

Centar za liberalno–demokratske studije

IZVEŠTAJ O PROCENI KORUPCIJE: SRBIJA

SADRŽAJ

UVOD.....	4
POGLAVLJE I - NIVOI KORUPCIJE.....	5
1.1. Uvod.....	5
1.2. Iskustvo u vezi sa korupcijom.....	7
1.3. Stavovi o korupciji.....	10
1.4. Percepcija korupcije.....	12
1.5. Percepcija o uspešnosti odgovora politike na korupciju.....	14
POGLAVLJE II - ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA I REGULATORNO OKRUŽENJE.....	15
2.1. Nacrt trenutno važećih nacionalnih strategija i akcionih planova.....	15
2.2. Promene nacionalne antikorupcijske politike u protekle tri godine.....	17
2.3. Procena regulatornog okruženja za borbu protiv korupcije.....	17
2.3.1 Antikorupcijske zakonske odredbe.....	17
2.3.2 Krivično pravo i postupak.....	18
2.3.3. Povezana krivična dela.....	18
2.4. Drugi zakoni čija je svrha borba protiv korupcije.....	18
2.4.1. Odredbe koje se tiču sukoba interesa.....	18
2.4.2. Zaštita uzbunjivača.....	19
POGLAVLJE III - INSTITUCIONALNA PRAKSA I PRIMENA ZAKONA.....	20
3.1. Specijalizovane institucije za borbu protiv korupcije u izvršnoj vlasti.....	20
3.2. Mehanizmi za borbu protiv korupcije u zakonodavstvu.....	20
3.3. Ostali organi kontrole na nacionalnom nivou.....	21
3.3.1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.....	21
3.3.2. Zakon protiv pranja novca.....	22
3.3.3. Državna revizorska institucija.....	22
3.3.4. Javna uprava.....	22
3.3.5. Agencija za borbu protiv korupcije.....	23
3.3.6. Sprovođenje zakona.....	23
POGLAVLJE IV - PRAVOSUĐE I BORBA PROTIV KORUPCIJE.....	25

4.1. Organizacija sudova.....	25
4.2. Organizacija tužilaca.....	25
4.3. Poslovanje pravosuđa.....	26
4.4. Statistika o korupciji.....	26
4.5. Preporuke.....	28
POGLAVLJE V- KORUPCIJA I PRIVREDA.....	29
5.1. Uticaj korupcije vlasti na poslovno okruženje i privredni razvoj.....	29
5.2. Vladina budžetska potrošnja i redistribucija.....	30
5.3. Javne nabavke i korupcija.....	31
5.4. Rad javne kontrole i tela za kontrolu poštovanja javnih propisa.....	31
5.5. Preporuke.....	33
POGLAVLJE VI: CIVILNO DRUŠTVO I	
BORBA PROTIV KORUPCIJE.....	35
6.1. Pregled sektora.....	35
6.2. Glavni akteri.....	36
6.3. Procena.....	36
POGLAVLJE VII - MEĐUNARODNI ASPEKTI	
BORBE PROTIV KORUPCIJE.....	39
7.1. Pregled formalne ispunjenosti međunarodnih standarda.....	39
7.2. Međunarodna saradnja u borbi protiv korupcije.....	40
7.3. Budući neophodni standardi i aktivnosti.....	40
7.4. Pridruživanje EU i korupcija.....	41

UVOD

Izveštaj koji je pred vama, deo je regionalnog napora mreže SELDI u analizi korupcije u jugoistočnoj Evropi. Glavni cilj ovog izveštaja je analiza fenomena korupcije u Srbiji, kao i vladine antikorupcijske politike tokom poslednjih godina. Ideja je bila da se proceni dinamika kako korupcije, tako i borbe protiv korupcije, ali i efikasnost sprovedenih mera. S obzirom da je ovo istraživanje deo regionalnog istraživačkog poduhvata, ono predstavlja doprinos Regionalnom izvještaju (RAR) koji će omogućiti detaljno poređenje između zemalja u regionu.

Osim toga, ovaj izveštaj predstavlja nastavak istraživanja fenomena korupcije od strane CLDS, uzevši u obzir da je CLDS u poslednjih 15 godina objavio nekoliko studija u vezi sa korupcijom, počevši od studije “Korupcija u Srbiji” (2001), nakon čega su usledile “Korupcija na carini” (2002) , “Korupcija u pravosuđu” (2004) i “Korupcija u Srbiji : Pet godina kasnije” (2007).

Istraživanjem je utvrđeno da je korupcija i dalje rasprostranjena i opasna pojava u Srbiji. Stručna i opšta javnost smatraju je jednim od najvažnijih problema, a postala je i jedno od ključnih političkih pitanja u zemlji. Iako aktuelna vlada, svoju značajnu parlamentarnu većinu u velikoj meri duguje svojim predizbornim antikorupcijskim obećanjima, unapređenje zakonskog okvira i sprovođenje antikorupcijskih zakona, i dalje se, odvija izuzetno sporo.

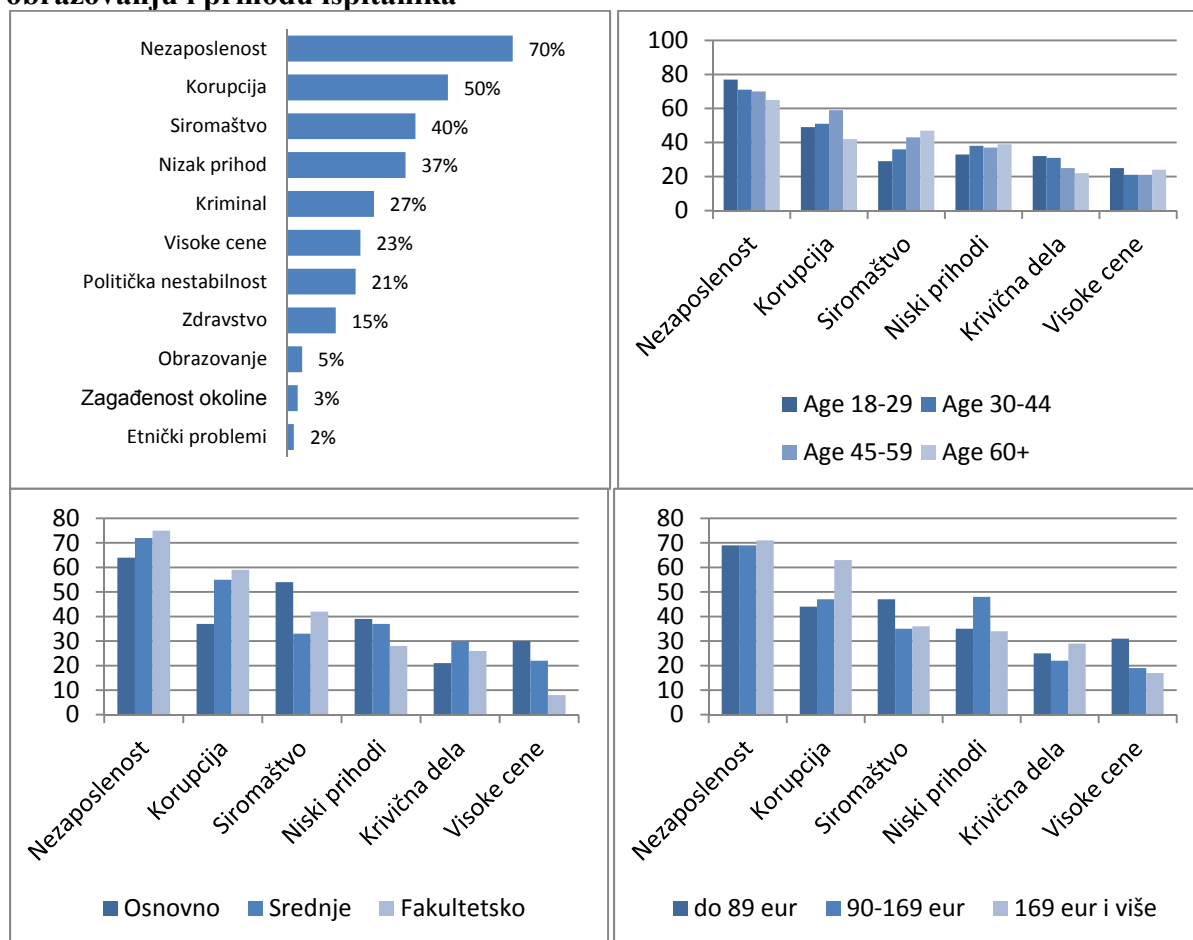
POGLAVLJE I - NIVOI KORUPCIJE

1.1. Uvod

Kao i u čitavom regionu, korupcija u Srbiji smatra se jednim od tri najveća problema. Polovina srpskog stanovništva svrstava korupciju među tri najveća društvena problema. Postoje neke varijacije kada je u pitanju starost stanovništva (gotovo 60 % ispitanika starosne grupe 45-59 godina korupciju vidi kao problem, dok je kod ispitanika starijih od 60 godina tako vidi samo 42%), ali postoji visoka varijacija kada je u pitanju obrazovanje i prihod. Naime, u najobrazovanijoj grupi ispitanika (osobe sa visokom stručnom spremom), skoro 60% njih korupciju vidi kao glavni problem, dok je tako vidi samo 37% ispitanika koji imaju samo osnovno obrazovanje.

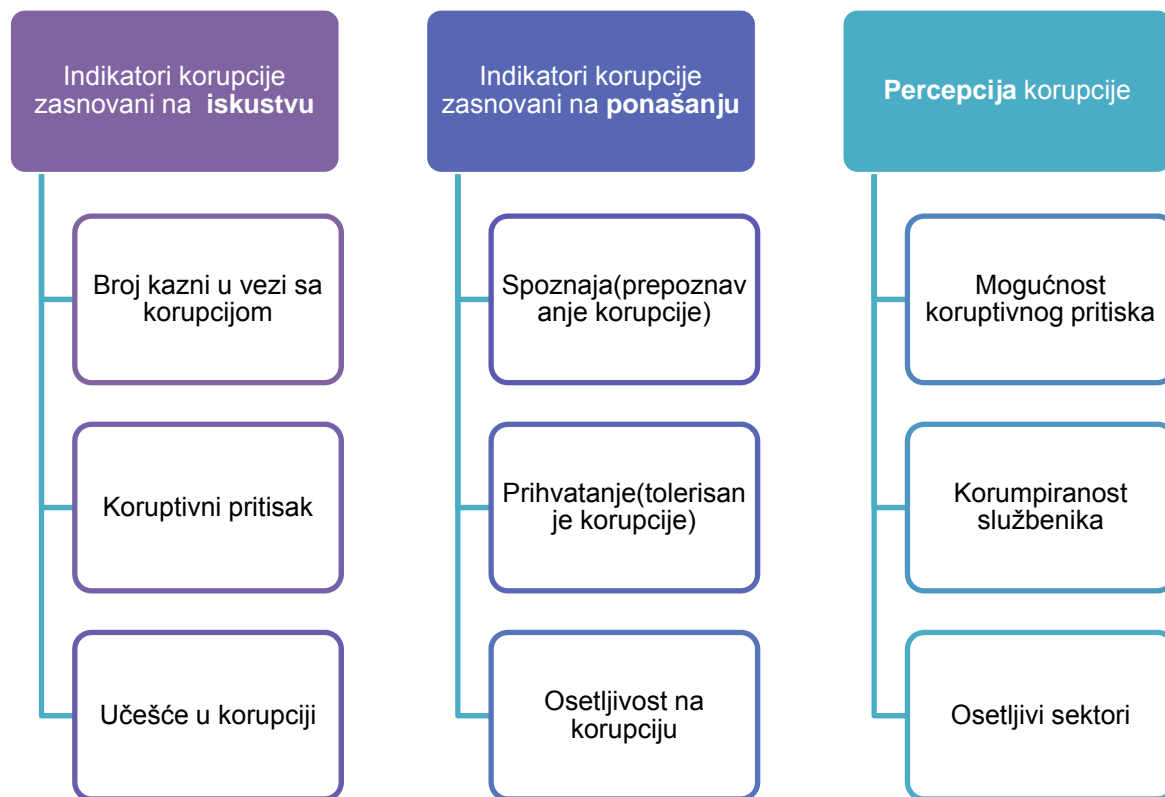
Slični rezultati se mogu uočiti i kada je u pitanju prihod - kod najsiromašnijeg dela stanovništva (sa prihodom po članu domaćinstva ispod 89 evra) svega 44% ispitanika vidi korupciju kao veliki problem, dok je kod najbogatijeg dela stanovništva (sa prihodom domaćinstva po članu većim od 169 evra) taj udeo 63%. Međutim, čak i za najsiromašnije i najmanje obrazovano stanovništvo, korupcija je i dalje među tri najveća problema (posle nezaposlenosti i siromaštva).

