



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

**ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ О РАДУ АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ ЗА 2011. ГОДИНУ**

Београд, 28. март 2012. године

Поштовани,

Извештај о раду Агенције за 2011. годину је други годишњи извештај који Агенција за борбу корупције подноси Народној скупштини Републике Србије и нуди на увид јавности. Извештај се састоји од три дела: Извештаја о раду Агенције за 2011. годину; Извештаја о спровођењу Националне стратегије и Акционог плана за 2011. годину и посебно додатог Извештаја о истраживању ради провере и допуне нацрта планова интегритета.

Први, општи део Извештаја даје резиме извештаја о раду Агенције за 2011. годину са препорукама. За њим следи део са информацијама о испуњености препорука Агенције из Извештаја о раду за 2010. годину, посебно оних које је Народна скупштина усвојила на основу тог извештаја. Окосница овог дела Извештаја је преглед рада Агенције у 2011. години, по надлежностима: сукоб интереса, контрола имовине функционера, регистри функционера, имовине и поклона, контрола финансирања политичких субјеката, представке, едукације, комуникација са друштвеном заједницом и подизање антикорупцијске свести грађана, сарадња са цивилним друштвом, планови интегритета, истраживања, Национална стратегија за борбу против корупције, прописи, и међународна сарадња. На крају овог дела Извештаја је одељак који говори о изградњи капацитета Агенције у 2011. години и финансијски преглед (извештај) о средствима које је Агенција утрошила из буџета и других извора (донација) у току 2011. године за реализацију планираних активности.

Други део Извештаја (анекс 1) је Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за 2011. годину, који је Агенција у обавези да поднесе Народној скупштини на основу Закона о Агенцији за борбу против корупције. Извештај даје свеобухватан увид у то шта су и на који начин обвезници важеће Националне стратегије из 2005. године учинили на плану остваривања њених циљева у 2011. години.

Трећи део (анекс 2), посебно додат због значаја који доношење планова интегритета има у превенцији корупције, Агенција је израдила на основу спроведеног истраживања, чији је циљ био да се провере и допуне модели планова интегритета. Истраживање је рађено на узорку од 47 органа јавне власти и садржи податке о специфичним ризицима, који су већ идентификовани у нацртима модела планова интегритета, или идентификовани кроз истраживање.

Агенција

Садржај

УВОДНА РЕЧ.....	7
ПРЕДСЕДНИКА ОДБОРА И ДИРЕКТОРА	7
РЕЗИМЕ.....	9
ОСВРТ НА ИСПУЊЕНОСТ ПРЕПОРУКА ИЗ ПРВОГ ИЗВЕШТАЈА О РАДУ АГЕНЦИЈЕ	17
ИЗВЕШТАЈ ОДБОРА АГЕНЦИЈЕ.....	21
СУКОБ ИНТЕРЕСА.....	29
1.1. Кључни резултат.....	29
1.2. Остали резултати у оквиру надлежности	29
1.3. Поступање Агенције у области сукоба интереса.....	30
1.4. Опис појединих случајева.....	31
1.4.1. Сукоб интереса јавних функционера.....	31
1.4.2. Нespoјивост јавних функција.....	32
1.5. Поступање органа јавне власти и функционера по одлукама Агенције.....	32
1.6. Препреке.....	33
1.7. Препорука.....	34
КОНТРОЛА ИМОВИНЕ ФУНКЦИОНЕРА	35
2.1. Кључни резултат.....	35
2.2. Остали резултати у оквиру надлежности	35
2.3. Исход поднетих пријава.....	35
2.4. Сарадња са другим органима и установама.....	36
2.5. Препреке.....	36
2.6. Препоруке.....	37
РЕГИСТРИ ФУНКЦИОНЕРА, ИМОВИНЕ И ПОКЛОНА	38
3.1. Кључни резултати	38
3.2. Остали резултати у оквиру надлежности	38
3.3. Регистри	38
3.4. Препреке и изазови	40
3.5. Препоруке.....	41
КОНТРОЛА ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА	42
4.1. Кључни резултати	42
4.2. Остали резултати у оквиру надлежности	42
4.3. Нова улога Агенције у области контроле финансирања политичких субјеката.....	42
4.4. Изградња капацитета за мониторинг изборне кампање	43
4.5. Контрола политичких странака.....	44
4.6. Препреке.....	44
4.7. Препоруке.....	45
ПРЕДСТАВКЕ.....	46

5.1. Кључни резултати	46
5.2. Остали резултати у оквиру надлежности	46
5.3. Евиденције	47
5.4. Процедуре	47
5.5. Рад на предметима	47
5.6. Узбуњивачи.....	47
5.7. Феномен корупције у здравству.....	48
5.8. Феномен корупције у јавној управи	49
5.9. Препреке.....	50
5.10. Препоруке	50
ЕДУКАЦИЈЕ	51
6.1. Кључни резултати	51
6.2. Остали резултати у оквиру надлежности	51
6.3. Обука за израду планова интегритета	51
6.4. Етика и интегритет - обука за јавне службенике	52
6.5. Обука за јавне функционере и запослене о органима локалне самоуправе	52
6.6. Обука за представнике политичких партија.....	53
6.7. Обука за стажисте.....	54
6.8. Обука за младе.....	55
6.9. Пројекат „Фокус: једна општина“	55
6.10. Препрека.....	56
6.11. Препорука	56
КОМУНИКАЦИЈА СА ДРУШТВЕНОМ ЗАЈЕДНИЦОМ И ПОДИЗАЊЕ СВЕСТИ ГРАЂАНА	57
7.1. Кључни резултат.....	57
7.2. Сви резултати у оквиру надлежности	57
7.3. Конкурс за ћакe и студенте	58
7.4. Конференција поводом Међународног дана борбе против корупције	58
7.5. Транспарентно финансирање политичких странака и изборних кампања	59
7.6. Округли сто о Правилнику о заштити лица која пријаве сумњу на корупцију.....	60
7.7. Извештавање медија о Агенцији за борбу против корупције	60
7.8. Препрека.....	61
7.9. Препоруке.....	61
САРАДЊА СА ЦИВИЛНИМ ДРУШТВОМ.....	62
8.1. Кључни резултат.....	62
8.2. Сви резултати	62
8.3. Конкурс за подршку пројектима организација цивилног друштва	62
8.4. Сарадња са ЦеСИД-дом	63
8.5. Препреке.....	64
8.6. Препоруке.....	64
ПЛАНОВИ ИНТЕГРИТЕТА	65

9.1. Кључни резултати	65
9.2. Остали резултати у оквиру надлежности	65
9.3. Процес израде нацрта (модела) планова интегритета	65
9.3.1. Заједничке области.....	67
9.3.2. Област етике и личног интегритета.....	67
9.3.3. Специфичне области	67
9.4. Препрека.....	68
9.5. Препоруке.....	68
ИСТРАЖИВАЊА	69
10.1. Кључни резултати	69
10.2. Сви резултати у оквиру надлежности.....	69
10.3. Истраживање ради провере и допуне нацрта планова интегритета	69
10.4. Препрека.....	72
10.5. Напомена.....	72
НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ.....	73
11. 1. Кључни резултати.....	73
11.2. Остали резултати у оквиру надлежности	73
11.3. Нова Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2012. до 2016. године	74
11.4. Процес израде нове Стратегије и Акционог плана.....	74
11.4.1. Анализа потреба	74
11.4.2. Концепт стратегије.....	75
11.4.3. Учешће у изради стратегије.....	76
11.5. Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2011. годину.....	77
Оцена примене Стратегије.....	78
11.6. Препреке.....	79
11.7. Препоруке	79
ПРОПИСИ.....	81
12.1. Кључни резултати.....	81
12.2. Остали резултати.....	81
12.3. Улога Агенције у области антикорупцијских прописа	81
12.4. Усвајање правилника.....	82
12.4.1. Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију (Правилник о заштити узбуњивача).....	82
12.4.2. Правилник о евиденцијама прилога и имовине.....	83
12.4.3. Правилник о посматрачима изборне кампање	83
12.5. Анализе прописа.....	83
12.5.1. Анализа поступка остваривања права на инвалидску пензију.....	83
12.6. Коментари на измене и допуне Закона о планирању и изградњи.....	85
12.7. Препреке.....	86
12.8. Препоруке	89
МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА	90

13.1. Значај и улога међународне сарадње.....	90
13.2. Кључни резултати	90
13.3. Остали резултати у оквиру надлежности:	90
13.4. Сарадња са УН Секретаријатом и Конференцијом држава чланица конвенције	92
13.5. Сарадња са ЕРАС-ом.....	92
13.6. Сарадња са GRECO-м.....	93
13.7. Сарадња са Међународном академијом за борбу против корупције	94
13.8. Препреке.....	95
13.9. Препоруке	95
ИЗГРАДЊА КАПАЦИТЕТА АГЕНЦИЈЕ	96
14.1. Кључни резултати	96
14.2. Остали резултати.....	96
14.3. Пресељење Агенције на нову локацију.....	96
14.4. Нови информациони систем Агенције и додатна хардверска опрема.....	97
14.5. Програм и план обуке за запослене.....	97
14.6. Обука запослених у Одељењу за контролу финансирања политичких субјеката.....	98
14.7. Запошљавање у Агенцији	98
14.8. Препреке.....	99
14.9. Препоруке	100
ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ	101
15.1. Подаци о приходима и расходима.....	101
15.1.1. Преглед утрошених средстава за период 01. 01. 2011. до 31. 12. 2011. године.....	101
15.1.2. Преглед утрошених средстава за период 01.01. 2011. до 31.12.2011. године из донација.....	102
15.1.3. Јавне набавке	103

УВОДНА РЕЧ

ПРЕДСЕДНИКА ОДБОРА И ДИРЕКТОРА

Извештај о раду Агенције за 2011. годину је други годишњи извештај¹ који Агенција за борбу против корупције подноси Народној скупштини Републике Србије и нуди на увид јавности.

Другу годину рада Агенције за борбу против корупције на испуњавању њених законом прописаних надлежности обележиле су бројне и сложене спољне и унутрашње околности које су утицале на рад Агенције како у позитивном тако, нажалост, и у негативном смислу и смеру.

Кључни, шири друштвени оквир функционисања и деловања Агенције чинила је, пре свега продужена, готово планетарна, економска и социјална криза која је као своје ефекте у Србији имала рецесију, раст незапослености и сиромаштва и резултирајуће растуће незадовољство и фрустрацију грађана. Незадовољство сопственом позицијом логично се пренело и на исказано ниже поверење према државним институцијама, као и на увећани степен критичности према оствареним резултатима на сузбијању корупције.

Непосредни, негативни ефекат кризе на деловање Агенције свакако представља реално умањење расположивих буџетских средстава државе због којих је Агенција, и поред довољно одобрених средстава, приморана да своје активности прилагођава тренутној ситуацији.

Када је о самој Агенцији реч, на побољшање ефикасности рада позитивно су утицали повећање броја запослених у Агенцији, трајније решавање питања смештаја (пренето и у текућу годину), увођење новог апликативног софтвера, као и иновирање правилника за вођење регистара функционера и имовине функционера. Подизању капацитета Агенције је у великој мери је допринело и спровођење сталне едукације запослених у области борбе против корупције.

Оствареним резултатима у раду свакако су допринели и интензивнија међународна сарадња (са сличним органима и регулаторним телима у Европи и свету), јасније профилисање положаја и деловања Агенције у систему јавне власти у Републици и интензивнија сарадња са другим државним органима.

У домену решавања сукоба интереса од великог значаја за поступање по предметима је одлука Уставног суда Републике Србије којом је утврђена неуставност одредбе члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, чиме су отклоњене формалне препреке за поступање Агенције према функционерима који су затечени на више јавних функција од пре почетка примене Закона о Агенцији.

Такође, у овој материји треба нагласити готово стопостотно извршење одлука Агенције у предметима у којима су донете одлуке о мерама према јавним функционерима и о констатовању престанка функције по сили закона.

И све чешће обраћање представника разних органа за давање мишљења о примени прописа у области борбе против корупције, посебно у домену сукоба интереса, јасан је

¹ Први извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину, Агенција је поднела Народној скупштини 25. марта 2011. године, доступно на http://www.acas.rs/images/stories/Godisnji_izvestaj_o_radu_Agencije_-_25_mart_2011.pdf.

показатељ озбиљнијег приступа државних органа, организација и установа у примени Закона о Агенцији за борбу против корупције и у партнерској сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције.

Са друге стране, чињеница је да постоји одређена несинхронизованост између Агенције и других надлежних органа у координацији борбе против корупције (пре свега је реч о тужилаштву и правосудним органима, али и мањем броју регулаторних тела). Размимоилажења у поимању како приоритета, тако и начина борбе против корупције између различитих државних органа и регулаторних тела међутим, не сме бити разлог да борба против корупције стагнира, а Агенција је са своје стране и надаље спремна на координирани тимски приступ државних органа тој борби, који укључује и представнике јавности, академске заједнице и цивилног друштва.

У том оквиру сматрамо неопходним доношење једног броја измена и допуна у закону којим се регулише делокрут и начин рада Агенције, које за циљ имају бољу координацију између организација и органа који се баве сузбијањем корупције и за ефекат имају увећану ефикасност и резултате у раду Агенције.

Истовремено, не можемо се отети утиску о жељи појединих функционера, чије јавно деловање Агенција опсервира и санкционише у складу са законом, да се Агенцији онемогући рад у пуном капацитету. Стиче се утисак о постојању непрекидне, прикривене, а каткад и потпуно отворене, кампање коју одређени интересни кругови у земљи воде против деловања и резултата које је Агенција у досадашњем раду постигла. Та анти-кампања према једном самосталном, независном органу за борбу против корупције, иако понекад може деловати веома онеспокојавајуће, ипак је својеврсни показатељ и јасан доказ да рад Агенције одликују озбиљни резултати, који се све више препознају у јавности.

Имајући у виду чињеницу да су за пролеће текуће године расписани избори за представничке органе на свим нивоима власти, који представљају и својеврсни тест спремности државе да контролише токове новца у политици, Агенција је учинила и значајан искорак у обављању својих надлежности учешћем у изради новог Закона о финансирању политичких активности, који је 2011. године усвојен од стране Народне скупштине, чиме је дат законски оквир за ефикасније праћење законитог поступања политичких субјеката у изборном процесу. У оквиру својих овлашћења, доношењем подзаконских аката, Агенција је учинила и значајне напоре на уређењу институционалног оквира за одржавање, као и за мониторинг трошкова изборне кампање.

На крају, природно се поставља питање да ли се могло више постићи. Да ли је доста тога могло бити боље? Могло је и више и боље. Претерано, некритично задовољство достигнутим, препрека је у развоју и појединаца и институција. Агенција, и њен стручни тим који представља јавности овај годишњи извештај, спремна је на константно суочавање са новим изазовима у данима који предстоје, а који неће мање бити испуњени потребом да се механизми борбе против корупције усаврше.

Председник Одбора Агенције

Проф. др Зоран Стојиљковић

Директор Агенције

Зорана Марковић

РЕЗИМЕ

Кључни резултати

У 2011. години Агенција за борбу против корупције остварила је следеће резултате, које сматра кључним:

Сукоб интереса, контрола имовине функционера, представке

- Број изречених мера јавним функционерима у области сукоба интереса повећан је четири пута у односу на 2010. годину², број окончаних контрола извештаја о имовини функционера повећан је два и по пута у односу на 2010. годину³, док је ефикасност Агенције у обради предмета по представкама повећана два и по пута у односу на претходни извештајни период⁴;

Контрола финансирања политичких субјеката

- Установљен нови правни оквир за контролу финансирања политичких субјеката⁵ и формирана мрежа сарадника који ће пратити изборну кампању у 23 града Србије;

Планови интегритета

- Израђено 69 нацрта (модела) планова интегритета, прилагођених различитим типовима институција и израђен и постављен софтвер за електронску израду плана интегритета;

Регистри функционера, имовине и поклона

- Израђен је и постављен апликативни софтвер за електронско вођење регистра функционера, регистра имовине функционера и каталога поклона; регистар функционера крајем 2011. године обухватао је 20.617 функционера, што је повећање од пет пута у односу на крај 2010. године;

Национална стратегија за борбу против корупције

- Спроведен консултативни процес прикупљања података и информација за израду нове стратегије за борбу против корупције и формулисан концепт њене садржине;
- Израђен Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против

2 У 2011. години Агенција је изрекла укупно 67 мера јавним функционерима у области сукоба интереса, док је у 2010. години Агенција изрекла 17 таквих мера.

3 У 2011. години Агенција је окончала контролу 513 извештаја о имовини функционера, док је у 2010. Агенција окончала контролу 192 таква извештаја.

4 У 2011. години Агенција је обрадила 660 предмета по представкама, док је у 2010. години Агенција обрадила 277 предмета по представкама.

5 На основу Закона о финансирању политичких активности („Службени гласник РС“, бр. 43/11), Агенција је усвојила Правилник о евиденцијама прилога и имовине годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта и Правилник о посматрачима изборне кампање политичког субјекта.

корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције за 2011. годину;

Прописи

- Усвојен Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију (Правилник о узбуњивачима) и започето је поступање у случајевима када заштиту траже тзв. узбуњивачи, у оквиру којих су изрицане и мере упозорења субјектима који су предузимали радње одмазде;

Међународна сарадња

- Агенција за борбу против корупције постала је члан мреже „Европски партнери за борбу против корупције“⁶ (European Partners Against Corruption-EPAC);

Едукације

- У току 2011. године, укупно 1883 особе је прошло различите врсте антикорупцијских обука које је организовала и спровела Агенција;

Комуникација са друштвеном заједницом и подизање свести грађана

- Око 700 радова ученика основних, средњих школа и студената факултета из 100 места у Србији пријављено на конкурс под називом „Ухвати прави смер, кажи да није фер!“, поводом 9. децембра, Међународног дана за борбу против корупције;

Сарадња са цивилним друштвом

- Остварена успешна сарадња са организацијама цивилног друштва на заједничком ангажовању у антикоруптивном деловању.
- Установљен механизам за конкурисање организација цивилног друштва за финансијску подршку пројектима усмереним на јачање капацитета друштва у борби против корупције;

Истраживања

- Верификовани су нацрти планова интегритета и отпочета изградња капацитета Агенције за самостално спровођење истраживања из области корупције;

Изградња капацитета Агенције

- Унапређени технички и смештајни капацитети неопходни за функционисање Агенције;
- На основу анализе потреба, израђен програм и план извођења обука за запослене у Агенцији.

⁶ Агенција за борбу против корупције отпочела је процес учлањења у EPAC крајем 2010. године.

Препреке и изазови

У 2011. години Агенција за борбу против корупције суочила се са различитим препрекама и изазовима у процесу реализације планираних активности. Део ових препрека односи се на интерне чиниоце, пре свега на питање проширења и јачања капацитета саме Агенције која је још увек институција у настајању, а део се односи на екстерне чиниоце, пре свега рад и сарадњу са другим државним органима, који су у већој или мањој мери утицали током године на успешно остваривање наших резултата.

У области контроле имовине јавних функционера, својеврсна препрека је чињеница да Агенција нема директан приступ базама података и евиденцијама које воде други надлежни државни органи, као што су Министарство унутрашњих послова, Пореска полиција, Пореска управа, Републички геодетски завод, већ се подаци прибављају кроз дописе и одговоре на дописе.

У погледу евиденција и регистара које води, Агенција и даље ствара своје електронске базе и унапређује технолошки послове пријављивања и контроле имовине. У том смислу, један од изазова представљало је увођење потпуно новог система електронске имовинске пријаве за функционере и успешно обавештавање и едукација свих заинтересованих јавних функционера за извршавање ове обавезе. Овај аспект активности Агенције посебно је био значајан због наступајуће изборне године у којој се очекује знатно већи прилив извештаја и материјала који се обрађује у Агенцији.

У области контроле финансирања политичких субјеката, једну од већих препрека представљала је неефикасност рада прекршајних судова. Спорост у поступању судова у великој мери отежава ефикасно спровођење закона и успостављање система одговорности за незаконито поступање.

За надлежност поступања по представкама грађана највећа препрека за Агенцију је законско ограничење њене надлежности да сама контролише и истражује питања из представки. Агенција је приморана да се у великој мери ослања на податке и информације које на захтев добија од надлежних органа. Спорост и неефикасност овакве комуникације и одсуство принуде у исходу оваквих поступака у највећој мери умањују и успешност Агенције у овим пословима. Такође, Закон о Агенцији прописује да Агенција не поступа по анонимним представкама, због чега има једину могућност да такве представке прослеђује надлежним органима. Имајући у виду да стандард који успоставља Конвенција УН против корупције, у члану 13, обавезује државе чланице да омогуће референтним националним телима да поступају и по анонимним пријавама о случајевима корупције, како би се омогућио што већи степен заштите како лицу које подноси пријаву, тако и разоткривању које је учињено у јавном интересу, то на питању поступања по оваквим представкама треба убудуће јачати сарадњу са свим надлежним државним органима.

По питању едукација и обука, иако је број функционера и државних службеника који су похађали антикорупцијске обуке које је спровела Агенција у 2011. години повећан је за 61% у односу на 2010. годину, чињеница да те обуке нису обавезне представља једну од највећих препрека када је реч о антикорупцијској едукацији у јавном сектору. Подизање свести запослених у јавном сектору да је борба против корупције обавеза свих, а не само

Агенције за борбу против корупције, помогло би да се, на пример, ангажовање на изради планова интегритета не перципира као још једна од обавеза која пада на терет запослених, који су ионако већ преоптерећени текућим пословима.

Осим тога, уочено је да органи јавне власти показују изванредан степен затворености када треба да пруже одговоре на екстерне захтеве у вези са њиховим радом. То показује да интерне или екстерне евалуације рада органа јавне власти не представљају део њихове културе свакодневног функционисања, нити представљају алат који би могли да користе за унапређење сопственог рада на чему убудуће треба инсистирати.

У вези са спровођењем надлежности Агенције у домену подизања антикорупцијске свести грађана и комуникације са друштвеном заједницом, као и у области антикорупцијских истраживања, Агенција је због ребаланса буџета била у обавези да врати средства која су била већ додељена за ту сврху. Из поменутог разлога, Агенција је била принуђена да средства за извршавање ових послова прописаних Законом као обавезне, обезбеди преко донација међународних организација. Уз сво разумевање тешке финансијске ситуације и захтева штедње за све буџетске кориснике, показује се као неопходно да се Агенција не изједначава са органима државне управе, јер свако умањење њеног буџета доводи озбиљно у питање извршавање њене контролне функције и остваривања улоге која јој је поверена.

Један од изазова са којом се Агенција суочила када је одлучила да распише и реализује конкурс за донације организацијама цивилног друштва за пројекте у области борбе против корупције, био је непостојање правила о условима и критеријумима за додељивање средстава за програме/пројекте организација цивилног друштва и правила којима би било регулисано извештавање о утрошку средстава приликом реализације програмских/пројектних активности. Посебан изазов представљала је потешкоћа да се програмски оријентисани буџети непрофитних организација уведу у „контну“ структуру буџета државе, територијалне аутономије и локалне самоуправе. Услед овакве структуре јавних буџета није могуће обезбедити транспарентност у вези са наменом одобрених средстава, начином њиховог трошења, као и циљевима за које се одобрена средства користе. То, истовремено, умањује делотворност и целисходност располагања јавним средствима и чини цео систем управљања јавним ресурсима „порозним“ за различите злоупотребе.

Једна од великих препрека приликом усвајања Правилника о узбуњивачима као подзаконског акта је била чињеница да нема материјалноправних норми, садржаних у општем правном акту, којима би били уређени природа, садржина и обим права које се штити, врсте и начини разоткривања у јавном интересу, као и садржина, карактер и врста кореспондирајуће заштите. Због тога је овај акт могао да се бави претежно регулисањем поступања Агенције у ситуацијама када неко лице поднесе пријаву због сумње у корупцију, а не самом заштитом. Како се Правилником није могло ићи изван Законом о Агенцији установљених оквира, потреба да се обезбеди делотворан правни режим заштите лица која пријаве сумњу у корупцију и даље остаје подједнако актуелна.

У домену анализе прописа препрека је везана за правни оквир којим се дефинише ова надлежност Агенције. Наиме, сам Закон о Агенцији за борбу против корупције није утврдио критеријуме на основу којих би се могао утврдити обим прописа у области борбе против корупције у односу на које би Агенција несумњиво заснивала ову своју надлежност. Главни

изазов је, заправо, у сложености и распрострањености корупције као феномена, због чега се она појављује у вези с многим темама и активностима, а скоро сваки пропис може бити осетљив на њу. Још једна препрека произилази из чињенице да не постоји прописана обавеза ниједног предлагача закона да консултује Агенцију приликом израде нових или измена постојећих закона, па чак и ако су они важни за област борбе против корупције, чиме је ова одлука остављена доброј вољи самих органа јавне власти. Тако на пример, у поступак измена и допуна Закона о јавним набавкама у 2011. години Министарство финансија није укључило заинтересоване стране, па ни саму Агенцију, иако се област јавних набавки у многим извештајима и истраживањима истиче као веома ризична управо с аспекта корупције.

Нове теме за Агенцију у процесу учешћа у изради нове Стратегије за борбу против корупције односе се на стандарде формулисања јавних политика у Републици Србији. Не треба посебно наглашавати да добро урађена анализа потреба у области у којој се јавна политика формулише, као и правилно спроведен консултативни процес обезбеђују виши ниво квалитета и спроводивости јавне политике. Ова два процеса је тешко извести брзо, а у Србији је најчешће временски фактор ограничавајући, па се учестали захтеви да се у јавне политике дефинишу у веома кратким роковима, што, по правилу, директно штети квалитету анализе потреба и спровођењу консултативног процеса, па самим тим штети и квалитету тако формулисане јавне политике.

Препрека са којом се Агенција суочавала у области међународне сарадње, и у 2011. години, односила се на чињеницу да бројни државни органи и даље не извршавају обавезу коју прописује Закон о Агенцији за борбу против корупције, да обавештавају Агенцију о својим активностима на пољу међународне сарадње у борби против корупције. Сарадња постоји на неформалном нивоу и у *ad hoc* ситуацијама, када је неопходно да се ускладе одређени извештаји или информације. Последице непоступања по овој обавези утичу на ефикасност сарадње са државним институцијама, и доприносе одржавању неразумевања сврхе и улоге Агенције у области међународне сарадње као и изостанак консултација са Агенцијом приликом израде стратешких докумената којим се представљају потребе Републике Србије за међународном помоћи.

И најзад, неколико крупних препрека са којима се Агенција суочава од почетка односе се на изградњу њених капацитета. Агенција се у току 2011. године преселила у простор који у потпуности одговара њеним потребама. Међутим, и поред подршке свих највиших државних органа, посебно Владе Србије и Народне скупштине, у поступку куповине зграде ради трајног решења овог питања, дошло је до непотребног и необјашњивог одуговлачења који су довели у питање саму егзистенцију Агенције и у великој мери угрозили њен рад. Уместо исплате купопродајне цене по уговору закљученом у децембру 2011 године, Влада Србије константно продужава период закупа, чиме не само да озбиљно ризикује раскид уговора и исплату накнаде штете власнику зграде, већ Агенцији намеће обавезу да своје скромне капацитете троши на решавање овог питања уместо на извршавања њених законских надлежности.

Што се тиче запошљавања одговарајућег броја људи који би требало да адекватно одговоре потребама органа какав је Агенција, својеврсни изазов представља привлачење квалитетних кадрова са знањима и вештинама који одговарају специфичном делокругу рада Агенције. Законска, а тиме и материјална основа, умногоме ограничава могућност напредовања запослених, као и њиховог даљег усавршавања и награђивања према постигнутим резултатима.

Препоруке

На основу резултата рада у примени правног оквира којим су регулисане надлежности, положај и улога Агенције за борбу против корупције орупиције, дају се следеће препоруке:

Народној скупштини и Влади Републике Србије

- Изменом одговарајућих законских одредби појачати надлежност Агенције у контроли имовине тако да има овлашћење да податке од пословних банака тражи непосредно, а не преко других органа јавне власти (полиције и тужилаштва).
- Информационо повезати базе података Агенције за борбу против корупције и других органа који воде евиденције и податке од значаја за контролу имовине функционера.⁷
- Наставити са усаглашавањем других прописа када регулишу питање сукоба интереса јавних функционера са одговарајућим одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције, како би се успоставио конзистентан правни оквир који регулише ову област.
- Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се:
 - Агенцији да овлашћење за израду методологије анализе ризика за корупцију у оквиру прописа, коју ће сви предлагачи бити у обавези да примењују приликом израде нових или измена и допуна постојећих прописа.
 - Агенцији да овлашћење за израду мерила за одређивање антикорупцијских прописа, на основу којих ће сви предлагачи бити у обавези да у процесу њихове израде или измена и допуна консултују Агенцију.
 - Прецизно регулише статус запослених у стручној служби Агенције како би се омогућило запошљавање високо стручних кадрова који поседују неопходна знања и вештине од значаја за специфичан делокрут рада Агенције.
- Изменити Закон о прекршајима тако да се продужи рок застарелости за прекршаје који су дефинисани у Закону о Агенцији за борбу против корупције и Закону о финансирању политичких активности.
- Установити општи правни режим заштите лица која чине разоткривања у јавном интересу у различитим аспектима друштвеног живота у циљу даљег јачања практичне заштите узбуњивача.
- Изменити одговарајуће прописе тако да лекари буду обавезни да преписују лекове под њиховим генеричким називом, уместо под комерцијалним.
- Размотрити могућност ратификације ОЕЦД Конвенције о сузбијању подмићивања страних јавних функционера у међународним пословним

⁷ На пример, МУП, Министарство финансија, Пореска полиција, Пореска управа, Републички геодетски завод, Агенција за привредне регистре.

