да је при изменама Закона потребно повести рачуна и о другим изворима сазнања о проблематичним нормама и пракси. Ова ситуација, у којој је једно министарство задужено за анализу, а друго за израду закона на основу те анализе представља добар показатељ лоше осмишљеног планског решења и мањка координације која је потребна ради решавања тог проблема. Било би корисно усвојити измене које су неспорне из постојећег Нацрта, а затим приступити и другим променама, које су потребне да се правни амбијент побољша. Потребно је извршити анализу норми и примене не само Закона о слободном приступу информацијама, већ и других прописа који се односе на јавност рада, са становишта њиховог антикорупцијског потенцијала. Тек тада би реформе могле да буду потпуне. Највећи пропуст Акционог плана који треба отклонити

јесте то што не садржи решења за обезбеђивање приступа информацијама када већ постоји коначна и извршна одлука Повереника. Тренутно постоји неколико стотина таквих решења. Истовремено, постоји проблем и са ускраћивањем информација од стране Владе, против чијих одлука не постоји могућност жалбе Поверенику. Најзад, објављивање информација (без ичијег захтева) је недовољно и поред неколико иницијатива које постоје у том погледу (партнерство за отворену управу, иницијатива за отварање података), као и све јефтинијих могућности да се омогући приступ информацијама. Штавише, и политичка обећања веће отворености су све мање конкретна. Није било промена на боље у погледу јавности рада ни у случајевима када је то била изричита препорука ГРЕКО, дата још 2015, уз обавезу да Србија извести о оствареном до краја 2016 (у погледу јавности рада Народне Скупштине и правосудних савета).

Мере за **деполитизацију јавне управе**, јачање њене транспарентности и интегритета, укључујући и кроз јачање тела интерне контроле и ревизије углавном нису спроведене. Према оценама Савета 23 неке од овде поменутих активности су делимично или потпуно спроведене или се спроводе. Међутим, такве оцене су упитне, што се може видети на основу активности о расписивању конкурса за службенике на положају, која „се реализује“ (што је тачно јер се неки конкурси расписују), али маши суштину проблема (јер се противзаконито на већини положаја одржава в.д. стање.). Не само да се број професионално ангажованих службеника на положајима не ближи ка броју укупних положаја, већ се годинама креће око $\frac{1}{4}$ укупног броја. С друге стране, у 2015. години је Влада извршила укупно 505 постављења вршилаца дужности (на положаје у државној управи, у јавна предузећа и друго). Следеће године је број в.д.-а порастао на 733, а током прошле године на 783. у прва 2,5 месеца текуће године било је 134 таква постављења. Било би битно да правила о објективним критеријумима при запошљавању обухвате цео јавни сектор, што сада није случај. Друге активности које се помињу у оквиру овог дела АП углавном нису довољно јасно повезане са борбом против корупције, па би их требало прецизирати – у вези са радом интерних ревизора, програмским буџетом, финансијским управљањем и контролом и другим питањима. Углавном је реч о активностима која су пренета из других стратешких аката, што треба избегавати.

Закон о заштити узбуњивача се примењује, али нису предузете неопходне мере како би систем заштите узбуњивача био ефективнији у пракси. Између осталог, за праћење примене Закона о заштити узбуњивача не постоји системско и на том закону засновано решење. Поред тога, потребно је прецизирати сврху и обухват обука у вези са заштитом узбуњивача, предвидети да се организују кампање за пријављивање неправилности, али пре тога обезбедити да механизам заштите узбуњивача функционише у пракси у институцији која врши кампању. Такође би требало изменом АП предвидети допуну Закона и успостављање система за праћење примене и за јасније повезивање (или разграничење) узбуњивања и других, од раније познатих видова указивања на неправилности.

Систем контроле у јавним набавкама није ојачан. Измене Закона из 2015. нису биле усмерене на борбу против корупције у значајнијој мери, а измене до којих је требало да дође према плановима до краја 2017. нису спроведене (не постоји ни нацрт закона). У међувремену је спроведена Анализа ризика од корупције у јавним набавкама, а не анализа ефеката примене свих механизма за праћење, надзор и контролу јавних набавки, као што је предвиђено Акционим планом. Иако корисна, она је више усмерена на нормативна решења него на праксу. Стога је битно анализирати праксу примене. У том погледу, не постоји чак ни пракса објављивања извештаја (Управе за јавне набавке и Комисије за заштиту права), пре него што их усвоји Влада, односно Скупштина, што није оправдано. Портал је унапређен, али и даље има простора за даље унапређивање. Прилика није искоришћена да се приступ информацијама учини приступачнијим (нпр. машински читљив облик), а промене се планирају за 2018 (у посебном АП за област јавних набавки). Највећи проблем за систем јавних набавки свакако представља некажњивост, која проистиче из неусаглашених одредаба Закона о јавним набавкама и Закона о прекршајима. Други крупан проблем представљају међудржавни споразуми као основ за изузимање из редовног поступка јавних набавки. Овај проблем заслужује да буде изричито препознат у АП за поглавље 23, а не да зависи од анализа које ће бити урађене у оквиру појединих делова. Са јавним набавкама су непосредно повезани веома слични или још и већи проблеми у области јавно-приватних партнерстава и концесија.

„Конкретне мере за спречавање и санкционисање корупције у уговорима о приватизацији“ нису начињене. Слично томе, није било мера које би се односиле на сузбијање корупције у приватном сектору. Транспарентност и одговорност предузећа у државном власништву и под државном контролом јесте унапређена као последица доношења Закона из 2016, али и даље није обезбеђено поштовање ни оних правила која су изричито ушла у ЗЈП. У оквиру ове веома сложене препоруке са скрининга говори се о мноштву различитих тема које нису адекватно разрађене у АП 23. Нарочито су остале неразрађене мере које би се односиле на сузбијање корупције у приватном сектору, што треба исправити кроз ревизију. Савет 23 је оценио да су неке од препорука у потпуности или делимично реализоване. Ефекти су спорни и тамо где активности јесу реализоване, што је нарочито видљиво у примени Закона о јавним предузећима из 2016, управо у домену избора директора и чланова надзорних и извршних одбора. Није било напретка у разматрању извештаја Савета о приватизацији и другим питањима, у погледу прописа који су доношени нису узимане у обзир све примедбе Агенције за борбу против корупције. У погледу потреба за јачањем капацитета Државне ревизорске институције, Комисије за заштиту конкуренције и Комисије за хартије од вредности Акциони план није био довољно прецизан, што би требало исправити кроз ревизију.