Grafikon 1: Distribucija tri najveća društvena problema ukupno, prema starosti, obrazovanju i prihodu ispitanika



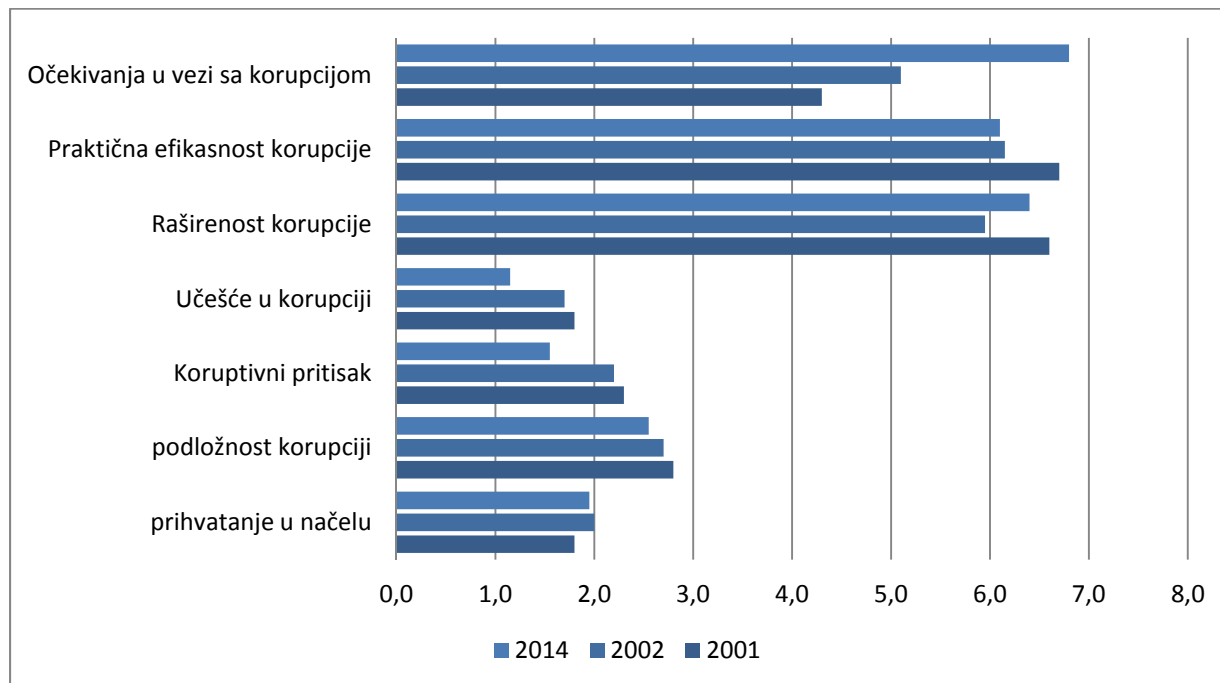
U cilju sistematizacije rezultata istraživanja, razvijeni su pokazatelji koji su prikazani u narednoj tabeli:

Tabela 1.1.2: Najvažniji pokazatelji procene korupcije iz S



Naredni grafikon prikazuje poređenje sedam navedenih pokazatelja za godine 2001. i 2002. (predhodna istraživanja u kojima je korišćena ista metodologija) i za 2014. godinu

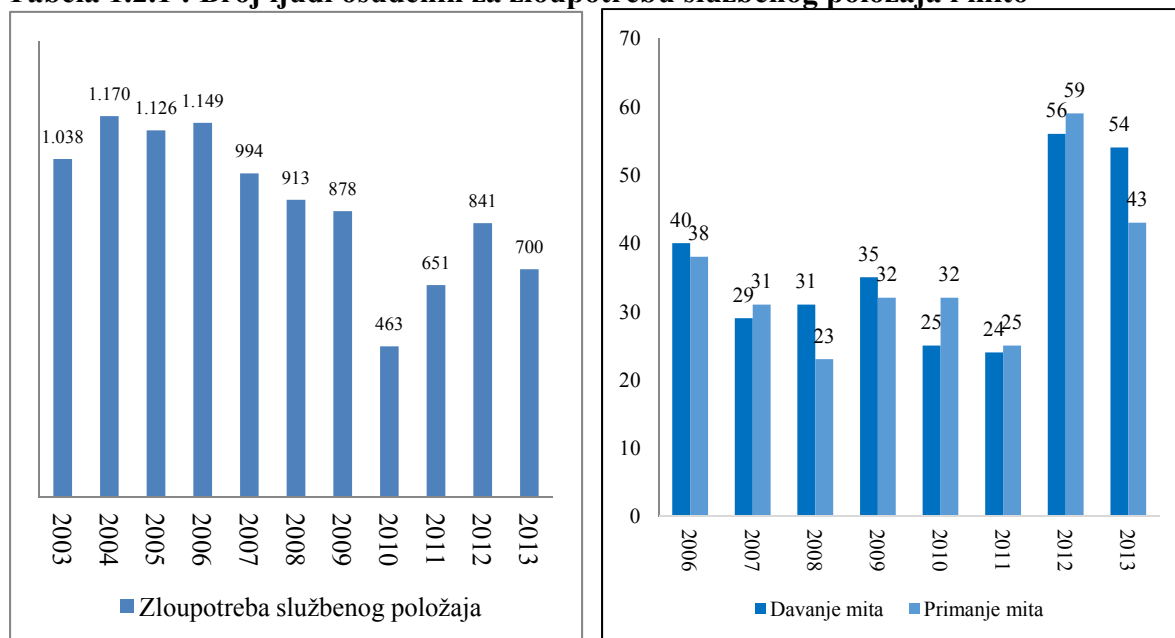
Tabela 1.1.3: Rezime rezultata istraživanja



1.2. Iskustvo u vezi sa korupcijom

2012. i 2013. godini.

Tabela 1.2.1 : Broj ljudi osuđenih za zloupotrebu službenog položaja i mito

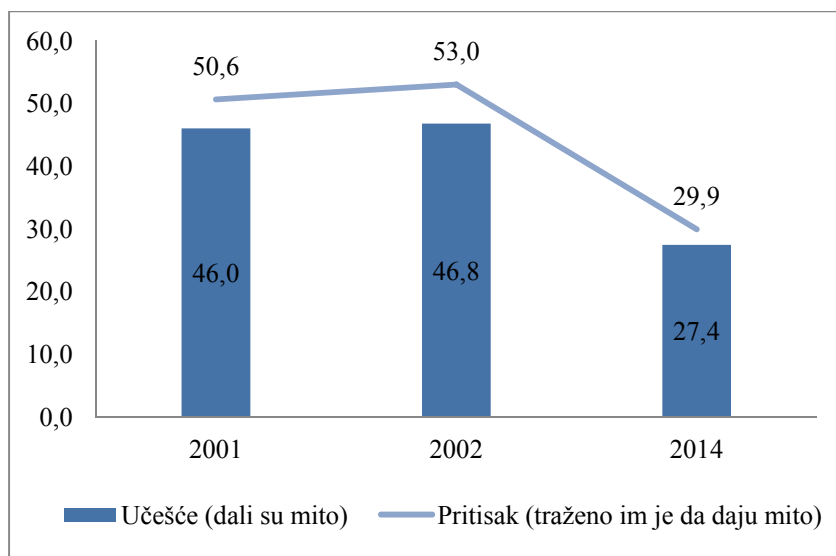


Izvor: Republički zavod za statistiku Republike Srbije

Značajan napredak ostvaren je u pogledu stvarne viktimizacije, u smislu da su smanjeni i koruptivni pritisak i učešće u korupciji. Ali razlog ovog smanjenja donekle je zbunjujuć. Naime, kao što se može videti u grafikonima koji slede, zabeleženo je značajno manje odgovora "Iskusio/la sam pritisak korupcije" i „Dao/la sam mito", ali se gotovo svo ovo smanjenje može pripisati značajnom povećanju odgovora "Bez kontakta sa upravom", a ne smanjivanju broja odgovora "Bez koruptivnog pritisa", i smanjenom broju odgovora "Nisam dao/la mito".

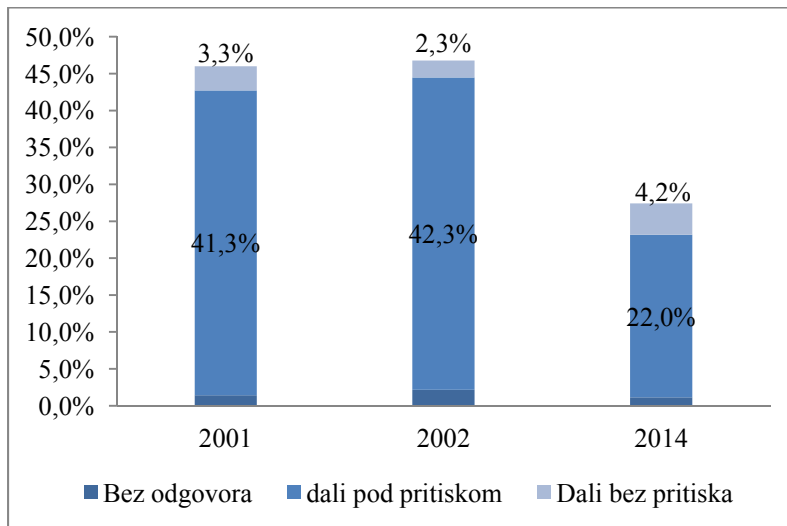
Dakle, generalno, može se reći da je gotovo celokupno smanjenje viktimizacije rezultat manjeg kontakta sa upravom (koji bi se možda mogao nazvati i "liberalizacija") a ne rezultat manje pojave korupcije u slučajevima kada građani moraju sa upravom da stupe u kontakt.

Tabela 1.2.2: Koruptivni pritisak i učešće u korupciji (% stanovništva 18+ od koga je traženo i koji je dao mito (novac, uslugu, poklon) 2014. u odnosu na 2001 i 2002. godinu)



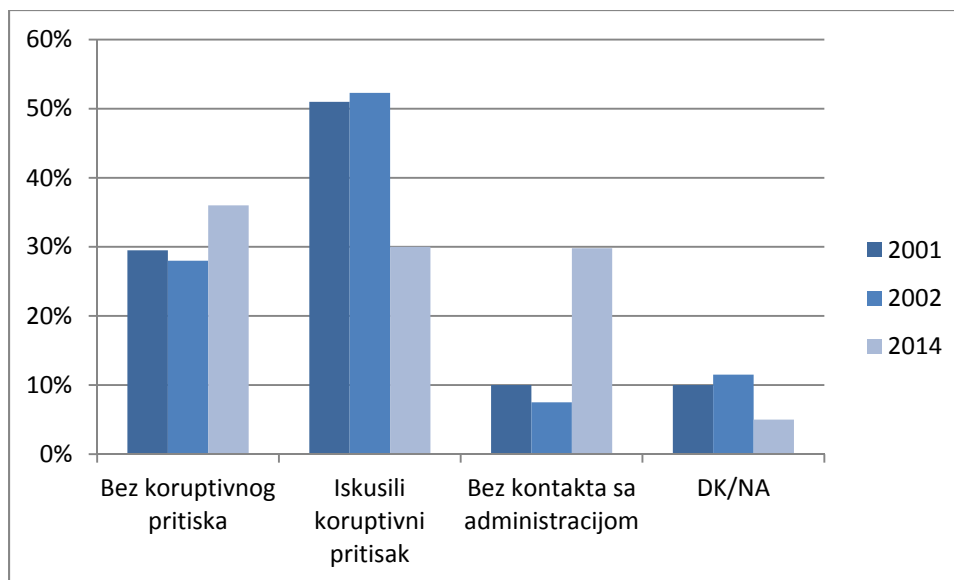
Izvor: SELDI Corruption Monitoring System

Tabela 1.2.3: Učešće u korupciji sa ili bez postojanja koruptivnog pritiska (% stanovništva 18+, koji su dali mito sa ili bez postojanja koruptivnog pritiska)



Source: SELDI Corruption Monitoring System

Tabela 1.2.4: Koruptivni pritisak i kontakt sa administracijom

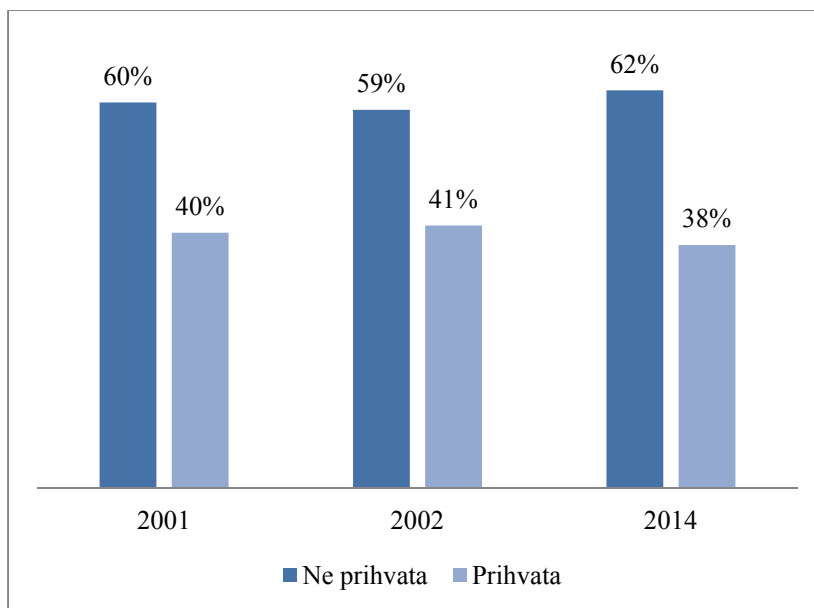


Source: SELDI Corruption Monitoring System

1.3. Stavovi o korupciji

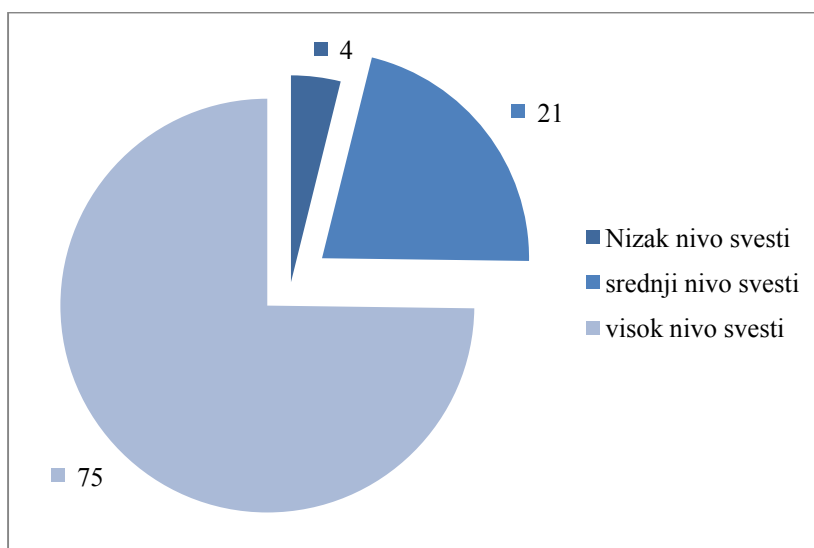
Napredak, prema indikatorima, u vezi sa *Stavovima protiv korupcije (Prihvatljivosti korupcije u načelu i Podložnost korupciji)*, bio je veoma razočaravajuće skroman u poslednjih 14 godina .