трансакцијама⁸, којом се настоји спречити подмићивање у међународним пословним трансакцијама, укључујући и трговину и улагање.

- Формулисати стандарде процеса израде јавних политика у Републици Србији који обезбеђују:
 - да су оне формулисане на основу анализе потреба која такође задовољава прописане прецизне и јавно доступне стандарде;
 - да је у текст јавне политике уграђен и консултативни процес који такође задовољава прописане прецизне и јавно доступне стандарде;
 - да у процесу израде јавне политике учествују лица која имају капацитете неопходне за извршење ових задатака.
- Предузети мере за јачање капацитета органа јавне власти за формулисање јавних политика.
- У области расподеле буџетских средстава за програме/пројекте организација цивилног друштва без одлагања утврдити критеријуме и обезбедити транспарентност поступка расподеле јавних средстава за овакве пројекте и истовремено утврдити критеријуме извештавања о утрошку одобрених финансијских средстава.
- Обезбедити пуну одрживост Агенције за борбу против корупције обезбеђивањем средстава из државног буџета за реализацију свих надлежности које су Агенцији за борбу против корупције поверене.
- Обезбедити трајне услове за смештај Агенције за борбу против корупције који ће одговарати њеним потребама.

Свим органима јавне власти

- Сви државни органи треба без одлагања да изврше законску обавезу израде планова интегритета.
- План интегритета треба да буде производ објективне самоо процене ризика за настанак корупције и других неправилности унутар институције, а не документ који је донет само да би се испунила још једна законска обавеза.
- Израда плана интегритета је процес у који треба укључити што већи број запослених у институцији, с обзиром да већи број лица која раде на различитим пословима у оквиру институције могу свеобухватније идентификовати и проценити унутрашње ризике и предложити адекватне мере/активности за њихово смањење или отклањање.
- Уколико је институција организована тако да обавља своје дужности преко организационих јединица (станице, филијале) на територији Републике Србије, потребно је уважити специфичности сваке од њих, и донети планови интегритета треба да одразе управо те специфичности.

⁸ Основна сврха и циљ ове Конвенције је постизање једнакости у мерама које стране уговорнице треба да предузму у борби против изнуђивања мита од појединаца и привредних друштава у међународним пословним трансакцијама.

- Развијати сарадњу државних органа са цивилним друштвом, укључујући и социјалне партнере и трипартитне институције (социјално-економске савете), у највећој могућој мери.
- Идентификовати и предузети неопходне мере како би се обезбедио систематичан и континуиран приступ органа јавне власти спровођењу задатака из Стратегије и Акционог плана.
- Унапредити садржину извештаја о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана који се достављају Агенцији и обезбедити доследно испуњавање обавезе о кварталном извештавању.
- Обезбедити да у сваком органу јавне власти – предлагачу закона или доносиоцу других прописа – запослени који раде на пословима израде прописа буду обучени у области методологије анализе ризика прописа на корупцију.
- У релевантним државним институцијама одредити контакт особу која би била у обавези да Агенцију обавештава о активностима на пољу међународне сарадње у борби против корупције, које се одвијају или планирају у датој институцији.
- Сви носиоци јавних овлашћења требало би да обезбеде обавезну обуку свих запослених (на извршилачким и радним местима на положају) са темама етике, спречавања корупције и јачања интегритета и јавне одговорности запослених и институција на основу програма које израђује агенција за борбу против корупције.
- Сви државни органи треба ажурно да обавештавају Агенцију о ступању на јавну функцију и престанку вршења функције јавних функционера и достављају извештаје о поклонима које су они примили.
- Функционери и одговорна лица у државним органима, организацијама, јавним предузећима, привредним друштвима, институцијама и установама треба да спроводе обуке у циљу спровођења прописа и коришћења новог апликативног софтвера.

Органима јавне власти и цивилном друштву

- Без одлагања утврдити критеријуме и обезбедити транспарентност поступка расподеле јавних средстава за пројекте организација цивилног друштва и истовремено утврдити критеријуме извештавања о утрошку ових средстава.

Медијима

- Увести садржаје који промовишу борбу против корупције у програме које емитују јавне радиодифузне установе и предузећа.

Политичким субјектима

- Јачати капацитете политичких субјеката у примени и поштовању одредби Закона о финансирању политичких активности.

ОСВРТ НА ИСПУЊЕНОСТ ПРЕПОРУКА ИЗ ПРВОГ ИЗВЕШТАЈА О РАДУ АГЕНЦИЈЕ

У првом извештају о раду Агенције за борбу против корупције⁹, формулисано је осамнаест препорука које су биле резултат једногодишњег искуства запослених у Агенцији у примени правног оквира којим су регулисане надлежности, положај и улога овог државног органа у области борбе против корупције.

Од осамнаест препорука, примена пет препорука се налази у надлежности Народне скупштине и Владе, једна препорука је у надлежности Владе, седам препорука је у надлежности свих органа јавне власти, једна је у надлежности одређеног броја државних органа¹⁰, а четири препоруке се односе на унапређење рада саме Агенције и претежно су интерног карактера.

У овом одељку представљају се препоруке које су биле упућене органима јавне власти.

Од препорука које су у надлежности Народне скупштине и Владе, две препоруке су испуњене, усвојен је нов Закон о финансирању политичких активности, а одредбе два закона¹¹ које је Народна скупштина усвојила у 2010. и 2011. години, усклађене су са одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције у области сукоба интереса јавних функционера, једна препорука је делимично испуњена, јер је Влада у 2012. години донела Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења¹², док су две препоруке остале неиспуњене: није измењена одредба Закона о Агенцији којим се статус запослених регулише на основу Закона о државним службеницима и није успостављен институционални оквир који би Агенцији за борбу против корупције надоместио недостатак истражних овлашћења у области контроле имовинских извештаја јавних функционера.

Обезбеђењем адекватних смештајних капацитета за Агенцију за борбу против корупције само је делимично испуњена препорука која се односи на Владу. Иако је у септембру 2011. године Агенција пресељена у нову зграду, питање трајног смештаја остаје отворено, с обзиром на то да зграда није купљена, већ држава закупује простор у којем је тренутно смештена Агенција.

9 Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину, доступно на http://www.acas.rs/images/stories/Godisnji_izvestaj_o_radu_Agencije_-_25_mart_2011.pdf.

10 Препорука се односила на информатичко повезивање база података о имовини и приходима правних и физичких лица између Агенције за борбу против корупције и МУПа, Министарства финансија, Пореске управе, Републичког геодетског завода и Агенције за привредне регистре.

11 Народна скупштина је усвојила Закон о адвокатури („Службени гласник РС“, бр. 31/11) и Закон о изменама и допунама закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09, 88/10, 99/10 и 57/11).

12 Уредбом нису обухваћени сви органи јавне власти који дају донације организацијама цивилног друштва, такође уредба се односи само на донације удружењима грађана, чиме ван домашаја уредбе остају донације које органи јавне власти додељују другим организацијама цивилног друштва.

У погледу препорука које се односе на све органе јавне власти, једна препорука је у потпуности испуњена: велики број органа јавне власти извештава Агенцију о ступању на функције државних функционера или о њиховом престанку обављања јавних функција. Делимично је испуњена препорука која се односи на одређивање особе у органима јавне власти која би била задужена за контакт са Агенцијом у области израде планова интегритета, извештавања о стратегији и акционом плану и едукацијама.¹³ Четири препоруке нису испуњене, а реч је о томе да су сви органи јавне власти у обавези да за запослене организују антикорупцијске едукације, што није учињено, такође није створен правни оквир који би омогућио да државни органи у прописаном року, који није само инструктиван, решавају о правима и обавезама грађана, као ни правни оквир који би омогућио да јавни функционери снесу одговорност за неефикасно поступање и решавање по захтевима грађана у државном органу којим руководе. Четврта препорука која није испуњена односила се на одређивање одговорног лица у органима јавне власти које би било задужено за срадњу са Агенцијом у области међународне сарадње на плану борби против корупције. Једна препорука, која се односила на органе јавне власти, престала је да важи јер су чланови радних група из органа јавне власти који су учествовали на изради нацрта планова интегритета свој посао завршили, тако да питање њихове мотивисаности, знања и оспособљености за рад на изради нацрта, није више актуелно.

Најзад, препорука која се односила на потребу да се са Агенцијом информационо повежу они органи јавне власти који садрже податке који су од значаја за проверу имовинских карата јавних функционера, као што су Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Пореска полиција, Пореска управа, Републички геодетски завод и Агенција за привредне регистре, није испуњена. Агенција је иницирала разговоре са Пореском управом, Агенцијом за привредне регистре и Републичким геодетским заводом на поменути тему, али до сада није направљен конкретан договор и сагласност око успостављања информационе повезаности система, односно база података о имовини и приходима физичких лица на основу којих би Агенција могла да ефикасније остварује своју надлежност у области контроле имовине јавних функционера.

Народна скупштина је донела Закључак о Годишњем извештају о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину.¹⁴ Између осталог, у Закључку је наведено да ће: „Народна скупштина у вршењу своје законодавне, надзорне и изборне функције, поштовати препоруке садржане у извештају Агенције за борбу против корупције, као и, у складу са утврђеним надлежностима, пратити рад извршних органа и носилаца јавне власти са становишта поштовања ових препорука.“ Такође је наведено да се: „Народна скупштина обавезује да ће у поступку доношења нових, као и измена и допуна важећих закона, уз уважавања европских стандарда, обезбедити усклађеност законских решења и створити јединствен и конзистентан правни оквир који уређује област борбе против корупције.“

Агенција за борбу против корупције је 22. фебруара 2012. године упутила писмо Народној скупштини са молбом да одговори на који начин је Народна скупштина поступала у складу са наведеним Закључком, посебно оним тачкама које су напред цитиране.

13 Од 4.920 органа јавне власти, 1.488 је одредило особе за контакт и сарадњу са Агенцијом у области превенције корупције.

14 Закључак је донет 14. јула 2011. године („Службени гласник РС“ бр. 52/11).

У одговору Народне скупштине¹⁵ се, између осталог, наводи да Народна скупштина оцењује усклађеност предлога закона и других аката са Уставом и правним системом и са усвојеним стандардима борбе против корупције и да се на тај начин обезбеђује контрола усклађености закона и њихова конзистентност са становишта борбе против корупције. У одговору се, надаље, наводи да је Народна скупштина у 2011. години донела нови Закон о финансирању политичких активности, који сматра кључним са становишта борбе против корупције и да је тим поводом Одбор за правосуђе и управу организовао јавно слушање у коме су учествовали, поред народних посланика и представници државних органа, независних државних тела и невладиних организација. Поред усвајања Закона о финансирању политичких активности, Народна скупштина је у 2011. години усвојила и измене и допуне Закона о избору народних посланика (којим су укинута бланко оставке и постављена правила о редоследу кандидата на изборној листи), а на препоруку из Годишњег извештаја Агенције из 2010. године да одређене законе¹⁶ треба ускладити са Законом о Агенцији за борбу против корупције када је реч о области сукоба интереса јавних функционера, наводи се да је Народна скупштина усвојила нов Закон о адвокатури и Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити.

У оквиру контролне функције, Народна скупштина прати спровођење усвојених закона разматрањем извештаја о раду Владе и појединих министарстава, надлежни одбори редовно разматрају тромесечне информације о раду појединих министарстава, а министарства и други носиоци извршне власти обавештавају одборе о питањима из њиховог делокруга. Током 2011. године, надлежни одбори су разматрали тромесечне информације о раду министарстава и о томе извештавали Народну скупштину.

Кроз разматрање годишњих извештаја независних државних органа, организација и тела Народна скупштина сагледава стање у спровођењу закона у областима на које извештаји указују, као и ефикасност министарстава која су одговорна за примену ових закона. Током 2011. године, након што су размотрени на седници Одбора за правосуђе и управу, Народна скупштина је разматрала и усвојила предлог закључака за годишње извештаје Заштитника грађана, Агенције за борбу против корупције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереника за равноправност, Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Извештај Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је разматрао и Одбор за културу и информисање и предложио закључке које је Народна скупштина усвојила. Годишњи извештај о раду Здравственог савета Србије и предлог закључака о овом извештају Одбора за културу и информисање Народна скупштина још увек није разматрала.

У складу са надлежношћу одбора за разматрање иницијатива, петиција, представки и предлога из свог делокруга, Одбор за здравље и породицу је поводом представке о проблему корупције у здравству, усвојио и закључке којима је апеловао на све државне органе да у складу са својим надлежностима поступају у свим случајевима постојања сумње на корупцију у здравству, а посебно на правосудне органе да у најкраћем року процесуирају све такве случајеве.

15 Одговор Народне скупштине Агенцији за борбу против корупције, број: 02-515/12 од 8. марта 2012. године.

16 Конкретно, Закон о Народној банци Србије, Закон о здравственој заштити, Закон о забрани дискриминације и Закон о адвокатури.

Коначно, у одговору се наглашава да је повећање ефикасности надзорне функције Народне скупштине један од најзначајнијих задатака у наредном периоду.

У даљем тексту наводе се прошлогодишње активности Народне скупштине које обухватају достављање извештаја, информација и мишљења на захтев Агенције за борбу против корупције. Такође, указује се да је Административни одбор дао укупно 12 позитивних мишљења за обављање друге јавне функције у вези са чланом 28. Закона о Агенцији за борбу против корупције, као и једно позитивно мишљење за обављање другог посла или делатности у вези са чланом 30. истог закона.

У расправама на седницама Одбора за правосуђе и управу и Народне скупштине поводом предложене одлуке о престанку функције у складу с одлуком Агенције за борбу против корупције о постојању сукоба интереса у појединачном случају, указано је неконзистентности и контрадикторности у члану 29. Закона о Агенцији за борбу против корупције. Због тога је у расправи истакнуто да је неопходно преиспитати ова законска решења и предложити одговарајуће измене или донети аутентично тумачење одредаба како би се отклонила свака сумња у погледу њиховог правог значења.

Израда кодекса понашања народних посланика, чија је радна верзија припремљена и достављена члановима Административног одбора, један је од значајних задатака који се приводи крају.

ИЗВЕШТАЈ ОДБОРА АГЕНЦИЈЕ

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Чланом 6. Закона о Агенцији за борбу против корупције прописано је да су органи Агенције Одбор и директор, а чланом 9. истог закона предвиђено је да Одбор Агенције има девет чланова које бира Народна скупштина на предлог овлашћених предлагача. За чланове Одбора Агенције Народна скупштина је на седници одржаној 18. марта 2009. године изабрала на предлог Административног одбора Народне скупштине проф. др Зорана Стојиљковића, ванредног професора Факултета политичких наука Универзитета у Београду, на предлог Владе проф. др Тању Мишћевић, на предлог Врховног касационог суда Милеву Гајинов, судију Врховног суда Србије у пензији, на предлог Државне ревизорске институције проф. др Евицу Петровић, на предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја, путем заједничког договора проф. др Бранка Лубарду, редовног професора Правног факултета Универзитета у Београду, на предлог Социјално-економског савета проф. др Чедомира Чупића, професора Факултета политичких наука и Економског факултета Универзитета у Београду, на предлог Адвокатске коморе Србије др Слободана Бељанског, адвоката и на предлог удружења новинара у Републици Србији, путем заједничког договора Златка Минића, новинара.

Мандат члана Одбора Агенције траје четири године. Законом је прописано да члан Одбора Агенције не може да буде члан политичке странке, односно политичког субјекта и подлеже истим обавезама и забранама које се по овом закону односе на функционере, изузев забране да не може да обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције која захтева рад са пуним радним временом или стални рад. Одбор Агенције је конституисан на првој седници одржаној 15. априла 2009. године. У међувремену, члановима Одбора, др Евици Петровић и др Тањи Мишћевић престала је ова функција оставком због ступања на другу јавну функцију, како би се избегао могући сукоб интереса са функцијом члана Одбора. Народна скупштина је на предлог председника Републике 29. маја 2009. године за члана Одбора изабрала др Радмилу Васић, професора Правног факултета Универзитета у Београду, а 31. марта 2011. године на предлог Владе Злату Ђорђевић, новинара.

Одбор и даље ради у непотпуном саставу, будући да Државна ревизорска институција није доставила Народној скупштини предлог кандидата за избор на функцију члана Одбора Агенције. Одбор је упутио допис овом законом овлашћеном предлагачу да испуни своју обавезу у вези са предлогом кандидата за избор за члана Одбора, што до данас није учињено.

У погледу обима надлежности, члан 7. Закона прописује да Одбор Агенције бира и разрешава директора Агенције, одлучује о увећању плате директора, одлучује по жалбама на одлуке директора којима се изричу мере у складу са Законом, усваја годишњи извештај о раду Агенције који подноси Народној скупштини, врши надзор над радом и имовинским стањем директора, предлаже буџетска средства за рад Агенције, доноси пословник о свом раду и врши друге послове одређене Законом. На предлог директора, Одбор може да оснива саветодавна или радна тела Агенције.

У спровођењу Закона Одбор доноси одлуке у другом степену по жалбама јавних функционера којима заузима правне ставове и решава о правним питањима.

Надзорну функцију Одбор остварује разматрањем извештаја о раду Агенције у периоду између седница Одбора, као и предлога општих аката које доноси директор, сарађује са директором у реализацији свих активности Агенције у остваривању њене надлежности.

У складу са чланом 14. став 2. Закона, радом Одбора Агенције руководи председник, кога између себе бирају чланови Одбора. По истеку мандата председника Одбора проф. др Чедомира Чушића, за председника Одбора 18. маја 2011. године изабран је проф. др Зоран Стојиљковић. Пошто је члан Одбора проф. др Тања Мишчевић, која је обављала и функцију заменика председника Одбора, поднела оставку, за заменика председника Одбора 19. јануара 2011. године изабран је Златко Минић. Одбор представља и заступа пред државним органима и другим домаћим и међународним телима и организацијама председник Одбора, такође стара се о организацији рада и извршавању задатака и одлука Одбора, припрема и сазива седнице Одбора, предлаже дневни ред седница, председава седницама, потписује одлуке и акте Одбора, сазива конференције за штампу и даје изјаве средствима јавног обавештавања, на основу утврђених ставова Одбора, организује сарадњу са другим међународним организацијама и телима која се баве сродним делатностима, а како је то Пословником о раду Одбора предвиђено.

Стручне, административне и техничке послове потребне за рад Одбора обавља Канцеларија Одбора, којом руководи секретар. Секретара поставља Одбор из реда запослених у Агенцији, а на предлог председника Одбора. Секретар Одбора припрема седнице Одбора, координира рад чланова Одбора, помаже председнику Одбора у обављању послова из његове надлежности, припрема нацрте одлука у сарадњи са саветницима, стара се о састављању, достављању и објављивању писаних исправа одлука, и обавља друге послове у складу са законом, општим актима Агенције и налозима Одбора или председника Одбора.

Поред секретара Одбора који се поставља на положај, у канцеларији Одбора раде и два правника у звању виших саветника.

ОБЛИЦИ И ОБИМ РАДА

Кључни резултати и проблеми у раду:

Уставни суд донео је одлуку по предлогу Агенције којом се утврђује да одредба члана 29. ст. 3 Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

Уставни суд је тек након 10 месеци од подношења предлога донео одлуку којом се утврђује да одредба члана 29. ст. 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције којом је измењен члан 82. Закона (којим је унет изузетак за “затечене” функционере да могу да наставе да обављају једну јавну функцију, а уз њу и јавну функцију на коју су изабрани непосредно од грађана, као и јавну функцију коју су законом и другим прописом обавезни да врше) није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором. Неизвесност у погледу неуставности оспорене законске одредбе делимично је угрожавала ефекте рада Агенције и нарушавала њену законом предвиђену улогу, као независног и самосталног контролног тела. Због тога је Одбор по други пут тражио да Уставни суд у најкраћем року донесе одлуку.

У појединим одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције, и након усвајања измена и допуна, постоје недоречености и противречности које је потребно отклонити, па је израђена радна верзија Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Усвојен је годишњи извештај о раду Агенције за 2010. годину и поднет Народној скупштини.

Поводом Међународног дана борбе против корупције, Агенција је, уз подршку Делегације Европске уније у Београду и мисије УСАИД-а у Србији 8. децембра, у Палати Србије у Београду, организовала Конференцију "Јавне политике и праксе у борби против корупције", на којој су, између осталих, говорили председник Одбора, проф. др Зоран Стојиљковић на тему Стабилност и донети антикоруптивног законодавства, члан Одбора проф. др Чедомир Чупић на тему Институционални начини ефикасне борбе против корупције и члан Одбора проф. др Бранко Лубарда на тему Заштита узбуњивача у упоредном и домаћем праву.

Поједини чланови Одбора учествовали су у ужој радној групи за израду Закона о финансирању политичких активности (проф. др Зоран Стојиљковић) и у ужој радној групи за израду Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана (Златко Минић).

Неки политичари су својим изјавама покушали да дискредитују рад Одбора, којим поводом је Одбор дао саопштење за јавност, у којем је, између осталог, констатовао да је реч о политичкој реторици у коју покушава да се увуче Агенција. Такође, после подношења прекршајних пријава, уследила су непримерена реаговања неких функционера, коју појаву је Одбор најоштрије осудио.

Шта је урађено

Одбор је одржао 16 седница и 2 телефонске седнице. Седнице Одбора су јавне, осим у делу у коме се одлучује о жалбама на одлуке директора.

У току 2011. године Одбор је решио 37 жалби функционера на одлуке директора.

Решавајући по жалбама на првостепена решења, Одбор је донео 24 одлуке којима су жалбе одбијене као неосноване, 2 одлуке којима су жалбе уважене, првостепена решења поништена и предмети враћени на поновни поступак, 2 одлуке којима су предмети враћени првостепеном органу на допуну поступка и једну одлуку о обустави поступка.

Решавајући по жалбама на првостепене закључке, Одбор је донео 2 одлуке којима су жалбе одбачене и 4 одлуке којима су жалбе уважене, првостепени закључци поништени и предмети враћени на поновни поступак.

У једном случају Одбор је одлучивао о предлогу за понављање поступка и одлучио да предлог одбаци. Такође, у једном случају Одбор је одбацио захтев за поништај коначног решења по основу службеног надзора.

Два предмета по жалбама достављеним Одбору у децембру решена су у марту месецу 2012. године.

Решене жалбе и ванредни правни лекови у 2011. години

	Жалбе на решења					Жалбе на закључке		Предлог за понављање поступка	Захтев за поништај коначног решења по основу службеног надзора
	Одбијене	Одбачене	Уважене	Враћено на допуну	Обустава	Одбачене	Уважене	Одбачен	Одбачен
	24	0	2	2	1	2	4	1	1
Укупно решено	37								

Садржина одлука против којих је поднета жалба односно ванредни правни лек, које су решене у 2011. години

Решење Агенције због повреде одредбе чл. 28 Закона	10
Мера упозорења	10
Мера јавног објављивања одлуке о повреди закона	5
Мера јавног објављивања препоруке за разрешење	8
Закључак о одбацивању захтева за давање сагласности	1
Закључак о одбацивању жалбе	1
Закључак о одбијању предлога за повраћај у пређашње стање	1
Закључак о одбацивању жалбе као неблаговремене	1
Укупно	37

Чланови Одбора су, између седница, проучавали предмете, прикупљали неопходне податке, и са саветницима радили на изради нацрта одлука, проучавали поводом сложених правних питања прописе којима је одређено спорно правно питање регулисано. Поред одлучивања о жалбама, Одбор је донео одлуку о усвајању правног става у вези са правом на жалбу на одлуке директора.

Сагласно својим професионалним афинитетима, поједини чланови Одбора дали су посебан допринос приликом одлучивања о жалбама, и то судија Врховног суда Србије у пензији Милева Гајинов, адвокат др Слободан Бељански и професори Правног факултета Универзитета у Београду др Рамила Васић и др Бранко Лубарда.

Одбор је дао позитивно мишљење на Предлог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Агенције за борбу против корупције. Такође је размотрио и усвојио финансијски извештај за 2010. годину и усвојио одлуку о пренамени средстава предвиђених за куповину службеног возила која су преусмерена Министарству здравља за намену набавке инкубатора за бебе.

Чланови Одбора су разматрали и Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију (о узбуњивачима) и дали своје сугестије и предлоге. Одбор сматра неопходним да превентивна антикорупцијска тела и ресорно министарство приступе изради нацрта Закона о заштити узбуњивача. Поред тога, чланови Одбора су разматрали и Правилник о евиденцијама прилога и имовине, годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта и пратеће обрасце.

Одбор је такође размотрио Нацрт Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана и ставио низ структуралних и концептуалних примедби.

Чланови Одбора проф. др Зоран Стојиљковић, Златко Минић, др Слободан Бељански, Злата Ђорђевић и проф. др Бранко Лубарда учествовали су на 6 трибина у градским библиотекама у Београду, Новом Саду, Нишу, Пожаревцу, Крушевцу и Инђији у организацији Библиотекарског друштва Србије у оквиру пројекта „Транспарентност, добро управљање и борба против корупције“. Трибине су се, као вид едукације и континуиране кампање, показале као значајне за подизање свести грађана о штетности корупције и о значају борбе против корупције.

У 2011. години одржан је први састанак Одбора са Саветом за борбу против корупције. Одбор је сарађивао и са независним регулаторним телима, па је тако председник Одбора, проф. др Зоран Стојиљковић разговарао са Повереником за информације од јавног значаја и Заштитником грађана о сарадњи око израде Закона о заштити узбуњивача.

Председник Одбора, проф. др Зоран Стојиљковић, заменик председника Одбора Златко Минић и члан Одбора Злата Ђорђевић учествовали су на састанцима са новинарима у организацији Фондације Конрад Аденауер. Одбор сматра да је неопходно да медијски јавни сервис пружи простор за информације и едукативну активност превентивних антикорупцијских тела на систематичан начин, кроз посебне тематске блокове, и да медијске редакције одреде новинаре који ће редовно пратити рад превентивних антикорупцијских тела.

Председник Одбора, проф. др Зоран Стојиљковић био је ангажован и као члан уже радне групе за израду Закона о финансирању политичких активности. Учествовао је на јавном слушању о предлогу Закона о финансирању политичких активности у Народној скупштини Републике Србије и на семинарима за представнике парламентарних политичких странака на тему примене новог Закона о финансирању политичких активности и подзаконских аката и пратећих образаца, у организацији ЦЕСИД-а. Одбор ће анализирајући изборну праксу и изборе који се организују по новом Закону, заједно са другим телима и организацијама које се баве изборима, проценити успешност примене постојеће законске регулативе и подзаконских аката. Председник Одбора, проф. др Зоран Стојиљковић такође је учествовао на Конференцији „Борба против корупције у Србији – Интегритет институција Србије у борби против корупције“ у организацији Транспарентност – Србија и на округлом столу поводом представљања Извештаја о притисцима и контроли медија у Србији Савета за борбу против корупције. Поред тога, говорио је на представљању резултата IV таласа истраживања јавног мњења о корупцији у Србији, које је урадио *TNS Medium Gallup* у оквиру УНДП пројекта „Подстицај антикорупцијским мерама у Србији“.

Заменик председника Одбора Златко Минић присуствовао је већем броју састанака са представницима међународних организација и релевантних тела и органа укључених у систем регулације области јавних набавки. Сарађивао је са организацијом Транспарентност Србија у вези са Студијом националног интегритета о медијима. Посебно је био ангажован на плану сарадње са медијима. Као представник Одбора, био је у радној посети словеначкој Комисији за спречавање корупције у Љубљани.

