



Борба против корупције проглашавана је приоритетом сваке од претходних влада, али је неспремност да се заиста крене у обрачун са овом појавом довела до тога да су криминал, прање новца и корупција у нашем друштву дубоко укорењени. Србија је још 2005. донела Стратегију за борбу против корупције, док су Акционим планом о примени стратегије, усвојеним 21. децембра 2006. године предвиђене појединачне активности и рокови за њихово остваривање. Две године након усвајања Акционог плана, резултати борбе против корупције су незнатни, а према оценама бројних значајних домаћих и страних институција, досадашње мере су се показале као половичне и недовољне. На жалост, упркос најављеном оснивању Агенције за борбу против корупције, не постоје реални докази да ће праве борбе против корупције бити.

### Неуспешан Акциони план

Годишњи извештаји установа које прате ниво корупције су прилично обесхрабрујући - према овогодишњој листи перцепције корупције организације „Транспаренси интернешенел“, Србија је после одређених активности, попут хапшења појединих криминалних група и суђења, поправила пласман за 11 места (за 0,4 индексна поена), али се и даље са индексом 3.4 налази на ниском 79. месту на листи. Последњи годишњи Извештај Канцеларије за придруживање ЕУ о напретку Србије за 2008. годину истиче да је и поред одређених мера, корупција остала широко распрострањена, а да се у претходном периоду ситуација погоршала у области финансирања политичких партија, јавних набавки, слободног приступа информацијама и сукоба интереса. У извештају Канцеларије се такође истиче да јасна антикорупцијска стратегија још недостаје као и да корупцију поспешују рупе у законодавству и недостатак независних тела.

О корупцији у Србији најдетаљније сведочи извештај програма Групе земаља за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО) [1](#), усвојен је на заседању ове организације у Стразбуру 13. јуна 2008. године, који је остао готово непознат широј јавности. Извештај о усклађености за Републику Србију после првог и другог круга евалуације наводи да је Србија задовољавајуће применила или је на задовољавајући начин поступала само по

половини од 25 препорука које су јој раније упућене. Реакција државе у низу области кључних за борбу против корупције (у истим областима које је означила и Комисија ЕУ) оцењена је као делимична и незадовољавајућа. Критике су упућене поводом недоречености законских прописа, системских рупа у законодавству, као и поводом неадекватних овлашћења и ресурса којима располажу контролне институције, које стога нису у могућности да врше своје функције.

Стратегија борбе против корупције требало је да обухвати ефикасну примену антикорупцијских прописа, превенцију, и подршку јавности за спровођење предвиђених мера. Недавни извештају европских установа показали су да су уместо доследног спровођења, антикорупцијске мере опструиране у интересу политичких партија, тајкуна и криминала, и то од стране државних органа. Законодавство и пракса су уместо да сузбију, допринели омогућавању и развоју корупције, док држава није подржавала рад одговарајућих тела, тако да је уместо да буде сведена на минимум, корупција у Србији у протеклим годинама добила оквир у коме је могла да се неометано одвија и развија.

### Рупе у законима и немоћ институција

Закони који су у Србији доношени протеклих година доношени су очигледно ради оправдања пред иностраним институцијама и домаћом јавношћу, јер су управо области најпогодније за корупцију остале недовољно регулисане. У извештају ГРЕКО конкретно се наводе одређени закони чије мањкавости остављају могућност за бројне неправилности, најпре у областима јавних набавки, сукоба интереса функционера, прању новца и грађевинарству. Истиче се, на пример, да постојећи Закон о јавним набавкама између осталог регулише само поступак расписивања и доделе набавке, док планирање и извршење уговора о набавци не подлеже никаквој контроли. ГРЕКО наводи бројне мане Закона о спречавању сукоба интереса, који не важи за све државне функционере. [2](#) Овим законом није регулисан ни прелазак функционера у приватни сектор, нити је ограничена вредност поклона који функционери добијају, који не би изазвао сумњу да се ради о миту. Према извештају Комисије ЕУ Закон о сукобу интереса није обезбедио задовољавајуће извршне процедуре и није обезбедио независну ревизију изјава о имовини функционера.