Tabela 1.3.1: Prihvatanje korupcije (% stanovništva 18+, koji prihvataju ili ne prihvataju različite oblike koruptivnog ponašanja)



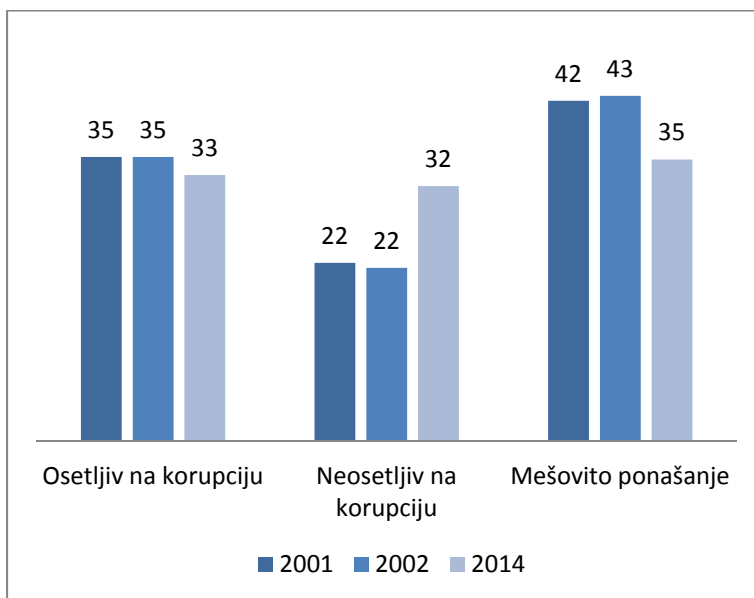
Source: SELDI Corruption Monitoring System

Tabela 1.3.2: Nivo svesti (prepoznavanje) o najčešćim oblicima korupcije (2014) (% stanovništva 18+ koji prepoznaje najčešće oblike korupcije - sve (visoko), mnoge (srednje) i nekoliko (nisko))



Izvor: SELDI Corruption Monitoring System

Tabela 1.3.3: Osetljivost na korupciju (% stanovništva 18+ koji bi kao građanin i/ili javni službenikn dao i/ ili primio mito)

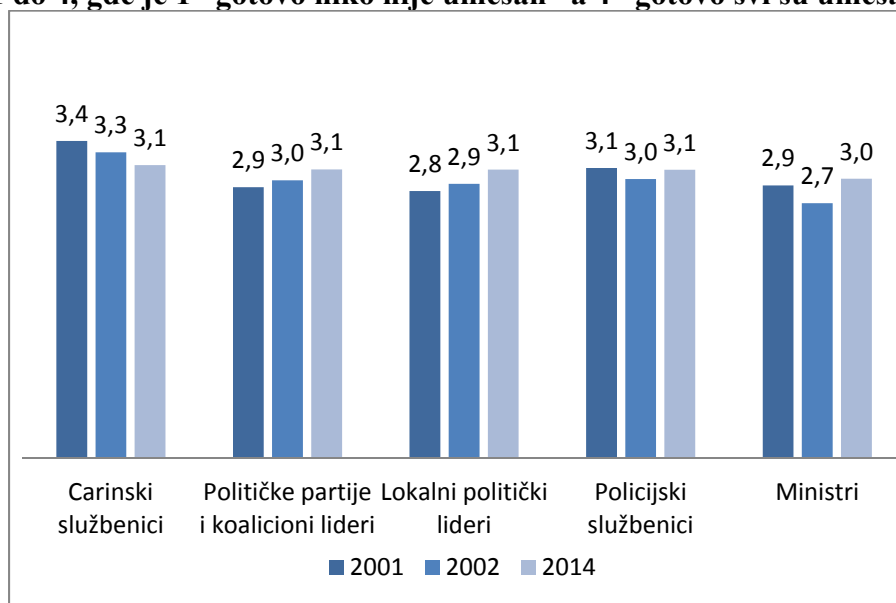


Izvor: SELDI Corruption Monitoring System

1.4. Percepcija korupcije

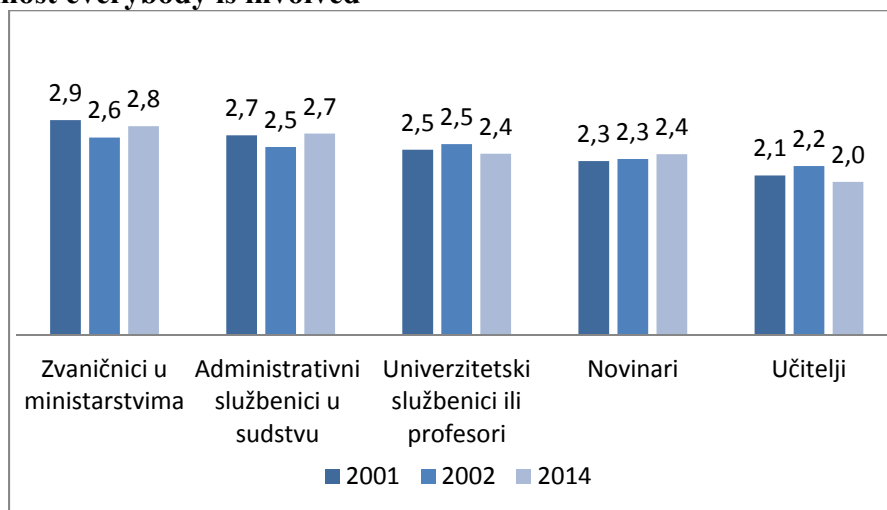
Sledeći grafik prikazuje rangiranje najkorumpiranijih zanimanja, sa stanovišta srpske stanovništva obuhvaćenog istraživanjem. Listom dominiraju državni službenici (policija i carinici), političari (lokalnim politički lideri, stranački lideri, članovi parlamenta, ministri). Članovi privatnog sektora (poslovni ljudi, lideri NVO, bankari) su nešto povoljnije rangirani. Najmanje korumpiranom profesijom smatraju se nastavnici.

Tabela 1.4.1: Percepcija korumpiranosti javnih zvaničnika – Najkorumpiraniji zvaničnici na skali od 1 do 4, gde je 1 “gotovo niko nije umešan” a 4 “gotovo svi su umešani”



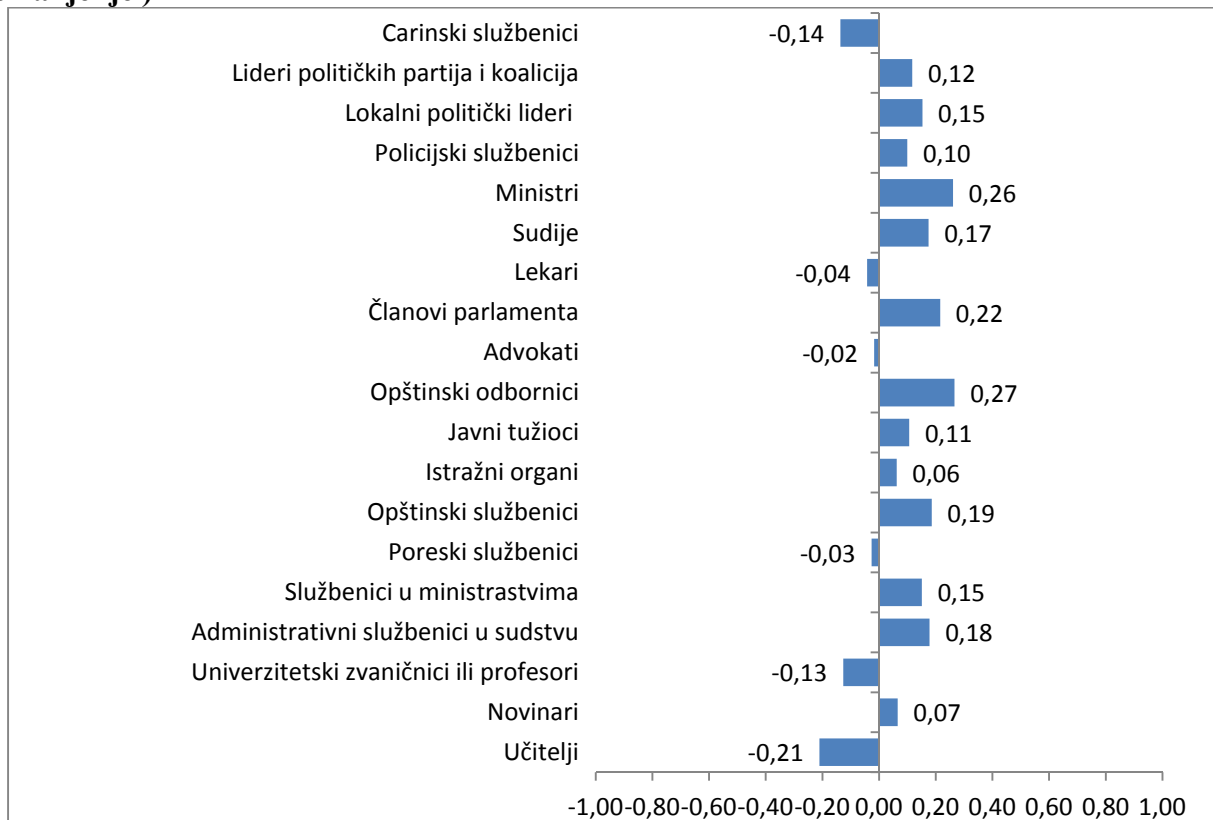
Izvor: SELDI Corruption Monitoring System

Tabela 1.4.2: Perceptions of corruptness of public officials – least corrupted Officials perceived as least corrupted on a scale from 1 to 4, where 1 is "Almost noone is involved" and 4 is "Almost everybody is involved"



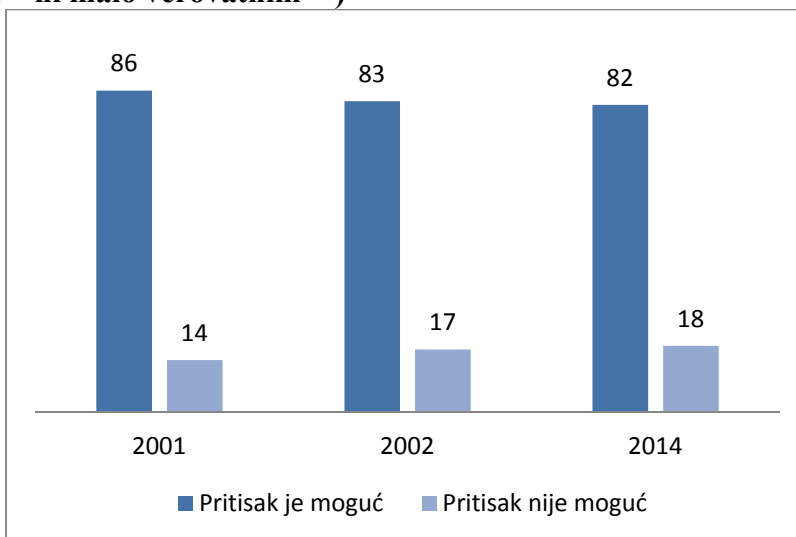
Izvor: SELDI Corruption Monitoring System

Tabela 1.4.3: Percepcija korumpiranosti javnih službenika– Promena u percepciji između 2002. i 2014. godine (pozitivne vrednosti predstavljaju povećanje korupcije , negativna - smanjenje)



Izvor: SELDI Corruption Monitoring System

Tabela 1.4.4: Percepcije verovatnoće postojanja koruptivnog pritiska (% Stanovništva 18+ smatra koruptivni pritisak "vrlo verovatnim " i " verovatnim" nasuprot " malo verovatnim " i " ni malo verovatnim ")

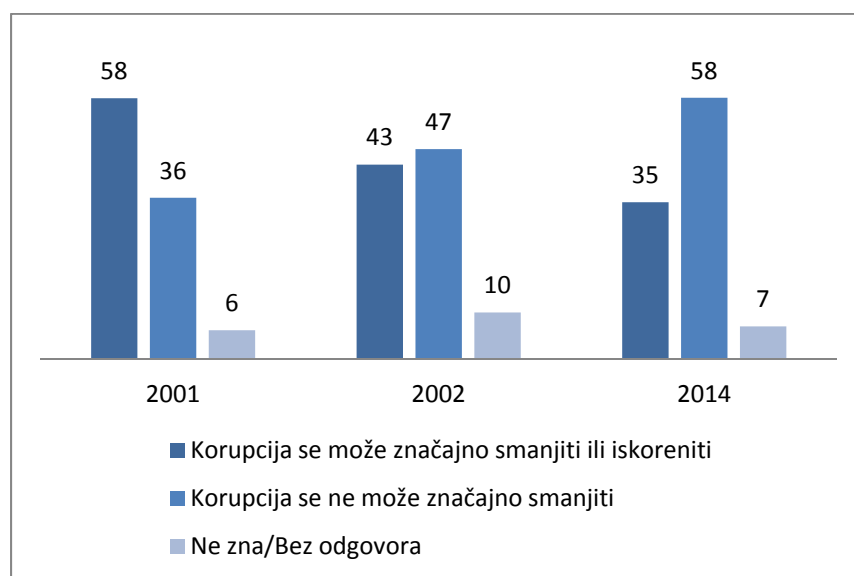


Izvor: SELDI Corruption Monitoring System

1.5. Percepcija o uspešnosti odgovora politike na korupciju

Došlo je do značajnog pogoršanja u percepciji uspešnosti u borbi protiv korupcije. Optimizam iz ranih 2000-tih je uglavnom nestao.