Члан Одбора Злата Ђорђевић је у својству предавача учествовала на 3 тродневна семинара за младе на тему „Механизми за борбу против корупције“, који су организовани у сарадњи са представницима Сталне конференције градова и општина, Државном ревизорском институцијом, Организацијом Транспарентност Србија, Новинском агенцијом БЕТА, и локалним Радиом Зрењанин. Такође је учествовала као предавач на семинару под називом „Механизми за борбу против корупције у Србији“ за студенте завршних година студија и дипломце који су конкурисали на досадашња три конкурса за обављање стручне праксе у Агенцији. Била је тренер на тродневном семинару за новинаре из целе Србије са темом Истраживачко новинарство и јавне финансије, који је организовао НУНС у сарадњи са УНДП (о примени домаћих и међународних искустава и знања о корупцији, њеном препознавању, долажењу до доказа и коришћењу материјала у процесу новинарског истраживања).

Члан Одбора проф. др Чедомир Чупић на округлом столу поводом представљања Правилника о узбуњивачима, који је организовала Агенција, говорио је о проблему заштите узбуњивача. Такође је био учесник расправе о теми “Професија – између корупције и интегритета”, у организацији Бироа за друштвена истраживања (БИРОДИ) и Фонда за отворено друштво Србија. Повод конференције било је истраживање БИРОДИ-ја из прве половине 2011. године међу професионалним удружењима у Србији о њиховим институционалним, нормативним и кадровским капацитетима за борбу против корупције, а у оквиру пројекта “Изградња система интегритета у професији”. Поред тога, присуствовао је скупу који су организовали Повереник за информације од јавног значаја и амбасада Велике Британије у вези са обавезом објављивања информатора о раду органа јавне власти. Заједно са др Слободаном Бељанским, учествовао је на конференцији „Корупција против здравства“

у организацији Регионалне лекарске коморе Војводине, као и на Панел дискусији „Корупција у високом образовању Србије и како је спречити“ коју је организовао Центар за развој образовања Београдске отворене школе.

Председник Одбора, проф. др Зоран Стојиљковић, члан Одбора проф. др Чедомир Чушић и члан Одбора др Слободан Бељански написали су стручне текстове из области борбе против корупције за часопис „Изазови европских интеграција“. Поред тога, др Слободан Бељански за часопис „Правни информатор“ написао је чланак „Предности и слабости Закона о финансирању политичких активности“.

Анализа и предлози за унапређење рада Одбора и Агенције:

Предлоге за унапређење рада Одбора и Агенције чланови Одбора износили су на редовним седницама и на годишњем петодневном радном састанку у Поречу, чију је организацију у целини подржала организација УНДП у Београду.

Овогодишњем радном састанку присуствовали су чланови Одбора проф. др Зоран Стојиљковић, Златко Минић, проф. др Радмила Васић, Злата Ђорђевић, Милева Гајиновић и проф. др Чедомир Чушић, директорка Агенције, помоћници директора и начелници најважнијих одељења у Агенцији. Циљ радног састанка био је разговор о досадашњим резултатима рада и плановима рада до маја 2012. године, а посебно утврђивање проблема као и начина њиховог решавања у сврху јединственог и координираног поступања Агенције. Гости на радном састанку били су Драго Кос, тадашњи председник ГРЕКО-а и доскорашњи председник словеначке Комисије за спречавање корупције, Давор Дубравица, начелник Сектора за сузбијање корупције у Министарству правосуђа Републике Хрватске и Златко Драгановић, начелник Повјеренства за решавање сукоба интереса у Републици Хрватској. Закључци радног састанка су да постоји потреба за:

- редизајнирањем података на сајту Агенције;
- већим информисањем јавности о раду Агенције;
- увођењем новог софтвера, како би регистри били ажурнији и ефикаснији у евиденцији и контроли;
- утврђивањем формата извештавања јавности о обављању контроле имовине;
- усвајањем Стратегије и Акционог плана до краја године;
- јавним кампањама о активностима Агенције и условном поделом рада међу секторима;
- усвајањем медија плана;
- изналагањем начина да се чланови Одбора више ангажују по питањима која су им блиска, а посебно код усвајања финансијских извештаја Агенције и подзаконских аката.

Током године одржаване су редовне конференције за штампу и објављивана саопштења за јавност поводом актуелних питања о раду Одбора. Председник Одбора и поједини чланови су редовно давали изјаве за медије, интервјуе и гостовали у радио и ТВ емисијама.

Циљеви:

У борби против корупције Одбор се руководи начелима дефинисаним у 7 тачака:

1. Одбор ће својим деловањем у складу са Законом инсистирати на доследном поштовању Закона од стране свих субјеката чији рад је Агенција овлашћена да регулише и контролише;

2. Одбор ће подстицати и подржавати свест и савест свих на јавним положајима да се не баве само својим правима, личним и посебним интересима, већ да рационално и дисциплиновано воде рачуна о својим дужностима, односно обавезама. То ће подизати ниво њихове одговорности и њиховог укупног интегритета;

3. Велики ослонац у раду о коме ће Одбор посебно водити рачуна јесу јавност и медији. Јавност ће редовно и често бити обавештавана о плановима и текућим пословима Агенције и њеног Одбора. Организоваће конференције за медије и давати изјаве о свему што јавност има право да зна и што је интересује када је у питању борба против корупције. Трудиће се да при томе каже оно за шта има довољно разлога и доказа. Избегаваће сензационализам и сумњичења без разлога и аргумената;

4. Одбор ће унапређивати сталну координацију с државним органима, организацијама и институцијама којима је обавеза да се боре против корупције. Јавност ће извештавати о тој координацији – подједнако и о успешним и о неуспешним пословима, указујући на оне који се одговорно односе према обавезама, односно закону, али и упозоравајући на оне који ометају и опструишу борбу против корупције;

5. Одбор ће развијати сарадњу са независним државним органима Повереником за информације од јавног значаја, Заштитником грађана и Државном ревизорском институцијом, али и са телом Владе, Саветом за борбу против корупције, као и са независним државним надзорним, контролним и регулаторним телима;

6. Одбор ће користити законске могућности да иницира измене и допуне у циљу побољшања закона, како би што више појава и проблема везаних за корупцију било законски регулисано. Такође, биће ангажовани стручњаци и институције за истраживање различитих облика коруптивних дела;

7. Одбор ће заједно са директором и стручном службом Агенције наставити успостављену сарадњу са међународним организацијама попут Програма УН за развој (УНДП), Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), Савета Европе, Делегацијом Европске уније у Србији, Transparency International, антикорупцијским телима из света, посебно у земљама окружења, као и са иностраним и домаћим невладиним организацијама.

СУКОБ ИНТЕРЕСА

1.1. Кључни резултат

- Број изречених мера јавним функционерима у области сукоба интереса повећан је четири пута у односу на 2010. годину¹⁷.

1.2. Остали резултати у оквиру надлежности

У току 2011. године Агенција је решила 492 предмета у области сукоба интереса јавних функционера на следећи начин:

- Донето 37 решења о изрицању мере упозорења (у 2010. години Агенција је донела 11 таквих решења);
- Донета 24 решења о изрицању мере јавног објављивања препоруке за разрешење функционера (у 2010. години Агенција је донела 3 таква решења);
- Донето 6 решења о изрицању мере јавног објављивања одлуке о повреди закона (у 2010. години Агенција је донела 3 таква решења);
- Донето 46 решења о утврђењу повреде члана 28. Закона о Агенцији приликом ступања на другу јавну функцију са констатовањем престанка друге јавне функције по сили закона (у 2010. години Агенција је донела 20 таквих решења);
- Донето је 40 решења на основу члана 82. Закона о Агенцији за борбу против корупције, којим се утврђује неспојивост функција и налаже функционерима да у одређеном року престану са вршењем неспојивих функција (у 2010. години Агенција је донела 82 таква решења);
- Донето 75 решења о давању сагласности за вршење друге јавне функције, односно другог посла или делатности (у 2010. години Агенција је донела 40 таквих решења за јавне функционере који су ступили на јавну функцију након ступања на снагу Закона о Агенцији током 2010. године);
- Донето 23 решења којима су одбијени захтеви за давање сагласности за вршење друге јавне функције, односно другог посла или делатности (у 2010. години Агенција је донела 25 таквих решења);
- Дато је 169 мишљења о тумачењу и примени Закона о Агенцији у области

¹⁷ У 2011. години Агенција је изрекла укупно 67 мера јавним функционерима у области сукоба интереса, док је у 2010. години Агенција изрекла 17 таквих мера.

сукоба интереса јавних функционера (у 2010. години Агенција је донела 228 таквих мишљења);

- 42 предмета окончана су закључцима о одбацивању захтева због неблаговремености или непотпуности (у 2010. години Агенција је донела 13 таквих закључака);
- 30 предмета окончано је обавештавањем странака да је Агенција у претходном поступку утврдила да не постоје разлози за вођење поступка пред Агенцијом (у 2010. години Агенција је у 14 случајева окончала поступак на тај начин).

1.3. Поступање Агенције у области сукоба интереса

Као што се из приложене статистике може видети, појединачно највећи број захтева у области сукоба интереса, односио се на тражење мишљења о тумачењу и спровођењу одредби Закона о Агенцији. Мишљења су се односила углавном на дефинисање статуса јавних функционера, односно тражење одговора на питање да ли се у конкретним случајевима неко сматра јавним функционером или не и да ли, по том основу, има обавезе које му проистичу из Закона о Агенцији за борбу против корупције. Другу групу најчешћих мишљења која је Агенција давала чине она којима се одговара на питање о спојивости одређених јавних функција, односно јавних функција и других послова и делатности. Иако је 2011. година друга по реду година примене Закона, велики број тражених мишљења показује да постоји значајан број случајева у којима је неопходно појашњење постојећих законских одредби. У том правцу, Агенција у свом поступању гради базу правних мишљења, која се могу примењивати на сличне случајеве и која ће временом смањивати простор за нејасноће и недоумице које постоје.

Други по обиму тип поступака који се у овој области нашао пред Агенцијом односи се на тражење сагласности за вршење друге јавне функције, односно другог посла или делатности. Чињеница да је у току 2011. године издато више решења о давању сагласности него о одбијању (75 наспрам 23) говори о томе да постоји значајан број функција, послова и делатности који су међусобно спојиви и не представљају основ за сукоб интереса. У том правцу, крајем 2011. године службеници Одељења за решавање о сукобу интереса довршили су нацрт предлога Правилника о утврђивању јавних функција које се могу вршити без сагласности Агенције, а који се налази у поступку оцењивања пред Одбором Агенције.

У претходном периоду службеници Одељења су у сарадњи са колегама из Одељења за регистре започели проверу евиденционих података о 72 јавна функционера на универзитетима и високошколским установама чији је оснивач Република Србија, у вези са вршењем више јавних функција. Претходно искуство са функционерима на универзитетима и високошколским установама су показала да значајан број њих игнорише одредбе Закона које се односе на сукоб интереса, па би њихова провера требало да спречи потенцијални сукоб интереса у високом образовању.

1.4. Опис појединих случајева

1.4.1. Сукоб интереса јавних функционера

Агенција је по службеној дужности проверила наводе из штампе да је један јавни функционер који врши јавну функцију органа пословођења у једној установи запослио око десет лица који су му блиски сродници. У поступку провере од секретара установе Агенција је добила податке и доказе да је наведени функционер запослио седам својих блиских сродника. Агенција је узела у разматрање доказе који се односе само на блиске сроднике који су примљени у радни однос у току 2010. и 2011. године и то сина и кћерку, који се сматрају повезаним лицима на основу чл. 2. став 1. тачка 4. Закона о Агенцији за борбу против корупције, као и зета и зетову мајку, који се могу сматрати интересно повезаним лицима. На основу наведеног постојала је основана сумња да је именовани интересно погодовао, односно стекао имовинску корист за повезана лица и тако довео у сумњу поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције и да о томе као сумњи у постојање сукоба интереса није обавестио свог претпостављеног и Агенцију, чиме је учинио повреде чл. 27. и 32. Закона о Агенцији. Због тога је покренут поступак против именованог и по завршетку доказног поступка Агенција је именованом изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције. Именовани се жалио и у току је поступак пред другостепеним органом.

Агенција је дошла до сазнања да је директор установе чији је оснивач Влада Републике Србије истовремено и власник привредног друштва и лекарске ординације са којима је ова установа имала пословну сарадњу. Агенција је у циљу прибављања информација о постојању сукоба интереса позвала све кориснике буџета, за које је имала сазнања да су привредно друштво и ординација, у власништву овог функционера, имали пословну сарадњу, да доставе податке о томе да ли су вршили трансфер средстава на рачун тог привредног друштва и ординације, односно да ли су имали пословну сарадњу са њима. Поједини корисници буџета су обавестили Агенцију да су од привредног друштва спровођењем поступака јавних набавки вршили набавку добара и закључивали уговоре, док је установа у којој је функционер директор, обавестила Агенцију да је ова установа са лекарском ординацијом закључила уговор о подзакупу пословних просторија. Агенција је против функционера покренула поступак утврђивања повреде одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције, а како привредно друштво није поступило у складу са чланом 36. Закона о Агенцији стекли су се услови и за покретање прекршајног поступка против тог привредног друштва и одговорног лица у њему. Поступак је у току.

У поступку покретнутом по пријави, Агенција за борбу против корупције утврдила је да је руководилац установе поступио супротно одредбама члана 27 став 1 и 2 у вези са одредбом члана 2 став 1 тачка 6 Закона о Агенцији за борбу против корупције, на тај начин што је као одговорно лице учествовао у дисциплинском поступку и доношењу решења којим је изречен отказ уговора о раду запосленом у тој установи, иако је са запосленим био у личном сукобу и што је против установе покренуо судски поступак за накнаду путних трошкова, стављајући свој приватни интерес на супрот интересу установе, чији је законски заступник, чиме је довео у сумњу поверење грађана у савесно, одговорно и професионално обављање јавне функције, па је Агенција за борбу против корупције донела одлуку којом је руководиоцу установе изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење. Именовани се жалио и у току је поступак пред другостепеним органом.

1.4.2. Нespoјивост јавних функција

Поступајући по захтеву функционера, Агенција је донела решење којим је утврдила да је истовремено вршење јавних функција одборника и помоћника градоначелника неспојиво и обавезала функционера да у року од 30 дана од дана пријема тог решења престане са вршењем неспојивих функција и да о томе обавести Агенцију. Како у наложеном року Агенцији није достављено тражено обавештење, Агенција је покренула поступак против функционера због повреде одредаба Закона о Агенцији и о томе обавестила функционера и пружила му могућност да се изјасни о свим околностима које сматра релевантним за своје наводе. Након тога функционер је доставио примерак оставке на место одборника скупштине града, а Агенција је два пута затражила од наведене скупштине достављање одлуке о оставци именованог. Међутим, скупштина града обавестила је Агенцију да је именовани повукао своју оставку, те да је наставио са истовременим вршењем неспојивих функција. Агенција је поново покренула поступак против функционера и дала му могућност да се изјасни на наведене околности. Функционер је у свом изјашњењу навео да обавља две функције у два различита органа и да те две функције нису међусобно повезане. Агенција је, сматрајући да наведене чињенице нису оправдане, донела решење којим је функционеру изрекла меру упозорења, уз обавезу да у року од 15 дана од дана пријема тог решења достави доказе да је поступио сагласно одредбама Закона о Агенцији који забрањују истовремено обављање наведених функција. Како у наложеном року функционер није доставио доказе да је престао са истовременим вршењем неспојивих функција, Агенција је донела решење којим је функционеру изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење са функције помоћника градоначелника.

1.5. Поступање органа јавне власти и функционера по одлукама Агенције

Од наведеног броја донетих коначних одлука извршено је 95%, док су преостале одлуке у фази извршења.

У области решавања о сукобу интереса, досадашња пракса Агенције је показала да је за један број функционера сама чињеница покретања поступка против њих била довољна да изврше пропуштену обавезу. Известан број функционера је, након покретања поступка и изрицања мере упозорења или мере престанка друге јавне функције која је у сукобу са функцијом коју већ обавља, отклонио повреду закона.

Из евиденција које води Агенција утврђено је да је у примени одлука Агенције у решавању сукоба интереса Влада Републике Србије показала највиши степен ажурности. Са друге стране, код једног броја органа јединица локалних самоуправа, уочена је тенденција да су одлуке Агенције извршаване тек након вишеструких упозорења Агенције.

У три случаја органи јавне власти, који су изабрали, именовали или поставили јавне функционере за које је Агенција решењем утврдила повреду одредбе члана 28. Закона, обавестили су Агенцију да неће донети одлуку о престанку функције овим функционерима. У случају члана Високог савета судства, који је истовремено и декан једног државног факултета, Народна скупштина је донела одлуку којом је одбила да констатује престанак функције по сили закона. У једном случају, Генерални секретаријат Владе Републике Србије обавестио је

Агенцију да је функционер разрешен јавне функције, али не оне за коју је Агенција утврдила да престаје по сили закона, него оне на којој се налазио раније. У једном случају, у коме је против јавног функционера изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење због истовременог вршења функције која захтева стални рад и другог посла, Агенција је добила обавештење од скупштине јединице локалне самоуправе која је функционера именовала за директора Стручне ветеринарске службе, да га неће разрешити јер је неопходан за функционисање локалне самоуправе.

У случају директора једне републичке специјализоване здравствене установе, коме је Агенција изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење, функционер је разрешен тек након више ургенција Министарству здравља, неколико месеци након што је решење Агенције постало коначно. У случају једног функционера чија функција захтева стални рад, а који је истовремено вршио дужност директора дела рудника, коначно решење Агенције којом је наложено да престане са истовременим вршењем функције и посла извршено је тек након обраћања Главном инспекторату за рад. Против одговорног лица у предузећу Агенција је покренула прекршајни поступак.

У једном броју случајева, након покретања поступка за утврђивање повреде закона, Агенција је добијала обавештења о поднетим оставкама, али није добила доказ да је о оставкама расправљано. У два случаја Агенција је обавештена да су јавни функционери поднели, па опозвали оставке. У таквим случајевима Агенција наставља вођење поступка за утврђивање повреде закона.

1.6. Препреке

И током 2011. године Одељење за решавање о сукобу интереса у свом раду на примени Закона о Агенцији за борбу против корупције и других закона суочило се са неконзистентношћу прописа који регулишу материју сукоба интереса, што представља отежавајућу околност у поступању Агенције у вези са решавањем о сукобу интереса.

У овом правцу учињени су одређени помаци, пре свега Одлуком Уставног суда од 7. септембра 2011. године, којом је утврђена неуставност одредбе члана 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције по Иницијативи за оцену уставности коју је поднела Агенција. Тиме је решено 86 предмета тзв. „затечених“ јавних функционера са већим бројем неспојивих функција, који су након доношења Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције „стављени у рок“ до доношења одлуке Уставног суда¹⁸.

Народна скупштина је усвојила Закон о изменама и допунама закона о здравственој заштити¹⁹ и Закон о адвокатури²⁰, водећи рачуна да одредбе ових прописа усклади са

18 Реч је о функционерима који су се у тренутку ступања на снагу Закона нашли на две функције, од којих су на једну дошли путем непосредног избора од стране грађана. Они су били изузети од поменутог Закона о изменама и допунама Закона, али је након одлуке Уставног суда, којом се члан 29. проглашава неуставним, Агенција могла да поступи у правцу решавања случајева неспојивих функција.

19 „Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 72/09, 88/10, 99/10, 57/11.

20 „Службени гласник РС“, бр. 31/2011.

одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције у области сукоба интереса јавних функционера

1.7. Препорука

- Наставити са праксом усаглашавања одредби прописа који регулишу област сукоба интереса јавних функционера са Законом о Агенцији за борбу против корупције, како би се успоставио конзистентан правни оквир који регулише ову област.

КОНТРОЛА ИМОВИНЕ ФУНКЦИОНЕРА

2.1. Кључни резултат

- Број окончаних контрола извештаја о имовини функционера повећан два и по пута у односу на 2010. годину.²¹

2.2. Остали резултати у оквиру надлежности

- Од 586 извештаја о имовини функционера, који су били предмет контроле у току 2011. године, окончана је контрола 513 извештаја о имовини функционера;
- Поднето је 8 захтева за покретање прекршајних поступака против функционера и то због пропуштања рока за пријављивање имовине и због непреношења управљачких права у предузећима;
- Против једног функционера поднета је кривична пријава надлежном тужилаштву због давања лажних података о имовини;
- Поводом случаја два функционера обавештено је надлежно тужилаштво ради предузимања даљих мера из надлежности тужилаштва;
- На иницијативу МУП-а и тужилаштва, Агенција је учинила доступним извештаје о имовини два функционера против којих су ови органи, по службеној дужности, покренули поступак због основане сумње да су извршили кривично дело давања лажних података о имовини и непријављивања имовине.

2.3. Исход поднетих пријава

У току 2011. године, Агенција је контролисала 586 извештаја о имовини функционера, према утврђеном годишњем плану провере имовинских извештаја, као и према представкама или притужбама. Према поменутом плану, у 2011. години Агенција је контролисала имовинске карте председника и потпредседника Владе, министара, државних секретара, посланика и градоначелника. Осим њих, предмет *ad hoc* контрола у овом периоду били су и председници општина, директори и чланови управних и назорних одбора републичких јавних предузећа. Од укупног броја контролисаних извештаја, окончана је контрола 513 извештаја. Остали извештаји су још у поступку провере.

²¹ У току 2011. године окончана је контрола 513 извештаја о имовини функционера, док је у 2010. години окончана контрола 192 таква извештаја.

У току поступка провере имовинске карте једног функционера, Агенција је установила да постоји основана сумња да је функционер у имовинску карту унео лажне податке о имовини. Из тог разлога, Агенција је надлежном тужилаштву поднела кривичну пријаву против функционера због основане сумње да је извршио кривично дело које је прописано Законом о Агенцији. Међутим, надлежно тужилаштво је одбацило кривичну пријаву из разлога што су сматрали да у конкретном случају не постоје елементи за кривично гоњење функционера против кога је кривична пријава поднета.

У току поступка провере имовине функционера, Агенција је поднела осам захтева за покретање прекршајних поступака. У четири случаја захтеви су поднети због пропуштања рока за подношење имовинских извештаја, а у преостала четири случаја функционери нису испунили законом прописану обавезу да пренесу управљачка права у предузећима. Од поднетих осам захтева за покретање прекршајних поступака, само у два случаја судови су донели мериторне одлуке: у првом случају суд је донео ослобађајућу одлуку (на коју је Агенција уложила жалбу и још увек чега одговор на њу), а у другом случају суд је функционера огласио одговорним за извршење прекршаја и изрекао му опомену. У осталим случајевима, прекршајни поступци су још увек у току.

2.4. Сарадња са другим органима и установама

Поступак контроле имовине функционера подразумева проверу различитих типова података, које поседују различити државни органи или јавне службе. Због тога, сарадња са различитим институцијама је кључна за ефикасно спровођење ове надлежности. У току 2011. године Агенција је остварила успешну сарадњу са Министарством унутрашњих послова, Министарством финансија, Пореском полицијом, Пореском управом, Републичким геодетским заводом и Агенцијом за привредне регистре. Успешна сарадња подразумева да наведени органи и установе одговарају на дописе које им шаље Агенција и у одговарајућем року достављају Агенцији тражене податке о имовини функционера које они воде у својим евиденцијама.

Сарадња са одређеним бројем пословних банака је задовољавајућа. Међутим, ова област није прецизно дефинисана Законом о Агенцији, па пословне банке тумаче ову непрецизност тако да нису у обавези да Агенцији достављају тражене податке. Агенција се обратила Народној банци захтевом да у оквиру своје надлежности обезбеди да све пословне банке које послују на територији Републике Србије достављају податке на тражење Агенције. Међутим, тај проблем још увек није решен, јер је једна пословна банка Министарству правде упутила захтев за тумачењем одредби закона по којима Агенција може да тражи овакве податке директно од њих. Одговор Министарства правде још увек није стигао, тако да се сарадња са пословним банкама наставља на *ad hoc* бази.

2.5. Препреке

У односу на 2010. годину препреке са којима се Агенција суочавала у поступку контроле имовинских извештаја функционера су у великој мери остале непромењене и у 2011. години. Захваљујући новом простору, Агенција је била у могућности да запосли већи

број људи тако да се техничком провером исправности података из имовинских извештаја сада бави Одељење за регистре Агенције за борбу против корупције. То значи да запослени у Одељењу контроле имовине функционера могу у потпуности да се посвете суштинској контроли имовинских извештаја уместо контроле формалне исправности имовинских извештаја функционера коју су обављали функцију током 2010. године.

Једна од највећих препрека у овој области је чињеница да Агенција нема директан приступ базама података и евиденцијама које воде други надлежни државни органи, као што су Министарство унутрашњих послова, Пореска полиција, Пореска управа, Републички геодетски завод, већ се подаци прибављају кроз дописе и одговоре на дописе. Упоредна пракса неких земаља, па и оних које су у нашем региону²², говори да систем провере функционише много боље и ефикасније уколико постоји информациона повезаност између тела које је надлежно са контролу имовинских извештаја функционера и других органа и институција који садрже различите податке о имовини и приходима грађана.

2.6. Препоруке

- Информационо повезати базе података Агенције за борбу против корупције и других органа који воде евиденције и податке од значаја за контролу имовине функционера.²³
- Изменом одговарајућих законских одредби појачати надлежност Агенције у контроли имовине тако да има овлашћење да податке од пословних банака тражи непосредно, а не преко других органа јавне власти (полиције и тужилаштва).

22 У Републици Хрватској, Повјеренство за одлучивање о сукобу интереса, које има надлежност да врши контролу имовинских карата јавних функционера, преко ОИБ (особни идентификациони број) може проверити све податке о имовини и приходима појединца које води Пореска управа.

23 На пример, МУП, Министарство финансија, Пореска полиција, Пореска управа, Републички геодетски завод, Агенција за привредне регистре.

РЕГИСТРИ ФУНКЦИОНЕРА, ИМОВИНЕ И ПОКЛОНА

3.1. Кључни резултати

- До краја 2011. године регистар функционера садржао је 20.617 функционера, што је повећање пет пута у односу на крај 2010. године, када је регистар садржао око 4 000 јединица;
- Израђен је и постављен апликативни софтвер за електронско вођење регистра функционера, регистра имовине функционера и каталога поклона.

3.2. Остали резултати у оквиру надлежности

- Урађене су измене и допуне Правилника о регистру функционера и регистру имовине функционера, као и измене и допуне Правилника о поклонима функционера;
- Урађена су Упутства за попуњавање формулара извештаја о имовини и формулара извештаја о функцији и поклонима;
- Први пут је објављен каталог поклона функционера који броји 485 поклона;
- Успостављена је и објављена евиденција правних лица у којима функционери имају више од 20% удела, као и евиденција о поступцима јавних набавки ових правних лица; евиденција је до краја 2011. године садржала податке о пет правних лица која редовно достављају податке и која су учествовала у укупно 69 јавних набавки;
- 129 функционера је извршило пренос права управљања на друго физичко или правно лице које није повезано лице, које их у своје име, а за рачун функционера врши до престанка јавне функције функционера;
- Остварена је сарадња са великим бројем државних органа, организација, јавних предузећа, привредних друштава, институција и установа, а у циљу извршавања законом прописаних обавеза.

3.3. Регистри

Основни циљ успостављања и функционисања Законом прописаних регистара, представља повећање транспарентности у раду органа јавне власти и јавних функционера и врсту надзора над њиховим радом. Када је у питању регистар функционера, Агенција прима и разврстава изворну документацију (пријем образаца: „Обавештење о ступању на функцију/о престанку функције/о реизбору“), административно исправља неуредно попуњене образце, израђује регистре државних органа и институција које имају законску обавезу достављања података о функционерима, израђује идејни пројекат за електронско вођење регистра функционера, израђује електронске евиденције јавних података из регистра и објављује их на својој интернет презентацији.

Током 2011. године примљено је више од 12 000 попуњених образаца функционера (што је за 74% више у односу на 2010. годину) и 599 нових предмета.²⁴ Више од 1 000 попуњених образаца је имало недостатке које је требало ажурирати и исправити (административно исправљање података), а реч је о неуредним и непотпуним подацима унетим у обрасце.

У току 2011. године у Агенцију је пристигло укупно 3853 извештаја о имовини и приходима, од чега су 1262 обрађени и објављени на сајту Агенције. Тај број је мањи у односу на 2010. годину, која представља прву годину рада Агенције и у којој су сви функционери имали обавезу пријављивања имовине. То је резултирало пријемом више од 17 000 пријава имовине у тој години.

Агенција је у 2011. години успоставила каталог поклона јавних функционера. У прошлој години тај каталог је и први пут јавно објављен, а у њему се нашло 485 пријављених поклона.

Као најчешћи поклони у претходној години пријављивани су: књиге, слике, фотографије, плакете, разна вина и друга алкохолна пића, стаклене и керамичке вазе, чиније, чаше као и разне фигуре. Највећи број поклона били су “протоколарни поклони”.

