

Коментар радне верзије Националне стратегије за борбу против корупције

МИОДРАГ МИЛОСАВЉЕВИЋ
ФОНДАЦИЈА ЗА ОТВОРЕНО ДРУШТВО

Процес израде Националне стратегије за борбу против корупције чија је сврха да усмерава рад државних органа у борби против корупције и изградњи и унапређењу антикорупцијског система у Републици Србији, представља пример добре праксе за вођење оваквих процеса. Радну верзију Националне стратегије, представљену на јавној расправи одржаној 21. марта 2013. године, сачинила је радна група Министарства правде и државне управе. Ово је наставак процеса који је започет још 2011. са циљем да Република Србија добије стратешки документ у области превенције и борбе против корупције који ће омогућити кохерентан развој антикорупцијског система у Србији.

Документ понуђен на јавну расправу представља добру основу за дијалог о начину унапређења антикорупцијског система и сузбијања корупције у Републици Србији. У овој фази израде Националне стратегије потребно је осврнути се на кључне недостатке радне верзије документа. Сматрамо да би њиховим отклањањем квалитет и употребна вредност овог документа били значајно унапређени. У том циљу сачинили смо предлоге за измену Радне верзије Националне стратегије за борбу против корупције са коментарима које на овом месту износимо. Препоруке полазе од идеје да се сачувају капацитети и достигнућа остварени у развоју антикорупцијског система, те да се његова даља изградња утемељи на реалним потребама и могућностима. Коментари су изложени редоследом који прати структуру Радне верзије Националне стратегије.

Увод

Уводни део Радне верзије Стратегије бави се дефинисањем корупције и оствареним резултатима у спровођењу претходне Стратегије. Дефиниција корупције представља



изузетно осетљиво питање у сваком правном систему, па тако и у правном систему Републике Србије. Први пропис којим је овај феномен дефинисан у Србији је Закон о Агенцији за борбу против корупције (Службени гласник РС, бр. 97/2008, 53/2011 и 66/2011, чл. 2) који је настао као резултат отворене јавне расправе и учешћа заинтересованих домаћих и међународних актера. Корупција је овим прописом дефинисана као „однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога“. Радном верзијом Стратегије предвиђено је увођење нове, по свој прилици, конкурентне дефиниције корупције која према овом документу представља „злоупотребу моћи у циљу стицања личне користи или користи

за другог“. С обзиром на одсуство дефиниције моћи у домаћем правном систему, али и на постојање великог броја научно верификованих концепција моћи које су у међусобном несагласју, **дефиниција корупције записана у Закону о Агенцији је свакако подеснија за сврху којој треба да служи** и ни у ком случају није противна потребама Стратегије како су дефинисане у тексту Увода.

Достигнут ниво у превенцији и борби против корупције у Србији представља основу од које креће и на којој треба да гради нови стратешки документ. **Стога је важно да Национална стратегија на јасан и прецизан начин дефинише остварене резултате у развоју правног и институционалног оквира и, посебно, остварене резултате у превенцији, откривању, процесуирању и санкционисању случајева корупције.** Овај подухват подразумева:

- мапирање правног и институционалног оквира за борбу против корупције који би укључио све институције и процедуре успостављене у периоду реализације претходне стратегије, од Устава Републике и системских антикорупцијских прописа до интерних правилника и планова интегритета и од специјализованих антикорупцијских институција до телефонских линија за пријаву корупције успостављених од стране једног броја државних органа,
- резултате у превенцији корупције са исказивањем квалитативних и квантитативних показатеља,
- резултате у откривању, процесуирању и кажњавању случајева корупције са исказивањем квалитативних и квантитативних показатеља.

Овакав приступ омогућиће и следећи корак у обликовању стратегије: мапирање кључних проблема у реализацији претходне стратегије, али и борби против корупције у целини, укључујући и проблеме којима се претходна стратегија није бавила. Серије истраживања перцепције и искуства са корупцијом спровођених последњих година,

углавном финансираних донаторским средствима, пружају обиље материјала који омогућава прецизну идентификацију проблема у функционисању антикорупцијског система, ефекте предузиманих мера и прецизно одређивање циљева нове стратегије. Примера ради, Стратегија би требало да узме у обзир налаз да 74% грађана Србије сматра да би строжије казнене мере биле ефикасне у борби против корупције, да 72% грађана сматра да је царина корумпирана, да грађани у Источној Србији примећују чешће корупцију него у осталим деловима земље, да корупција представља највећи проблем најсиромашнијима и грађанима са најнижим образовањем итд.¹ Подједнако важно је овде пописати проблеме на које указују антикорупцијске институције у својим извештајима, истраживачи и истраживачке организације, међународне организације итд. На концу, потребно је налазе ових истраживања повезати у кохерентну и функционалну целину. Овај део Националне стратегије требало би да на основу ове обимне грађе обухвати:

- идентификовање делова друштва који су најугроженији корупцијом (по различитим критеријумима попут географског распореда, образовне или старосне структуре, сектора у којем су запослени или у којем се сусрећу са корупцијом итд) и типове корупције са којима се најчешће сусрећу,
- недостатке у правном и институционалном оквиру,
- недостатке у важећим процедурама,
- исцрпан преглед антикорупцијских закона и других аката који се не примењују (у целини или делимично) или чија је примена селективна,
- врсте корупције које су и након усвајања антикорупцијских прописа и успостављања антикорупцијских институција најчешће присутне у раду државних органа и које производе највећу штету за државу и друштво или које су остале нерегулисане у претходном периоду.