Tabela 1.5.1: Percepcija o uspešnosti odgovora politike na korupciju (%)



Izvor: SELDI Corruption Monitoring System

POGLAVLJE II - ANTIKORUPCIJSKA POLITIKA I REGULATORNO OKRUŽENJE

2.1 Načrt trenutno važećih nacionalnih strategija i akcionih planova

Nova Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije usvojena je u julu 2013. godine, za period 2013. – 2018. Akcioni plan usvojen je u avgustu 2013. Cilj Strategije je smanjenje korupcije na najniži mogući nivo, imajući u vidu da je korupcija "prepreka ekonomskom, socijalnom i demokratskom razvoju Republike Srbije". U Strategiji se navode sledeći opšti principi:

- **Princip vladavine prava** - garancija zakonitosti postupanja, jednakosti pred zakonom i prava svih građana na pravni lek.
- **Princip "nulte tolerancije" prema korupciji** – neselektivna i nepristrasna primena zakona za sve oblike korupcije.
- **Princip odgovornosti** - obaveza da se preuzme puna odgovornost za kreiranje javnih politika i njihovo efikasno sprovođenje, uključujući i sprovođenje ove strategije i akcionog plana.
- **Princip univerzalnosti primene zakonskih mera i saradnje između javnih institucija** - dužnost da se mere primenjuju sveobuhvatno i dosledno u svim oblastima, uz saradnju i razmenu iskustava, kao i usklađivanje postupaka između svih relevantnih subjekata, na svim nivoima, sa uspostavljenom dobrom praksom.
- **Princip efikasnosti** - dužnost svih institucija da redovno sprovode antikorupcijske mere, u okviru svojih ovlašćenja, i da obavljaju kontinuiranu obuku u cilju poboljšanja efikasnosti u borbi protiv korupcije.
- **Princip transparentnosti** - garancija transparentnosti u procesu donošenja i sprovođenja odluka, kao i omogućavanje građanima da pristupe informacijama, u skladu sa zakonom.

Prema Strategiji, oblasti u kojima je reforma najpotrebnija su:

- a) Političke aktivnosti**
 - finansiranje političkih partija
 - učešće organizacija civilnog društva u procesima razvoja politika
- b) Javne finansije**
 - reforma poreske i carinske administracije
 - transparentnost javnih finansija
 - unapređenje procesa javnih nabavki
 - unapređenje procesa kontrole i revizije
- c) Privatizacija i javno-privatna partnerstva**
 - smanjenje rizika od korupcije u slučajevima privatizacije i koncesije
- d) Pravosuđe**
 - obezbeđivanje nezavisnosti, samostalnosti i transparentnost pravosuđa u pogledu budžetskih ovlašćenja

- unapređenje procesa selekcije, promocije i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija
 - unapređenje krivičnog prava i njihova harmonizacija sa međunarodnim standardima
 - unapređenje komunikacije i koordinacije između ključnih aktera, i sl.
- e) **Policija**
- unapređenje policijskih kapaciteta potrebnih za vođenje istraga o krivičnim delima u vezi sa korupcijom
 - jačanje integriteta i mehanizama unutrašnje kontrole u cilju borbe protiv korupcije unutar policije
- f) **Prostorno planiranje i urbani razvoj**
- unapređenje katastra nepokretnosti
 - pojednostavljenje procedura i uvođenje “jedno-šalterskog” sistema prilikom izdavanja građevinskih dozvola
 - obezbeđivanje transparentnosti u procesu donošenja prostornih i urbanističkih planova na svim nivoima vlasti
- g) **Sistem zdravstvene zaštite**
- unapređenje pravnog okvira
 - utvrđivanje efikasnih mehanizama za obezbeđivanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti
 - obezbeđivanje transparentnog informacionog sistema
- h) **Obrazovanje i sport**
- promena pravnog okvira koji se odnosi na imenovanje, položaj i ovlašćenja direktora osnovnih i srednjih škola, kao i dekana fakulteta
 - obezbeđivanje transparentnosti procedura registracije, ispitivanja, ocenjivanja i vrednovanja znanja u svim akademskim institucijama
 - unapređenje procesa akreditacije
 - obezbeđivanje transparentnosti sportskog finansiranja i vlasničke strukture sportskih klubova i udruženja
- i) **Mediji**
- (transparentnost vlasništva, finansiranje medija i uređivačka politika)

Za svaku od ovih oblasti, Strategija daje analizu situacije i daje manje ili više opšte preporuke. Da bi se precizirale preporuke i mere, pored Strategije, Ministarstvo pravde je pripremlilo i prilično detaljan Akcioni plan. Akcioni plan Vlada Republike Srbije usvojila je u avgustu 2013. godine. Praćenje implementacije Strategije je odgovornost Agencije za borbu protiv korupcije.

2.2. Promene nacionalne antikorupcijske politike u protekle tri godine

Pored usvajanja nove nacionalne Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana, Vlada koja je došla na vlast sredinom 2012., i Vlada koja je na vlasti od aprila 2014., označile su borbu protiv korupcije kao jedan od svojih prioriteta.

Do sada je uhapšeno i optuženo nekoliko izuzetno uticajnih ljudi (tri bivša ministara, nekoliko velikih biznismena, i desetine drugih zvaničnika), a nekoliko suđenja je tek počelo i opšti je utisak da:

- Procesima uglavnom upravljaju političari na visokom nivou, dok zvanične institucije države (policija, tužilaštvo, sudovi) igraju uglavnom sporednu ulogu.
- Odavanje informacija medijima o tome kako se proces odvija ozbiljno podriiva kredibilitet procesa i daje za pravo opozicionim partijama da tvrde da su procesi politički motivisani.
- Pravni okvir za bavljenje pitanjima korupcije je zastareo s obzirom da je veći deo "privrednog kriminala" regulisan kao u doba socijalizma.
- Većina slučajeva "korupcije na visokom nivou", se ne odnosi ns krivično delo korupcije, već pre svega na druga krivična dela (utaja poreza, zloupotreba službenog položaja, itd).

2.3. Procena regulatornog okruženja za borbu protiv korupcije

2.3.1 Antikorupcijske zakonske odredbe

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije usvojen je 2008. godine, sa osnovnom idejom da se formira nova institucija koja bi se bavila pitanjima korupcije na sveobuhvatan način. Osnivanje specijalizovane institucije predviđeno je prethodnom antikorupcijskom strategijom (koja je usvojena 2005. godine), sa ciljem da:

- a) prati sprovođenje Strategije i Akcionog plana
- b) koordinira aktivnosti javnih institucija u borbi protiv korupcije
- c) sprovodi procedure vezane za kontrolu sukoba interesa
- d) kontroliše izvršavanje pravila koja se odnose na političke partije i finansiranje političkih kampanja
- e) prati rad drugih državnih institucija direktno zaduženih za antikorupcijske aktivnosti
- f) izrađuje planove integriteta u javnom i privatnom sektoru
- g) inicira zakonodavne promene
- h) periodično podnosi izveštaje parlamentu
- i) uspostavlja saradnju u borbi protiv korupcije na međunarodnom i regionalnom nivou

Agencija je praktično počela sa radom 2009, kada je izabran Savet Agencije.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije za ovu nezavisnu javnu instituciju predviđen je širok opseg nadležnosti, od kojih je veliki broj preventivnog karaktera. Preventivne aktivnosti podrazumevaju identifikaciju prilika i situacija koje se smatraju podsticajnim za nastanak koruptivnog ponašanja, kao i projektovanje i uspostavljanje mehanizama usmerenih na otklanjanje uslova za nastanak korupcije pre nego što oni zaista dovedu do neke koruptivne radnje.

2.3.2 Krivično pravo i postupak

Korupcija je u Srbiji krivično delo, kao što su i trgovina uticajem i neke druge aktivnosti:

- a) Trgovina uticajem, što je propisano Krivičnim zakonom (član 366)
- b) Traženje i primanje mita, što je propisano Krivičnim zakonom (član 367)
- c) Mito (član 368)
- d) Zloupotreba u procesu javnih nabavki (član 234a)

2.3.3. Povezana krivična dela

Postoji nekoliko drugih krivičnih dela, definisanih Krivičnim zakonom koja se, strogo govoreći, ne smatraju korupcijom, ali su sa njom tesno povezana, i najčešće su slučajevi korupcije u stvari povezani sa nekom od ovih odredbi:

- a) Zloupotreba položaja odgovornog lica (član 234)
- b) Prouzrokovanje stečaja (član 235)
- c) Prouzrokovanje lažnog stečaja (član 236)
- d) Zloupotreba službenog položaja (član 238)

2.4 Drugi zakoni čija je svrha borba protiv korupcije

2.4.1. Odredbe koje se tiču sukoba interesa

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije sadrži odredbe koje se tiču sukoba interesa, čija je suština ograničavanje mogućnosti javnih funkcionera da stave svoj privatni interes iznad opšteg interesa prilikom donošenja odluka.

Iako, strogo gledano, borba protiv korupcije nije osnovna svrha ovih odredbi, već borba protiv pronevera i pristrasnog odlučivanja, ipak ove odredbe sprečavaju neke mehanizme korupcije.

Što se sveobuhvatnosti zakona tiče, čini se da je njime pokriven veoma veliki broj javnih funkcionera. To je, u jednu ruku, zapravo nedostatak ovog zakona. Broj javnih funkcionera u smislu ovog zakona svakako je previsok, pa Agencija za borbu protiv korupcije mora da usmeri veliki deo svojih resursa u kreiranje i održavanje baze podataka o javnim funkcionerima. S druge strane, neki donosioci odluka nisu obuhvaćeni ovim zakonom, kao što su savetnici premijera i zamenika premijera, kao i savetnici ministara.

Zakon takođe zabranjuje javnim funkcionerima da imaju upravljačka prava u privrednim društvima, odnosno moraju privremeno privremeno ova prava, za vreme trajanja mandata, da prenesu na lice koje nije povezano lice. Slično tome, propisano je i da javni funkcioneri ne smeju biti članovi rukovodstava javnih preduzeća, bez saglasnosti Agencije.

2.4.2 . Zaštita uzbunjivača

U novembru 2014. godine usvojen je Zakon o zaštiti uzbunjivača. Zakon definiše uzbunjivače kao pojedince koji " uzbunjuju " u vezi sa svojom delatnošću , ali i u vezi sa politikom zapošljavanja , pružanja usluga , ili drugih mogućih zloupotreba. Ove osobe su zaštićene od otpuštanja ili drugih eventualnih zloupotreba .

Ipak , kako je Zakon tek nedavno usvojen, još uvek je rano za procenu jačina pravne zaštite u praksi.

POGLAVLJE III - INSTITUCIONALNA PRAKSA I PRIMENA ZAKONA

3.1. Specijalizovane institucije za borbu protiv korupcije u izvršnoj vlasti

Agencija za borbu protiv korupcije osnovana je u skladu sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (usvojen u oktobru 2008. godine, a sprovodi se od januara 2010.) kao nezavisno javno telo odgovorno Narodnoj skupštini (koja bira članove Saveta) i srpskoj javnosti.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije ovom nezavisnom javnom telu dodeljen je niz nadležnosti, od kojih mnoge, po svojoj prirodi i karakteru, pripadaju sferi preventivnih antikorupcijskih aktivnosti. Preventivne aktivnosti podrazumevaju identifikaciju prilika i situacija koje podstiču koruptivno ponašanje. Agenciji su takođe date nadležnosti za uspostavljanje i sprovođenje praćenja i nadzora nad ispravnim i primerenim korišćenjem javnih ovlašćenja koja su data javnim službenicima, kako bi se obezbedila zaštita javnog interesa u oblasti njihovih odgovornosti.

Agencija je takođe odgovorna za identifikaciju nepravilnosti koje su u osnovi koruptivnog karaktera, ili koje predstavljaju slučajeve korupcije u svom klasičnom obliku.

Poslednja pripremna faza uvođnja planova integriteta u oko 4.500 javnih institucija odigrala se 2012 godine. Korisnički paket (koji je uključivao softver , vodiče , priručnike , uputstva, obuke, savetovanja, modele dokumenata i instrumenata za prikupljanje podataka zajedno sa ostalim komponentama) pripremljen je i stavljen na raspolaganje svim zainteresovanim stranama. Pored toga, Agencija je obezbedila informacije i savete u vezi sa uvođenjem planova integriteta za 3.102 predstavnika u 1.902 javnih ustanova u Srbiji.

U prethodnoj godini posebna pažnja posvećena je aktivnostima koje imaju za cilj poboljšanje u kontroli javne potrošnje. U sferi nekompatibilnih funkcija i sukoba interesa, u 785 od 872 zavedenih slučajeva, sproveden je postupak i slučajevi su rešeni. Primljeno je 6.606 poreskih prijava i prijava prihoda, a 4.906 je obrađeno i objavljeno, što je u poređenju sa 3.853 primljenih, a 1.262 obrađenih i objavljenih prijava u 2011. godini, četverostruko povećanje u efikasnosti obrade poreskih prijava i prijava prihoda i njihovog objavljivanja.

3.2. Mehanizmi za borbu protiv korupcije u zakonodavstvu

Finansiranje političkih partija često se smatra jednim od najvažnijih faktora (mehanizama) korupcije. Naime, pošto moderne stranke angažuju značajne resurse, kako za vreme predizbornih kampanja i tako i van njih, sa pravom se postavlja pitanje kako da se obezbedi transparentnost finansiranja ovih aktivnosti.

Zakonom, koji je Narodna skupština Republike Srbije usvojila u julu 2003., a čija je primena počela 1. januara 2004. (i koji je u najvećoj meri integrisan u Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije iz 2008.), usvojen je stav da država treba da finansira rad političkih stranaka u

relativno visokom stepenu. Zakon predviđa da se sredstva za finansiranje političkih stranaka mogu obezbediti iz javnih i privatnih izvora.