У извештају ГРЕКО наводи се и да законске одредбе о привременом блокирању сумњивих трансакција не обухватају сва кривична дела корупције. Такође, важећи Закон о спречавању прања новца не обавезује све институције да подносе извештаје о сумњивим трансакцијама, а не постоји ни механизам за праћење да ли обвезници

пријављују сумњиве трансакције Управи за спречавање прања новца. [3](#)

Извештај ГРЕКО такође дотиче и корупцију у грађевинарству, која је иначе достигла енормне оквире, и која је омогућена дуготрајним и компликованим административним поступцима издавања одобрења и дозвола за градњу. Према извештају, постојећи Закон о планирању и изградњи из 2003 године нимало није допринео регулисању ове области. Да би се она регулисала, ГРЕКО је поред осталог препоручио да се број одобрења и дозвола сведе на онај који је заиста неопходан и да се скрати трајање поступка за њихово издавање.

Значајно је напоменути да за поједине битне области у Србији законски прописи једноставно нису постојали, односно да су намерно остављене рупе у систему. ГРЕКО је навео да у Србији до сада нису постојале законске одредбе о корпоративној кривичној одговорности, којима се установљава грађанска, кривична или административна одговорност правних лица за кривична дела корупције.

У оквиру Кривичног законика/Законика о кривичном поступку не постоји посебна обавеза за приватне ревизоре, рачуновође и друге саветодавне професије да извештавају о сумњи на корупцију (осим опште обавезе која важи за све грађане да обавесте надлежне органе о сваком кривичном делу).

Поред „шупљег“ законодавства [4](#), корупција се додатно подржава тиме што домаће законодавство није обезбедило адекватну заштиту савесних државних службеника (и осталих грађана) који пријаве случајеве корупције. Према извештају ГРЕКО, није обезбеђено да се државни службеници који пријаве сумњу на корупцију у државној управи на одговарајући начин заштите од одмазде, пошто законски оквир за ове случајеве „није подржан адекватном применом или механизмима надзора“ којима ће се обезбедити да је закон делотворан у пракси. Поред лошег законодавства, корупцију у Србији је у протеклом периоду подржавало и спречавање рада инситуција за борбу против корупције, којима нису дата одговарајућа овлашћења, довољан број запослених, па чак ни простор за нормалан рад. Установа од највећег значаја за борбу против корупције, Државна ревизорска установа, кључна за контролу трошења буџета и приватизације, почела је са радом тек недавно, три године од усвајања одговарајућег Закона. Савет ДРИ изабран је тек 24. септембра 2007, док су ревизори добили

привремене просторије за рад тек прошлог месеца. Неактивност ове институције омогућила је да ниједан завршни рачун буџета од 2002. године није усвојен у парламенту Србије. Сада када је ревизорска институција добила просторије, остало је да добије одговарајући број запослених, пошто за сада има само два ревизора. Због своје неактивности ова установа је од додељених средстава за ову годину вратила у буџет чак 103 милиона динара.

Недостатак адекватног простора и ограничени финансијски, кадровски капацитети и техничка опремљеност ограничавају функционисање и Управе за јавне набавке и Комисије за заштиту права понуђача. Због недостатка одговарајућег радног простора Заштитник права грађана запошљава само 33 од предвиђена 64 радна места. У још тежем положају је Комисија за заштиту конкуренције, која се сама финансира и која се такође налази у неодговарајућем закупљеном простору. Према речима Дијане Марковић Бајаловић, председнице ове установе, комисија је изложена константним притисцима, па чак и претњама моћних бизнисмена.

Буџет који је одобрен Одбору за решавање сукоба интереса довољан је за основне потребе на годишњем нивоу, а Народна скупштина од августа 2005, када је изабрала чланове овог одбора, није разматрала ни један његов извештај. Одбор за решавање сукоба интереса такође има проблем са недовољно запослених, а нема моћ ни да процени валидност информација које стоје у изјавама. Повереник за информације од јавног значаја Родољуб Шабић такође враћа новац у државну касу, пошто је простор који је додељен Служби повереника довољан само за седам запослених, те су и услови за рад и ове институције далеко од оптималних. Поред тога, Закон о слободном приступу информацијама садржи "рупе", као што су критеријуми за класификацију информација, који отежавају његово спровођење

Савет за борбу против корупције такође никад није добио повратне информације од владе на извештаје које је достављао, а буџет им се смањује сваке године. Док је за њих 2003. било издвојено 30 милиона динара, за ову годину влада је за Савет определила 13 милиона. Поред тога, Савет је формиран као саветодавно тело владе, без овлашћења за предузимање одређених мера, и без надлежности да дође до потребних докумената, тако да је председници Савета Верици Бараћ остало да се против корупције бори углавном бројним иступима у јавности, што се до сада очигледно показало као недовољно.