1 Из истраживања „Корупција у Србији. Истраживење о перцепцији и искуствима грађана. Аналитички извештај“, TNS Medium Gallup уз подршку UNDP, Београд, 2009.

Иако може да се учини да је ослањање на неколико докумената на које се Стратегија на великом броју места позива довољно (попут извештаја о спровођењу Стратегије које израђује Агенција за борбу против корупције, Извештаја о напретку Србије у процесу европских интеграција које израђује Европска комисија итд), нова стратегија мора да посвети значајну пажњу и проблемима који се у овим документима недовољно или на несистематичан начин третирају или се чак и не помињу. У сваком случају, **Национална стратегија мора да буде документ који ће утицати на структуру и садржај будућих извештаја у овом домену, а никако не сме да се ограничи на проблеме потенциране у извештајима о реализацији претходне Стратегије која је недовољан оквир за борбу против корупције у садашњем тренутку.**

На основу претходних елемената Стратегија би могла да: идентификује главне узроке корупције, идентификује последице корупције, утврди начин отклањања узрока и последица корупције и прецизира оквир за превенцију корупције, њено откривање, процесуирање и санкционисање.

Општи циљ и начела Стратегије

У делу који се бави последицама корупције потребно је, пре свих, **указати на кршење људских права и угрожавање једнакости грађана у приступу правима које корупција узрокује.** Онемогућавање приступа здравственој заштити, квалитетном образовању, правди итд. узроковано корупцијом у овим секторима, долази на вредносној скали модерних друштава испред економског благостања или нивоа поверења грађана у демократске институције.

Начела у складу са којима су државни органи и „друге релевантне институције и организације“ дужни да поступају била би унапређена увођењем начела добре управе. Његовим увођењем



готово да би престала потреба да међу начелима стоје начела ефикасности, јавности или таутолошки постављено начело официјелности и одговорности. Поред тога, начело „нулте толеранције“ на корупцију није усклађено са садржајем Радне верзије Стратегије нити је у условима у којима ће се спроводити Стратегија оствариво. Ово стоји из најмање два разлога: Радна верзија не обухвата све врсте корупције (нпр. не бави се административном корупцијом) нити обухвата све важне секторе у којима корупција проузрокује значајне штете (попут енергетике, царине итд). Са друге стране, прокламација начела која ће служити као декор могу само да умање потенцијал стратешког документа служећи као основ за релативизације и у другим сферама.

Области Стратегије

У државама са распрострањеном и добро укорењеном корупцијом потребно је водити рачуна да циљеви стратегије буду довољно прецизни како би били применљиви у свим најугроженијим секторима, на различитим нивоима власти и да омогућавају једноставно претакање у акционе планове којима ће се активирати што шири круг актера. Циљеви морају да буду постављени тако да мотивишу актере, не само оне чији је примарни посао борба против корупције, већ и остале актере да укључе антикорупцијске стандарде у свој рад. Јасним акционим планом који би произашао из јасних и остваривих циљева стратегије избегле би се странпутице којима мотивисани актери без јасног плана могу да пођу.



Области Стратегије не разликују довољно јасно врсте корупције којима се стратегија бави попут политичке корупције и секторе у којима ће се стратегија примењивати, попут правосуђа, полиције, здравства итд. Зато је у овом делу Стратегије потребно поћи од идентификовања врста корупције по некој од прихваћених класификација (нпр. ако се Стратегија бави политичком корупцијом, она нужно мора да се бави и административном корупцијом или да садржи јасне разлоге зашто се овим видом корупције не бави). Преглед врста корупције које се јављају у Србији омогућиће и да се обликује сет циљева и мера који ће подједнако бити применљиви у свим секторима. Овакав приступ пружиће могућност да се разјасне разлози због којих су обухваћени сектори нашли место у стратегији, а неки други нису. Такође, он ће омогућити структурисано промишљање и јасно дефинисање типова корупције који се јављају у тим секторима, начина на које ће се ови типови корупције третирати и разлога зашто је важно да се ови типови корупције третирају секторски, а не интегрално и на једнак начин у свим или већини сектора.

У складу са предлозима за измене у уводном делу Стратегије потребно је структурисати и ово поглавље. Дакле, ако су идентификована кључна достигнућа у развоју антикорупцијског система, превенцији и борби против корупције, а потом изложени најзначајнији проблеми у тим сегментима и врсте корупције које се јављају, на основу овакве поставке потребно је утврдити циље-

ве за целину антикорупцијског система који ће омогућити превазилажење идентификованих проблема, односно на одговарајући начин се супротставити појавним облицима корупције. Овакав приступ обезбедио би кохерентнију структуру документа и допринео јасноћи. Тек када је ово урађено, може се прећи на специфичности појединих сектора.