Zakon takođe uređuje i način finansiranja izbornih kampanja. Njime je predviđeno da sredstva za finansiranje troškova izborne kampanje treba da se obezbede iz privatnih i javnih izvora, određen je iznos sredstava koja se dodeljuju, i određene su granice za pojedinačne donacije, kao i maksimalni iznos troškova predizborne kampanje. Pored preventivnih odredbi, veoma je važno da zakoni koji regulišu finansiranje političkih partija definišu i mehanizme nadzora i kontrole finansiranja. S obzirom da su modeli "ilegalnog" finansiranja veoma slični širom sveta, postoji opšte prihvaćen mehanizam u domenu kontrole - obaveza da se predstave i objave izveštaji o finansiranju i imovini. U skladu sa zakonom, ovi izveštaji bi trebalo da budu objavljeni u Službenom glasniku Republike Srbije.

3.3. Ostali organi kontrole na nacionalnom nivou

3.3.1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja donet je 2004., a izmenjen je nekoliko puta od tada.

Informacija od javnog značaja kojom raspolaže organ javne vlasti definisana je zakonom kao informacija o svemu za šta postoji opravdan interes da se o tome zna, dok definicija javne vlasti obuhvata ne samo sve državne organe, organe teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i vladu, već i lica kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja kao i pravna lica koja osniva ili u većem delu finansira državni organ.

Zakon definiše načelo jednakosti u ostvarivanju prava, i to pre svega: pravo na obaveštenje da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, i da li mu je ona inače dostupna, zatim pravo na uvid u dokumenta koja sadrže informacije od javnog značaja, pravo na kopiju tih dokumenata, kao i pravo na dostavu dokumenata .

Konačno, iz opšteg pravnog režima pristupa informacijama od javnog značaja isključene su informacije koje po prirodi nisu javne, odnosno one informacije kojima bi bilo narušeno pravo na privatnost, pravo na ugled ili neko drugo pravo lica.

Kao posebna institucija, zakonom je ustanovljen Poverenik za informacije od javnog značaja, koji ima pravo i da sprovede nezavisnu istragu. Zakon sadrži i odredbe o valjanosti ili obavezujućem karakteru odluka i rezolucija koje Poverenik donosi, kao i odredbe o pravnim lekovima protiv njegove / njene odluke. Odredbe po kojima je Poverenik uspostavljen i precizna pravila o njegovom / njenom imenovanju i prestanku mandata, njegovom/njenom položaju i ovlašćenjima, određeni su sa namerom da se obezbedi njegova / njena nezavisna pozicija, tako da se te odredbe i pravila u velikoj meri zasnivaju na onima za imenovanje i razrešenje sudija.

3.3.2. Zakon protiv pranja novca

Ovaj Zakon daje definiciju pranja novca i propisuje radnje i mere koje se preduzimaju u cilju njegovog otkrivanja i prevencije. Zakon takođe reguliše nadležnosti Agencije za borbu protiv pranja novca, drugih organa nadležnih za sprovođenje ovog zakona, kao i lica zaduženih za preduzimanje radnji i mera za otkrivanje i sprečavanje pranja novca. Najznačajnija je svakako identifikacija učesnika u svakoj (gotovinskoj ili bezgotovinskoj) transakciji, ili u više međusobno povezanih transakcija, koje iznose 15.000 evra ili više u dinarskoj protivvrednosti.

Zakon takođe predviđa nadzor nad izvršavanjem ovog zakona. Institucije koje su zadužene za nadzor su: Agencija za borbu protiv pranja novca, Narodna banka Srbije, ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, ministarstvo nadležno za poslove finansija, Komisija za hartije od vrednosti i drugi inspekcijски organi koji su, u skladu sa drugim zakonima, nadležni za vršenje inspekcijskog nadzora. Ovim zakonom su uvedene i značajne promene u kaznenim odredbama u odnosu na prethodni zakon a povećane su i kazne u skladu sa Zakonom o privrednim prestupima i Zakonom o prekršajima. Krivično delo pranja novca u skladu je sa kodifikacijom krivičnog zakonodavstva koji je regulisan novim Krivičnim zakonikom.

3.3.3. Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija je najviši organ za reviziju javnih sredstava u Republici Srbiji. Osnovana je 2005. kao nezavisan državni organ, usvajanjem Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji. Institucija je odgovorna Narodnoj skupštini Republike Srbije za obavljanje aktivnosti koje proističu iz njene nadležnosti. Državna revizorska institucija, između ostalog, planira i vrši reviziju, donosi podzakonske i druge propise za potrebe sprovođenja Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, podnosi izveštaj Narodnoj skupštini Republike Srbije i skupštinama lokalnih vlasti, može pružati savete korisnicima javnih sredstava, može davati sugestije o nacrtima zakona i drugih propisa, a može davati i mišljenja o pitanjima iz oblasti javnih finansija.

Predsednika, potpredsednika i članove Saveta Državne revizorske institucije bira i razrešava Skupština, većinom glasova svih članova parlamenta, a na predlog nadležnog skupštinskog odbora. Članovi Saveta biraju se na period od pet godina i mogu biti imenovani samo dva puta.

3.3.4. Javna uprava

Zakon o državnim službenicima predviđa nekoliko antikorupcijskih odredaba. Pre svega, član 23a propisuje da državni službenici imaju obavezu da informišu svoje pretpostavljene ukoliko dobiju informaciju o korupciji. Takođe se navodi se da su, počevši od dana pružanja informacija, državni službenici "zaštićeni u skladu sa Zakonom", iako nije jasno šta to zapravo znači.

Član 25 definiše da državni službenici ne mogu da prihvate poklon ili prisvoje korist za sebe ili za nekog drugog kao nadoknadu za posao koji obavljaju, osim ukoliko se radi o poklonu male

vrednosti. Državni službenici takođe ne mogu da koriste svoj posao da utiču sticanje bilo kakvih prava za sebe, ili za povezano lice. Osim toga, i sve ostale odredbe i propisi o konfliktu interesa primenjuju se i na državnu službu.

Prema članu 28, državni službenici ne mogu biti osnivači pravnog lica niti preduzetnici, već moraju da prenesu pravo svojine na drugo lice. Član 29 propisuje da državni službenici ne mogu imati izvršnu funkciju u nekom pravnom licu, osim ako ih na to mesto ne imenuje Vlada.

Član 30 definiše da državni službenici moraju da obaveste svoje pretpostavljene ukoliko postoji sukob interesa koji oni ili njihov srodnik mogu imati u vezi sa odlukom državnog organa u kome su zaposleni.

3.3.5. Agencija za borbu protiv korupcije

Ovaj zakon ima neke dodatne značajne odredbe, kao što su pravila u vezi poklona i registar imovine.

Što se tiče poklona, član 39 definiše da nosioci javnih funkcija ne smeju primati poklone, osim ukoliko se radi o prigodnim i poklonima koji se podrazumevaju protokolom. Takav poklon mora biti predat državnoj instituciji nadležnoj za imovinu, osim ukoliko je vrednost poklona manja od 5 % od prosečne neto zarade u Srbiji, u kom slučaju se poklon može zadržati. Međutim, nosilac javne funkcije može da zadrži takve poklone samo ako je njihova ukupna vrednost u toku godine manja od jedne prosečne neto zarade u Srbiji.

Člancima 43 do 49 Zakona definisan je proces prijave imovine i registar imovine. Svaki izabrani funkcioner u roku od 30 dana od kada je izabran i / ili imenovan, mora da prijavi svoju imovinu i prihode, kao i imovinu i prihode svog supružnika i maloletne dece. Isti izveštaj mora da se podnese u roku od 30 dana od napuštanja javne funkcije. Pored toga, izabrani zvaničnici moraju da obezbede posebne izveštaje do kraja januara, u slučaju da je bilo značajnih promena u imovini i prihodima tokom prethodne kalendarske godine.

3.3.6. Sprovođenje zakona

Uloga policije definisana je Zakonom o unutrašnjim poslovima i Zakonom o policiji, ali u tim zakonima ne postoje posebne odredbe koje se odnose na krivična dela u vezi sa korupcijom – na korupciju i privredni kriminal (white-collar crimes) primenjuju se opšte odredbe.

Međutim, postoji poseban Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih teških krivičnih dela, koji je usvojen 2002.

Ovaj zakon se odnosi na organizovani kriminal, ubistva, oružane pobune, zloupotrebu službenog položaja (čl. 358, 366-368 Krivičnog zakona) kada je optuženi neko koga bira ili imenuje Skupština, Vlada, Visoki savet sudstva, ili Državni odbor Tužioca, zatim zloupotrebu službenog položaja (član 234) i kriminalne radnje u vezi sa javnim nabavkama ukoliko je nezakonito ostvarena dobit iznad 200 miliona dinara, potom terorizam, podsticanje terorizma, upotrebu

smrtonosnog oružija i pranje novca-ukoliko je novac koji se pere povezan sa zločinima navedenim u ovom zakonu.

Zakonom je ustanovljeno Tužilaštvo za organizovani kriminal, kao i specijalizovani sudovi i zatvorske jedinice. Sva lica zaposlena u tim ustanovama dužna su da podnesu izveštaje o imovini i prihodima Agenciji za borbu protiv korupcije, ali je definicija povezanih lica šira.

POGLAVLJE IV - PRAVOSUĐE I BORBA PROTIV KORUPCIJE

4.1. Organizacija sudova

Ustav Srbije propisuje nezavisnost sudija u sudovima u Srbiji. Postoje dve vrste izbora sudija: prva gde sudije bira parlament na mandate od jedne do tri godine, a na predlog Visokog saveta sudstva; i druga kada ih bira Visoki savet sudstva (sa 3 ex officio člana i 8 članova koje imenuje Narodna skupština) na stalne mandate (bez vremenskog ograničenja). Napredovanje se odvija po dvodelnoj šemi, po kojoj su prve tri godine "probni rad", a zadovoljavajući rezultati tokom probnog rada osnov su za doživotnu karijeru sudije. Kriterijumi za izbor sudija su profesionalni (pravosudni ispit, specifično profesionalno iskustvo od dve godine za sudiju prekršajnog suda, i do 12 godina za sudiju Vrhovnog kasacionog suda, kompetentnost, itd.) i lični (moralne vrednosti).

Procenu učinka sudija vrše njihove kolege, sudije viših sudova. Učinak sudija viših sudova ocenjuje Visoki savet sudstva. Sve ocene su zasnovane, ili bi trebalo da budu zasnovane, na profesionalnim zaslugama. Ipak, kriterijumi za ocenjivanje su nejasni jer još nije usvojen odgovarajući podzakonski akt koji ih određuje.

Kriterijumi i procedure za razrešenje sudija predviđeni su Zakonom. Postoje tri razloga za razrešenje sudija: (1) osuda za krivično delo praćena zatvorskom kaznom od najmanje šest meseci; (2) neuračunljivo ponašanje; (3) veći disciplinski prekršaj. Postoje pisani kriterijumi koji utvrđuju šta se smatra neuračunljivim ponašanjem i kako se ono utvrđuje. Osim toga, postoji precizan spisak većih disciplinskih prekršaja predviđenih u zakonodavstvu. U oba slučaja, (2) i (3), odluku nakon odgovarajućeg razmatranja donosi Visoki savet sudstva. Razrešene sudije mogu podneti žalbu Ustavnom sudu Srbije (ustavna žalba).

Kodeks ponašanja je objavljen krajem 2010. godine, a sprovodi ga Visoki savet sudstva. Kodeks ponašanja može biti osnov za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudskih zvaničnika od strane Visokog saveta sudstva.

4.2. Organizacija tužilaca

S obzirom da ne postoji tužilac specijalizovan za slučajeve korupcije, sve optužnice formuliše Republičko javno tužilaštvo. Postupak imenovanja tužilaca je sličan onom za sudije, iako je uloga parlamenta veća. Mandat glavnog tužioca je šest godina, ali on/ona može biti ponovo imenovan. Početni mandat ostalih tužilaca je nešto kraći, ali već po isteku prvog mandata može da se pretvori u stalni. Državno veće tužilaca (institucija slična Visokom savetu sudstva) predlaže kandidate za imenovanje i postavlja niži nivo tužilaca.

Tu je i Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal, kao poseban sektor srpskog tužilaštva. Specijalni tužilac je, između ostalog, zadužen i za istrage i podizanje optužnica u slučajevima

korupcije u kojima je ukupna imovinska korist iznad 200 miliona dinara. U predmetima koji su pokrenuti od strane Specijalnog tužioca sudi se pred Specijalnim sudom za organizovani kriminal. Ovi postupci (optužnice i suđenja) smatraju se slučajevima visokog profila i imaju dobru medijsku pokrivenost. Učinak ovih specijalizovanih institucija u slučajevima visoke korupcije je praktično nepostojeći u pogledu konačnih presuda /presuda, mada treba napomenuti da su optužnice podignute nedavno.

4.3. Poslovanje pravosuđa

Najveći problem pravosuđa je nepostojanje odgovornosti za sudije; tako se bar čini da sudije doživljavaju svoju nezavisnost. Zvanično, sudije su odgovorne pred svojim kolegama, ali je prilično lako uočljivo da nema interesovanja među članovima iste profesije da se jedni drugima zameraju - prema tome, sudstvo je veoma nekonkurentno okruženje. Prema zvaničnim pravosudnim statističkim podacima, u 48% slučajeva odluka nije donešena ni 24 meseca nakon početka procesa – što svedoči o posledicama nepostojanja odgovornosti. Stoga se čini da je potreban jak pritisak javnosti da se ovakva situacija okonča, ali bi takođe trebalo izvršiti promene i unutar samog pravosuđa.

Poljuljano poverenje javnosti u pravosuđe je pre rezultat brojnih jasnih slučajeva nedostatka kompetentnosti, nego uočavanja korupcije u pravosuđu, odnosno korupcije sudija. U proseku, 20% presuda prvostepenog suda biva odbačeno. Srbija ima neadekvatnu organizaciju pravosuđa; o ovome svedoči neefikasnost njegovog poslovanja. Ovo se ne odnosi samo na organizaciju u smislu sudske mreže i njene razgranatosti, već i na organizaciju poslova unutar suda, naročito u pogledu podele rada između sudija, savetnika i pomoćnika. To nas dovodi do pitanja preopterećenosti pojedinih sudija, koji su preplavljeni brojnim predmetima i u velikom zaostatku, s obzirom da je upravljanje slučajevima loše, a podela rada rudimentarna.