Агенција води евиденције о поступцима приватизације и јавних набавки правних лица у којима функционер има више од 20% удела или акција. Ова евиденција има за циљ да омогући увид у потенцијални утицај на процес јавне набавке које функционер може имати у ситуацији у којој се у исто време налази и у улози понуђача (као акционар привредног друштва, на пример) и поручиоца (као представник органа јавне власти). *До краја 2011. године, пет правних лица је достављало податке о овим јавним набавкама, чији је укупан број 69.* Чињеница да мали број правних лица доставља овакве врсте података говори у прилог томе да је у овој области неопходно више радити на информисању, како би сви који се налазе у овој одговорној позицији испунили своју законску обавезу.

У обављању послова из ове надлежности, Агенција врши контролу преноса управљачких права на друго физичко или правно лице које није повезано лице, које их у своје име, а за рачун функционера врши до престанка јавне функције, као и у другим случајевима предвиђеним законом. Лице на које је функционер пренео управљачка права постаје повезано лице. Ова мера треба да омогући “деконцентрацију” утицаја коју функционер може имати у ситуацији у којој истовремено у једном привредном друштву има управљачка права (и по том основу има одређени приватни интерес), а обавља посао од јавног интереса у неком органу јавне власти. *У 2011. години, 129 функционера се нашло у овој позицији, односно извршило је пренос управљачких права.*

Приликом реализације ових надлежности, уочена је појава коју треба посебно нагласити, а то је достављање великог броја технички неисправних извештаја о имовини и

²⁴ Агенција формира посебан предмет за сваки орган јавне власти који достављају обрасце о јавним функционерима.

обавештења о ступању/престанку функције. Основни разлог неисправности јесте избегавање или давање непотпуних података, што проистиче углавном из непознавања прописа који регулишу ову материју, као и непознавања обавеза које функционери имају по Закону. Из тих разлога Агенција је донела измене и допуне Правилника о регистру функционера и регистру имовине функционера, који би у наредном периоду требало да унапреди вођење регистара и предупреди појављивање грешака.

Новине које доносе измене и допуне Правилника о регистру функционера и регистру имовине функционера.

Израдом одговарајућег софтверског програма успостављено је електронско попуњавање и вођење регистра функционера и регистра имовине функционера. Увођењем електронског попуњавања, постављена су обавезна поља, падајући менији и контрола матичних бројева, чиме су смањене могућности за грешку и за пропуштање навођења података који су предвиђени прописима. Као доказ да је образац уредно попуњен, након слања документа који се електронски обрађује, аутоматски се добија „бар код“ којим се потврђује да је поступак успео и да се образац налази на серверу Агенције.

Након тога, образац са бар кодом и потписом доставља се у штампаној форми. На овај начин ће се постићи већа ефикасност Одељења у обради, провери и објављивању података на сајту Агенције. Новим софтвером биће олакшано и подносиоцима извештаја тако што ће моћи да једном попуњени образац сачувају у својој документацији и по потреби модификују.

3.4. Препреке и изазови

Значајан изазов у успостављању Законом прописаних регистара представља велики прилив докумената и недовољан број људи који би могли да на ефикасан начин обраде овако обиман материјал. Проблем у раду представљала је и чињеница да се имовински извештаји достављају у штампаном, па и ручно писаном облику, што је успоравало унос у привремени електронски систем, па јавни регистри нису могли бити комплетирани. Додатни изазов у овом погледу за Агенцију представљао је велики проценат технички непотпуних имовинских извештаја, обавештења о ступању на функције, као и података о преносу управљачких права који су у знатној мери успоравали рад на установљавању регистра и непотребно ангажовали скромне ресурсе Агенције.

Препорука коју је у прошлогодишњем извештају наведена, а која се тичала обавезе државних органа да ажурно обавештавају Агенцију о ступању на јавну функцију и престанку вршења те функције, добрим делом је испуњена, кроз сталну комуникацију са одговорним лицима у државним органима и упознавање, односно подсећање на законске обавезе које имају према Агенцији. Доказ за то је и значајно повећање броја пристиглих образаца и

предмета. Ипак, ово је процес који траје, па се ова препорука може сматрати „трајним задатком“.

У циљу убрзавања поступка уноса ових података у регистре, Агенција је запослила још 3 извршиоца, што је допринело бржем и ефикаснијем ажурирању података. Такође, захваљујући изради апликативног софтвера успостављено је електронско вођење регистра функционера, регистра имовине функционера и каталога поклона.

Међутим, главни изазов пред којим ће се Агенција наћи у предстојећем периоду јесте управо потпуна имплементација измена и допуна Правилника о регистру функционера и регистру имовине функционера, као и потпуна имплементација новог апликативног софтвера у години која је изборна и када се очекује знатно већи прилив извештаја и материјала који се обрађује.

3.5. Препоруке

- Државни органи, организације, јавна предузећа, привредна друштва, институције и установе треба да одреде лице које ће бити задужено да контактира и сарађује са Агенцијом, а у циљу извршења прописаних обавеза.
- Сви државни органи треба ажурно да обавештавају Агенцију о ступању на јавну функцију, као и престанку вршења функције свих функционера, као и да достављају податке о поклонима које су они примили у време вршења функције.
- Функционери и одговорна лица у државним органима, организацијама, јавним предузећима, привредним друштвима, институцијама и установама треба да спроводе обуке у циљу спровођења прописа и коришћења новог апликативног софтвера.

КОНТРОЛА ФИНАНСИРАЊА ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА

4.1. Кључни резултати

- Установљен је нови правни оквир за контролу финансирања политичких субјеката.
- Формирана је мрежа од 165 сарадника који ће пратити изборну кампању у 23 града Србије.

4.2. Остали резултати у оквиру надлежности

- Израђен је Водич кроз Закон о финансирању политичких активности.
- Израђена је методологија мониторинга изборне кампање.
- Унапређена је база података који се односе на политичке субјекте, преваходно политичке странке, и који су од значаја за контролу њиховог финансирања.
- Унапређена је сарадња са другим државним органима, преваходно са Министарством финансија, Покрајинским секретаријатом за финансије, одељењима за финансије и буџет јединица локалне самоуправе.
- Унапређена је сарадња са свим пословним банкама чији су клијенти политичке странке.
- Успостављена је боља комуникација са политичким странкама у циљу прибављања потребних података.

4.3. Нова улога Агенције у области контроле финансирања политичких субјеката

Закон о финансирању политичких активности је усвојен у Народној скупштини Републике Србије 14. јуна 2011. године, а ступио је на снагу 22. јуна 2011. године. Законом су утврђена овлашћења Агенције за борбу против корупције у погледу контроле финансирања активности политичких субјеката. Према Закону, политичке активности су редовни рад и активности у изборној кампањи политичких субјеката, под којима се подразумевају регистроване политичке странке, коалиције и групе грађана.

Агенција за борбу против корупције је орган надлежан за контролу финансирања редовног рада и изборних кампања политичких субјеката. У том смислу се као директни субјекти контроле јављају сами политички субјекти, док се као индиректни субјекти контроле

могу јавити и друга правна и физичка лица, повезана на одређени начин са политичким субјектима, било као даваоци прилога, било као круг лица којима није дозвољено да финансирају политичке субјекте, али они то чине.

Ради ефикасније контроле финансирања политичких активности, директору Агенције је дато овлашћење да донесе подзаконске акте неопходне за примену Закона, а у оквиру таквих аката да пропише обрасце евиденција имовине и прилога, као и обрасце годишњег финансијског извештаја и извештаја о трошковима изборних кампања. Политички субјекти ће, почев од априла 2012. године, на новим обрасцима подносити годишњи финансијски извештај, а након нових избора у 2012. години, извештај о трошковима изборне кампање.

У годишњим финансијским извештајима политички субјекти извештавају о целокупном финансијском пословању у току календарске године. Извештај о прикупљеним средствима у току изборне кампање и трошковима те кампање, обухвата финансијско пословање која траје од дана расписивања избора до дана проглашења коначних резултата избора.

Агенција контролише финансирање политичких субјеката према методологији коју је развила, а која се непрекидно унапређује кроз продубљивање односа са другим државним органима и пословним банкама, путем нових знања и вештина запослених, као и кроз развој софтвера за обраду података.

4.4. Изградња капацитета за мониторинг изборне кампање

Значајна иновација на пољу контроле је изградња методологије мониторинга изборне кампање. У току новембра и децембра 2011. године Агенција је, на основу јавног позива, одабрала посматраче изборних кампања, који ће на терену пратити активности политичких субјеката у току изборне кампање, те ће на основу тако прикупљених података, Агенција моћи да направи пројекцију трошкова изборне кампање. То ће бити још једна од упоредних тачака за проверу извештаја о трошковима изборне кампање. Овакав тип контроле ће се спроводити по први пут у Србији.

С обзиром да се, према досадашњим сазнањима, највећи обим кампање спроводи у градовима без обзира на ниво избора, донета је одлука да се формира мрежа од 165 посматрача који ће покривати територију 23 града (Београд и 22 града) у Републици Србији, где ће се пратити активности политичких субјеката у изборној кампањи за парламентарне, покрајинске и локалне изборе. Сходно броју бирача у сваком од тих градова утврђен је број посматрача у сваком од њих.

У току новембра и децембра започело се са поступком одабира посматрача. Поступак подразумева три фазе: подношење пријава, интервју са кандидатима и обука кандидата који су ушли у ужи избор. У току новембра и децембра су спроведене прве две фазе. На јавни позив за избор посматрача се пријавио 431 кандидата, од тог броја 398 пријава је било уредно, те су ови кандидати били позвани на интервју. На позив за интервју одазвало се 380 кандидата, од којих се 209 квалификовало за обуке, као последњу фазу избора посматрача.

4.5. Контрола политичких странака

У поступку контроле финансирања политичких странака су значајне и пријаве грађана или правних лица. У току новембра и децембра 2011. године Агенција је добила 7 пријава за кршење одредби Закона о финансирању политичких активности. У току је поступак по једној пријави, док је код осталих утврђено да су неосноване. Ипак, битно је нагласити да до ступања на снагу новог закона, Агенцији никада није била упућена пријава за кршење Закона о финансирању политичких странака. Посебно треба нагласити да су пријаве уследиле после серије предавања на тему примене законских и подзаконских одредби, која је у 22 града и у граду Београду спровела Агенција у сарадњи са ЦЕСИД-ом, уз подршку ОЕБС Мисије у Србији и УСАИД-а. (опширније у делу едукација).

У погледу контроле годишњих финансијских извештаја политичких странака за 2010. годину који су контролисани у 2011. години, значајно је навести да су све парламентарне политичке странке које се финансирају из буџета Републике Србије, изузев Демокришћанске странке Србије (ДХСС) поднеле извештаје у року. Такође је битно нагласити да овај рок (15. април) није био дефинисан претходним законом, већ је имао карактер обичајног правила, али да је ипак био испоштован.

У току 2011. године Агенција је поднела два захтева за покретање прекршајног поступка, један против Српске напредне странке (СНС), 17. јуна, и други против Г17 Плус 14. октобра. Оба поступка су још увек у току.

4.6. Препреке

У Годишњем извештају о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину као две главне препреке у области финансирања политичких субјеката дефинисане су: лоша решења из Закона о финансирању политичких странака и „тихи“ отпор политичких странака у погледу примене законских одредби. Обе препреке су отклоњене, прва у потпуности, доношењем новог Закона о финансирању политичких активности, а друга делимично, одговорнијим понашањем политичких странака. Наравно, у овом другом случају има изузетака, али поступање већине политичких странака је такво да се може говорити о позитивном помаку у погледу њиховог понашања. Као што је у прошлогодишњем извештају наведено, изван број странака је одбио да спроводи ревизију својих годишњих извештаја, позивајући се на одредбе Закона о рачуноводству и ревизији. Уочено је да је такво поступање измењено и да су странке приступиле ревизији свог пословања, са изузетком политичке странке Г17 Плус, која је одбила да изврши ревизију свог годишњег извештаја за 2010. годину, те је из тог разлога против ове странке Агенција поднела прекршајном суду захтев за покретање прекршајног поступка.

Иако се може констатовати да су препреке са којима се Агенција суочавала у 2010. години отклоњене, не значи да се нове нису појавиле у току 2011. године.

У току ове године, као један од основних проблема, јавља се неефикасност рада прекршајних судова. Спорост у поступању судова у великој мери отежава ефикасно спровођење закона и успостављање система одговорности за незаконито поступање.

Крајем 2010. године Агенција је поднела 6 захтева за покретање прекршајних поступака. Од тог броја, само два поступка су окончана. Један је случај поступка против политичке странке Јединствена Србија (ЈС), због неподношења извештаја о трошковима кампање за изборе у Жабљу (који су одржани у мају 2010. године), који је окончан одбацивањем захтева због застарелости. Прекршајни судови из Београда и Јагодине су изазвали сукоб надлежности, што је стање које је трајало 6 месеци, те су тиме они сами изазвали протек рока застарелости. Други случај је поступак против Српске радикалне странке (СРС), који се водио из истих разлога као и против ЈС. Овај поступак је окончан одбацивањем захтева, будући да је суд нашао да Агенција, иако орган надлежан за послове контроле, нема надлежност подношења захтева за покретање прекршајног поступка. Против обе одлуке Агенција је уложила жалбу Вишем прекршајном суду. Остали случајеви из 2010. године још увек нису окончани.

4.7. Препоруке

- Изменити закон о прекршајима тако да се продужи рок застарелости за прекршаје који су дефинисани у закону о агенцији за борбу против корупције и закону о финансирању политичких активности.
- Јачати капацитете политичких субјеката у примени и поштовању Закона о финансирању политичких активности.
- Унапредити ефикасност поступања прекршајних судова.
- Јачати капацитете Државне ревизорске институције у области ревизије финансијских извештаја политичких странака.

ПРЕДСТАВКЕ

5.1. Кључни резултати

- Ефикасност Агенције у обради предмета по представкама повећана је два и по пута пута у односу на претходни извештајни период²⁵.
- Поднета једна кривична пријава и један захтев за покретање прекршајног поступка на основу поднетих представки.
- Започето је поступање у случајевима када заштиту траже тзв. узбуњивачи, у оквиру којих су изрицане и мере упозорења субјектима који су предузимали радње одмазде.

5.2. Остали резултати у оквиру надлежности

- Агенција је поступајући по представкама завршила 210 предмета.
 - Код 85 представки није било елемената за поступање.
 - У 61 случају представка је прослеђена на надлежност другим органима јавне власти (на пример, Министарству унутрашњих послова, надлежном тужилаштву, итд).
 - У 24 случаја странка је обавештена да Агенција није надлежна да поступа и о томе ком органу јавне власти може да се обрати.
 - У 38 случајева Агенција је поступала по представци, обратила се надлежном органу јавне власти и странку обавестила о одговору.
 - Поднета је једна кривична и једна прекршајна пријава.
- Финализована је методологија за класификацију предмета и успостављена је њихова евиденција.
- Успостављене су процедуре поступања Агенције по представкама и израђен је одговарајући процесограм.
- У три случаја поступања по захтеву за заштиту по основу пријављене сумње на корупцију, поступак је ушао завршну фазу.

²⁵ У 2011. години Агенција је обрадила 660 предмета по представкама, док је у 2010. години Агенција обрадила 277 предмета по представкама.

5.3. Евиденције

Агенција за борбу против корупције у свом раду поступа по представкама, захтевима за заштиту лица која пријаве сумњу у корупцију и захтевима за давање мишљења. На основу претходно поменутих поднесака у Агенцији се формирају предмети, од којих они по представкама, представљају суштину рада Агенције, будући да представке, у највећем броју случајева, садрже значајне информације које упућују Агенцију у ком правцу треба да врши истраживања и анализу коруптивних пракси и феномена.

О предметима се, у једној од фаза поступања по њима, формирају евиденције које служе, између осталог, и као статистичка база за различите анализе и за истраживања односа грађана према неким посебним видовима корупције. У оквиру евиденција предмети су категоризовани у две класификационе групе. Једну класификациону групу чине предмети разврстани по субјектима и секторима у којима је указано на постојање евентуалних коруптивних пракси, а у другој су предмети разврстани по ризичним областима у којима су пријављени случајеви корупције. Ове класификационе групе разврстане су, даље, у одговарајуће подгрупе, чиме се омогућава континуирано праћење феномена корупције у различитим органима јавне власти и према различитим тематским критеријумима.

5.4. Процедуре

У 2011. години настављен је процес стандардизације поступања по представкама запослених у Агенцији, те су, с тим у вези, успостављене детаљне процедуре поступања до нивоа сваког извршиоца, и израђен је процесограм.

5.5. Рад на предметима

У току 2011. године Агенција је имала у раду укупно 704 предмета, од чега су 339 предмета пренета из 2010. године, док је 365 предмета пристигло током 2011. године. Од укупног броја предмета који су били процесуирани у извештајном периоду, рад је окончан у 295 предмета.

Статистичка анализа представки, по секторима и органима јавне власти, по којима је поступано у 2011. години, показује да су грађани најчешће указивали на неправилности у раду органа државне управе и правосуђа. Иако не тако бројне, као представке из области државне управе и правосуђа, представке које су указивале на евентуално постојање корупције у здравству од посебног су значаја, будући да су импликације корупције у овој области најозбиљније, с обзиром на вредности које због тога могу бити угрожене – људски живот и здравље.

5.6. Узбуњивачи

Агенција примењује Правилник о заштити лица које пријави сумњу у корупцију, који је донет средином 2011. године. До краја 2011. године, Агенцији је у 10 случајева поднет захтев

за заштиту узбуњивача. Од овог броја, у 3 случаја није постојао правни основ да се лице, које је поднело захтев, третира као узбуњивач, док су поступци по 3 захтева за заштиту у завршној фази.

5.7. Феномен корупције у здравству

Представке по којима је Агенција поступала током 2011. године, указале су на две области ризичних пракси у оквиру здравственог система које погодују корупцији. Овакве аномалије, у значајној мери произилазе из неконзистентности правног оквира који регулише пружање здравствених услуга и остваривање здравствене заштите, чиме се појединцима унутар здравственог система дају изразито велика дискрециона овлашћења у одлучивању, уз истовремено одсуство механизма за позивање на њихову одговорност и санкционисање у случајевима злоупотребе таквих овлашћења.

Прва област ризичних пракси, на које указују представке, тиче се могућности здравствених радника да обављају допунски рад. Наиме, будући да прописи којима је уређена област здравствене заштите, као *lex specialis*, дерогирају одредбе општих прописа о раду, лекарима је омогућен привилегован третман тиме што им је дозвољено да са здравственом установом, у којој су стално запослени, и по том основу већ примају зараду, уместо прековременог рада, склопе посебан уговор о допунском раду и да на тај начин здравствене услуге, након редовног радног времена, наплаћују по посебно уговореним тарифама. Тиме је, истовремено, створена и јединствена, правно дозвољена ситуација у којој се јавни ресурси користе за обављање приватне праксе. Тако, правна регулатива, практично, мотивише лекаре да пацијенте упућују да здравствену заштиту код њих остварују након радног времена, или у приватној здравственој установи, у оквиру допунског рада лекара.

Представка којом су пријављене неправилности у раду Института за онкологију Војводине, а по којој је Одсек поступао, указала је на околност да поједини лекари користе свој положај и недостатке у правном оквиру да смањују број пацијената који остварују заштиту по основу обавезног здравственог осигурања, у оквиру редовног радног времена и да се за то време здравствене услуге пружају пацијентима из иностранства и пацијентима који су у могућности да плате њихову пуну цену. Тако су формиране „листе чекања“ за пацијенте који су своје право на здравствену заштиту желели (или, морали) да остваре кроз обавезно осигурање, а који су на неопходан лекарски преглед чекали и по неколико месеци, иако су у питању веома тешки болесници којима се, у току чекања, мења клиничка слика болести, што онемогућава њено делотворно праћење, давање дијагнозе и адекватне терапије.

Друга аномалија у систему здравства, на коју су поједине представке указале, тиче се успостављених, у најмању руку, необичних, комерцијализованих веза између фармацеутских кућа и лекара, у значајној мери професора на факултету или директора здравствених установа. Као и у претходно описаној области ризика, и ова аномалија је, са становишта важеће регулативе, правно перфектна, мада је у својој бити неетична и, по својим импликацијама, неправедна. Наиме, Законом о лековима и медицинским средствима²⁶ и Правилником о начину прописивања и издавања лекова²⁷ лекарима у Србији се дозвољава да

26 „Службени гласник РС“, бр. 30/10.

27 „Службени лист СРЈ“, бр. 16/94, 22/97 и 52/02.

путем рецепта „преписују“ лекове пацијентима, користећи комерцијалне називе лека, уместо њиховог генеричког назива. У европским земљама је преписивање лека под његовим комерцијалним називом забрањено. Када лекар препоручи лек под комерцијалним називом, тиме, у ствари, препоручује пацијенту производ који се „котира“ на тржишту, између осталог, и својом ценом и профитом који обезбеђује произвођачу и дистрибутеру. Имајући у виду да пацијенти, у највећем броју случајева, купују лекове које им лекар препоручи, то доводи до фаворизовања одређеног производа на тржишту, односно произвођача који га производи, чиме се ствара ситуација слична картелском споразуму. Са друге стране, таква пракса лекаре ставља у улогу најбитнијих промотера и продаваца лекова у Србији, па произвођачи и дистрибутери лекова имају економски интерес да мотивишу лекаре да баш њихов производ ставе у свој „портфолио“. Представке указују да произвођачи и дистрибутери лекова, не би ли постигли поменути циљ, прибегавају поклањању ствари велике вредности лекарима, или им уплаћују новчане износе на име фиктивно одржаних предавања или истраживања.

5.8. Феномен корупције у јавној управи

Представке које су грађани подносили Агенцији због неправилности у раду органа управе у највећој мери су се односиле на неефикасно вођење управног поступка од стране инспекцијских органа. Поступањем по представкама установљено је да је злоупотреба поверених овлашћења примаран узрок оваквог рада органа у вршењу инспекцијског надзора.

Као и анализа феномена корупције у систему здравства, и анализа потенцијално коруптивних пракси у систему јавне управе, а нарочито области различитих типова и нивоа инспекцијског надзора, указује на постојање широких дискреционих овлашћења и одсуство критеријума за њихово коришћење приликом одлучивања о правима и обавезама грађана и заштити јавног интереса. Релевантна регулатива, која омогућава овакво ангажовање дискреционих овлашћења на такав начин, обесмишљава одредбе закона којима су утврђена начела поступања у управној ствари (начела заштите права грађана и јавног интереса, ефикасности, истине и економичности поступка).

Волунтаризам у коришћењу дискреционих овлашћења, на који су представке указивале, манифестује се у различитим формама, а најсимптоматичнији облици, које је Агенција регистровала поступајући по представкама током 2011. године, тичу се приказивања чињеничног стања које не одговара стварном стању, у записницима о извршеним инспекцијским надзорима, као и обесмишљавања донетог управног акта прекомерним одуговлачењем његовог административног извршења (Агенција се у раду по представкама сусретала са случајевима у којима су органи управе, а првенствено инспекцијски органи, пропуштали да спроведу административна извршења својих управних аката и након 5, 10, 12, или 14 година од дана њихове извршености).

До доношења посебног закона којим би била регулисана област инспекцијског надзора, што предвиђа и важећи Закон о државној управи, одсуство делотворне контроле и ефикасног санкционисања случајева злоупотребе овлашћења наставиће да оптерећују област управног рада, остављајући принцип доброг управљања на нивоу млаке политичке декларације.

5.9. Препреке

У пракси Агенције дешавали су се и случајеви у којима су лица, против којих су подношене представке због сумње у корупцију, прибегавала радњама одмазде према подносиоцима; ретрибуција се, притом, није ограничавала само на радноправну сферу узбуњивача, већ су, у појединим случајевима, узбуњивачи бивали изложени праћењу, због чега су осећали претњу по сопствену и безбедност своје породице.

Имајући у виду јачину и врсту притиска коме могу да буду изложена лица која су спремна да пријаве случајеве корупције, као и озбиљност и ефекат могућих последица њиховог поступања, сасвим је оправдано што је потенцијални узбуњивач спремнији да поднесе анонимну представку, него представку у којој ће открити своје личне податке. Са друге стране, статистичке анализе спроведене у системима у којима постоје иоле стабилнији механизми за заштиту узбуњивача, указују да је највећи број процесуираних случајева корупције „уведен“ у систем путем представки.

За надлежност поступања по представкама грађана највећа препрека за Агенцију је законско ограничење њене надлежности да сама контролише и истражује питања из представки. Агенција је приморана да се у великој мери ослања на податке и информације које на захтев добија од надлежних органа. Спорост и неефикасност овакве комуникације и одсуство принуде у исходу оваквих поступака у највећој мери умањују и успешност Агенције у овим пословима. Такође, Закон о Агенцији прописује да Агенција не поступа по анонимним представкама, због чега у има једину могућност да такве представке прослеђује надлежним органима. Имајући у виду да стандард који успоставља Конвенција УН против корупције, у члану 13, обавезује државе чланице да омогуће референтним националним телима да поступају и по анонимним пријавама о случајевима корупције, како би се омогућио што већи степен заштите како лицу које подноси пријаву, тако и разоткривању које је учињено у јавном интересу, то на питању поступања по оваквим представкама треба убудуће јачати сарадњу са свим органима надлежним за борбу против корупције.

5.10. Препоруке

- Предузети мере да се у пракси примени стандард из члана 13 Конвенције УН против корупције у вези са поступањем по анонимним пријавама како би се омогућио што већи степен заштите подносилаца пријава и већи степен разоткривања корупције.
- Изменити одговарајуће прописе тако да лекари буду обавезни да преписују лекове под њиховим генеричким називом, уместо под комерцијалним.

ЕДУКАЦИЈЕ

6.1. Кључни резултати

- У току 2011. године, укупно 1883 особа је прошло различите врсте антикорупцијских обука које је организовала и спровела Агенција.
- Број представника органа јавне власти који су похађали антикорупцијске обуке које је организовала Агенција у 2011. години је повећан за 61% у односу на 2010. годину.

6.2. Остали резултати у оквиру надлежности

- Обучено је 109 представника органа јавне власти у Србији за израду планова интегритета.
- Конципирана и започета имплементација програма о етици и интегритету за јавне функционере и запослене у јавном сектору.
- Јавни функционери и службеници у органима локалне самоуправе из 110 места, учествовали су на 39 едукација које је Агенција организовала и спровела у 28 градова Србије.
- На едукативним састанцима, које је организовала и спровела Агенција у 23 града и општине у Србији, учествовало је 450 представника из 20 политичких партија, о новом правном оквиру којим се уређује област финасирања политичких субјеката.
- Програм четворомесечног стажирања у Агенцији окончао је 21 стажиста.
- Антикорупцијску обуку у Агенцији је прошло 125 младих (студената и средњешколаца).
- Започета је реализација пројекта “Фокус: једна општина” у Инђији.

6.3. Обука за израду планова интегритета

У периоду од јануара до маја 2011. године одржано је пет дводневних семинара за 109 представника органа јавне власти, задужених да учествују у радним групама за израду модела планова интегритета. Ови семинари су представљали увод у процес израде модела планова интегритета који је организовала и координирала Агенција за борбу против корупције.

Првог дана семинара, учесници су упознати са феноменом корупције на глобалном и

локалном нивоу, системима за спречавање корупције, идејом и улогом независних државних органа у борби против корупције, надлежностима Агенције, механизмима за спречавање корупције који су Агенцији дати у оквиру остваривања њених надлежности, значају етике и личног интегритета у контексту јачања интегритета институције, искуством Словеније у примени превентивних мера за спречавање корупције, појмом, суштином и значајем израде плана интегритета као антикорупцијске мере. Другог дана семинара учесници су едуковани о начину израде плана интегритета по фазама. Представљен им је нацрт одлуке о приступању изради плана интегритета, припрема програма израде плана интегритета, начин препознавања и идентификовања ризика у областима функционисања институције, као и начин дефинисања превентивних мера за умањење и отклањање препознатих ризика. Након тога, свака група је добила практични задатак да отпочне са дефинисањем процеса који су највише изложени ризицима за настанак корупције, у оквиру одређених институција, а потом и адекватне превентивне мере за спречавање, умањење и отклањање тих ризика. Након уводног семинара, учесници су у току 2011. године активно учествовали у изради 69 различитих модела планова интегритета.²⁸

6.4. Етика и интегритет - обука за јавне службенике

У другој половини 2011. године, Агенција је израдила програм обуке за различите циљне групе на тему етике и интегритета. Програм обуке је представљен представницима кадровских служби органа државне управе, локалне самоуправе и јавних предузећа који се налазе на територији Града Београда. Прво окупљање организовано је у мају, у три двочасовна састанка, на којима је представљен мандат Агенције и саопштена идеја о организацији обука о етици и интегритету. На ова три састанка одазвало се укупно 74 представника кадровских служби органа јавне власти са територије Града Београда. Са њима се разговарало о могућностима организације оваквих обука на два начина: да представници кадровских служби добију додатну обуку како би у својим институцијама организовали обуке за своје запослене или да институције обезбеде услове да представници Агенције гостују и одрже обуке за запослене.