## Игра без граница

У оваквим условима корупција у Србији је цветала, а повремене акције и хапшења бројних криминалних група нису међутим задирале у системске оквире корупције. Србија се међутим сада нашла у ситуацији да ризикује подношење негативног извештаја ГРЕКО и евентуалне санкције Савета Европе, што би за садашњу проевропску власт свакако био тежак ударац.

Као реакција на замерке ГРЕКО и европске комисије, у Скупштини Србије су недавно усвојени, или се припремају закони који би требало да елиминишу недостатке садашњег законодавства. Према препоруци ГРЕКО, усвојен је Закон о одговорности правних лица за кривична дела, а у припреми је и нови Закон о јавним набавкама и Закон о заштити конкуренције. Нови Закон о спречавању прања новца је предат скупштини на хитно усвајање. На усвајање и пет важних правосудних закона, док би ефикасну борбу против корупције требало да омогући и примена Законика о кривичном поступку, који предвиђа велика и јака овлашћења за полицију, тужилаштво и државне органе који се буду бавили борбом против корупције.

Ипак, доношење закона до сада није представљало већи проблем, али је кључно питање да ли ће бити ефикасно санкционисано њихово кршење, обзиром на хаотично стање у домаћем правосудју, које доводи до веома дугих процедура и ниског броја пресуда у случајевима корупције. [5](#) Влада Србије најавила је реформу правосудја али је она критикована не само од домаћих већ и од стране европских установа. У извештају Комисије ЕУ се каже да ни предстојећа реформа не гарантује независност, одговорност и ефикасност правосудног система. Такође се наводи да и даље постоји тежња да се очува утицај политичких партија на судове, а да нема гаранција да ће тужиоци, чија је улога кључна у борби против криминала и корупције, бити независни у свом раду.

Поред реформе правосудја, Влада Србије такође најављује да ће борба против корупције бити малте не решена Законом о Агенцији за борбу против корупције, који је недавно усвојен, а чије спровођење треба да започне 1. јануара 2010 године. Према плану Владе, Агенција за борбу против корупције би требала да покрије широк спектар области и добије широке надлежности. Најважније надлежности Агенције биће решавање питања сукоба интереса, вођење регистра функционера и њихове имовине, контрола финансирања политичких странака и међународна сарадња у борби против корупције. Агенција ће вршити контролу примене прописа о финансирању странака, чиме ће преузети и надлежности Републичке изборне комисије и Одобра за финансирање Скупштине Србије, а њен рад означиће крај Савета за борбу против корупције и Одбора за решавање сукоба интереса. Агенцији ће такође бити поверен задатак надзора примене Стратегије за борбу против корупције и њеног Акционог плана. Агенција ће бити одговорна Народној скупштини којој ће подносити годишњи

извештај. Рад агенције је донекле искомпликован именовањем њеног управног одбора, кога чини девет чланова које предлажу различите институције. [6](#) Управни одбор потом треба да изабере директора Агенције, који ће бити кључна личност ове институције, и кључна личност у борби против корупције.

Агенција је амбициозно замишљена као моћна институција са бројним кадром, али овакав начин организације такође је наишао на критике. Међутим, много озбиљније критике упућене су на поједина законска решења. У Експертиси нацрта Закона о агенцији за борбу против корупције, који је дао Генерални директорат за људска права и правна питања Савета Европе, наводи се, између осталог, да је потребно допунити поједина решења, или извршити системске промене. Према експертиси, постојећа решења не утврђују довољно самосталан и независан положај Агенције, контрола финансирања политичких странака остаје непотпуна, а нису довољно прецизирана ограничења приликом преласка функционера у приватни сектор. У експертиси се такође наводи да је од изузетне важности да се створе услови за стварно независан рад тог органа, док је од исте важности именовање директора, који никако не би смео да дође у недозвољени однос зависности према било коме. Закључак