Dodatni problem bio je četvoromesečni štrajk advokata u vezi sa uvođenjem sistema javnog beležništva. To je za posledicu imalo potpuni zastoj u radu sudskog sistema u svim slučajevima koji zahtevaju prisustvo advokata, počevši od septembra 2014. i zaključno sa januarom 2015. Kao rezultat toga, već postojeći veliki broj nerešenih slučajeva, sada je postao još veći.

4.4. Statistika o korupciji

Što se tiče statistike o kriminalu u Srbiji, javnosti je dostupna jedino pravosudna statistika, što znači, broj osoba optuženih i broj osuđenih lica za svaku kategoriju zločina. Iako je korupcija klasifikovana kao krivično delo u Kaznenom zakoniku Republike Srbije, ona se tako ne naziva u statistici. Najpribližnija korupciji u zakonskom tekstu je grupa "krivična dela protiv službene dužnosti". Ovo uključuje: (1) zloupotrebu položaja službenog lica; (2) kršenje zakona od strane sudije, tužioca ili zamenika tužioca; (3) prevare u javnom sektoru; (4) pronevere; (5) primanje mita; (6) traženje mita; i neka druga krivična dela. Podaci dostupni za "krivična dela protiv službene dužnosti" opisani su u narednoj tabeli, uključujući i podatke o donetim presudama počevši od 2003., pa do poslednje godine za koju su podaci dostupni.

Tabela 4.1.

Godina	Optuženo (broj)	Osuđeno (broj)	Stopa osuđenosti (%)
2003	1,566	1,038	66.3%
2004	1,798	1,170	65.1%
2005	1,839	1,126	61.2%
2006	1,907	1,149	60.3%
2007	1,567	994	63.4%
2008	1,578	913	57.9%
2009	1,452	878	60.5%
2010	784	463	59.1%
2011	1,263	651	51.5%
2012	1,615	841	52.1%

Izvor :

"Punoletni učinioi krivičnih dela u Republici Srbiji u 2012.", Bilten SK -12, Republički zavod za statistiku, 2013.

Ne postoje posebno raspoloživi podaci o pokrenutim disciplinskim postupcima protiv nosilaca pravosudnih funkcija. Međutim, uzimajući u obzir da je korupcija krivično delo, a ne disciplinski prekršaj, statistike o kriminalu su mnogo relevantnije. Postoji poseban zločin "kršenje zakona od strane sudije, tužioca ili zamenika tužioca", koji je predviđen Krivičnim zakonikom. Očigledno je da je korupcija u sudstvu zabeležena u statistici ovog krivičnog dela. Dostupni podaci za krivično delo "kršenje zakona od strane sudije, tužioca ili zamenika tužioca" dati su u narednoj tabeli, uključujući i podatke o stopi osuđenosti od 2010. do poslednje godine za koju postoje raspoloživi podaci.

Tabela 4.2.

Godina	Optuženo (broj)	Osuđeno (broj)	Stopa osuđenosti(%)
2010	30	2	6.7%
2011	67	1	1.5%
2012	91	1	1.1%

Izvor: *Ibidem*

Stopa osuđenosti za ovo specifično krivično delo je daleko ispod stope osuđenosti za sva krivična dela korupcije. Intuitivno objašnjenje je, da sudije nisu u potpunosti nepristrasne u slučajevima koji uključuju njihove kolege, ali ne bi trebalo prerano donositi zaključke bez dubljeg zalaženja u detalje konkretnih krivičnih dela (broj i kvalitet krivičnih prijava, kvalitet optužnica itd.). Ipak, pravilo ekstremno niskih stopa osuđenosti u svim godinama, u svakom slučaju zaslužuje objašnjenje u daljem istraživanju.

4.5. Preporuke

- Reorganizacija pravosuđa, kako u pogledu broja sudija i tako i u pogledu teritorijalne reorganizacije, pri čemu bi najvažnija reorganizacija trebalo da bude u okviru samih sudova, u smislu bolje podele rada i specijalizacije.
- Specijalizacija sudova, ili bar organizacionih jedinica unutar suda, kao prvi korak. Princip slučajnog odabira sudije ne bi bio ugrožen a bila bi obezbeđena osnova za povećanje efikasnosti; povećanje broja savetnika i pomoćnika i njihovo usavršavanje u različitim oblastima zakona; omogućavanje sudijama da se konsultuju sa stručnjacima u procesu odlučivanja.
- Apelacioni sud bi trebalo obezbedi pravni okvir za donošenje presuda putem "obavezujuće prakse", pod uslovom da isti slučajevi imaju isti ishod bez obzira na to koji sud / sudija donosi presudu.
- Sudski proces treba otvoriti za javnost, jer sudstvo mora da povрати poverenje i poštovanje javnosti. Početni korak u tom procesu mogao bi biti propagiranje pravosuđa i njegovih osnovnih vrednosti od strane bivših sudija. Rezultate evaluacije sudova i sudija, u skladu sa adekvatno utvrđenim kriterijumima i indikatorima, treba učiniti javnim, ne samo u smislu dostupnosti podataka, već i upućivanjem na javnu raspravu o pravosuđu i rezultatima koje ono ostvaruje.
- Bolja edukacija aktuelnih sudija koji, kao novoizabrane sudije, moraju da prođu dve godine obavezne obuke na Pravosudnoj akademiji. Aktivne sudije takođe treba da prođu obaveznu edukaciju, ne o zakonskom postupku, već o oblastima koje zakon reguliše.
- Ukoliko je moguće, pooštriti kriterijume za imenovanje sudija, s obzirom da je potrebno više praktičnog iskustva za sazrevanje jednog sudije, povećanjem broja godina pravne prakse, kao preduslovom za sudije prvostepenog suda.
- Dati javnosti na uvid tačnu, detaljnu i aktuelna statistiku o disciplinskim postupcima protiv pravosudnih službenika.

POGLAVLJE V KORUPCIJA I PRIVREDA

5.1. Uticaj korupcije vlasti na poslovno okruženje i privredni razvoj

Ekonomski rast i razvoj Srbije od 2000. godine do danas pokazao se ne održivim. Iako su početkom prve decenije ovog veka zabeležene prilično visoke stope rasta, opšta ekonomska kriza i recesija 2008. godine teško su pogodile srpsku privredu. Nivo BDP, izražen u evrima, u 2013. je i dalje ispod onog u 2008. – što je veoma razočaravajući rezultat za jednu od najsiromašnijih zemalja u Evropi, mereno BDP-om po glavi stanovnika. Jedan od najvažnijih faktora koji su uzrok neodrživog ekonomskog rasta i volatilnosti privrede Srbije, je loše poslovno okruženje.

Prema istraživanju o poslovanju (“Doing Business”), koje je 2014. organizovala grupa Svetske banke (a sproveo IFC), Srbija je rangirana kao 93. u svetu po troškovima poslovanja, odnosno broju prepreka za privredne aktivnosti. To je pad od ukupno 6 mesta, sa 87, na kom se Srbija nalazila 2013. godine. Najznačajnije prepreke za ekonomske aktivnosti i najvažniji faktori koji doprinose lošem ukupnom rangiranju Srbije su: (1) teškoće u pribavljanju građevinskih dozvola (182 mesto); (2) plaćanje poreza (161. mesto); (3) izvršenje ugovora (116. mesto) i rešavanje nesolventnosti (103. mesto). Ne samo da je za postojanje ove četiri prepreke odgovorna vlada, već su one prozor za nastanak korupcije. Bavljenje pribavljanjem građevinskih dozvola otvara mogućnost za korupciju u investicionom procesu i to definitivno obeshrabruje početne (“Greenfield”) investicije u Srbiji, utičući tako na stopu privrednog rasta. Troškovi plaćanja poreza utiču na korupciju u oporezivanju jer postoji podsticaj da se ubrza postupak, ne nužno kršenjem poreskih propisa, već plaćanjem mita zaposlenom u poreskoj službi da adekvatno uradi svoj posao. Problemi vezani za izvršenje ugovora, uglavnom zbog neefikasnog pravosuđa i njegovog preopterećenja, podstiču korupciju u pravosuđu.

Slični rezultati procene srpskog poslovnog okruženja i ekonomske slobode dobijeni su i prema Indeksu ekonomske slobode za 2014. godinu, koji svake godine objavljuju Heritage fondacija i Wall Street Jurnale. Prema ukupnoj oceni Srbija je rangirana kao 95. na svetu, i u poređenju sa drugim zemljama, Srbija je po pitanju ekonomskih sloboda nešto manje slobodna u odnosu na svetski prosek (59,4 poena, naspram svetskog proseka koji iznosi 60,3), ali znatno manje slobodna u odnosu na regionalni prosek (67,1 poen) i posebno manje slobodna u odnosu na prosek za slobodne ekonomije. Od deset konkretnih ekonomskih sloboda koje su izmerene, Srbija je neznatno bolja od svetskog proseka u četiri: slobodi trgovine, slobodi ulaganja, finansijskoj slobodi i fiskalnoj slobodi (koja se uglavnom tiče oporezivanja, odnosno marginalnih poreskih stopa). Ono što je mnogo važnije za pitanje korupcije, Srbija je znatno ispod svetskog proseka u obe komponente vladavine prava (svojinskim pravima i odsustvu korupcije). Jaz u slučaju imovinskih prava je manji čak i od jaza u slučaju odsustva korupcije, ključnom indikatoru ekonomske slobode u ovoj analizi (34,0 za Srbiju nasuprot 39,8 koliko je Svetski prosek).

Ovi nalazi potvrđuju saznanje da je nivo korupcije u Srbiji, vezano za poslovno okruženje, prilično značajan, odnosno da se preduzeća suočavaju sa izazovima korupcije i da su uključena u

podmićivanje zvaničnika. Ovo saznanje je podržano i rezultatima empirijskog istraživanja (ankete) o korupciji u Srbiji koje je sprovedla UNDOC (Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal) pod nazivom "Biznis, Korupcija i kriminal u Srbiji: uticaj mita i drugih krivičnih dela na privatna preduzeća" u 2013, (izveštaj za 2014 još uvek nije dostupan). Prema istraživanju, od svih preduzeća koja su imala kontakte sa državnim službenicima u periodu od 12 meseci pre istraživanja, 17 % je platilo mito državnom službeniku – što je visok procenat.

Prema istraživanju, najčešći uzrok za plaćanje mita od strane preduzeća je da se "ubrzaju procedure u vezi sa poslovanjem" (40,3% od svih plaćenih mita) što pokazuje da zbog lošeg poslovnog okruženja i rasprostranjene vladine intervencije, korupcija u Srbiji u najvećoj meri ima za cilj ostvarivanje prava, odnosno podsticanje državne administracije da obavlja svoju dužnost u sprovođenju toliko rasprostranjene vladine intervencije. Ovo viđenje potvrđuje i nalaz da skoro četvrtina (23,4 %) plaćenih mita nije imalo nikakvu konkretnu svrhu za preduzeća koja su ih platila, sugerišući da je ovo neka vrsta ulaganja u "prijateljstvo" sa vladinim zvaničnicima, a za njihove buduće, neodređene usluge, po svemu sudeći usmerene na ubrzavanje administrativnih procedura.

5.2. Vladina budžetska potrošnja i redistribucija

Konsolidovana državna potrošnja, koja obuhvata centralnu vladu, lokalne i pokrajinske vlasti i fondove socijalnog osiguranja (zdravstveno, penzijsko i za sličaj nezaposlenosti) u Srbiji je veoma visoka, i 2013. je iznosila više od 46% BDP-a.

Sa stanovišta ekonomske klasifikacije izdataka, potrošnjom dominira obavezna potrošnja (penzije, plate, kamate, socijalna pomoć, zdravstvo), dok je nominalna diskreciona potrošnja (kapitalni izdaci, robe i usluge i subvencije) svega oko 25 % ukupne potrošnje. Međutim, veliki deo ovih stavki je takođe i obavezan. Na primer, jedna trećina subvencija odnosi se na poljoprivredu, gde je većina zapravo pravo (na primer, pravo na subvenciju po hektaru), a veliki deo je dat i Železnicama Srbije za isplatu zarada. Što se tiče roba i usluga, najznačajniji deo su lekovi kupljeni preko Fonda za zdravstveno osiguranje, a drugi veliki deo su plate (vladinih istraživačkih instituta), a pored toga, velike delove predstavljaju i komunalne usluge, struja i benzin. Ukratko, udeo stvarne diskrecione potrošnje je svega oko 10 % ukupne potrošnje, a najveća komponenta su kapitalni izdaci.

Proces budžetiranja za narednu godinu počinje u proleće tekuće godine, usvajanjem javno dostupne fiskalne strategije. Strategija pruža osnovne pretpostavke makroekonomskog okvira, gornje granice rashoda za resorna ministarstava, kao i pregled planiranih vladinih politika. Ministarstva bi trebalo da pripreme pojedinačne budžete tokom leta, i konačan budžet bi trebalo da bude usvojen u Skupštini na jesen. Međutim, ovaj kalendar je ispoštovan samo 2012. i 2013., dok je u prethodnim godinama budžet usvajanjem krajem decembra, pa poslanici nisu ni bili u prilici da analiziraju budžet pre njegovog usvajanja.

Podaci o izvršenju budžeta (na prilično agregiranom nivou) raspoloživi su mesečno kao Excel fajl na sajtu Ministarstva finansija. Detaljniji podaci mogu se naći u Biltenu javnih finansija koji

se objavljuje u PDF formatu na sajtu Ministarstva finansija, i obično je dostupan svakog meseca. Detaljni podaci o potrošnji (na primer, ko je tačno dobio subvencije) nisu dostupni javnosti. Izuzetak, u pozitivnom smislu, je Ministarstvo privrede, koje je u periodu septembar 2013 - januar 2014, objavljivalo vrlo detaljne podatke o potrošnji na svom sajtu. Međutim, nakon što je ministar podneo ostavku, ova praksa je prekinuta.