Други круг обука на тему етике и интегритета за представнике кадровских служби организован је у две дводневне сесије током децембра 2011. године. Укупан број учесника обука о јачању индивидуалног и институционалног интегритета запослених у јавној власти је 38. Агенција планира да током 2012. године реализује договор о наставку сарадње са представницима служби за људске ресурсе.

6.5. Обука за јавне функционере и запослене о органима локалне самоуправе

У току 2011. године Агенција је организовала и спровела 39 семинара за јавне функционере и запослене у органима јавне власти чији су оснивачи локалне самоуправе. Семинари су организовани у 28 градова у Србији, а њима су присуствовали представници из 110 градова и општина. Ови семинари организовани су у сарадњи са локалним самоуправама

²⁸ Видети поглавље Годишњег извештаја о раду Агенције за 2011. Годину: Планови интегритета

које су обезбеђивале простор и помагале у обавештавању циљних група.

У мају и јуну Агенција је посетила 11 општина и градова у Србији где су позивани представници локалних самоуправа, јавних предузећа и других организација и институција чији је оснивач локална самоуправа из свих градова и општина из региона. Овим сусретима присуствовало је 248 представника институција јавне управе, а током три сата представљен је мандат Агенције, тема интегритета и одговорности појединаца и институција јавне управе, законске обавезе у вези са пријављивањем поклона и регистар поклона који води Агенција, те о плановима интегритета.

С обзиром на иновирани начин пријављивања имовине функционера кроз електронску апликацију, као и на чињеницу да је израда модела планова интегритета била приведена крају, током децембра 2011. и јануара 2012. године у 20 градова и општина Агенција је организовала серију семинара за јавне функционере у органима локалне самоуправе и јавним предузећима на локалном нивоу. На семинарима је учествовало 735 полазника. Теме семинара биле су: питања из области сукоба интереса, регистри поклона, функционера и имовине функционера, као и планови интегритета.

6.6. Обука за представнике политичких партија

У случајевима када се новим законима и подзаконским актима уводе потпуно нова решења или решења која у великој мери одступају од ранијих, дешава се да је значајан број случајева кршења правних норми последица недовољног знања, неразумевања одредби или недостатак потребних вештина за испуњавање прописаних обавеза. Како смисао ниједног закона није да се једино и искључиво примењују санкције, већ да се постави ваљан правни оквир и механизми за функционисање система, отуда је било потребно предупредити могуће повреде закона, које су последице недовољног разумевања прописаних правила, а тиме и примену санкција и субјекте на које се закон односи поучити о процедурама и дозвољеним и недозвољеним понашањима.

Закон о финансирању политичких активности је ступио на снагу 22. јуна 2011. године. Политичке странке су се одмах по ступању на снагу Закона обраћале Агенцији са захтевима за мишљење, који су се односили на конкретне ситуације. Агенција је, како би олакшала политичким субјектима примену закона, сва питања, која су и формално и неформално постављана у овом периоду, као и одговоре на ова питања поставила на свом сајту.

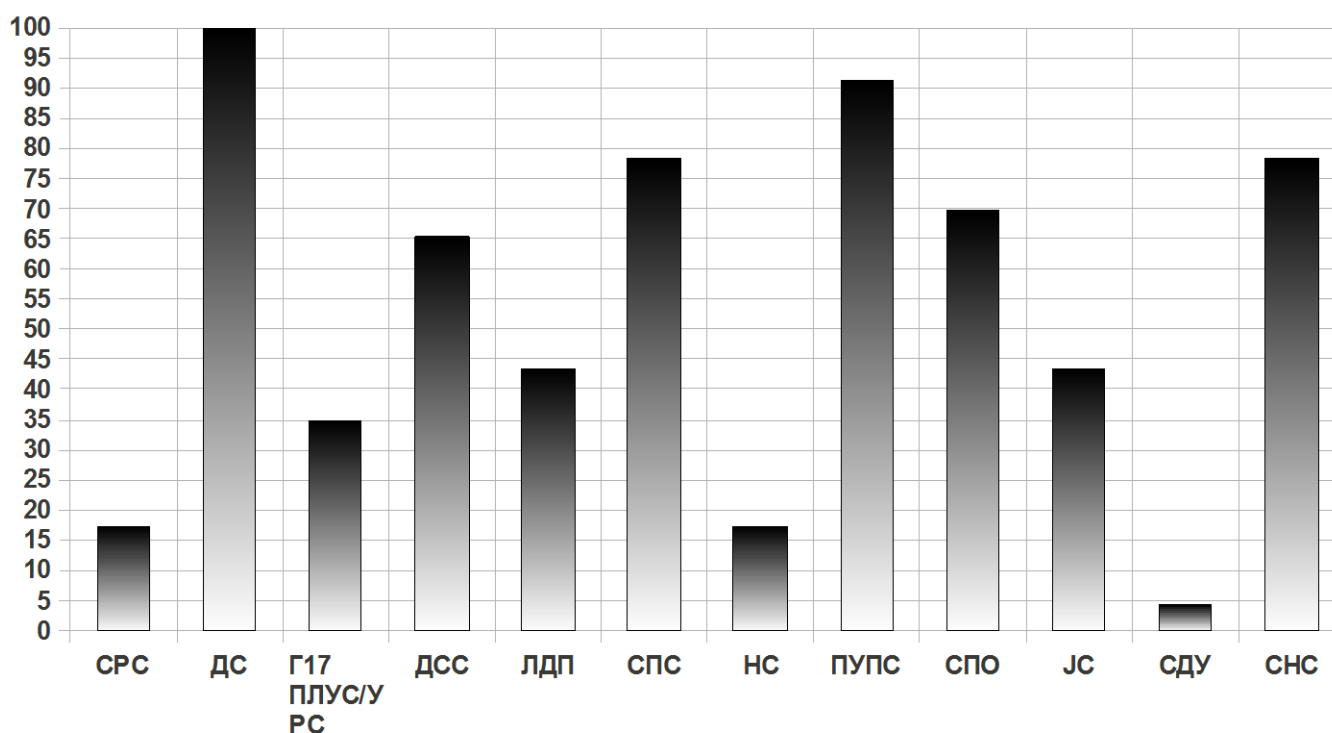
У октобру 2011. године у сарадњи са ЦЕСИД-ом, а уз подршку ОЕБС мисије у Србији и УСАИД-а, објављен је Водич кроз Закон о финансирању политичких активности који садржи објашњења свих норми које су према искуству Агенције биле нејасне политичким субјектима. Водич, поред Закона, садржи и Правилник о евиденцијама прилога и имовине, годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта, заједно са пратећим обрасцима.

У периоду новембар-децембар 2011. године у 23 града (Београд и још 22 града у Србији) спроведене су обуке на које су били позивани представници свих парламентарних странака. Обукама је присуствовало укупно 450 представника политичких странака.

На доњем графикону приказан је проценат посећености тренинга. На графикону су приказане политичке странке које су заступљене на целој територији Републике Србије.

На тренинзима у појединим градовима били су присутни и представници Лиге социјалдемократа Војводине (ЛСВ), Савеза војвођанских Мађара (СВМ), Санџачка демократска партија (СДП), Бошњачка демократска странка Санџака (БДСС), Партија за демократско деловање (ПДД), Народна партија (НП), Странка демократске акције Санџака (СДА), Заједно за Шумадију (ЗЗШ). Деловање наведених странака је углавном регионалног типа, те би њихово приказивање на доњем графикону, који приказује територију целе Србије, створило искривљену слику.

ПОСЕЋЕНОСТ ТРЕНИНГА ЗА ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ новембар - децембар 2011. године



6.7. Обука за стажисте

У 2011. години три групе од по 7 стажиста завршило је обављање стручне праксе у Агенцији у трајању од по четири месеца, а у оквиру пројекта који финансијски подржава Краљевина Норвешка. Стажисти су били бирани на основу јавних конкурса који су расписивани пре сваког циклуса стажирања. Укупан број пријављених кандидата на три конкурса био је 305. Сви стажисти су од самог почетка обављања стручне праксе укључени у процес едукације једном недељно, на теме у вези са надлежностима Агенције, али и друге теме које су у вези са борбом против корупције и јачањем интегритета. Ова важна активност има за циљ да информише и прошири знања стажиста о надлежностима Агенције, али и да од ових младих људи направи савезнике Агенције који ће након окончања стажирања радити на јачању интегритета институција у којима буду запослени.

6.8. Обука за младе

У току 2011. године обуку из области превенције корупције прошло је укупно 125 младих - студената и средњошколаца.

У сарадњи са представницима независних државних органа, невладиних организација и медија, организована су три тродневна семинара у априлу и мају: два у Београду и један у Новом Саду. Укупан број полазника на ова три семинара је био 56, а теме које су обрађиване на њима су: механизми за борбу против корупције на међународном нивоу; локални механизми за борбу против корупције; улога независних државних тела: Државна ревизорска институција, Повереник за информације од јавног значаја, Агенција за борбу против корупције; улога организације Транспарентност на међународном нивоу; Национална стратегија и акциони план за борбу против корупције; питање сукоба интереса; улога медија и младих у борби против корупције.

Агенција је организовала и спровела три тродневне обуке за 69 студената и дипломаца који су се током године пријављивали за стажирање у Агенцији, а нису успели да прођу на конкурс. Теме ових обука су обухватале све сегменте значајне за превенцију корупције, а посебно области јачања етике и интегритета. На крају семинара, полазници су добили и одговарајуће сертификате Агенције. Очекивани исход ових семинара је био да полазници израде пројекте чији је циљ укључивање младих у борбу против корупције. Агенција је настојала, а настојаће и у будуће, да својим едукацијама оспособи и оснажи младе да планиране пројекте спроведу.

6.9. Пројекат „Фокус: једна општина“

У оквиру плана Агенције да се оствари сарадња са једном општином у Србији, како би се успоставила мрежа друштвених субјеката у локалној заједници, који заједнички раде на едукацији и подизању свести грађана о штетности корупције, механизмима борбе против ње, интегритету институција, личном интегритету запослених и грађана, Агенција је успоставила контакт са представницима органа локалне самоуправе у Инђији, локалним Домом културе, управама школа, школским парламентарима, Канцеларијом за младе и локалном телевизијом.

Први састанак са представницима локалне самоуправе одржан је у фебруару и тада је презентован план и програм антикорупцијских едукација за различите циљне групе, који је припремила Агенција. У марту је одржана едукација за запослене у локалној самоуправи о личном и институционалном интегритету, надлежностима Агенције и механизмима превенције корупције. Едукацију је похађало 25 полазника.

У априлу је одржан састанак са директорима основних и средњих школа и представницима школских парламената; на њима је направљен договор о одржавању обука за представнике школских парламената. Две трочасовне сесије за 15 представника свих школских парламената у Инђији, одржане су у мају на теме: корупција као глобални феномен, државни механизми за борбу против корупције, независна државна тела и улога Агенције, улога цивилног сектора и младих у борби против корупције.

У мају је организована и одржана едукација за функционере локалне самоуправе у Инђији на теме: индивидуални и институционални интегритет, мандат Агенције, спровођење Националне стратегије и Акционог плана, питање сукоба интереса.

У јуну је, у сарадњи са Друштвом библиотекара Србије, који је носилац пројекта „Транспарентност, добро управљање и слобода од корупције“, организоване трибине у библиотеци у Инђији на којима су уводничари били представница Друштва библиотекара Србије, представница Одбора Агенције и представник стручне службе Агенције.

С обзиром на то да је ово само почетак рада на пројекту „Фокус: Једна општина“, Агенција ће наставити да ради на имплементацији планираних активности и у наредној години.

6.10. Препрека

У односу на препоруку која је формулисана у извештају за претходну годину, Агенција констатује да надлежне институције (Народна скупштина и Влада) нису прихватиле, нити имплементирале препоруку о увођењу обавезних обука о етици и интегритету за функционере и запослене у органима јавне власти. Са друге стране, у односу на 2010. годину, у 2011. години приметно је да се на обуке које је организовала Агенција одазвао много већи број учесника из органа јавне власти. Док је у 2010. години 764 представника органа јавне власти присуствовало обукама/тренинзима/семинарима, у 2011. години тај број је 1244, што представља пораст од 61%. Ипак, Агенција и даље остаје на становишту да би антикорупцијске обуке за функционере и запослене у јавном сектору требало учинити обавезним и да је из тог разлога неопходно да Народна Скупштина и Влада учине потребне кораке како би се ова препорука имплементирала.

6.11. Препорука

- Све јавне институције треба да обезбеде обавезну обуку запослених (на извршилачким и радним местима на положају) са темама етике, спречавања корупције и јачања интегритета и јавне одговорности запослених и институција на основу програма које израђује Агенција за борбу против корупције.

КОМУНИКАЦИЈА СА ДРУШТВЕНОМ ЗАЈЕДНИЦОМ И ПОДИЗАЊЕ СВЕСТИ ГРАЂАНА

7.1. Кључни резултат

- Око 700 радова ученика основних, средњих школа и студената факултета из 100 места у Србији пријављено је на конкурс под називом „Ухвати прави смер, кажи да није фер!“, поводом 9. децембра, Међународног дана за борбу против корупције.

7.2. Сви резултати у оквиру надлежности

- Одржан округли сто поводом представљања нацрта Закона о финансирању политичких активности.
- Одржан округли сто поводом представљања нацрта Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију.
- Одржана конференција „Јавне политике и праксе у борби против корупције“²⁹ поводом обележавања 9. децембра, Међународног дана борбе против корупције, о којој је објављено 42 медијска извештаја, односно прилога.
- Спроведена дводневна медијска кампања поводом обележавања 9. децембра, Међународног дана борбе против корупције, инсертацијом лифлета у дневним листовима „24 сата“ и „Блиц“.
- Реализовано је више од 35 интервјуа са директорком Агенције и 20 интервјуа са представницима Одбора Агенције за борбу против корупције.
- Издато је 18 саопштења за јавност.
- Одговорено је на 77 новинарских захтева за додатним информацијама о раду Агенције.
- Организовано је пет сусрета³⁰ са уредницима и новинарима водећих штампаних, електронских и онлајн медија, који су детаљно упознати са активностима Агенције, напр. радом Агенције на унапређењу заштите узбуњивача, контроли финансирања политичких и изборних активности политичких субјеката, анализом прописа који регулишу област остваривања права на инвалидску пензију.

²⁹ Конференција је одржана уз подршку Европске уније, Америчке агенције за међународни развој и Фондације Конрад Аденауер.

³⁰ Сусрети са представницима медији организовани су у сарадњи са Фондацијом Конрад Аденауер.

- Одржане су три конференције за новинаре.
- О Агенцији за борбу против корупције у штампаним, електронским и онлајн медијима евидентирано је у 2011. години укупно 2119 објава.
- Двотомна публикација „Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину“ и „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Стратегије“ објављена је на српском и енглеском језику, док је електронска верзија доступна и на веб сајту Агенције³¹.

7.3. Конкурс за ђаке и студенте

Агенција за борбу против корупције организовала је и спровела конкурс за ученике основних и средњих школа и студенте у Србији, под називом „Ухвати прави смер, кажи да није фер!“, који су позвани да доставе своје литерарне, ликовне, аудио-визуелне радове, новинске текстове и слогане на задату тему. Повод за спровођење конкурса био је обележавање 9. децембра, Међународног дана за борбу против корупције. У реализацији конкурса помоћ Агенцији су пружили представници Министарства просвете и науке и Министарства омладине и спорта. Преко школских управа послато је обавештење свим школама у Србији о спровођењу конкурса, а оглас о конкурсном постављен је на великом броју портала и интернет презентација различитих институција и медија.

На конкурс је стигло 700 радова ученика и студената из образовних институција из 100 места са територије Србије. Награђивани су радови у следећим категоријама: литерарни рад или новински текст; ликовни рад; аудио-визуелни рад; слоган. Свака категорија подељена је у три старосне групе, а у свакој категорији и групи додељене су по три награде: 20 претплата на часопис “Национална географија”, 20 ваучера за куповину књига, књиге донатора, као и рекламни материјал Агенције за борбу против корупције.

На овај начин Агенција већ другу годину активно учествује у подизању свести јавности, пре свега ученика и њихових наставника, о неопходности активног учешћа у борби против корупције.

7.4. Конференција поводом Међународног дана борбе против корупције

Поводом 9. децембра, Међународног дана борбе против корупције, Агенција је организовала једнодневну конференцију под називом: „Јавне политике и пракса у борби против корупције“. Конференцији је присуствовало 120 учесника, међу којима су били

³¹ Наведени документи доступни су на српском језику (http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/229.html) и на енглеском језику (<http://www.acas.rs/en/component/content/article/229.html>)

представници Владе, Народне скупштине, независних органа, невладиних организација, међународних организација и политичких странака. Циљ конференције је био да учесници изнесу своје ставове, искуства и изазове у области борбе против корупције. У закључном делу конференције, панелисти су истакли значај који имају добро осмишљене и спроведене јавне политике за ефикасну борбу против корупције.

Након радног дела конференције, победницима конкурса „Ухвати прави смер, кажи да није фер“ су подељене награде.

Дан уочи и на сам дан конференције Агенција је у дневним листовима „Блиц“ и „24 сата“ дистрибуирала лифлет који је имао за циљ да грађанима скрене пажњу на Међународни дан борбе против корупције и улогу и одговорност свих грађана у борби против корупције.

7.5. Транспарентно финансирање политичких странака и изборних кампања

Имајући у виду значај који добро уређен систем контроле финансирања политичких субјеката и изборних кампања има у области борбе против корупције, Агенција је паралелно са изработом Нацрта Закона о финансирању политичких активности водила и кампању за подизање свести грађана о овој теми. Организовањем округлог стола „Презентација Нацрта Закона о финансирању политичких активности“, 3. марта 2011, Агенција за борбу против корупције је окупила више од 90 представника државних органа, међународних организација, политичких странака, цивилног друштва и медија, како би:

- промовисала начело Конвенције УН за борбу против корупције које обухвата „унапређење транспарентности у финансирању кандидатура за изборну јавну функцију, где је потребно, и за финансирање политичких странака“;
- представила нова законска решења (нпр. изборно јемство, надлежности Агенције у мониторингу и контролисању финансирања изборних активности странака и сл.) и
- нагласила да Нацрт има снажну подршку међународне заједнице (ГРЕКО, УН, ОЕБС³²).

У оквиру кампање за подизање свести јавности као и квалитетнијег медијског извештавања, финансирање политичких активности било је у више наврата централна тема неформалних сусрета са уредницима и новинарима у јуну, конференције за новинаре у децембру, као и многобројних изјава и интервјуа директора, односно чланова Одбора.³³

32 Др Марцин Валецки, руководилац групе OSCE/ODIHR је у посебном излагању на поменутом скупу изнео позитивно мишљење OSCE/ODIHR и Венецијанске комисије на Радну верзију Закона о финансирању политичких активности.

33 Према анализи медијских објава прес-клипинга 31,7 одсто је делимично или потпуно посвећено финансирању политичких странака, Закону, указивању на потенцијално или стварно незаконито поступање високих функционера политичких субјеката.

7.6. Округли сто о Правилнику о заштити лица која пријаве сумњу на корупцију

У јулу 2011. године, Агенција за борбу против корупције је организовала стручну дискусију о нацрту Правилника о заштити лица које пријави сумњу на корупцију. Дискусији су присуствовали представници државних институција, невладиних организација, међународних организација и медија. Поред представника Агенције, на почетку скупа су о овој веома важној теми говорили и своје коментаре на Правилник изнели и Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности и представница интернет портала „Пишгаљка“.

Сви учесници дискусије сложили су се да је свеобухватан систем заштите узбуњивача неопходно регулисати на законском нивоу, између осталог и због тога што се у одсуству закона поставља питање могућности заштите коју Агенција може да пружи, јер се овлашћења руководиоца који би евентуално могли вршити одмазду према узбуњивачу заснивају на закону, а овлашћења Агенције да га у томе спречи на подзаконском акту. У току дискусије отворена су и нека друга важна питања, као што су могућности заштите узбуњивача у приватном сектору, постојање добре намере узбуњивача, боље прецизирање заштите од одмазде, могућности регулисања заштите узбуњивача не само у области корупције него и другим проблематичним областима, као што је на пример заштита животне средине, заштита на раду и слично. Стручна дискусија и све сугестије учесника значајно су допринеле отпочињању процеса изградње будућег свеобухватног система заштите узбуњивача у Србији.

7.7. Извештавање медија о Агенцији за борбу против корупције

Према подацима из прес-клипинга највише извештаја о Агенцији за борбу против корупције у 2011. години објављено је у штампаним медијима, док је број објава у електронским и онлајн медијима приближно исти. Тон медијског извештавања био је доминантно неутралан - 88%, позитивних објава било је 9% а негативних свега 3%.

Извор: <http://www.kliping.rs>



7.8. Препрека

Главна препрека у области подизања антикорупцијске свести грађана јесте недостатак средстава за организовање и реализацију планираних активности. Агенција је у оквиру буџета за 2011. годину предвидела одређена средства за спровођење кампање и промовисање антикорупцијске културе. Међутим, због одлуке о ребалансу буџета за 2011. годину, Агенција је била дужна да врати средстава која су била издвојена за поменути сврху, па је недостајућа средства обезбедила кроз донације међународних организација. На основу поменутог, може се оправдано закључити да држава није обезбедила потпуну одрживост Агенције, посебно оних надлежности које захтевају издвајање средстава за спровођење јавних кампања и подизање антикорупцијске свести грађана.

7.9. Препоруке

- Држава треба да обезбеди пуну одрживост Агенције за борбу против корупције и да из државног буџета обезбеди средства за реализацију свих надлежности које су Агенцији за борбу против корупције поверене.
- Увести садржаје који промовишу борбу против корупције у програме које емитују јавне радиодифузне установе и предузећа.

САРАДЊА СА ЦИВИЛНИМ ДРУШТВОМ

8.1. Кључни резултат

- Установљен механизам Агенције за конкурисање организација цивилног друштва за финансијску подршку пројектима усмереним на јачање капацитета друштва у борби против корупције којим су дефинисани критеријуми и услови прихватљивости који се односе како на подносиоце пројеката тако и на садржај и буџете тих предлога.

8.2. Сви резултати

- Израђена методологија за оцењивање предлога пројеката које организације цивилног друштва подносе на конкурс.
- Спроведен конкурс за подршку пројектима организација цивилног друштва усмереним на јачање капацитета друштва у борби против корупције.
- Закључен уговор, којим је додељено 2.000.000,00 РСД, са Београдским центром за безбедносну политику ради реализације пројекта „Мапа ризика од корупције у сектору безбедности Србије.“

8.3. Конкурс за подршку пројектима организација цивилног друштва

Правни оквир, којим би била успостављена правила и критеријуми за доделу средстава из буџета Републике Србије за донације непрофитним организацијама у циљу реализације програма/пројеката од јавног интереса, није успостављен ни у 2011. години (види препоруку Агенције, *Годишњи извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2010. годину*, стр. 50.), иако је Канцеларија Владе за сарадњу са цивилним друштвом, којој је поверена координација израде нацрта релевантног прописа, основана почетком 2011. године.³⁴

С тим у вези значајно је питање врсте прописа којим би ова област била регулисана, будући да би транспарентност поступака расподеле јавних средстава требало обезбедити како код органа јавне власти на републичком нивоу, тако и на нивоу локалне самоуправе. С друге стране, битан је и обухват прописа у смислу одређивање врсте непрофитних субјеката којима средства могу бити додељивана. Истовремено, овај пропис би требало да садржи и одредбе којима би били дефинисани критеријуми везани за извештавање о утрошку одобрених финансијских средстава током реализације програмских/пројектних активности, као и критеријуми који се тичу закључивања уговора са непрофитном организацијом о реализацији одобреног програма/пројекта.

34 Видети http://www.civilnodrustvo.gov.rs/?page_id=119&lang=sr.

Без обзира на то, Агенција је у циљу јачања сарадње са цивилним сектором у области борбе против корупције, превенције и едукације, установила сопствени механизам којим је утврдила критеријуме и услове прихватљивости који се односе на подносиоце предлога пројеката, садржине и буџете ових предлога и прецизирала критеријуме и правила за оцењивање поднетих предлога. Методологија садржи: а) критеријуме прихватљивости који се односе на подносиоца предлога пројекта; б) критеријуме прихватљивости који се односе на садржај предлога пројекта; в) критеријуме прихватљивости који се односе на трошкове који се могу укључити у буџет предлога пројекта; г) критеријуме за оцењивање предлога пројеката; и д) правила о поступку оцењивања и избора предлога пројекта коме ће бити додељена средства за реализацију предвиђених активности.

На тај начин је било омогућено да у септембру 2011. године, Агенција расписује конкурс за подршку пројектима организација цивилног друштва усмереним на јачање капацитета друштва у борби против корупције. У условима је био утврђен ужи круг субјеката који могу да конкуришу (само удружења у смислу Закона о удружењима³⁵), а одређено је и да ће само једном пројекту мале вредности бити додељена средства у износу чију је реализацију једноставније надzirати. Укупан износ средстава у првом пројектном циклусу, намењених за постизање поменутог специфичног пројектног циља, био је 2.000.000,00 РСД.

Предлоге пројеката на конкурс пријавили су Београдски центар за безбедносну политику, Новосадска новинарска школа, Топлички центар за демократију и људска права, Центар за истраживања у политици „Аргумент“ и Центар за развој цивилног друштва „Протекта“. На конкурс је победио предлог пројекта „Мапа ризика од корупције у сектору безбедности Србије“, који је поднео Београдски центар за безбедносну политику. Пројекат се бави анализом, откривањем узрока и објављивањем мале главних ризика од појаве корупције у војсци, полицији и службама безбедности Србије, као и у органима јавне власти којима су они потчињени.³⁶

8.4. Сарадња са ЦеСИД-дом

Током 2011. године, Агенција је успешно сарађивала са Центром за слободне изборе и демократију (ЦеСИД) на пољу едукације политичких странака. Ова сарадња је започела још кроз израду Закона о финансирању политичких активности, будући да су представници ЦеСИД-а, као и представници Агенције, били чланови Радне групе која је сачинила нацрт овог закона. Сарадња је настављена кроз заједничку израду „Водича кроз Закон о финансирању политичких активности“ и заједничко држање тренинга за представнике политичких странака, на тему примене законских и подзаконских норми у овој материји.³⁷

35 „Службени гласник РС“, бр. 51/09.

36 Сви документи у вези са расписивањем конкурса, као и његовим резултатима налазе се на http://www.acas.rs/sr_cir/sektor-za-poslove-prevencije/istrazivanje-i-saradnja-sa-civilnim-drustvom.html.

37 Видети поглавље Годишњег извештаја о раду Агенције у 2011. години: Едукације.

8.5. Препреке

Осим непостојања правила о условима и критеријумима за додељивање средстава за програме/пројекте организација цивилног друштва и правила којима би било регулисано извештавање о утрошку средстава приликом реализације програмских/пројектних активности, посебан изазов представља потешкоћа да се програмски оријентисани буџети непрофитних организација уведу у „контну“ структуру буџета државе, територијалне аутономије и локалне самоуправе. Услед овакве структуре јавних буџета није могуће обезбедити транспарентност у вези са наменом одобрених средстава, начином њиховог трошења, као и циљевима за које се одобрена средства користе. То, истовремено, умањује делотворност и целисходност располагања јавним средствима и чини цео систем управљања јавним ресурсима „порозним“ за различите злоупотребе.

Када је реч о конкурсима који је Агенција расписала за подршку пројектима усмереним на јачање капацитета друштва у борби против корупције, организације цивилног друштва нису исказале значајније интересовање. Иако је конкурс био објављен у два дневна листа са националним тиражом („Блиц“ и „Политика“), као и на интернет презентацијама удружења „Центар за развој непрофитног сектора“, „Грађанске иницијативе“ и мреже удружења „Коалиција за надзор јавних финансија“, вероватни разлози за слабији одзив били су износ средстава предвиђен за ту намену и строжији услови за подносиоце предлога пројеката. Истовремено, могуће је да је узрок слабијег одзива био и у чињеници да је у питању била почетна фаза успостављања контакта са новим донатором.