Делатност директора Агенције ће се бити од суштинског значаја за успех Агенције у борби против корупције, али је на жалост и у овом случају остављена могућност за различите утицаје и контролу ове институције. Поред тога, постоји могућност и да Агенција не почне са радом почетком 2010, када је планирано, због предвиђене дуготрајне процедуре избора њеног Управног одбора, директора, доношења потребних подзаконских аката и запошљавања потребног особља. У међувремену би, почетком 2010. Одбор за решавање сукоба интереса требао да престане са радом, тако да се може десити да настане вакуум у коме неће бити релевантне институције која би се борила против корупције. Чак и у најбољем сценарију, ако Агенција започне са радом, њен директор буде јака и независна личност, изврши се реформа правосуђа а Државна ревизорска установа почне контролу буџета, у Србији ће се приватизација и остали велики транзициони послови завршити. Грађанима Србије неће много значити то што ће добити добре законе и институције у тренутку када је подељено све што је имало да се подели.

1. <http://www.srbija.gov.rs/vesti/specijal.php?id=94389> - ГРЕКО је специјална комисија Савета Европе која шаље препоруке земљама са великим степеном корупције, којима се власти упозоравају на мере које поводом тога треба предузети. Према рапорту ГРЕКО, Србија је задовољавајуће применила или је на задовољавајући начин реаговала на препоруке у области реформе правосуђа, у циљу повећања независности и

непристрасности судија и тужилаца, као и у циљу повећања поверења јавности у правосудне институције. (треба напоменути да је у бројним областима за које је дата позитивна оцена, попут реформе судства, она дата за учињене мере у правцу решавања појединих проблема, али не и због њиховог дефинитивног решавања). Према извештају, „значајни кораци“ су такође направљени у правцу промовисања специјализованих тела за спровођење закона у борби против корупције (нпр. оснивање специјализованих одељења тужилаштва за борбу против корупције на централном и регионалним нивоима, циљана обука, итд). Такође су примећене иницијативе у циљу повећања транспарентности рада јавне управе.

[  
^  
\_]  
]

2. Члан 2. став 2. и 3. овог закона наводи да се сукоб интереса судија Уставног суда, судија за прекршаје, јавних тужилаца, њихових заменика, као и „функционера именованих у органе установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град и град Београд уређује посебним законима

[  
^  
\_]  
]

3. Интересантно је напоменути да је овај Закон толико лоше написан да не само да није спречио прање новца, већ је довео до тога да је Србија дошла у опасност да буде избачена из међународних организација које се баве овом области. Према извештају Комисије ЕУ, прање новца још увек представља озбиљан проблем, а припреме у овој области се и даље налазе у почетној фази.. Кривичне истраге у случајевима прања новца имале су врло ограничен успех, пошто полицији и државном тужилаштву недостају капацитет и експертизе како би адекватно деловале по извештајима у вези са сумњивим трансакцијама.

[  
^  
\_]  
]

4. Закон о финансирању странака на пример, донет да би се спречила спрега капитала и политике, није спречио нелегално финансирање. Према извештају Комисије ЕУ, већина политичких странака није откривала комплетне информације о својим финансијама, док надлежни надзорни орган није поседовао довољно капацитета и стручности да процени тачност обезбеђених изјава.

[  
^  
\_]  
]

5. Према извештају Комисије ЕУ, судови и административна тела немају довољно техничких капацитета и кадрова за обављање својих активности на прави начин и довољно брзо, док су капацитети законских извршних тела за истраживање случаја корупције тренутно ограничени.

[  
^  
\_]  
]

]

6. Девет чланова Управног одбора Агенције за борбу против корупције треба да буду предложени од стране следећих тела: Административни одбор Народне скупштине, Председник Републике, Влада, Врховни касациони суд, Државна ревизорска институција, Омбудсман и Повереник за информације од јавног значаја (путем заједничког договора), Социјално-економски савет, Адвокатска комора Србије, Удружења новинара Републике Србије (путем заједничког договора). Избор Управног одбора треба да спроведе Народна скупштина

[  
[^](#)  
\_

]