Kao što je već pomenuto, oko 7% ukupne potrošnje vlade (oko 1 milijarda evra) troši se na subvencije (uključujući i neto pozajmice). Jedna četvrtina ovog iznosa troši se na lokalnom nivou, od čega oko polovina na subvencije za javni prevoz u Beogradu. Većinu preostalog iznosa čine subvencije iz lokalnih budžeta za opštinska komunalna preduzeća – vodovod, kanalizaciju, grejanje i prevoz.

Centralni budžet Republike Srbije za 2014 predviđa potrošnju od oko 690 miliona evra za subvencije, od čega je 300 miliona namenjeno za poljoprivredu, 112 miliona za “Železnice Srbije” nacionalnu železničku kompaniju, 70 miliona za puteva “Puteve Srbije” (nacionalnu kompaniju za puteve) - za održavanje puteva, 70 miliona za subvencije u kulturi, a oko 75 miliona evra za subvencije za privredu. Ogromna većina ovih subvencija je praktično obavezna (poljoprivreda, železnice, održavanje puteva, kulturne institucije), a samo su subvencije za privredu u izvesnoj meri diskrecione.

5.3. Javne nabavke i korupcija

Uprava za javne nabavke priprema godišnji izveštaj o sistemu javnih nabavki sa veoma korisnim podacima. Sledeća tabela daje osnovne podatke o nabavkama u poslednjih deset godina:

	Broj ugovora	Vrednost [000 RSD]	Prosečna vrednost [000 RSD]
2002	71,292	13,928,272	195
2003	231,661	98,777,652	426
2004	215,815	109,282,212	506
2005	148,758	124,753,207	838
2006	152,485	168,914,947	1,108
2007	122,587	187,559,752	1,530
2008	109,910	234,028,744	2,129
2009	91,992	190,655,028	2,073
2010	83,693	273,055,306	3,263
2011	111,249	293,324,810	2,637
2012	83,487	297,345,078	3,562

Broj ugovora značajno je opao tokom godina, dok se njihova ukupna vrednost povećala. To upućuje na činjenicu da je prosečna vrednost ugovora proisteklog iz javne nabavke porasla gotovo deset puta nominalno u proteklih deset godina.

Sa antikorupcijskog stanovišta, svakako najrelevantniji podaci odnose se na vrste postupka koji su korišćeni u procesu javnih nabavki. Podaci pokazuju da je udeo "otvorenog postupka" (kao najtransparentnijeg) porastao u poslednjih nekoliko godina, ali je i dalje ispod 60%. Zajedno sa "restriktivnim postupkom" (koji takođe podrazumeva javno oglašavanje i poziv) udeo je ispod 70% vrednosti. Ono što zabrinjava, je da pregovaračke procedure čine 34% ukupnog broja nabavki, ali još više zabrinjava činjenica da praktično nije bilo poboljšanja u poslednjih 5 godina.

Implementacija netransparentnog pregovaračkog postupka mora da bude eksplicitno opravdana. U gotovo polovini slučajeva kao osnov za direktne pregovore navode se "tehnički i umetnički razlozi". U takvim slučajevima, Zakon predviđa da nabavljač mora da objavi svoju odluku da direktno zapošljava određenu kompaniju, s tim što druge kompanije imaju rok od 8 dana da ulože žalbu na ovu odluku, tvrdeći da oni takođe mogu da ponude potrebnu robu ili usluge. Čini se da drugi ponuđači nisu bili svesni ove mogućnosti.

Što se upravljanja EU fondovima tiče, njima i dalje upravlja Delegacija Evropske unije i proces prenosa na domaće organe upravljanja je i dalje u toku.

5.4. Rad javne kontrole i tela za kontrolu poštovanja javnih propisa

Ne postoji zakonska obaveza za bilo koje od tela za kontrolu poštovanja javnih propisa da objave svoje godišnje izveštaje, ili da učine javno dostupnim informacije o njihovim naporima da se obezbedi usklađenost sa propisima poslovanja, koji su u njihovoj nadležnosti. Osim toga, ne postoji korporativna kultura redovne komunikacije sa javnošću o poslovanju tela za kontrolu poštovanja javnih propisa. Umesto toga, njihovi sajtovi (ukoliko postoje) pružaju razne informacije preduzećima i drugim zainteresovanim stranama, ali nema redovnih informacija o radu samih organa. Najviše što se može dobiti su *ad hoc* saopštenja za javnost koje daje Fiskalna policija o njihovim poreskim utajama ili prevarama u carinskim postupcima. Osim toga, termin "korupcija", koji je korišćen u zvaničnim dokumentima i na sajtovima tela za kontrolu poštovanja javnih propisa (naročito Uprave carina) pre 10-tak godina, danas se ne koristi. Jedini izuzetak je Uprava za javne nabavke, koja redovno objavljuje kvartalne i godišnje izveštaje, a koji su dostupni na njihovom sajtu.

Važna činjenica je da su tela za kontrolu poštovanja javnih propisa organizacije u okviru izvršne vlasti, osim Uprave za javne nabavke, koja je nezavisno regulatorno telo. Na primer, Uprava carina i Poreska uprava su organizacione jedinice u okviru Ministarstva finansija; Inspektorat rada je organizaciona jedinica u okviru Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike; Odeljenje za zdravstvenu inspekciju i Odeljenje za sanitarnu inspekciju su organizacione jedinice u okviru Ministarstva zdravlja, itd. Preovlađujuća korporativna kultura ministarstava u Srbiji je da nema osećaja javne odgovornosti, što bi eventualno moglo da uslovi obaveštavanje javnosti o njihovom poslovanju. Upadljiv izuzetak od ovog pravila je slučaj Nezavisne regulatorne agencije, a taj slučaj pruža smernice za buduću reformu javne uprave.

5.5. Preporuke

- Osnovna preporuka za borbu protiv korupcije u ovoj oblasti je brza i temeljna deregulacija poslovanja, odnosno ukidanje i smanjenje barijera za sve poslovne aktivnosti. Prioritet bi trebalo da bude oblast građevinskih dozvola (urbanog razvoja zemljišta), jer se pokazalo da to nije samo glavni izvor korupcije, već i glavna prepreka za početne (Greenfield) investicije a samim tim i za ekonomski rast Srbije.
- Reforma poreske administracije i poreskih procedura, i reforma pravosuđa su najvažnije institucionalne reforme, jer je evidentno da su ovim oblastima najveći troškovi poslovanja.
- Vladina politika subvencionisanja različitih sektora i preduzeća (državne pomoći) mora biti napuštena, ne samo zato što ona stvara ogromne rizike za nastanak korupcije, već i da bi se stvorili podjednaki uslovi poslovanja za sva preduzeća, i omogućilo postojanje slobodne konkurencije.
- Sva tela za kontrolu poštovanja javnih propisa trebalo bi da objavljuju godišnje izveštaje o svom poslovanju i rezultatima svog nadzora. Pošto se pokazalo da su nezavisna regulatorna tela svesnija svoje odgovornosti prema javnosti, institucionalne reforme treba da uzmu u obzir ovu činjenicu prilikom razmatranja prevođenja nekog od organa izvršne vlasti u nezavisnu regulatornu agenciju.
- Povećanje sveobuhvatnosti budžeta, sa fokusom na pružanje informacija u sledećim oblastima:
 - a) rashodi na nivou programa, predviđeni izdaci za najmanje dve godine koje slede nakon tekuće budžetske godine, rashodi za prethodnu godinu, rashodi po programu i funkcionalnoj klasifikaciji i stvarnim izdacima za dve godine koje predhode budžetskoj godini
 - b) više detalja u vezi sa neporeskim prihodima za budžetsku godinu
 - c) makroekonomska predviđanja i pretpostavke koje se koriste u izradi budžeta
 - d) informacije koje pokazuju kako predlozi politika utiču na troškove, povezivanje budžeta sa političkim ciljevima koje je postavila vlada za tekuću budžetsku godinu i buduće godine, uključujući nefinansijske podatke i pokazatelje učinka
 - e) kvazi - fiskalne aktivnosti, finansijska i nefinansijska imovina, neizmirene obaveze, buduće obaveze
- Povećati sveobuhvatnost završnog računa objavljivanjem izveštaja šest meseci nakon završetka fiskalne godine, ili manje; detaljnije objašnjavanje razlika između stvarnih rezultata i sledećih pokazatelja: početne procene rashoda, početne procene prihoda, početnih makroekonomskih predviđanja, početnih nefinansijskih procena, informacija o učinku, vanbudžetskim fondovima.

- Najnegativnija karakteristika procesa javnih nabavki je visok procenat pregovaračkih postupaka, posebno onih sa samo jednim ponuđačem.
- Takođe je potrebno poboljšati administrativni kapacitet Uprave za javne nabavke, koja po novom zakonu ima važnu preventivnu ulogu u sprečavanju neosnovanog zaključivanja ugovora u pregovaračkim postupcima.
- Potrebno je uvesti mehanizme za bolju organizaciju i kontrolu javnih nabavki kada su u pitanju veliki nabavljači (javna preduzeća, ustanove, vladine agencije i lokalne samouprave) da bi se povećala efikasnost javne nabavke, i da bi se nepravilnosti svele na minimum.
- Pored mehanizama unutrašnje kontrole, važno je i uvođenje efikasne eksterne kontrole uspostavljanjem mehanizama za koordinaciju između Uprave za javne nabavke, koja prati postupke javnih nabavki, Republičke komisije za zaštitu prava u javnim nabavkama, koja takođe igra značajnu preventivnu ulogu u poništavanju nepravilnih procedura i zabrani finalizacije ugovora, i važne kontrolne institucije kao što je Državna revizorska institucija. Za navedena regulatorna i kontrolna tela, od izuzetne je važnosti i ostvarenje dobre saradnje sa pravosuđem.

POGLAVLJE VI: CIVILNO DRUŠTVO I BORBA PROTIV KORUPCIJE

6.1. Pregled sektora

Prema podacima Agencije za privredne registre, postoji oko 17.000 udruženja građana u Srbiji. Ovo je veoma raznolika grupa, koja uključuje organizacije od ruralnih ribarskih udruženja, do Srpske pravoslavne crkve. Podaci iz registra nevladinih organizacija Srbije, koje je prikupio Centar za razvoj neprofitnog sektora, pružaju preciznije i relevantnije informacije¹.

Najveća grupa nevladinih organizacija, oko jedne četvrtine od ukupnog broja, bavi se humanitarnim aktivnostima, a za njima sledi ujednačen broj grupa iz oblasti kulture i umetnosti, obrazovanja i istraživanja, zaštite životne sredine, lokalne samouprave itd. Broj nevladinih organizacija koje se bave pitanjima korupcije i upravljanja nije naznačen. Međutim, možemo pretpostaviti da su organizacije koje spadaju u kategoriju "zakonodavstvo, zastupanje i javna politika" zainteresovane za pitanja dobrog upravljanja, kao i neke od organizacija iz ostalih kategorija. Na primer, neke nevladine organizacije koje se bave "Obrazovanjem i istraživanjem" zainteresovane su za pitanja korupcije u tim oblastima. Dakle, postoji relativno mali broj organizacija zainteresovanih isključivo za korupciju i pitanja dobre uprave (više o tome u nastavku), ali je većina organizacija zainteresovana za ova pitanja u određenoj meri.

Sredinom 2011. urađeno je istraživanje o stanju civilnog društva (Osnovna studija o civilnom društvu 2011). Iz grupe od 13.375 prethodno registrovanih udruženja, formiran je uzorak od 1.625 udruženja koja su odgovorila na upitnik.

Saradnja između Vlade i organizacija civilnog društva u Srbiji, uglavnom je ocenjena kao nepovoljna od strane udruženja građana. Oko 22% organizacija ocenilo je saradnju sa Vladom Republike Srbije kao povoljnu, dok je više od 40 % organizacija civilnog društva opštu političku klimu u zemlji ocenilo kao nepovoljnu za razvoj civilnog društva. Takođe, oko 40% organizacija procenjuje da država nije zainteresovana, i da vlada (na različitim nivoima) potcenjuje značaj uloge civilnog društva u razvoju društva. Međutim, sličan broj organizacija procenjuje da država ima pozitivan stav prema nevladinim organizacijama, bilo kroz direktnu podršku (22%), bilo kroz priznavanje NVO kao partnera (19%).

Što se tiče odnosa sa poslovnim (komercijalnim, tržišnim) okruženjem, većina organizacija (preko dve trećine njih) saradivalo je sa privatnim sektorom, koji je u većini slučajeva preuzimao ulogu donatora.

¹ Izvor: <http://www.crnps.org.rs/2011/broj-udruzenja-gradana-u-direktorijumu-nvo-srbije>

6.2. Glavni akteri

Treba bi napomenuti da je Vlada Republike Srbije osnovala Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom 2010. godine. Uloga Kancelarije je da obezbedi institucionalni okvir za organizovanu saradnju sa NVO i kanale komunikacije između države i organizacija civilnog društva. Direktora Kancelarije imenuje Vlada i on/ona je direktno odgovoran/a premijeru.

Pored ove kancelarije, neka ministarstva imaju i posebne organizacione jedinice koje se bave civilnim društvom (ove organizacione jedinice su obično deo šireg sektora koji se bavi međunarodnom saradnjom i pridruživanjem EU). Nivo uključenosti civilnog društva u proces donošenja odluka u najvećoj meri ipak zavisi od same ličnosti ministra.

6.3. Procena

Sve u svemu, možemo zaključiti da je NVO sektor u Srbiji relativno razvijen, ali da se u najvećoj meri oslanja na državu kao glavnog donatora. Takođe, takozvani "novi" NVO sektor u Srbiji do sada se profilisao prvenstveno kao skup aktivističkih organizacija i organizacija koje se bave zagovaranjem, ali je njihova filantropska uloga, i dalje, gotovo beznačajna. To se dalo očekivati, s obzirom na to da lokalni nevladin sektor uglavnom zavisi od dobre volje donatora i od politike (lokalne ili strane) koja često usmerava aktivnosti NVO.