8.6. Препоруке

- Развијати сарадњу државних органа са цивилним друштвом, укључујући и социјалне партнере и трипартитне институције (социјално-економске савете), у највећој могућој мери.
- У области расподеле буџетских средстава за програме/пројекте организација цивилног друштва без одлагања утврдити критеријуме и обезбедити транспарентност поступка расподеле јавних средстава за овакве пројекте и истовремено утврдити критеријуме извештавања о утрошку одобрених финансијских средстава.

ПЛАНОВИ ИНТЕГРИТЕТА

9.1. Кључни резултати

- Израђено 69 нацрта (модела) планова интегритета, прилагођених различитим типовима институција.
- Урађена електронска апликација са садржином за 69 нацрта планова интегритета.

9.2. Остали резултати у оквиру надлежности

- Координиран рад 14 радних група представника различитих државних институција.
- Дефинисана методологија израде плана интегритета.
- Дефинисана структура нацрта планова интегритета.
- Прикупљени и анализирани подаци добијени од радних група и извршеног истраживања за верификацију и допуну нацрта планова интегритета.
- Израђена садржина 69 нацрта планова интегритета, прилагођена различитим типовима институција.
- Више од 1000 представника државних институција упознато са појмом, значајем, циљем и начином израде плана интегритета.
- Формирана евиденција државних органа који су у обавези да израде план интегритета са потребним подацима.
- Израђен Приручник за израду и спровођење плана интегритета са моделима аката потребних за израду плана интегритета.
- Израђена Упутства за приступ изради плана интегритета у електронској апликацији.

9.3. Процес израде нацрта (модела) планова интегритета

У циљу подршке институцијама у доношењу сопствених планова интегритета, Агенција за борбу против корупције је израдила нацрте, односно моделе планова интегритета, прилагођене различитим типовима институција. Израђено је укупно 69 нацрта, који су подељени по системима.

Нацрти планова интегритета урађени су у форми електронске апликације која се налази на серверу Агенције и којој свака институција може приступити на основу

корисничког имена и лозинке. Садржина нацрта плана интегритета израђена је кроз два процеса: 1) на основу података, предлога и сугестија које су Агенцији достављали чланови радних група, формираних са циљем израде нацрта, 2) на основу анализе података који су добијени истраживањем за верификацију и допуну садржине нацрта планова интегритета.

За систем просвете је израђено седам нацрта планова интегритета према типу институција које по својим надлежностима припадају том систему:

1. Министарство просвете и науке;
2. Завод за интелектуалну својину;
3. Универзитет;
4. Факултет/виша школа;
5. Средња/основна школа;
6. Предшколска установа;
7. Установе за смештај студената

У изради нацрта планова интегритета учествовале су радне групе које су чинили представници различитих државних институција (укупно 109 чланова), разврстаних у 14 система: 1) политички систем, 2) систем правосуђа, 3) систем полиције, 4) систем државне управе и локалне самоуправе, 5) систем одбране, 6) систем финансија, 7) систем привреде и пољопривреде, 8) систем социјалне политике, 9) здравствени систем, 10) систем просвете и науке, 11) систем културе и спорта, 12) систем животне средине и инфраструктуре, 13) систем заштите података, људских права и јавног интереса и 14) систем јавних предузећа.

Чланови радних група су у сарадњи са Агенцијом дефинисали области и процесе у институцијама, најизложеније ризицима за настанак и развој корупције. Резултат тог рада, који је трајао од децембра 2010 до септембра 2011 године, је формулисање адекватних мера за отклањање и спречавање утврђених ризика.

Нацрт плана интегритета садржи области које су препознате као најизложеније ризицима за настанак корупције. Идентификоване области подељене су на следећи начин: заједничке области, области етике и личног интегритета и специфичне области. Заједничке области су оне без којих ниједна институција не би могла добро да функционише. Област етике и личног интегритета је она која се односи на поступање запослених и функционера у јавном сектору у складу са моралним вредностима и обављање јавних овлашћења са сврхом због којих су установљена. Специфичне области се односе на надлежности институције, на остваривање њихове друштвене функције, односно функције због које је институција и основана. У свакој од наведених области идентификоване су процеси неопходни за њено обављање, а у оквиру сваког процеса дефинисани су појединачни и конкретни ризици који могу угрозити његову ефикасност и квалитет, као и мере за спречавање/умањење препознатих ризика.

9.3.1. Заједничке области

- Управљање институцијом;
- Управљање финансијама;
- Управљање јавним набавкама;
- Управљање документацијом;
- Управљање кадровима;
- Безбедност.

9.3.2. Област етике и личног интегритета

- Сукоб интереса;
- Пријем поклона;
- Делотворно поступање по пријавама корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака;
- Заштита запослених који пријављују корупцију, етички и професионално неприхватљиве поступке.

9.3.3. Специфичне области

Односе се на конкретне надлежности институције (на пример: Систем локалне самоуправе - област/надлежност: грађевинско-урбанистички послови).

Специфичне области наведене су у нацртима планова интегритета само за оне институције за које су добијени подаци од чланова радних група или до којих се дошло на основу спроведеног истраживања.

На основу овако израђеног нацрта, свака институција врши самопроцену, тако што ће запослени и радна група изразити своје слагање или неслагање са идентификованим ризицима кроз све наведене области и процесе, у складу са понуђеном методологијом. Такође, радне групе имају могућност да дефинишу процесе, ризике и мере за отклањање ризика који су специфични само за њихову институцију.

Институције ће приступати одговарајућим моделима планова интегритета на основу шифре и лозинке коју ће добити од Агенције за борбу против корупције. Сви обвезници су дужни да своје планове интегритета израде до краја 2012. године.

9.4. Препрека

Иако је кроз обуке, састанке и консултације Агенција ојачала комуникацију са великим бројем обвезника ради упознавања са новинама у примени овог веома важног превентивног механизма, и даље стоји проблем недостатка мотивисаности запослених да активније учествују у изради планова интегритета у својим институцијама. Разлози за овакво понашање су најчешће последица недовољне координације у оквиру дотичне институције због чега представници одређени за рад у радним групама немају приступ свим информацијама, документима или функционерима, па сопствено ангажовање на том послу схватају као још једну обавезу више, која пада на њихов терет, у ситуацији у којој су иначе преоптерећени текућим пословима.

9.5. Препоруке

- Сви државни органи треба без одлагања да изврше законску обавезу израде планова интегритета.
- План интегритета треба да буде производ објективне самопроцене ризика за настанак корупције и других неправилности унутар институције, а не документ који је донет само да би се испунила још једна законска обавеза.
- У процес израде плана интегритета треба укључити што већи број запослених у институцији, с обзиром да већи број лица која раде на различитим пословима у оквиру институције могу свеобухватније идентификовати и проценити унутрашње ризике и предложити адекватне мере/активности за њихово смањење или отклањање.
- Уколико је институција организована тако да обавља своје дужности преко организационих јединица (станице, филијале...) на територији Републике Србије, потребно је уважити специфичности сваке од њих, а доношење планова интегритета треба да одраже управо те специфичности.

ИСТРАЖИВАЊА

10.1. Кључни резултати

- Извршена верификација усвојених нацрта планова интегритета.
- Отпочета изградња капацитета Агенције за самостално спровођење истраживања из области корупције.

10.2. Сви резултати у оквиру надлежности

- Утврђене фазе у процесу израде контролних картица за верификацију и допуну нацрта планова интегритета.
- Дефинисана методологија за израду контролних картица за верификацију и допуну нацрта планова интегритета.
- Прикупљени подаци и израђена анализа показатеља из контролних картица за проверу нацрта планова интегритета.

10.3. Истраживање ради провере и допуне нацрта планова интегритета³⁸

У оквиру пројекта чију је имплементацију подржало Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, Агенција је предвидела развијање и реализацију механизма провере и допуне усвојених нацрта планова интегритета. Нацрти планова интегритета су развијени у процесу у којем је Агенција координирала рад радних група овлашћених представника органа јавне власти из 14 система : 1) политички систем, 2) систем правосуђа, 3) систем полиције, 4) систем државне управе и локалне самоуправе, 5) систем одбране, 6) систем финансија, 7) систем привреде и пољопривреде, 8) систем социјалне политике, 9) здравствени систем, 10) систем просвете, 11) систем културе и спорта, 12) систем животне средине и инфраструктуре, 13) систем заштите података, људских права и јавног интереса и 14) систем јавних предузећа.

Сврха истраживања била је верификовање мере у којој су представничке радне групе идентификовале реалне области ризика приликом израде нацрта планова интегритета и њихова евентуална допуна, за случај да су у поступку верификације идентификовани ризици које су представничке радне групе пропустиле да утврде. Механизам је требало да послужи да се утврди да ли се ризици могу применити (реплицирати) на све органе јавне власти истог типа (исте надлежности), односно да ли их руководиоци и запослени препознају у свом свакодневном раду и функционисању. Осим тога, механизам је требало да послужи и да се

38 Анекс 2 Извештаја о раду Агенције у 2011. години представља интегрални извештај о истраживању ради провере и допуне нацрта планова интегритета.

допуне постојећи ризици и мере побољшања у специфичним областима (надлежностима) сваког типа институција. Такозване заједничке области, као што су запошљавање и управљање кадровима или јавне набавке, нису биле предмет верификације и допуне, с обзиром да већина органа јавне власти поступа по општем режиму који је успостављен релевантним правним оквиром, када су у питању ове заједничке области. Истовремено, ако се има у виду да су те области обрађиване на свим радним групама, извесно је да је у тим областима добијено довољно информација које пружају солидан основ за садржину релевантног нацрта.

За потребе верификације нацрта планова интегритета сачињен је узорак од 52 органа јавне власти, који су подељени у 12 система и на 18 типова. Због ограниченог времена за које је верификацију требало урадити, а да она има смисла са становишта употребљивости резултата за финализирање нацрта планова интегритета, селекција органа јавне власти извршена је према два критеријума: 1) изабрани су они типови органа јавне власти за које у дотадашњем раду од радних група није добијено довољно материјала за израду нацрта планова интегритета, или су материјали били недовољно јасни; и 2) изабрани су они типови чији се нацрти могу реплицирати на велики број органа истог типа. Осим тога, из истог разлога ограничености ресурса, верификација је била ограничена и концентрисана на подручје три града - Београда, Смедерева и Сремске Митровице. Верификација и допуна нацрта планова интегритета је вршена интервјуисањем представника органа јавне власти, уз помоћ упитника, који су састављени на основу до тада урађених нацрта.

Истраживање је успешно спроведено у 47 органа јавне власти. У пет органа нису заказани разговори у терминима који су били предвиђени за прикупљање података, углавном због недостатка времена руководиоца и запослених у тим органима да у предвиђеном року одговоре на захтев за спровођењем истраживања. Интервјуисано је укупно 90 особа: руководиоца органа јавне власти, њихови заменици или помоћници, а у већини органа и извршиоци, односно запослени у оним унутрашњим јединицама на које се односе процеси описани у нацртима планова интегритета.

Ризици у раду органа јавне власти, како они који представљају верификацију претходно утврђених, тако и они који су идентификовани током истраживања, ако се генерализују, односе се на неколико кључних области у којима може доћи до нарушавања институционалног интегритета органа јавне власти. Те области су следеће:

Непостојање процедура у спровођењу процеса у пракси, или постојање процедура које су: а) нејасне, б) по којима се не поступа, односно поступа се селективно, или в) које се не поштују;

Примери:

Не постоји процедура за каријерни систем напредовања запослених (полицијска управа).

У пракси постоје одступања од процедуре редоследа доделе предмета (јавно тужилаштво).

Лица која реализују обуке за незапослена лица у циљу стицања додатних знања и вештина не придржавају се предвиђеног плана и процедуре спровођења обука (филијала Националне службе за запошљавање).

Непостојање критеријума за поступање органа јавне власти или постојање критеријума који су: а) нејасни, б) субјективни, или в) двосмислени;

Примери:

Критеријуми за одређивање старатеља у поступку остваривања заштите старијих лица без пословне способности уопштено су постављени (центар за социјални рад).

Услови конкурса за (су)финансирање пројеката постављени су непрецизно или не постоје (министарство).

Одабир критеријума за контролу тачности и потпуности података исказаних у пореској пријави је погрешан (филијала пореске управе).

Непостојање механизма контроле над процесима и непостојање одговорности за случајеве у којима контрола укаже на неправилности у раду и кршење прописа;

Примери:

Неадекватна контрола уплате накнада и такси и редоследа решавања предмета (служба катастра непокретности).

Неадекватна и неефикасна контрола реализације одобрених пројеката (министарство).

Контрола пријема пацијената не постоји – пацијенти се примају преко реда (дом здравља).

Недовољна транспарентност рада органа јавне власти.

Примери:

Одлуке о додели средстава удружењима се не објављују на интернет страни институције (министарство).

Пацијенти нису упознати са списком потребне документације за специјалистичке прегледе (клиника и институт).

Начин формирања и цене услуга јавних предузећа се не објављују (јавно предузеће).

Од укупно 148 тестираних ризика у 18 типова органа јавне власти, највећи број ризика, који је Агенција раније идентификовала у сарадњи са радним групама, је верификован. Број у потпуности верификованих ризика био је 92, односно 63%; број делимично верификованих 48, односно 34%; док је број ризика који су у потпуности одбачени био 4, односно 3%. Од 148 предложених мера побољшања, 8 (5%) се сматра неадекватним, 11 мера (7%) се сматра делимично адекватним, док је 129 (88%) мера окарактерисано као адекватно. Укупно посматрано, број допуна ризика и мера побољшања, и то како у оквиру процеса у којима су

већ постојали дефинисани ризици, тако и у оквиру новодефинисаних процеса за време истраживања, био је 120. Дакле, на постојећих 148 дефинисаних ризика, још око 80% је додато од стране интервјуисаних представника органа јавне власти.

10.4. Препрека

Истраживање које је Агенција спровела показало је, између осталог, да органи јавне власти показују изванредан степен затворености према активностима у којима треба да пруже одговоре на екстерне захтеве у вези са њиховим радом. То показује да интерне или екстерне евалуације рада органа јавне власти не представљају део њихове културе свакодневног функционисања, нити представљају алат који би могли да користе за унапређење сопственог рада. Одсуство праксе у овој области узрокује чињеницу да учешће у истраживањима зависи од личног ентузијазма руководиоца или појединаца у институцијама, односно њиховог вредносног става у вези са природом и сврхом јавног сектора, док квалитет прикупљених података зависи од (не)постојања мотивације запослених у органима јавне власти, као и од (не)схватања суштине и сврхе мерења ефеката њиховог рада. Примера ради, док су две филијале Пореске управе биле отворене за сарадњу на истраживању, уз пуно разумевање процеса и њихове улоге у томе, трећа је одбила да одговори на упитник и упутила истраживаче на централу Пореске управе, као једину инстанцу меродавну да иступа у име тог органа јавне власти.

10.5. Напомена

С обзиром на то да је истраживање спроведено ради верификације нацрта планова интегритета и да су препоруке, произашле из извештаја насталог на основу истраживања, идентичне онима које су већ формулисане у оквиру поглавља о плановима интегритета, Агенција их у овом одељку неће понављати.

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

11. 1. Кључни резултати

- Сачињен Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције за 2011. годину
- Прикупљени подаци и информације у консултацијама са заинтересованим институцијама у процесу израде нове стратегије за борбу против корупције и формулисан концепт њене садржине

11.2. Остали резултати у оквиру надлежности

У домену ове надлежности, Агенција је током извештајног периода вршила надзор над спровођењем актуелне Стратегије за борбу против корупције из 2005 године и Акционог плана за њено спровођење из 2006 године. Истовремено Агенција је учествовала у изради нацрта нове стратегије за борбу против корупције чији рад је и даље у току.

- Утврђен концепт Стратегије тако да обухвати јачање механизма доброг управљања у органима јавне власти кроз хоризонтални приступ, и остваривање циљева у областима које су означене као посебно ризичне за корупцију и стога приоритетне у борби против корупције.
- Предложени основи механизма за спровођење, надзор и извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана.
- Утврђени критеријуми за избор носилаца обавезе израде, праћења и извештавања о примени секторских акционих планова.
- Предложен и формулисане мере, активности и индикатори у оквиру Акционог плана за примену Стратегије.
- Формулисана питања на основу којих су носиоци обавеза из Акционог плана за примену Стратегије извештавали о спровођењу актуелне Стратегије и Акционог плана за потребе извештаја за 2011. годину.

11.3. Нова Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2012. до 2016. године

Једна од препорука Агенције из прошлогодишњег Извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана била је да, и поред општег утиска да Стратегија и Акциони план у највећем свом делу нису или су само делимично остварени, период од пет година примене Стратегије, односно четири године примене Акционог плана делује као разуман временски оквир након којег би требало отпочети процес ревизије ова два документа на основу евалуације и оцене о њиховој испуњености, као и у складу с измењеним друштвено-политичким и економским окружењем у коме се данас у Србији одвија борба против корупције. Овакве препоруке упућене су Републици Србији и у оквиру мониторинга над напретком у процесу европских интеграција.

Решењем Министарства правде Републике Србије од 14. јуна 2011. године формирана је радна група за израду текста стратешког оквира за борбу против корупције за период од 2012. до 2016. године у чијем су саставу као чланови радне групе именовани представници Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције, Привредне коморе Србије, медија и организација цивилног друштва (Транспарентност Србија и Биро за друштвена истраживања). У питању је ужа радна група која је добила задатак да припреми текст Стратегије и Акционог плана и достави га широј радној групи састављеној од представника свих министарстава у Републици Србији, свих регулаторних тела у Републици Србији, највиших научних институција, невладиних организација, струковних удружења, као и правосудних органа у Републици Србији. Шира радна група треба да коначне текстове стратешких докумената изради заједно са члановима ужег састава радне групе и достави га Министарству правде Републике Србије.

11.4. Процес израде нове Стратегије и Акционог плана

11.4.1. Анализа потреба

Радна група је на почетку рада одлучила да је неопходно да се, пре него што се утврди структура текста, концепт Стратегије и елементи на које ће се она фокусирати, приступи изради анализе потреба које треба да идентификују ове елементе.

На потребу за израдом овакве анализе указали су и међународни извештаји о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција.

Анализа потреба Републике Србије у области борбе против корупције, израђена уз подршку Програма Уједињених нација за развој, указала је на седам општих ризика у јавном сектору који стварају погодна окружење за појаву и развој корупције: 1) постојање непотребних процедура за одлучивање органа јавне власти; 2) непостојање јасно утврђених критеријума и прописаних процедура за доношење одлука које би ограничиле дискрециона овлашћења органа јавне власти; 3) недовољну транспарентност рада органа јавне власти; 4) непостојање или непримењивање делотворних механизма контроле над радом органа јавне власти; 5) непостојање или непримењивање делотворних механизма одговорности органа

јавне власти за свој рад, као и одсуство последица које би они сносили због неизвршења или кршења прописаних обавеза; 6) недовољно функционални систем санкционисања коруптивног понашања; 7) недовољно развијене механизме превенције корупције.

Побројани ризици, који се у највећој мери односе на квалитет управљања, суштински су узрочници корупције у Србији, што је потврђено и у процесу израде планова интегритета у коме је Агенција за борбу против корупције у сарадњи са 109 представника репрезентативних институција у току годину дана дошла до основних ризика за корупцију у оквиру институција који у потпуности кореспондирају налазима из анализе потреба.³⁹ Овакви закључци верификовани су и допуњени у додатном истраживању у 47 институција у коме су представници институција давали своју процену о процесима који су ризични за интегритет институције.⁴⁰ Ови налази имају значајну употребну вредност с обзиром да су изведени у широко партиципативном процесу, односно да су податке за њих дале институције које у свакодневном раду спроводе поступке у оквиру којих се налазе тачке ризичне за појаву корупције.

11.4.2. Концепт стратегије

Чланови радне групе сложили су се са аутором анализе потреба да су кључне антикорупцијске мере у јавном сектору уклањање непотребних процедура, ограничавање дискреционих овлашћења, унапређивање транспарентности рада и контроле, доследна примена правила о одговорности и последицама одговорности због неизвршења или кршења прописаних обавеза, делотворно санкционисање и развијање механизма превенције корупције, па су у складу са њима формулисани и одговарајући кључни циљеви Стратегије.

Овако осмишљени, холистички концепт Стратегије обезбеђује системски приступ у решавању основних узрока корупције хоризонтално покривајући све органе јавне власти, активно их укључујући у процес борбе против корупције, дајући им основу да се самостално реформишу изнутра и јачајући отпорност целог система на корупцију, као и његове капацитете да се бори против корупције. Циљеви су постављени тако да их је могуће остварити у року од пет година, а стратешке документе је могуће применити на све процесе који се одвијају у оквиру јавног сектора, као и приватног сектора у оном делу у коме он располаже јавним ресурсима и јавним овлашћењима.

Кључни циљеви и мере нове стратегије нису подељени према појединачним системима као у случају стратешког докумена из 2005. године како би се избегла ситуација у којој неки систем није добио уопште или није добио заслужено место у Стратегији. У новој стратегији су осмишљени и основи механизма за праћење остваривања и извештавање о испуњавању циљева из Стратегије.

Овакав концепт Стратегије захтева и израду секторских акционих планова која ће отпочети одмах након усвајања Стратегије и Акционог плана, чиме ће примењивост мера из ова два документа на све поступке, неотпорне или слабо отпорне на корупцију, добити још конкретнији и видљивији облик. Секторски акциони планови ће обезбедити примену мера у

39 Видети поглавље Годишњег извештаја о раду Агенције у 2011. години: Планови интегритета.

40 Видети поглавље Годишњег извештаја о раду Агенције у 2011. години: Истраживања.

свим секторима, уз уважавање свих њихових специфичности и надоместиће све предности секторског приступа изради Стратегије које су у овом случају могле, због примене холистичког концепта, да изостану.

11.4.3. Учешће у изради стратегије

Цео процес израде Стратегије и Акционог плана био је отворен и за посматраче и међународне partnere, па су у раду радне групе учествовали и представници Програма Уједињених нација за развој у Србији, делегације Европске комисије у Србији, Организације за европску безбедност и сарадњу и Амбасаде САД у Београду. Њихова подршка је у великој мери допринела транспарентности и квалитету овог процеса.

Првом нацрту Стратегије упућене су замерке да су циљеви постављени превише уопштено, да су формулисани тако да је утисак да имају више везе са реформом државне управе него са борбом против корупције, али пре свега, да из текста Стратегије није видљиво који су приоритети Републике Србије у овој области у наредном периоду. Такође, у тексту није било видљиво на који начин се Стратегија бави питањима која су у међународним извештајима о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција означена као посебно ризична за појаву корупције.

Шира радна група окупљена је на састанку у новембру када им је представљен први нацрт Стратегије. Своје коментаре и сугестије на текст изнели су на састанку, али и у наредном периоду у оквиру унапред припремљених формулара.

У истом периоду нацрт Стратегије представљен је члановима Одбора Агенције за борбу против корупције, који су изнели замерке и бројне сугестије на концепт и садржај документа.

На основу коментара на концепт Стратегије, као и новог консултативног процеса и анализе потреба, у Стратегију су унети приоритетни циљеви.

Мере и активности неопходне за испуњење приоритетних циљева Стратегије биће примењиване директно на основу Акционог плана, односно за њихову примену неће бити неопходно доношење секторских акционих планова. Због тога не постоји ризик да процес усвајања ових докумената успори остваривање приоритетних циљева.

Радна група је донела одлуку о следећој листи приоритетних области: 1) политичка корупција; 2) управљање јавним ресурсима (интерна ревизија и финансијско управљање и контрола; јавне набавке; приватизација; положај лица запослених у органима јавне власти; управљање и контрола над средствима међународних институција, организација и држава); 3) процесуирање кривичних дела у вези са корупцијом; 4) сектор јавних предузећа; 5) урбанизам и просторно планирање; 6) заштита узбуњивача; 7) сектор правосуђа; 8) сектор полиције; 9) сектор здравства; 10) сектор образовања; 11) јачање капацитета независних институција власти; 12) медији; и 13) интегритет у спорту.

Хоризонтални приступ Стратегије задржан је у оквиру поглавља под називом *Добро*

управљање – Општи механизми превенције корупције.

11.5. Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2011. годину

Агенција за борбу против корупције је израдила први извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције (2005, у даљем тексту: Стратегија) и Акционог плана за примену Стратегије (2006, у даљем тексту: Акциони план). Извештај је поднет Народној скупштини Републике Србије у оквиру Годишњег извештаја о раду Агенције за 2010. годину, 25. марта 2011, а 14. јула је парламент расправљао о ова два извештаја и усвојио закључке о њима. Извештај је одштампан у облику публикације, објављен је на интернет страници Агенције, а о његовим налазима је током протекле године одржано неколико презентација.

Као компилација великог броја прикупљених информација о овој теми на једном месту, Извештај је послужио и у процесу израде новог стратешког оквира за борбу против корупције, док су научене лекције у погледу изазова са којима се Агенција сусрела у процесу извештавања, анализе и оцене испуњености актуелне Стратегије и Акционог плана нарочито помогле да се уочене тешкоће у што већој мери предупредe већ у самом поступку израде нових стратешких докумената. Тако је Агенција, будући овлашћена за надзор и извештавање о имплементацији, осмислила и предложила основе механизма за имплементацију, надзор и извештавање о имплементацији, критеријуме за утврђивање носилаца обавезе израде, праћења и извештавања о примени секторских акционих планова, као и низ мера, активности и индикатора за мерење реализације активности у оквиру Акционог плана за примену Стратегије.

Изазови карактеристични за процес израде првог извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана у великој мери су били присутни и у другом кругу извештавања, како они који су у вези са самим текстом Стратегије и Акционог плана, тако и они који су најнепосредније везани за сам процес извештавања.⁴¹

Агенција није била у могућности да превазиђе тешкоће у вези са текстом ова два документа, али је зато другу групу изазова покушала да донекле ублажи измењеном методологијом извештавања. Наиме, као полазна основа за прикупљање података, као и у случају прошлогодишњег извештаја, коришћени су одговори носилаца обавеза, али су ови одговори прикупљани на нешто другачији начин. Агенција је направила листу конкретних питања на основу којих су очекивани фокусирани одговори који могу да пруже добру основу за анализу испуњености стратешких докумената. Критеријум према коме је Агенција одредила узорак носилаца обавеза којима су питања упућена била је оцена, да одређени орган јавне власти или група органа јавне власти с обзиром на своје надлежности, могу дати одговор од суштинског значаја за анализу испуњености. Питања су послата Народној скупштини Републике Србије, Влади Републике Србије, свим министарствима, као и још неким одабраним органима јавне власти.

41 О овим изазовима видети више у прошлогодишњем Извештају о спровођењу Стратегије и Акционог плана, стр. 3 – 6, доступно на www.acas.rs.

С друге стране, обавезу извештавања за поједине или све квартале током 2011. године наставили су на основу старих упитника Град Београд, Градска општина Врачар, Градска општина Звездара, Општина Сурдулица, Народна банка Србије, Министарство финансија и Мачвански управни округ, док је Министарство унутрашњих послова доставило извештај о спровођењу секторског акционог плана за борбу против корупције.

Одговори на нове упитнике су, с обзиром на фокусираност постављених питања на проблем, дали много више конкретнијег материјала за анализу него прошлогодишњи формулари. Сами носиоци обавеза су, у комуникацији с Агенцијом, истицали да је извештавање на овај начин и за њих олакшано. Ипак, неке негативне стране процеса у 2010. години поновиле су се и ове године. Наиме, и даље је присутна неуједначена употребљивост и квалитет одговора, они нису директни, дати су описно и без фокусирања на сам проблем због кога је препорука предвиђена стратешким документом. Зато се поново у немалом броју случајева, извештавање свело на пуко листање активности које су у некој, често врло далекој, врсти везе са активностима или препоруком. Таква ситуација и даље одаје утисак да активности и нису предузимане с намером да се реализују обавезе из стратешких докумената, односно да нису предузете у оквиру борбе против корупције, већ да су у питању редовне активности носилаца обавеза које се у неком смислу могу довести у везу са темама којима се баве Стратегија и Акциони план. Због тога је, као и прошле године, било немогуће урадити анализу испуњености Стратегије и Акционог плана само на основу ових података, па је Агенција опет прикупљала информације из разноврсних извештаја међународних организација и агенција за развој, извештаја домаћих невладиних и струковних организација и разних истраживања и анализа.

Оцена примене Стратегије

Према закључку Агенције за борбу против корупције, од 123 испитане препоруке Стратегије 22 се реализују у континуитету (18%), 81 се делимично реализује, али су у тим областима могућа додатна унапређења (66%), 11 препорука није испуњено (9%), док за 9 препорука Агенција није успела да дође до података за анализу (7%).