Поред ових методолошких проблема, важно је указати и на недостатке предложеног документа у погледу постављених циљева. Поједини циљеви нису довољно јасно утврђени, а неки потенцијални циљеви нису ни нашли своје место у Радној верзији Националне стратегије. Без намере да у овој фази процеса улазимо у детаљну анализу циљева у свим Стратегијом обухваћеним областима, на овом месту ћемо се осврнути на неколико најважнијих који нису на адекватан начин или нису уопште утврђени у Радној верзији.

Кључни проблем борбе против корупције у Србији је изостанак примене или селективна примена усвојених закона и других аката, а он Радном верзијом Стратегије није ни нотирани. Ниједан тренутно важећи пропис у Републици Србији не дозвољава системску корупцију какву бележимо. То је јасан доказ да тзв. легислативном оптимизму који излаз из проблема, у овом случају корупције, тражи у усвајању нових и „бољих“ прописа – нема места. На овакве закључке указала би и свеобухватна анализа до сада остварених резултата у успостављању правног и институционалног оквира у борби против корупције. Зато **Стратегија мора претежни део свог садржаја да посвети решавању проблема одсуства примене или селективне и слабе примене закона и подзаконских аката у борби против корупције.**

Велики број антикорупцијских институција у Републици Србији тренутно не ради у пуном капацитету или има недовољне капацитете да се ухвати у коштац са корупцијом. Углавном ове институције раде са мањком запослених и у неадекватним просторија-

ма. Ово не важи само за независна тела, већ и за јавна тужилаштва и судове. Поред тога, и Народна скупштина Републике Србије оскудева у стручним капацитетима за процену ризика на корупцију које носе прописи које усваја. Ово нарочито долази до изражаја у процесу европске интеграције у којем се у кратком року усваја велики број прописа, углавном у хитној процедури и без јавне расправе. Национална стратегија за борбу против корупције мора да предвиди **успостављање свих органа који чине окосницу антикорупцијског система у њиховом пуном капацитету, да утврди унапређење капацитета органа чији су капацитети недовољни** и да постави јасан рок, предвиди оквирну цену овог посла и изворе његовог финансирања.

Програмски буџет је предуслов транспарентног и одговорног управљања јавним финансијама без обзира на сектор и ниво власти. Потребно је **утврдити увођење програмског буџета на свим нивоима као циљ Стратегије**, утврдити рокове и цену увођења програмског буџета на свим нивоима власти и одредити изворе средстава.

Санкције за умешане у корупцију који својеволно пријаве корупцију у коју су умешани требало би да буду знатно блаже него у случају да контролни или истражни органи самостално открију корупцију. Разлози да се овако поставе ствари су вишеструки: тиме би се смањили трошкови евентуалне истраге и на такав начин би се охрабрили учесници у корупцији да изађу из чврстог корупцијског пакта. У случају када је санкција подједнако оштра, без обзира да ли је лице самостално пријавило своје учешће у корупцији или је откривено на други начин, корупцијски пакт је чвршћи него у случају када постоје асиметричне санкције. Такође, санкције за учествовање у корупцији за запослене и функционере у антикорупцијским телима требало би да буду оштрије него за остале учеснике у корупцији. Уколико су антикорупцијска тела умешана у корупцију шанса за одвраћање, откривање или санкционисање корупције су минималне.

Ваља скренути пажњу на овом месту и на озбиљан недостатак Радне верзије Стратегије у области образовања. Наиме, овај документ се бави искључиво корупцијом која

се јавља у управљању образовним институцијама или у органима задуженим за акредитацију и инспекцијске послове док о улози образовња у изградњи друштва које ће бити отпорније на корупцију нема ни говора. Овај пропуст је нужно отклонити с обзиром на налазе бројних истраживања о томе да преко 20% грађана Србије нема ништа против давања мита или га сматра саставним делом обављања посла и да велики део јавности сматра да би боља информисаност о корупцији и њеним последицама, али и о правима грађана значајно утицало на смањење нивоа корупције у Србији. Овај посао не може се препустити искључиво медијима, већ **едукација грађана о корупцији и њеним последицама и правима грађана мора да буде значајно унапређена и да постане важан део обавезног образовног програма у школама.**

На крају, **Стратегија мора да садржи макар оквирну рачуницу која ће исказивати цену реализације Стратегије по циљевима и одредити изворе финансирања.** Овај део је потом потребно детаљно разрадити у пратећем акционом плану. Без овог елемента није могуће стратешки планирати превенцију и борбу против корупције. Зато није одрживо образложење да ће превенција и борба против корупције у појединим областима које нису дефинисане Радном верзијом Стратегије бити обухваћене акционим планом, како су објаснили чланови Радне групе током јавне расправе.