Iako formiranje civilnog sektora očigledno ima mnogo prednosti, to ne znači da ne bi trebalo ukazati na ograničenja i slabosti NVO, posebno u njegovim ranim fazama razvoja, dok sektor još nije stvoren kao autohtoni projekat, već je prvenstveno rezultat ponekad i preteranog entuzijazma donatora. Uspeh uključivanja nevladinih organizacija, ne zavisi dakle samo od spremnosti i sposobnosti države da podrži ove procese, već i od karakteristika i kvaliteta nevladinog sektora. Značajano ograničenje mnogih nevladinih organizacija je njihov relativno ograničen institucionalni kapacitet i njihova nemogućnost da brzo reaguju u skladu sa zahtevima tržišta i prošire svoje kapacitete za pružanje dodatnih usluga.

Pored toga, nema sumnje da među nevladinim organizacijama ima i onih koje funkcionišu, slično kao i privatni sektor, sa jakim finansijskim motivima. Neretko, naročito u zemljama u tranziciji, NVO su organizovali profesionalci, koji su ranije bili zaposleni u javnom sektoru, sa osnovnim motivom da zarade bolje plate. U NVO sektoru postoje i organizacije sa problemom nedostatka odgovornosti, nedostatka interne demokratije, a ponekad čak i sa beskrupuloznim vođama, koji manipulišu sredstvima i korisnicima, isključivo kako bi prisvojili korist za sebe.

Pored javnih institucija, lokalne nevladine organizacije i mediji nadziru korupciju i primenu antikorupejskih instrumenta manje-više sistematski. Među takvima su Pištaljka, Istinomer, Balkanska mreža istraživačkog novinarstva, Centar za istraživačko novinarstvo, Transparentnost Srbija, Pratite novac, Vodite racuna, Čista politika.

Tabela 1. Izabrani izveštaji i analize o korupciji

Naziv institucije koja je vršila nadzor	Izveštaj	Godina-datum izdavanja	Predmet
Transparentnost Srbija	<p>Procena sistema nacionalnog integriteta (NIS), Srbija</p> <p>http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/procenaintegriteta/National%20Integrity%20System%20Assessment%20Serbia%202011.pdf</p>	2011	<p>NIS procena je analiza zasnovana na kombinaciji istraživačkih propisa i drugih dokumenata, sekundarnih izvora (ankete, izveštaji, publikacije i novinski članci) i direktnih detaljnih intervju sa akterima i ekspertima.</p> <p>Analize predstavljaju odgovore na bodovana pitanja i zasnovane su na vodećim pitanjima, osmišljenim na osnovu ispitivanja najbolje međunarodne prakse, postojećih alata za datu oblast, iskustva TS i TI pokreta i doprinosa stručnjaka.</p> <p>NIS obuhvata analizu 15 funkcionalnih stubova sistema integriteta.</p>
Transparentnost Srbija	<p>Sudstvo u borbi protiv korupcije</p> <p>http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf</p>	2013	<p>Cilj projekta bio je da se identifikuju rezultati reformisanog pravosuđa u borbi protiv korupcije, u primeni preventivnih antikorupcijskih zakona, slabost sistema i da se preporuče rešenja.</p> <p>Partneri na projektu sprovedli su sveobuhvatnu analizu pravnog okvira, uzimajući u obzir sudstvo i tužilaštvo kao i antikorupcijske propise.</p>
Centar liberalno-demokratske studije	<p>za Korupcija u Srbiji</p> <p>http://www.clds.rs/pdf-e/e-korupcija.pdf</p>	2001	<p>Cilj ove studije bio je da se, na osnovu jasnih teorijskih činilaca i raspoloživog i obrađenog empirijskog materijala, objasne uzroci i mehanizmi korupcije u Srbiji, kao i da se razumeju najznačajnije posledice</p>

					<p>korupcije. Na osnovu tog empirijskog znanja, dalje je trebalo definisati Strategiju za borbu protiv korupcije, koja je zatim trebalo da se preformuliše u Akcioni plan.</p>
Centar liberalno-demokratske studije	za	Korupcija na carini	2002		<p>Cilj studije je bio da se pruži institucionalna analiza uzroka korupcije na carini i da se sugeriše širok i konzistentan niz antikorupcijskih mera koje imaju za cilj smanjenje korupcije na apsolutni minimum.</p>
Centar liberalno-demokratske studije	za	Korupcija u pravosuđu	2004		<p>Cilj istraživanja bio je da se ispita stepen korupcije u pravosuđu, da se obezbedi institucionalna analiza uzroka i mehanizama korupcije, i da se predloži sveobuhvatan i efikasan program za borbu protiv korupcije u tom sektoru.</p>
Centar liberalno-demokratske studije	za	Korupcija u Srbiji: pet godina kasnije	2006		<p>Ova studija sadrži analizu promena u nivou korupcije i efektima vladinih politika tokom pet godina tranzicije u Srbiji, odnosno u periodu nakon oktobarskih promena. Ideja je dakle bila osvrst na dinamiku korupcije i borbu protiv korupcije u ovom periodu i procena uspešnosti preduzetih mera. Studija je pokazala da je korupcija značajno smanjena 2006. u odnosu na 2001., ali i da ta pozitivna promena nije na nivou očekivanja javnosti i političkih obećanja.</p>
BIRODI (Biro društvena istraživanja)	za	Borba protiv korupcije- alternativni izveštaj	2012		<p>Alternativni izveštaj o korupciji i naporima u borbi protiv korupcije u Srbiji.</p>

POGLAVLJE VII - MEĐUNARODNI ASPEKTI BORBE PROTIV KORUPCIJE

Vlasti u Srbiji postavile su, makar formalno, međunarodne standarde i obaveze u središte borbe protiv korupcije. Imajući u vidu činjenicu da je pridruživanje Evropskoj uniji proglašeno za prioritet, i da je Evropska unija označila borbu protiv korupcije kao najznačajniju u planu pristupanja, korupcija je na samom vrhu agende vlasti. Naime, Evropska unija eksplicitno zahteva od svih zemalja koje žele da postanu njene članice, ne samo da usvoje pravne tekovine EU, već i da ratifikuju i primene sve najznačajnije međunarodne instrumente za borbu protiv korupcije, gde se posebno navode relevantne konvencije Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i OECD-a. Prema EU, napredak u otklanjanju korupcije i napredak u jačanju institucija od suštinskog su značaja za dalji razvoj zemalja zapadnog Balkana .

Pored ovog šireg, regionalnog pristupa problemu korupcije, kroz različite vrste odnosa, pre svega u okviru Savezne Republike Jugoslavije , zatim u državnoj zajednici Srbije i Crne Gore i na kraju u Republici Srbiji , Evropska unija je problem korupcije isticala uglavnom u okviru širih pitanja vladavine prava .

Srbija je tokom poslednje tri godine popravljala svoju poziciju u Indeksu percepcije korupcije Transparency International. Nakon 86. mesta 2011. godine, 2012. je bila na 80. mestu, a 2013. na 73. mestu.

7.1. Pregled formalne ispunjenosti međunarodnih standarda

Kada je reč o formalnom ispunjavanju međunarodnih standarda za borbu protiv korupcije, Republika Srbija je (do maja 2006 u državnoj zajednici sa Crnom Gorom) potpisala i ratifikovala niz sporazuma. Ovaj proces se razvija znatno sporije nego u drugim zemljama u regionu, pre svega zbog nefunkcionalnosti državne zajednice Srbije i Crne Gore, formirane u proleće 2003. godine, u čijoj je nadležnosti bila ratifikacija međunarodnih sporazuma. Stoga je većina konvencija ratifikovana u periodu postojanja Savezne Republike Jugoslavije.

Ratifikovane su sledeće međunarodne konvencije:

- Konvencija UN-a za borbu protiv korupcije (2005)
- Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (2002)
- Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih od kriminala (2002)
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (2001)
- Evropska konvencija o međusobnom pružanju pravne pomoći u krivičnim stvarima sa dodatnim protokolom (2001)
- Građanskopravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (2005)
- Dodatni protokol Krivičnopravne konvencije Saveta Evrope o korupciji (2008)

Pored prethodno navedenih ratifikovanih konvencija, **Srbija je takođe potpisala i sledeće konvencije, ali ih nije ratifikovala:**

- Konvenciju Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma (2005)
- Konvenciju Saveta Evrope o visokotehnološkom kriminalu i Dodatni protokol (2005)

Republika Srbija nije potpisala Konvenciju OECD o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika, zato što je od strane ove međunarodne organizacije sugerisano da je za to suviše rano.

7.2. Međunarodna saradnja u borbi protiv korupcije

Republika Srbija ima dobro razvijenu međunarodnu saradnju u borbi protiv korupcije. Ona učestvuje u brojnim međunarodnim programima, telima i inicijativama, a postoje i bilateralni programi saradnje. Svakako najznačajniji projekti su oni koje sprovodi Savet Evrope, bilo samostalno bilo u saradnji sa Evropskom komisijom.

Republika Srbija je aktivna u radu organa Saveta Evrope i njegovim programima, kao što su: Grupa država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO), Program Saveta Evrope protiv korupcije i organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi (OCTOPUS) i Izabrani Komitet eksperata za procenu mera za sprečavanje pranja novca (MONEIVAL).

Kao članica Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO), Srbija je dala odgovore u svim rundama evaluacije. U Tećem Izvještaju o Evaluaciji, date su brojne preporuke kako za temu 1 (inkriminacija) tako i za temu 2 (finansiranje političkih partija).

Vlada Republike Srbije saraduje u oblasti borbe protiv korupcije i sa drugim međunarodnim organizacijama i stranim vladama, uz čiju pomoć je organizovano više konferencija, seminara i radnih poseta, od kojih su posebno značajne dve inicijative pod pokroviteljstvom Pakta za stabilnost: Inicijativa Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope za borbu protiv korupcije (SPAI) i Inicijativa protiv organizovanog kriminala (SPOC).

Kada govorimo o regionalnoj dimenziji borbe protiv korupcije, o tom pitanju se takođe redovno raspravlja u okviru Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi (SEECP), kao i u okviru Mreže za borbu protiv korupcije u tranzicionim ekonomijama (ACN).

7.3. Budući neophodni standardi i aktivnosti

Uprkos činjenici da je Srbija ratifikovala većinu međunarodnih antikorupcijskih instrumenata, kao što je predhodno i navedeno, određeni broj međunarodnih konvencija i dokumenata i dalje nisu ratifikovani:

- Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma;
- Konvencija Saveta Evrope o visokotehnološkom kriminalu i Dodatni protokol.

U budućnosti, Srbija će takođe morati da potpiše i ratifikuje Konvenciju OECD o borbi protiv podmićivanja stranih javnih zvaničnika.

7.4. Pridruživanje EU i korupcija

Kao što je već istaknuto, napredak u suzbijanju korupcije i jačanje institucija od suštinskog su značaja za dalji razvoj zemalja zapadnog Balkana, pa ćemo zato sumirati glavne nalaze poslednja dva Izveštaja Evropske komisije o napretku.

Izveštaj Evropske komisije o napretku iz 2012. godine, kaže da je "Srbija je ostvarila mali napredak u domenu antikorupcijske politike". Delatnost Agencije za borbu protiv korupcije se povećala, i uglavnom je fokusirana na prevenciju. Agencija je počela da sprovodi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti iz 2011. godine, i nastavila je da radi ciljne provere prikupljenih imovinskih prijava kao i da procesuiru slučajeve dvojnih javnih funkcija koje predstavljaju rizik za pojavu sukoba interesa. Međutim, Agencija tek treba da formira evidenciju efikasnih provera o finansiranju stranaka i izbornih kampanja. Ona takođe treba da unapredi saradnju sa relevantnim zainteresovanim stranama kako bi efikasno istražila imovinske prijave. Malo toga je preduzeto kako bi se zaštitili uzbunjivači. Nije bilo daljeg praćenja izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije o visoko-profilnim slučajevima. Izveštaj takođe navodi da su "potrebni dalji naponi kako bi se uspostavila evidenciju o gonjenju i osudi, posebno u slučajevima visokog profila. Organi za sprovođenje zakona moraju da budu proaktivniji i da razvijaju samostalnu sposobost za sprovođenje finansijskih istraga".

Izveštaj Evropske komisije o napretku iz 2013. bio je mnogo pozitivniji. Istaknuto je da je antikorupcijska politika poduprta snažnom porukom Vlade o "nultoj toleranciji" na korupciju. Takođe, ovaj izveštaj pohvaljuje Vladu za usvajanje nove Strategije za borbu protiv korupcije, nakon opširnih konsultacija sa svim zainteresovanim stranama. Sprovođenje Strategije i Akcionog plana testiraće spremnost i volju Srbije da nastavi sa napretkom. Kao ključno, navedeno je da su odgovarajući resursi raspodeljeni. EU takođe naglašava da se nastavilo sa primenom izuzetnih preporuka Grupe zemalja Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) i da je u decembru izmenjen Krivični zakonik, u skladu sa preporukama u poglavlju o inkriminaciji iz treće runde evaluacije GRECO-a iz septembra 2012.

Izveštaj Evropske komisije o napretku iz 2014. kaže da je "Srbija nastavila sa sprovođenjem preporuka Grupe zemalja Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO). Implementacija strategije i akcionog plana za period 2013-2018 tek treba da pokaže postojanje snažne političke volje za borbu protiv korupcije, a sprovođenje nekoliko predloženih mera je odloženo". Izveštaj takođe naglašava da je neophodno da se obezbedi mehanizam za praćenje sprovođenja strategije za borbu protiv korupcije i akcionog plana, kao i da se moraju opredeliti i odgovarajući resursi i ljudski kapaciteti za njihovo sprovođenje.