Као што је приказано, и ове године је највећи број препорука делимично реализован. Овакав тренд је присутан у свим системима Стратегије што појачава утисак да се задацима из стратешког документа не приступа на системски начин и да у овим областима још увек недостају капацитети за делотворно функционисање органа јавне власти, као и осталих институција. С друге стране, чак и за 18% препорука које се реализују у континуитету није могуће проценити стварни ефекат на сузбијање корупције у пракси. Посебно забрињава чињеница да Агенција није успела да у 7% случајева дође до података за анализу између осталог и због тога што органи јавне власти једноставно нису послали одговор на сва питања из упитника, док за такве препоруке није пронађен ниједан допунски извор информација.

На основу ове оцене могуће је закључити да 3/4 препорука Стратегије, које су биле предмет истраживања, и даље остаје актуелно у оквиру делимично реализованих (66%) и неиспуњених препорука (9%). Ипак, иако ови закључци несумњиво помажу формирању опште слике о испуњености Стратегије, важно је напоменути да су они резултат бројчаних показатеља који свим препорукама дају једнаку вредност, и који не морају нужно да одговарају и значају сваке појединачне препоруке за остваривање циљева из Стратегије.

11.6. Препреке

Као што је горе описано, препреке наведене за ову област у прошлогодишњем извештају, остале су потпуно исте и у 2011. години. У питању су тешкоће које се односе на текст Стратегије и Акционог плана, као и процес извештавања о ова два документа.

Нове теме са којима се Агенција сусрела у процесу учешћа у изради нове Стратегије за борбу против корупције односе се на стандарде формулисања јавних политика у Републици Србији. Није потребно наглашавати како добро урађена анализа потреба у области у којој се јавна политика формулише, као и правилно спроведен консултативни процес обезбеђују одређени ниво квалитета и спроводивости јавне политике. С друге стране, ова два процеса је јако тешко извести брзо, а у Србији се управо дешава да је временски фактор ограничавајући, односно да је неопходно формулисати јавну политику у кратком временском року. Зато се дешава да се за ова два елемента, за која на први поглед изгледа да могу и да изостану, оставља мало времена. То је нарочито проблематично код консултативног процеса, који иначе треба да буде и део саме анализе потреба, с обзиром на то да он не треба да се заврши само у једном кругу консултација, већ треба да се наставља све док постоје отворена питања о неком проблему и све док се не дође до коначних закључака како је проблеме могуће решити или отклонити. Проблеми с временским фактором највероватније се могу приписати недостатку планирања, а нарочито оног заснованог, опет, на анализама потреба.

11.7. Препоруке

- Идентификовати и предузети неопходне мере како би се обезбедио систематичан и континуиран приступ органа јавне власти спровођењу задатака из Стратегије и Акционог плана.

- Унапредити садржину извештаја о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана који се достављају Агенцији и обезбедити доследно испуњавање обавезе о кварталном извештавању.
- Формулисати стандарде процеса израде јавних политика у Републици Србији који обезбеђују:
 - Да су оне формулисане на основу анализе потреба која такође задовољава прописане прецизне и јавно доступне стандарде;
 - Да је у текст јавне политике уграђен и консултативни процес који такође задовољава прописане прецизне и јавно доступне стандарде;
 - Да у процесу израде јавне политике учествују лица која имају капацитете неопходне за извршење ових задатака;
- Осмислити механизам за унапређивање капацитета органа јавне власти за формулисање јавних политика.

ПРОПИСИ

12.1. Кључни резултати

- Усвојен Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију (Правилник о узбуњивачима).
- Усвојен Правилник о евиденцијама прилога и имовине годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта.
- Усвојен Правилник о посматрачима изборне кампање политичког субјекта.
- Израђена анализа поступка остваривања права на инвалидску пензију.

12.2. Остали резултати

- Израђени коментари на нацрт Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи и Модела локалних аката за спровођење легализације.
- Учешће у раду радне групе за измене и допуне Кривичног законика Републике Србије.

12.3. Улога Агенције у области антикорупцијских прописа

Активности Агенције за борбу против корупције у области прописа обухватају израду и усвајање подзаконских аката неопходних за спровођење релевантних закона, учешће Агенције у поступцима израде нових и измена постојећих прописа у области борбе против корупције за које су надлежни други државни органи, као и анализу таквих прописа.

Током 2011. године, Агенција је израдила и усвојила Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију (Правилник о узбуњивачима) у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције, Правилник о евиденцијама прилога и имовине годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта и Правилник о посматрачима изборне кампање политичког субјекта у складу са Законом о финансирању политичких активности.

У погледу других антикорупцијских прописа, Агенција је интензитетом који су у том тренутку омогућавали њени капацитети, пратила и учествовала у поступцима доношења нових и измена појединих прописа и реаговала на случајеве у којима су уочени ризици за корупцију у примени одређених закона.

12.4. Усвајање правилника

12.4.1. Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију

(Правилник о заштити узбуњивача)

Покушаји да се у правни систем Републике Србије уведе заштита од неоправданих поступака против лица која, под одговарајућим условима, надлежном телу пријаве своју оправдану сумњу у корупцију, отпочели су ратификацијом Конвенције УН против корупције,⁴² Грађанскоправне конвенције о корупцији⁴³ и, коначно, након конкретних сугестија међународне заједнице да се овакве одредбе инкорпорирају у пракси, манифестованих кроз Евалуациони извештај о Републици Србији, који је усвојен у оквиру механизма Групе земаља за борбу против корупције Савета Европе (ГРЕКО).⁴⁴

Након што су аргументи представника Владе Републике Србије у вези са дотадашњим интервенцијама у области законодавства на овом пољу оцењени од стране ГРЕКО као мере ограниченог обима,⁴⁵ уследила је и допуна Закона о Агенцији за борбу против корупције⁴⁶ којом је прописано да државни службеник, односно лице запослено у одређеним органима јавне власти које, у доброј намери, пријави Агенцији сумњу на корупцију у органу у коме ради, због тога не може трпети штетне последице (члан 56. став 2.). Надаље је утврђено да овом лицу, у циљу заштите, Агенција пружа неопходну помоћ у складу са законом и штити његову анонимност, док сам поступак пружања помоћи треба да буде уређен одговарајућим прописом који доноси директор (члан 56. став 3. до 5.).

На основу поменуте одредбе Закона, Агенција је, у јулу 2011. године, донела Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију. Овде међутим, треба имати у виду да је у недостатку законских норми, које би регулисале природу, садржину и обим права које се штити, врсте и начине разоткривања у јавном интересу, садржину, карактер и врсте кореспондирајуће заштите, маневарски простор Агенције у изради Правилника био изразито сужен. Стога је овај акт могао да се бави претежно регулисањем поступања Агенције у ситуацијама када јој неко лице поднесе пријаву због сумње у корупцију, а не самом заштитом. Томе у прилог говори и сама формулација члана 56. Закона о Агенцији, чија одредба не говори о заштити коју Агенција пружа лицу које пријави сумњу у корупцију, већ о помоћи “у циљу заштите...у складу са законом” (став 3). Како се Правилником није могло ићи изван овог законског оквира, потреба да се обезбеди делотворан правни режим заштите лица која пријаве сумњу у корупцију и даље остаје подједнако актуелна. Овакав закључак је усвојен и на стручној расправи коју је Агенција организовала у јулу 2011. године, поводом представљања

42 Закон о ратификацији Конвенције УН против корупције, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 12/05.

43 Закон о потврђивању Грађанскоправне конвенције о корупцији, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 102/07.

44 Заједничка евалуација првог и другог круга евалуације, Евалуациони извештај о Републици Србији, ГРЕКО, 29. пленарни састанак, 19 – 23. јун, 2006. године, стр. 33.

45 Заједнички први и други круг евалуације, Додатни извештај о усклађености за Републику Србију, ГРЕКО, 47. пленарно заседање, 7 – 11. јун 2010. године.

46 Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, бр. 53/10.

нацрта правилника.⁴⁷

12.4.2. Правилник о евиденцијама прилога и имовине

Агенција је у октобру донела Правилник о евиденцијама прилога и имовине, годишњем финансијском извештају и извештају о трошковима изборне кампање политичког субјекта. Правилником су ближе уређени форма, начин и вођење евиденција, као и форма, садржина и начин подношења извештаја. Прописани су нови обрасци евиденција и извештаја у складу са законом, при чему се водило рачуна о специфичностима политичких странака и политичких субјеката уопште, с обзиром на врсту њихових активности и начине њиховог организовања. Новина је могућност електронског подношења извештаја која ће фактор „људске грешке“ у каснијем уносу података смањити на минимум, а поред тога и значајно уштедети време у поступку обраде података. На овај начин постижу се два значајна резултата: извештаји могу бити брже доступни јавности, што повећава степен транспарентности финансија политичких субјеката, а омогућено је и брже приступање контроли садржине самих извештаја, будући да се већина формалних недостатака отклања већ у самом поступку подношења.

12.4.3. Правилник о посматрачима изборне кампање

У новембру 2011. године Агенције је донела Правилник о посматрачима изборне кампање политичког субјекта којим је уређена организација мреже посматрача, као и њихова овлашћења и обавезе. Будући да се посматрање изборне кампање политичких субјеката у циљу контроле трошкова по први пут спроводи у Србији, ова материја је морала бити нормирана.⁴⁸ Правилником је предвиђено да постоје три нивоа посматрача унутар мреже (централни координатор, координатор и теренски посматрач). Број посматрача се одређује одлуком директора Агенције с обзиром на врсте избора у погледу којих се изборна кампања прати и територију која треба да буде покривена. Обрасци извештаја посматрача представљају саставни део Правилника, али нису објављени заједно с овим актом будући да су резултат методологије посматрања коју је Агенција развила, и који из разлога ефикасне контроле не треба да буду доступни широј јавности.

12.5. Анализе прописа

12.5.1. Анализа поступка остваривања права на инвалидску пензију

У јануару 2011, у дневном листу *Блиц*, појавио се чланак који говори о наводној „куповини“ инвалидских пензија у Новом Саду. Новинарска екипа је, наиме, у симулованом разговору с једним државним службеником утврдила да је у овој установи могуће „средити“ медицинску и осталу документацију, одлуке комисије и организацију читавог поступка остваривања права на инвалидску пензију од око 20.000 РСД месечно, за цену од 4.500 евра.⁴⁹

47 Видети, *Закључци са стручне дискусије*, на http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/41/275.html.

48 О процесу формирања мреже посматрача видети више у поглављу Годишњег извештаја о раду Агенције за 2011 годину: Контрола финансирања политичких субјеката.

49 Блиц, „Државни чиновник за инвалидску пензију тражи мито од 4.500 евра“, 13. јануар 2011, доступно на

Слични случајеви, који су резултирали и хапшењем осумњичених и подизањем оптужница, забележени су у Сомбору,⁵⁰ Лесковцу⁵¹ и Смедереву.⁵²

С обзиром на раширеност ове појаве, Агенција за борбу против корупције је одлучила да приступи истраживању о томе да ли се у овим случајевима ради само о кршењу прописа или у поступку остваривања права на инвалидску пензију постоје неки системски пропусти који би могли да се изменама прописа отклоне и на тај начин овакве појаве спрече или сведу на најмању могућу меру.

У поступку анализе, Агенција је, између осталих, користила информације добијене од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Министарства рада и социјалне политике, као и податке Републичког јавног тужилаштва о најчешћим видовима злоупотребе прописа који су до сада установљени у поступцима процесуирања. Министарство здравља се поводом захтева Агенције за достављање информација о поступку остваривања права на инвалидску пензију огласило ненадлежним.

На основу података које је доставило Републичко јавно тужилаштво може се закључити да се корупција у великом броју случајева појављује у облику злоупотреба у фази која претходи поступку у ПИО фонду, тако да у ову процедуру улази већ фалсификована документација. За корупцију у овим поступцима потребна је спрега и учешће више лица, а велику одговорност за правилно спровођење процедуре имају лекар вештак, контролор и директор Дирекције који прави распоред предмета за вештачење.

Међу информацијама које је доставио ПИО фонд наведено је да је у циљу повећања ефикасности поступка и спречавања злоупотреба, уведен низ мера, па је тако директор образовао посебну комисију за интерну контролу рада органа вештачења, затим, предмет се након вештачења доставља начелнику ради контроле исправности процеса, функционална дијагностика је опремљена најсавременијом опремом, врши се континуирана едукација и стручно усавршавање, а на период од 3 године ради се обавезан контролни преглед осим за тешке болести прописане законом.

На основу детаљне анализе целокупног поступка остваривања права на инвалидску пензију, Агенција је уочила следеће ризике који отварају простор за корупцију:

- 1) не постоји адекватна контрола или провера да ли предлог потиче од изабраног лекара;
- 2) дешава се да се непотпуна радна и медицинска документација прихвати као формално уредна од стране сарадника за послове вештачења и вештака лекара у претходном поступку (Образац бр. 1);
- 3) не постоји обавезан рок за поступање по захтеву у претходном поступку, нити обавезан рок за поступање по налогу за вештачење и заказивање термина

<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/228943/Drzavni-cinovnik-za-invalidsku-penziju-trazi-mito-od-4500-evra>.

50 Блиц, „Лекари продавали пензије за 5.000 евра“, 25. јануар 2011, доступно на

<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/231359/Lekari-prodavali-penzije-za-5000-evra>.

51 Блиц, „Нудио инвалидске пензије за неколико хиљада евра мита“, 30. јануар 2011, доступно на

<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/232399/Nudio-invalidske-penzije-za-nekoliko-hiljada---evra-mita>.

52 Блиц, „Настављено суђење за малверзације око инвалидских пензија“, 13. јануар 2011, доступно на

<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/229122/Nastavljeno-sudjenje-za-malverzacije-oko-invalidskih-penzija>.

- вештачења;
- 4) начин одређивања лекара вештака (од стране директора) и непостојање јасне процедуре и критеријума при њиховом избору;
 - 5) не постоји обавеза да се осигураници са одређеним дијагнозама обавезно упућују на функционалну дијагностику и то за оне болести које се непосредним прегледом не могу дијагностификовати, нарочито од стране лекара коме та област није специјалност, и у случајевима када се не слажу мишљења и налази лекара специјалисте и лекара вештака;
 - 6) не постоји поступак у коме може да се донесе независна одлука за решавање случајева у којима се налаз вештака и налаз контролора не слажу, нити постоји обавезна ревизија ових предмета.

У складу с овим налазима, Агенција је формулисала и мере које треба предузети како би се ризици отклонили:

- 1) успоставити систем контроле веродостојности података из Обрасца бр. 1 (од стране надлежних инспекција);
- 2) обезбедити већу пажњу и контролу доказа о раду осигураника – од стране сарадника за послове вештачења и већу пажњу и контролу лекара вештака при оцени потпуности медицинске документације;
- 3) утврдити рокове за поступање по предметном захтеву и за поступање по налогу за вештачење;
- 4) успоставити процедуре и критеријуме при одређивању лекара вештака и контролора;
- 5) прописати обавезност упућивања осигураника на Одељење функционалне дијагностике у случајевима када се непосредним прегледом не може дати оцена и када лекар вештак није специјалиста за конкретне болести;
- 6) успоставити обавезну ревизију уколико се налази вештака и налази контролора не слажу.

Резиме резултата анализе и препоруке упућени су Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, а главни закључци су представљени и медијима. Агенција није обавештена о томе да ли су накнадно предузете неке активности у циљу сузбијања ове појаве.

12.6. Коментари на измене и допуне Закона о планирању и изградњи

У јануару 2011. године, Министарство животне средине и просторног планирања и Стална конференција градова и општина представили су Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи којима ће се, како је најављено, учинити једноставнијим и јефтинијим процес легализације нелегално подигнутих објеката у Србији, којих је у том тренутку било око 790.000.⁵³ Истовремено, у медијима су се појавили коментари стручњака да ови предлози за убрзавање легализације отварају велики простор за корупцију.⁵⁴

53 Министарство животне средине, рударства и просторног планирања, „Представљена решења за поједностављење и појефтинјење процеса легализације“, 19. јануар 2011, доступно на <http://www.ekoplan.gov.rs/src/Predstavljena-resenja-za-pojednostavljenje-i-pojefтинjenje-procesa-legalizacije-1064-c31-content.htm>.

54 Данас, „Дулић гура општине у сукоб интереса“, 20. јануар 2011, доступно на

Агенција за борбу против корупције је такође издала саопштење овим поводом указујући да су нека од нових решења потенцијално осетљиви на могућности злоупотребе, нарочито неки од услова за остваривање права на попуст на основу социјалне угрожености, поверавање послова у прибављању неопходне документације органу локалне самоуправе будући да није реч само о документима који се прибављају у државним институцијама, већ и оним које издају приватне фирме, као и могућност да орган локалне самоуправе ангажује приватне фирме за израду пројектне документације чију ваљаност у каснијем поступку легализације он сам цени. Измене и допуне су критиковане и са становишта питања конверзије права коришћења у право својине над земљиштем.⁵⁵

У исто време, у медијима су се појавили и написи који су изазвали недоумице и забринутост грађана по питању процедуре и трошкова прибављања решења о инвестиционом одржавању стана, као и неуједначених критеријума за разликовање инвестиционог и текућег одржавања стана од једне до друге локалне самоуправе.⁵⁶ С друге стране, у то време најављеним изменама и допунама Закона о планирању и изградњи уведена је у нове одредбе дефиниција текућег одржавања стана иако су начин одржавања стамбених зграда и станова, врсте радова на одржавању и друга слична питања уређена одредбама Закона о становању, Закона о одржавању стамбених зграда и Уредбе о одржавању стамбених зграда и станова. Агенција се огласила и овим поводом и упозорила да уређење исте материје на два различита начина у два одвојена прописа, као и њихова неуједначена примена и тумачење од једне до друге локалне самоуправе може довести до неједнаког поступања према грађанима и тако знатно угрозити правну сигурност у поступцима прибављања решења о инвестиционом одржавању стана.

Након ових реакција, Министарство животне средине и просторног планирања је упутило позив Агенцији за борбу против корупције да учествује у радној групи за израду Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи и припрему Модела локалних аката за спровођење легализације. На тај начин је Агенција добила могућност да институционалним путем да коментаре и сугестије на оне делове ових аката који, према њеном мишљењу, отварају простор за корупцију.

12.7. Препреке

Најважнија препрека у оквиру усвајања подзаконских аката односи се на поступак усвајања Правилника о узбуњивачима. Наиме, као што је већ наведено, у недостатку материјалноправних норми, које би регулисале природу, садржину и обим права која се штите, врсте и начине разоткривања у јавном интересу, садржину, карактер и врсту кореспондирајуће заштите, маневарски простор Агенције у изради Правилника био изразито сужен. Тако је овај акт могао да се бави претежно регулисањем поступања Агенције у ситуацијама када би јој неко лице поднело пријаву због сумње у корупцију, а не самом заштитом. Како се при том Правилником није могло ићи изван оквира регулисаних у

http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/dulic_gura_opstine_u_sukob_interesa.4.html?news_id=208109.

55 Данас, "Влада олакшава посао тајкунима", 2. фебруар 2011, доступно на

http://www.danas.rs/danasrs/ekonomija/vlada_olaksava_posao_tajkunima.4.html?news_id=208909.

56 Блиц, "Дозвола за велике радове у стану кошта бар 200 евра", 2. фебруар 2011, доступно на

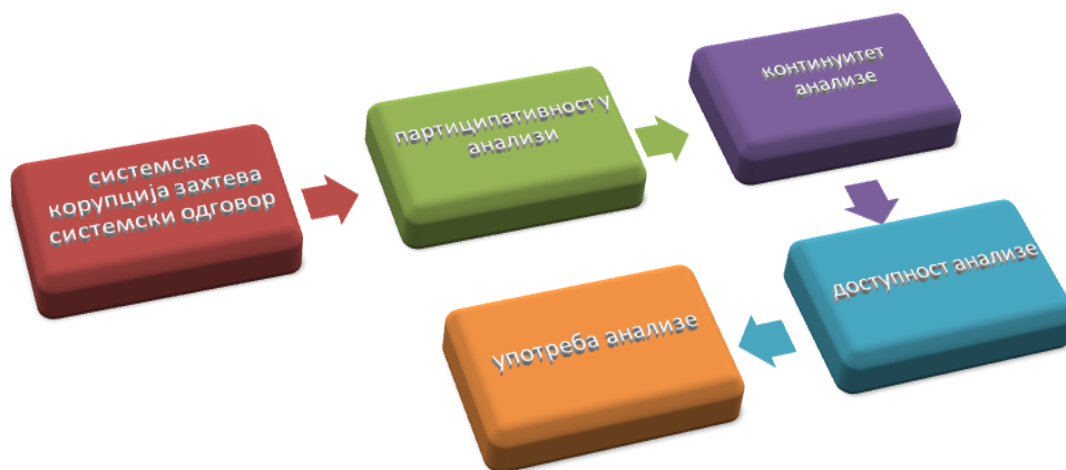
<http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/232996/Dozvola-za-velike--radove-u-stanu-kosta-bar--200-evra>.

одредбама чл. 56 Закона о Агенцији за борбу против корупције, потреба да се обезбеди делотворан правни режим заштите лица која пријаве сумњу у корупцију и даље остаје подједнако актуелна.

Агенција је тек почела са применом друга два правилника који се односе на нова правила о финансирању изборних кампања, који ће у пуној мери бити примењени у предстојећем изборном циклусу.

Друга група активности Агенције у погледу прописа обухвата надлежност за давање иницијатива за измену и доношење прописа у области борбе против корупције, сарадњу с другим државним органима у припреми прописа у области борбе против корупције и пружање стручне помоћи у области борбе против корупције (члан 5. став 1. тачке 6, 11 и 12 Закона о Агенцији за борбу против корупције). Такође, Агенција је овлашћена да у циљу спровођења Националне стратегије за борбу против корупције подноси иницијативе за измену прописа (члан 62. став 3). Активности у вези с овом надлежношћу подразумевају анализу прописа и учешће у поступку доношења нових и измена и допуна постојећих прописа за које су надлежни други државни органи.

Недостаци у правном оквиру у великом броју случајева изазивају системску корупцију – ону коју цео систем или један његов део омогућавају и пропуштају управо због тих недостатака и коју је немогуће сузбити само реаговањем на појединачне случајеве. Зато се изменама прописа, под условом да су измене урађене како треба, обавља велики део посла у сузбијању системске корупције. Такође, због њеног системског карактера и сам одговор на овакву корупцију мора да буде системски, тако што ће сви делови друштва препознати своју улогу у њему.



Вероватно најзначајнија компонента анализе прописа, која свакако гарантује и одређени ниво њеног квалитета, јесте учешће свих заинтересованих страна у анализи. Неопходан је такође и континуитет у анализама, односно стална провера њихове међусобне усклађености, али и усклађености с контекстом у коме се примењују, с новонасталим околностима и новим тенденцијама, као и провера и мерење могућности и капацитета за њихово спровођење. Континуитет у анализи ће омогућити благовремену реакцију на злоупотребе и постепено отклањање свих недостатака у прописима. Коначно, налази анализе

треба да буду лако доступни заинтересованој јавности, а важно је да у самом систему постоји механизам који ће ефикасно одговорати на анализе прописа без обзира на то ко је њихов аутор.

Надлежност формулисана на горе описан начин, као и наведени стандарди анализе прописа који гарантују озбиљан приступ овом делу превенције корупције, суочавају Агенцију с неколико важних препрека.

Наиме, сам Закон о Агенцији за борбу против корупције није посебно утврдио критеријуме на основу којих се може утврдити листа прописа у области борбе против корупције у односу на које би Агенција несумњиво заснивала ову своју надлежност. Главни изазов је у сложености и распрострањености корупције као феномена, због чега се она појављује у вези с многим темама и активностима, па су и бројни прописи осетљиви на њу. Неки прописи су очигледно и у целини антикорупцијски, као што су на пример Закон о Агенцији за борбу против корупције или Правилник о заштити лица које пријави сумњу на корупцију, док су неки несумњиво антикорупцијски у једном свом делу, као на пример, Кривични законик у делу у коме прописује кривична дела у вези с корупцијом, Закон о јавним набавкама или Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. На другој страни, остају бројни прописи који у појединим деловим отварају простор за корупцију. Они нису антикорупцијски, али постоји разумно очекивање јавности да Агенција за борбу против корупције анализира и ове прописе и даје препоруке за њихово унапређење, нарочито у случајевима када се коментари о злоупотребама појаве у средствима јавног информисања. Ипак, овакви прописи су толико бројни и материја коју они обрађују је толико разноврсна да је немогуће да било која институција самостално одговори оваквом задатку у потпуности. Зато је дугорочно корисније градити капацитете свих релевантних органа јавне власти у области анализе ризика на корупцију у прописима (*corruption risk assessment*), док би улога Агенције могла да се ограничи на израду методологије за ове поступке, као и пружање сваке друге помоћи потребне у анализи. У сваком случају, како оцена о томе којој групи поједини пропис припада не би била остављена појединачној арбитражној одлуци сваког органа јавне власти од случаја до случаја, Агенција сматра да је неопходно усвојити јасне, прецизне и јавно доступне критеријуме на основу којих би се несумњиво могло утврдити да ли је пропис антикорупцијски у целини или делу или је у питању пропис који само може отворити простор за корупцију.

Још једна препрека произилази из чињенице да не постоји прописана обавеза ниједног предлагача закона да консултује Агенцију приликом израде нових или измена постојећих закона, па чак и ако су они важни за област борбе против корупције, чиме је ова одлука остављена доброј вољи самих органа јавне власти. Тако на пример, у поступак измена и допуна Закона о јавним набавкама у 2011. години Министарство финансија није укључило заинтересоване стране, па ни саму Агенцију, иако се област јавних набавки у многим извештајима и истраживањима истиче као веома ризична управо с аспекта корупције. Такође, као што је већ поменуто, Агенција је у радну групу за израду измена и допуна Закона о планирању и изградњи и Модела локалних аката за спровођење легализације позвана тек након што је јавно реаговала на најављена проблематична решења. У вези с овим је важно нагласити да због одсуства поменутих критеријума, ни сами предлагачи закона не могу бити у потпуности сигурни да ли, и у којим случајевима, постоји њихова обавеза да Агенцији упуте позив за учешће у изради нових и измена и допуна постојећих прописа.

12.8. Препоруке

- Усвојити у кратком року посебан закон којим ће бити установљен општи правни режим заштите лица која чине разоткривања у јавном интересу у различитим аспектима друштвеног живота.
- У процес израде Закона о заштити узбуњивача укључити широк круг заинтересованих субјеката: представнике јавног, приватног и цивилног сектора. нарочиту пажњу треба посветити учешћу независних контролних тела.
- Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се Агенцији да овлашћење за израду методологије анализе ризика за корупцију у оквиру прописа, коју ће сви предлагачи бити у обавези да примењују приликом израде нових или измена и допуна постојећих прописа.
- Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се агенцији да овлашћење за израду мерила за одређивање антикорупцијских прописа, а да се за предлагаче утврди обавеза да у процесу њихове израде или измена и допуна консултују агенцију.
- Обезбедити да у сваком органу јавне власти – предлагачу закона или доносиоцу других прописа – запослени који раде на пословима израде прописа буду обучени у области методологије анализе ризика прописа на корупцију.

МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА

13.1. Значај и улога међународне сарадње

Међународна сарадња има изузетно важну улогу у превенцији и сузбијању корупције с обзиром на чињеницу да је корупција повезана са организованим и привредним криминалом укључујући и прање новца и представља озбиљну претњу одрживом демократском и економском развоју и институционалној стабилности сваке земље. Сузбијање корупције је одговорност свих држава што међународну сарадњу (која се огледа у ефикасној размени информација и искустава, унапређењу добре праксе и успостављању координираних стратегија, стандарда и критеријума усмерених на борбу против корупције) чини још неопходнијом. Служба за међународну сарадњу, у оквиру своје надлежности, развија и унапређује сарадњу са надлежним државним органима као и са релевантним институцијама других држава, међународних организациј, европских и регионалних организација и иницијатива у подручју превенције и сузбијања корупције.

13.2. Кључни резултати

- Успостављена континуирана сарадња са Конференцијом држава чланица УН Конвенције против корупције⁵⁷ (The United Nations Convention Against Corruption-UNCAC).
- Агенција за борбу против корупције постала члан мреже „Европски партнери за борбу против корупције“ (European Partners Against Corruption-EPAC).

13.3. Остали резултати у оквиру надлежности:

- С циљем успостављања сарадње са другим државним институцијама и координирања активности и извештаја међународним институцијама и мисијама, током 2011. године настављена је редовна сарадња са Министарством правде, Канцеларијом за европске интеграције, Министарством спољних послова и Народном скупштином.
- У оквиру праћења рада међународних институција и ефикасне примене међународних стандарда, настављена и унапређена редовна сарадња са Делегацијом Европске уније у Републици Србији, Канцеларијом УН за дрогу и криминал (UNODC), Програмом УН за развој (UNDP), Саветом Европе (CoE) и са Организацијом за европску безбедност и сарадњу (OSCE).
- Успостављена сарадња са међународном организацијом-Међународном академијом за борбу против корупције (IACA).

⁵⁷ Србија је ратификовала УН Конвенцију 22.10. 2005. год („Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 12/05).

- Успостављена сарадња са Регионалном школом за јавну управу (Regional School of Public Administration-ReSPA) са седиштем у Даниловграду.⁵⁸
- Представници Агенције учествовали су на 50, 51, 52. и 53. пленарном заседању Групе земаља за борбу против корупције.
- Израђен је Извештај о имплементацији УН Конвенције у области превенције корупције.
- Агенција је учествовала на састанку Привремене међувладине радне групе Конференције држава уговорница УН Конвенције против корупције.
- Агенција је учествовала у раду Групе за ревизију имплементације УН Конвенције за борбу против корупције.
- Агенција је израдила одговоре на Упитник Европске комисије за припрему мишљења о захтеву РС за чланство у Европској Унији.
- Завршена је прва година (од две) имплементације пројекта за подршку Агенцији, чије је финансирање одобрила Влада Краљевине Норвешке. Израђен је апликативни софтвер који је унапредио и убрзао интерну ИТ комуникацију и унапредио повезивање унутрашњих јединица, а такође је омогућио *on-line* упис у регистар, односно пријављивање релевантних извештаја јавних функционера. Три групе (укупно 21) стажиста успешно је завршило четворомесечни програм стажирања у Агенцији;
- Уз подршаку OSCE ангажовани консултанци из Словеније за помоћ у изради нацрта планова интегритета.
- Имплементиран пројекат, финансиран из средстава UNDP-а. Спровођење пројекта се наставља у 2012. години, а усмерен је на побољшање напора у борби против корупције у Србији.
- Започета имплементација пројекта IPA 2008, а спровођење ће бити настављено и у 2012. години. Пројекат, који се финансира из средстава Инструмента претприступне помоћи ЕУ-IPA, фокусиран је на изградњу капацитета у Агенцији, унапређење правних и институционалних оквира у области борбе против корупције и сарадњу Агенције и других институција, као и на подизање свести о проблему корупције и

58 Реч је о организацији основаној са циљем подстицања регионалне сарадње у јавној управи у земљама Западног Балкана, као и подршке стварању одговорних, ефективних и професионалних система јавне управе у процесу европских интеграција тих земаља. Међу активностима које организација спроводи, најважније су: одржавање различитих тренинга, конференција, креирање мрежа стручњака, као и издавање публикација, са циљем преноса знања и вештина, као и размене искуства, како у региону, тако и између земаља региона и држава чланица ЕУ.

механизмима превенције корупције.

- Започето спровођење пројекта Реформа правосуђа и одговорност власти (JRGА-Judicial Reform and Government Accountability Project) који се финансира из средстава Америчке агенције за међународни развој (USAID). Пројекат је усмерен на тренинге и пренос знања у области контроле финансирања политичких партија и изборних кампања, помоћ у спровођењу одредаба које се односе на сукоб интереса и пријаву имовине, као и подршку у унапређењу процеса управљања представкама за Одсек за представке Агенције.

13.4. Сарадња са УН Секретаријатом и Конференцијом држава чланица конвенције

Основни циљеви УН конвенције против корупције су промовисање и јачање мера за ефикасније спречавање и борбу против корупције, унапређење, омогућавање и подршка међународној сарадњи у превенцији и борби против корупције, укључујући и повраћај добара, као и промовисање интегритета, одговорности и адекватног управљања јавним пословима и јавном својином. Конференција држава уговорница УН Конвенције против корупције успостављена је у циљу побољшања капацитета и сарадње држава уговорница ради остварења циљева изложених у овој Конвенцији, као и унапређења и ревизије њене примене.

У циљу јачања сарадње држава чланица као и у циљу ефикасне примене међународних стандарда, Агенција је учествовала у раду Привремене међувладине радне групе, која је основана од стране Конференције држава чланица чији је задатак да развија и унапређује знања, размењује искуства и уједначава праксу на плану превенције корупције.

У истом циљу Агенција је учествовала на четвртом заседању Конференције држава уговорница УН, Конвенције против корупције у Маракешу (Краљевина Мароко), у периоду 24-28. октобра 2011. године, на коме су представљене надлежности, рад и резултати Агенције за борбу против корупције. На основу представљених резултата, а у циљу јачања сарадње независних институција у борби против корупције, Агенција је добила позив да учествује и представи свој рад на другом припремном састанку Форума о економији и екологији Организације за Европску Безбедност и Сарадњу (ОЕБС)⁵⁹ под називом “Унапређење доброг управљања и сузбијање корупције као подршка друштвено-економског развоја” који ће се одржати у Ирској, у априлу 2012.

13.5. Сарадња са ЕРАС-ом

ЕРАС је независна, неформална, неполитичка мрежа оперативних тела за контролу рада полиције (61) и оперативних органа за борбу против корупције држава чланица ЕУ и Савета Европе, задужених за независну контролу рада полиције и превенцију и борбу против

⁵⁹ Форум о економији и екологији је навиши ниво годишњег састајања у области економије и заштите животне средине на коме се састаје преко 400 учесника из 56 држава чланица ради разматрања практичних решења о заједничким проблемима из наведених области.

корупције са циљем успостављања, одржавања и развијања контаката између специјализованих надлежних тела, промоције независности, непристрасности у борби против корупције, промоције међународних правних инструмената и механизма, подршке развоју и унапређењу заједничких радних стандарда и пракси институција надлежних за контролу рада полиције и органа за борбу против корупције, омогућавања платформе за размену информација и стручних мишљења.

Сарадња Агенције са колегама из ЕРАС-а је изузетно добра и углавном се односи на размену информација, координацији важних извештаја и предлога у циљу дефинисања приоритетних области као тема за годишње састанке, могуће тренинге и стручне програме.

13.6. Сарадња са GRECO-м

Представници Агенције за борбу против корупције учествовали су на 50, 51, 52, и 53. пленарном заседању GRECO-а. На 51. пленарном заседању GRECO-а, делегација Србије известила је о томе да је Влада Републике Србије одобрила предлог закона о финансирању политичких партија који су процењивали Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ODIHR) и Европска комисија и који је креиран тако да може да одговори на препоруке ових институција, као и GRECO-а. Тада је речено и да се усвајање тог закона⁶⁰ очекује до краја јуна 2011.

На трећем пленарном заседању одржаном у Стразбуру, у септембру 2010. године, GRECO је усвојио Извештај о евалуацији за Србију и дао 10 препорука⁶¹ које се тичу

60 Закон о финансирању политичких активности Народна скупштина РС усвојила је 14. јуна 2011. године.

- 61 Да се:
 - 1) одреди прецизан период изборне кампање;
 - 2) пренспитају постојећи лимити прихода и расхода, и уз то размотри раздавање максималног износа који се може прикупити из приватних извора за кампање од укупног износа средстава који се из јавних извора добије за ове намене;
 - 3) продужи рок за подношење извештаја о трошковима изборних кампања преко садашњих 10 дана од дана одржавања избора, како би се обезбедило правилно књижење прихода и расхода насталих током изборних кампања (тачка 69);
- Да се одреди прецизан законски рок за подношење годишњих финансијских извештаја политичких странака Агенцији за борбу против корупције (тачка 70);
- Да се:
 - 1) установе прецизна правила за вредновање и пријављивање неновчаних прилога (осим добровољног рада волонтера);
 - 2) утврде јасни критеријуми коришћења јавних објеката за страначке активности и изборне кампање;
 - 3) у Закон о финансирању политичких странака унесу посебне одредбе о кредиту, посебно услов да на подобан начин буду приказани у финансијским извештајима и подвргнути лимитима приватних прилога, у свим случајевима у којима услови кредита одступају од уобичајених тржишних услова (тачка 71);
- Да се установи услов да се сви прилози преко одређеног износа, као и трошкови политичких странака, обављају преко банкарских рачуна (тачка 72);

финансирања политичких партија, а о којима Србија треба да се изјасни, односно да достави извештај о спровођењу наведених препорука до 30. априла 2012. године. У нови Закон о финансирању политичких активности који је усвојен 14. јуна 2011. уврштене су све GRECO препоруке.

13.7. Сарадња са Међународном академијом за борбу против корупције

Међународна академија за борбу против корупције је међународна организација која представља заједничку иницијативу Канцеларије УН за питања дроге и криминала (UNODC), Републике Аустрије, Европског бироа за борбу против превара (OLAF) и других заинтересованих страна. Академија је формирана са циљем превазилажења тренутних недостатака у знању и пракси на пољу борбе против корупције. Академија функционише као независни центар изузетности у образовању, тренингу, умрежавању и сарадњи, као и академском истраживању на пољу борбе против корупције. Сврха постојања Академије је да промовише делотворно и ефикасно спречавање и борбу против корупције.

С обзиром да је Академија релативно нова организација, до сада се сарадња реализовала у виду размене мишљења и пружања одговора који се тичу надлежности Агенције, закона и других релевантних информација из предметне области.

-
- Да се потраже начини да се повећа транспарентност рачуна и активности правних лица која су повезана, директно или индиректно са политичким странкама или су на други начин под њиховом контролом (тачка 75);
 - Да се на конзистентан начин обезбеди објављивање финансијских извештаја политичких странака, посебно јасним навођењем ко је одговоран за објављивање финансијских извештаја и о редовном раду и о изборним кампањама, и утврде одговарајући рокови (тачка 76);
 - Да се:
 - 1) уведу јасна и конзистентна правила о условима ревизије над политичким странкама;
 - 2) обезбеди неопходна независност ревизора који оверавају рачуне политичких странака (тачка 77);
 - Да се:
 - 1) прецизирају мандаг и овлашћења Агенције за борбу против корупције у погледу надзора над финансирањем политичких странака и изборних кампања;
 - 2) повери, на несумњив начин, Агенцији за борбу против корупције водећа улога у том смислу;
 - 3) повећају њени финансијски и људски капацитети тако да буде оспособљена да обезбеди суштинску, проактивну и брзу контролу финансирања странака (тачка 82);
 - Да се:
 - 1) ревидирају постојеће санкције које се односе на повреду правила финансирања странака тако да буду делотворне, пропорционалне и одвраћајуће;
 - 2) јасно дефинишу повреду правила финансирања странака које могу да доведу до губитка средстава из јавних извора, као и тачна процедура за покретање и изрицање ових казни; и
 - 3) осигура да даваоци прилога такође буду адекватно одговорни за повреду закона (тачка 86);
 - Да се продужи рок застарелости за повреду Закона о финансирању политичких странака (тачка 87).

13.8. Препреке

Препрека са којом се Агенција суочавала у области међународне сарадње, и у 2011. години, односила се на чињеницу да бројни државни органи и даље не извршавају обавезу коју прописује Закон о Агенцији за борбу против корупције, да обавештавају Агенцију о својим активностима на пољу међународне сарадње у борби против корупције. Сарадња постоји на неформалном нивоу и у *ad hoc* ситуацијама, када је неопходно да се ускладе одређени извештаји или информације.

Последице непоступања по овој обавези утичу на ефикасност сарадње са државним институцијама, и доприносе одржавању неразумевања сврхе и улоге Агенције у области међународне сарадње као и изостанак консултација са Агенцијом приликом израде стратешких докумената којим се представљају потребе Републике Србије за међународном помоћи. Таквим документима се дефинишу приоритети РС у предстојећем периоду и чине полазни документ за донаторе на основу којих они одлучују о поднетим предлозима пројеката, односно о усклађености-релевантности предложених пројеката са идентификованим приоритетним областима РС.

Један од значајних изазова са којим се Агенција суочила на пољу међународне сарадње, односно имплементације активности које се финансирају из ИРА (2008) фондова, је и чињеница да два кључна експерта, вођа тима и правни експерт за законодавство, нису могли на адекватан начин да одговоре потребама Агенције у области изградње њеног капацитета. Због тога је Агенција тражила промену кључних експерата што је утицало на привремено успоравање динамике спровођења пројекта. Након ангажовања нових експерата, спровођење пројекта је настављено према утврђеној динамици и планираним активностима .

13.9. Препоруке

- У релевантним државним институцијама треба одредити контакт особу која би била у обавези да Агенцију обавештава о активностима на пољу међународне сарадње у борби против корупције, које се одвијају или планирају у датој институцији.

Размотрити могућност ратификације ОЕЦД Конвенције о сузбијању подмићивања страних јавних функционера у међународним пословним трансакцијама⁶², којом се настоји спречити подмићивање у међународним пословним трансакцијама, укључујући и трговину и улагање.

62 Основна сврха и циљ ове Конвенције је постизање једнакости у мерама које стране уговорнице треба да предузму у борби против изноћивања мита од појединаца и привредних друштава у међународним пословним трансакцијама.

ИЗГРАДЊА КАПАЦИТЕТА АГЕНЦИЈЕ

14.1. Кључни резултати

- Унапређени технички и смештајни капацитети неопходни за функционисање Агенције.
- На основу анализе потреба, израђен програм и план извођења обука за запослене у Агенцији.

14.2. Остали резултати

- Агенција пресељена у нову зграду која у потпуности одговара њеним потребама.
- На новој локацији Агенције успостављен независни информациони систем (систем је независан од јединственог система који користе органи државне управе) и њиме у потпуности управљају запослени у Агенцији.
- Обезбеђена додатна хардверска опрема која по својим оперативним и безбедоносним стандардима у потпуности одговара потребама Агенције.
- Израђен Пројектни задатак, према чијим захтевима ће бити урађен додатак апликативног софтвера за потребе Службе за контролу финансирања политичких субјеката.
- Спроведена два јавна конкурса ради попуњавања радних места у Агенцији.
- У организацији мисије ОЕБС у Србији за запослене у Одељењу за контролу финансирања политичких субјеката, одржана је обука из форензичког рачуноводства и обука о механизмима контроле токова новца у политици.
- Реализација буџетских средства у износу 79,7% од укупно планираних и одобрених средства Законом о буџету РС за 2011. годину (значајно је повећана ефикасност у односу на 2010. годину, у којој је реализација износила 58,7%).
- Реализовано 75% планираних јавних набавки за 2011. годину.

14.3. Пресељење Агенције на нову локацију

Од септембра 2011. године званично је промењенао седиште Агенције са старе локације „Палата Србија“ на нову локацију у пословној згради, у улици Царице Милице број 1. Тренутно, Агенција на поменутој локацији борави у статусу закупца, али су Законом о

буџету Републике Србије за 2012. годину обезбеђена средства за куповину зграде, чиме би се трајно решио проблем смештаја институције. Објекат је укупне бруто површине 1.822 м² и потпуно задовољава потребе Агенције.

14.4. Нови информациони систем Агенције и додатна хардверска опрема

Главна компонента новог софтвера⁶³ који користи Агенција је „Document management system“ (DMS). DMS омогућава централизовано чување и брзо претраживање свих докумената Агенције. Такође, сви предмети који стигну у Агенцију прво се скенирају у писарници, чиме је елиминисана потреба руковања предметима у папирном облику (оригинални папирни облици предмета могу да се чувају на једном месту). DMS има многе предности, а најбитније за Агенцију су: праћење историје докумената, задавање пословних токова, регулација права над документима, итд.

Поред DMS, који користе све организационе јединице Агенције, урађени су додатни софтверски модули за потребе само одређених јединица. На пример, Одељење за регистре користи посебан модул преко кога се обрађују регистар имовине, регистар прихода функционера, регистар функција и регистар поклона.

Крајем 2011. године започето је са израдом софтвера за електронски пријем годишњих финансијских извештаја политичких субјеката, извештаја о трошковима изборне кампање, за обраду примљених извештаја и података политичких субјеката. Захваљујући томе убрзава се процедура провере формалне исправности и стварају се услови за свеобухватнију проверу и анализу података, чиме се обезбеђује оперативни оквир за ефикаснију контролу финансија политичких субјеката.

Европска комисија је, за потребе Агенције у 2011. години, кроз средства „ИПА 2008“ фонда набавила компјутерску опрему укупне вредности од 757.387,00 евра. Опрему чине: радне станице, лаптопови, штампачи, скенери и друга опрема. Поред проширења хардверских капацитета, Агенција је добила и „reporting services, SAP Business Objets“. Компонента поменуте опреме је модерна „VoIP“ телефонска централа. Набавком ове опреме обезбеђује се редувантност система и „external storage“.

14.5. Програм и план обуке за запослене

Током 2011. године за запослене у Агенцији израђена је анализа потреба на основу које је израђен програм, план и сатница извођења обука. Имплементација програма започела је у 2012. години.

План обука се састоји из следећих делова: Пакет обука о антикорупцији, Пакет општих обука и Начин за извођење обука.

Пакет обука о антикорупцији обухвата следеће области: Водећи принципи и правни

63 Средства за израду софтвера у износу од 80% обезбеђена су кроз пројекат под називом „Поддршка Агенцији за борбу против корупције“ који је подржала Краљевина Норвешка.

инструменти (предвиђена реализација у 2 модула), Институционални облици (2 модула) и Политике и мере за борбу против корупције (3 модула). Пакет општих обука обухвата следеће области: Лидерске и руководилачке вештине (2 модула); Стратешко планирање (3 модула); Развој политика (2 модула); Вођење људских ресурса и развој (2 модула); Комуникационе вештине (1 модула); Тренинг за тренере (1 модула).

Сви запослени у Агенцији биће у обавези да похађају одређене обуке које одговарају њиховим потребама.

14.6. Обука запослених у Одељењу за контролу финансирања политичких субјеката

За запослене у Одељењу за контролу финансирања политичких субјеката у периоду од априла до јуна 2011. године организована је, уз подршку ОЕБС Мисије у Србији, обука из форензичког рачуноводства – откривање скривене имовине. Обуку је водила госпођа Мирослава Миленовић, лиценцирани форензички рачуновођа, са дугогодишњим искуством у овој области. Гостујући предавачи на обуци су били и представници МУП-а, Пореске управе и Управе за спречавање прања новца.

Запослени у Одељењу су у децембру имали прилику да похађају дводневни тренинг у области механизма контроле токова новца у политици. И овај тренинг је организован уз подршку ОЕБС Мисије у Србији, а тренинг је водио Марчин Валецки, шеф канцеларије ОДИНР у Варшави и експерт Венецијанске комисије.

14.7. Запошљавање у Агенцији

Први јавни конкурс у 2011. години објављен је у Службеном гласнику РС бр. 3, дневном листу „Данас“ и на званичној интернет презентацији Агенције, 24. јануара 2011. године, за пријем на неодређено време једног државног службеника на положају, седам извршилаца и једног намештеника. Од укупно девет оглашених радних места попуњено је осам.

Други јавни конкурс у 2011. години објављен је у Службеном гласнику РС бр. 42, дневном листу „Данас“ и на званичној интернет презентацији Агенције, 13. јуна 2011. године, за пријем на неодређено време једног државног службеника на положају и девет извршилаца. Од укупно десет оглашених радних места попуњено је седам.

Преглед запослених у Агенцији:

структура запослених на дан 31.01.2011.			структура запослених на дан 31.12.2011.		
запослени на одређено време	запослени на неодређено време	ангажовани по уговору о делу	запослени на одређено време	запослени на неодређено време	ангажовани по уговору о делу
5	45	4	2	60	1

Попуњавање радних места у Агенцији није спроведено према динамици предвиђеној за 2011, пре свега због недостатка канцеларијског простора, у прва три квартала године, што је узроковало нешто лошије извршење средстава на позицијама зарада и свих остали трошкова везаних запослене (трошкови канцеларијског материјала, осигурања, телефона, накнада и др.)

14.8. Препреке

Највећа препрека Агенцији, недостатак адекватног пословног простора за рад и функционисање ове институције, делимично је током године отклоњена.

Агенција се у септембру преселила из Палате „Србија“ у пословну зграду на локацији у улици Царице Милице бр. 1. Објекат је узет у закуп од предузећа “Србијапројект а.д.”, јер у потпуности одговара потребама Агенције. Ребалансом буџета за 2011. годину обезбеђена су средства за куповину пометутог објекта, за шта је споведена законом прописана процедура од стране Републичке дирекције за имовину Републике Србије. Ипак, цео пројекат није реализован због времена које је било потребно Министраству финансија да спроведе одговарајуће законом прописане процедуре, па је куповина одложена за 2012. годину.

Упркос планираним средствима у буџету, куповина објекта је неизвесна, с обзиром да се средства обезбеђују дугорочним задуживањем код пословних банака, за шта је потребно донети одговарајући закон.

У случају да Република Србија, за потребе Агенције, не оконча поступак исплате купопродајне цене по закљученом уговору за поменути објекат, питање трајног али и привременог смештаја Агенције постаје проблем који не само да има последице по ефикасност рада овог органа, већ може имати озбиљне последице по обавезе Републике Србије преузете по међународним документима и препорукама.

Својеврсни изазов је јачање људских капацитета Агенције и запошљавање високо стручних кадрова са знањима и вештинама који одговарају специфичном делокругу рада Агенције. Постојеће законско решење умногоме ограничава ове напоре због строго формалних захтева које Закон о државним службеницима поставља. Осим тога, могућност напредовања запослених, као и њиховог даљег усавршавања и награђивања према постигнутим резултатима је недовољно добро постављена имајући у виду послове и надлежности Агенције. О томе се мора водити рачуна и настојати да се пронађе начин за

превазилажење ових препрека, како би се избегао ризик велике флукуације запослених што би се одразило на укупне резултате рада Агенције. Ефикасан начин за отклањање наведеног проблема могућ је кроз измену Закона о Агенцији, тј. одредбе којом су права и обавезе запослених дефинисане Законом о државним службеницима.

14.9. Препоруке

- Изменити одредбу Закона о Агенцији којом се регулише статус запослених у стручној служби Агенције како би се омогућило запошљавање високо стручних кадрова који поседују неопходна знања и вештине од значаја за специфичан делокруг рада Агенције.
- Обезбедити трајне услове за смештај Агенције за борбу против корупције који ће одговарати њеним потребама.

ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ

15.1. Подаци о приходима и расходима

Законом о буџету Републике Србије за 2011. годину обезбеђена су средства за рад Агенције у укупном износу од 152.445.000,00 динара из извора прихода “01-приходи из буџета”. До краја 2011. године реализована су средства у укупном износу од 121.322.000,00 динара, што представља 79,7% извршења плана од укупног износа одобрених средстава.

15.1.1. ПРЕГЛЕД УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ПЕРИОД 01. 01. 2011. ДО 31. 12. 2011. ГОДИНЕ

Извор финансирања 01 - Буџет Републике Србије
(износи су исказани у хиљадама)

ек. клас.	Назив позиције у буџету	Приход (у РСД)	Расход (у РСД)	Неостварено (у РСД)
411	Плате за запослене	73.821	61.745	12.076
412	Социјални доприноси на зараде	13.307	11.005	2.302
413	Накнаде у природи, поклони за децу запослених	600	303	297
414	Социјална давања запосленима	4.128	1.220	2.908
415	Накнаде за превоз на посао	2.100	1.656	444
416	Награде запосленима и остали посебни расходи	345	344	1
421	Стални трошкови - услуге телефона, комуналне услуге, осигурање запослених, осигурање возила	18.980	16.086	2.894
422	Трошкови путовања у земљи и иностранству	3.064	2.018	1.046
423	Услуге по уговору - накнаде члановима Одбора	20.246	10.358	398
423	Услуге израде апликативног софтвера (партиципација 20% укупне цене са ПДВ-а)		3.528	

423	Уговори о делу		2.900	
423	Остале услуге		3.062	
425	Текуће поправке и одржавање	3.468	97	3.371
426	Материјал - канцеларијски материјал, стручна литература	1.601	1.523	78
481	Дотације невладиним организацијама	2.000	1.999	1
482	Порези, обавезне таксе и казне	140	79	61
483	Новчане казне и пенали по решењу судова	20	8	12
511	Зграде и грађевински објекти	2.600	2.549	51
512	Машине и опрема	6.025	842	5.183
УКУПНО:		152.445	121.322	31.123

Основни разлози за овакву реализацију планираних и одобрених буџетских средстава су:

- Проблем смештајних капацитета, односно мањак пословног простора донекле је пореметио тј. успорио планирану динамику запошљавања у Агенцији, што је утицало на мање трошење средстава у односу на планирано на позицијама зарада, накнада у природи сталних трошкова (трошкови телефона, осигурања запослених и др.), материјала и канцеларијског намештаја.
- Мере штедње кад су у питању трошкови путовања у иностранство, где су путовања реализована само у случајевима када је присуство представника Агенције представљало међународну обавезу Републике Србије.

15.1.2. ПРЕГЛЕД УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ПЕРИОД 01.01. 2011. ДО 31.12.2011. ГОДИНЕ ИЗ ДОНАЦИЈА

(износи су исказани у хиљадама)

ек. клас.	Назив позиције у буџету	Приход (у РСД)	Расход (у РСД)	Неостварено (у РСД)
421	Стални трошкови - услуге телефона, комуналне услуге, осигурање запослених, осигурање возила	880	11	869
422	Трошкови путовања у земљи и иностранству	3.932	1.737	2.195
423	Услуге израде апликативног софтвера	25.583	11.960	8.483

	(партICIPација 80% укупне цене без ПДВ-а)			
423	Уговори о делу (накнаде стажистима)		2.640	
423	Уговори о делу (ангажовање експерата према Пројекту)		2.500	
УКУПНО:		30.395	18.848	11.547

Од тога:

- Извор финансирања 05 - Из донација иностраних земаља у износу од 29.902.000,00 динара.
- Извор финансирања 06 - Из донација међународних организација у износу од 440.000,00 динара.
- Извор финансирања 15 - Неутрошена средства из донација из претходне године у износу од 53.000,00 динара.

15.1.3. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Према Плану јавних набавки за 2011. годину, Агенција је покренула поступке за укупно две јавне набавке, док се у току године завршио поступак једне јавне набавке започет у 2010. години:

- Јавна набавка - Отворени поступак у складу са чланом 21. став 1. Закона о јавним набавкама за јавну набавку број 3/2010 - "Услуга израде апликативног софтвера за потребе Агенције за борбу против корупција". Поступак је покренут 13.10.2010. године. Процењена вредност јавне набавке је 21.000.000,00 динара без ПДВ-а. Поступак је пренет из 2010. године. Средства за ову намену обезбеђена су Законом о буџету Републике Србије за 2011. годину, где је износ од 80% уговорене цене обезбеђен кроз Пројекат "Подршка Агенцији за борбу против корупције у борби против корупције" који финансира Краљевина Норвешке, извор финансирања 05-приходи иностраних земаља, а износ од 20% уговорене цене из средстава буџета Изабрана је као најповољнија понуда понуђача Прозоне д.о.о, Пушкинова 26, Нови Сад, у износу од РСД 14.950.000 без ПДВ-а.
- Јавна набавка - поступак јавне набавке мале вредности, у складу са чланом 26. став 1. Закона о јавним набавкама за јавну набавку број 1/2011 - "Набавка погонског горива за потребе моторних возила". Процењена вредност јавне набавке је РСД 500.000 без ПДВ-а. Средства за ову намену обезбеђена су Законом о буџету Републике Србије за 2011. годину (извор финансирања 01-приходи из буџета), а као најповољнија изабрана је понуда "НИС" а.д. Нови Сад.
- Јавна набавка - поступак јавне набавке мале вредности, у складу са чланом 26. став 1. Закона о јавним набавкама за јавну набавку број 2/2011 - "Израда пројекта ентеријера за пословни простор". Процењена вредност јавне набавке је РСД 2.200.000,00 без ПДВ-а. Средства за ову намену обезбеђена су Законом о буџету Републике Србије за

2011. годину (извор финансирања 01-приходи из буџета), а као најповољнија изабрана је понуда "ARCVS" д.о.о. Београд у износу од РСД 2.160.000 без ПДВ-а.

Јавна набавка за куповину једног службеног возила није започета, иако је била предвиђена Планом јавних набавки за 2011. годину, за коју намену су била обезбеђена средства у буџету у износу од РСД 2.500.000 и благовремено прибављена потребна сагласност Владе Републике Србије. Ова средства су одлуком директора Агенције преусмерена Министарству здравља, односно Институту за неонатологију. Целокупан износ утрошен је за куповину модерног инкубатора, чиме је Агенција дала допринос спровођењу акције „Битка за бебе“.

У 2011. години купљена је и мања количина основних средстава у износима нижим од износа за које се морају покретати поступци јавних набавки и то:

- 8 мини кухиња (за сваки спрат по једна) за потребе запослених;
- 2 flip chart-а за потребе Одељење за едукације, кампање и сарадњу са цивилним друштвом;
- 2 уређаја за уништавање папира;
- 2 мобилна телефона.