



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

**ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ
ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
ЗА ПЕРИОД ОД 2013–2018. ГОДИНЕ И АКЦИОНОГ ПЛАНА
ЗА ЊЕНО СПРОВОЂЕЊЕ**

Београд, 31. март 2014. године

УВОД

Нову Националну стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године¹ Народна скупштина Републике Србије је усвојила 1. јула 2013. године,² а даном њеног објављивања престала је да важи Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији из 2005. године.³ Овај документ наводи да у Републици Србији постоји развијена свест и политичка воља да се постигне значајан напредак у борби против корупције, уз поштовање демократских вредности, владавине права и заштите основних људских права и слобода, као и да се на овим темељима доноси стратешки документ у области борбе против корупције, док ће конкретне мере и активности за његово спровођење бити предвиђене пратећим акционим планом.

Општи циљ Стратегије је да се корупција, као препрека економском, социјалном и демократском развоју Републике Србије, отклони у највећој могућој мери. Стратегија истиче да се последице корупције не састоје искључиво у осиромашењу друштва и државе, него и у драстичном паду поверења грађана у демократске институције, као и стварању неизвесности и нестабилности економског система која се огледа, између осталог, и у смањењу инвестиција. Коначно, наглашено је да су приликом спровођења Стратегије, органи власти и носиоци јавних овлашћења, који су укључени у превенцију и борбу против корупције, дужни да своја овлашћења врше у складу са: (1) начелом владавине права; (2) начелом „нулте толеранције“ на корупцију, односно неселективном применом закона у свим појавним облицима корупције; (3) начелом одговорности; (4) начелом свеобухватности примене мера и сарадње субјеката, које подразумева дужност да се мере примењују свеобухватно и доследно у свим областима, уз сарадњу и размену искустава и усаглашавање поступања релевантних субјеката, на свим нивоима власти, с установљеном добром праксом; (5) начелом ефикасности; и (6) начелом транспарентности.

Стратегија садржи девет области приоритетног деловања, утврђених на основу квалитативне и квантитативне анализе индикатора о трендовима, обиму, појавним облицима и другим питањима везаним за корупцију у Србији, а заснованих на различитим изворима информација, као и поглавље под називом „превенција корупције“ у коме су дефинисани циљеви који се односе, како на области приоритетног деловања, тако и на све друге области у којима се може јавити коруптивно понашање. Предвиђено је да ће пратећи акциони план бити усвојен у року од три месеца од усвајања Стратегије.

Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године⁴ усвојен је Закључком Владе Републике Србије 25. августа 2013. године.⁵ Акционим планом су предвиђене конкретне мере и активности неопходне за реализацију стратешких циљева, рокови, одговорни

¹ У даљем тексту: Стратегија.

² *Сл. гласник РС*, бр. 57/13.

³ *Сл. гласник РС*, бр. 109/05.

⁴ У даљем тексту: Акциони план.

⁵ *Сл. гласник РС*, бр. 79/13.

субјекти, ресурси за реализацију, показатељи испуњености активности, на основу којих ће се пратити степен њихове реализације, као и показатељи за процену успешности постављених циљева. Наглашено је да ће Агенција за борбу против корупције, у вршењу надзора над спровођењем Стратегије, користити искључиво индикаторе испуњености активности, а да ће се документи и остали материјали који се у оквиру ових индикатора наводе, Агенцији достављати као доказ да су активности реализоване. Уз велики број активности формулисане су и напомене за реализацију одређене активности, а на почетку документа је наведено осам општих напомена које се односе на одређене групе активности. Наведено је, такође, да су финансијска средства потребна за спровођење Акционог плана назначена у колони „потребни ресурси“ и да она представљају оквирну пројекцију потребних динарских средстава, која ће се обезбедити кроз редовно буџетско финансирање, па да за примену Акционог плана није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије.

Агенција за борбу против корупције⁶ основана је као самосталан и независан државни орган Законом о Агенцији за борбу против корупције⁷ који је у примени од 1. јануара 2010. године. У одредби члана 5. Закона набројане су надлежности Агенције међу које спада и надзор над спровођењем Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, као и давање мишљења у вези с њиховом применом.

Овај документ је четврти по реду извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана који Агенција подноси Народној скупштини Републике Србије на основу члана 26, став 2. Закона о Агенцији, а први који се односи на нову Стратегију и Акциони план. Извештај обухвата поступање органа јавне власти по ова два документа у току 2013. године, конкретније од почетка примене Акционог плана, 6. септембра 2013, као и процену испуњености Стратегије из 2005. године.

Извештај о спровођењу старе Стратегије и Акционог плана за 2012. годину поднет је Народној скупштини у марту 2013. године, у оквиру Годишњег извештаја о раду Агенције за 2012. годину. Ова два извештаја Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу усвојио је 24. јуна, а Народна скупштина их је усвојила 1. јула 2013. године. Извештај о спровођењу Стратегије је објављен на интернет страни Агенције, а о његовим налазима су током протекле године одржане две презентације.

Циљ извештаја је да се на једном месту систематизује што већи број доступних података о мерама и активностима које су од 6. септембра до 31. децембра 2013. године предузимане по новој Стратегији и Акционом плану, као и да се на основу ових података дâ оцена њихове испуњености, да се укаже на проблеме који су се у првом периоду извештавања појавили, као и да се дају препоруке за њихово превазилажење. Извештај је намењен како доносиоцима одлука и носиоцима обавеза из Стратегије и Акционог плана, тако и стручној јавности и свим грађанима заинтересованим за слику стања у коме се Република Србија тренутно налази у погледу борбе против корупције.

⁶ У даљем тексту: Агенција.

⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 97/08 и 53/10; у даљем тексту: Закон о Агенцији.

Структура Извештаја

Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана подељен је у три поглавља: Увод, Општи део и Посебни део.

Увод приказује оцену испуњености Стратегије из 2005. године, садржи кратак осврт на процес доношења нове Стратегије и Акционог плана, објашњава методологију израде извештаја и наводи изазове с којима се Агенција сусрела у овом процесу.

Општи део даје општу оцену испуњености Стратегије, наводи листу кључних налаза о спровођењу овог документа (резиме извештаја) и опште препоруке Агенције за унапређење примене и надзора над применом новог стратешког оквира за борбу против корупције.

Посебни део је поглавље подељено на делове, од којих се сваки бави појединачном облашћу Стратегије. Сваки део садржи општу оцену испуњености активности из Акционог плана, као и мишљење и препоруке Агенције о појединим активностима, уколико су потребни. С обзиром да је ово први извештај о спровођењу нове Стратегије и Акционог плана, у сваком поглављу су наведени и проблеми које је Стратегија уочила, а због чијег отклањања су формулисани одређени циљеви, као и листу мера које је, према ауторима Акционог плана, неопходно предузети како би се одређени циљ остварио. У продужетку су наведене информације о реализацији појединих активности у оквиру ових мера. Као и у случају претходна три извештаја, текстови су допуњени подацима из разноврсних доступних извештаја, истраживања и анализа међународних организација, домаћих невладиних и струковних организација.

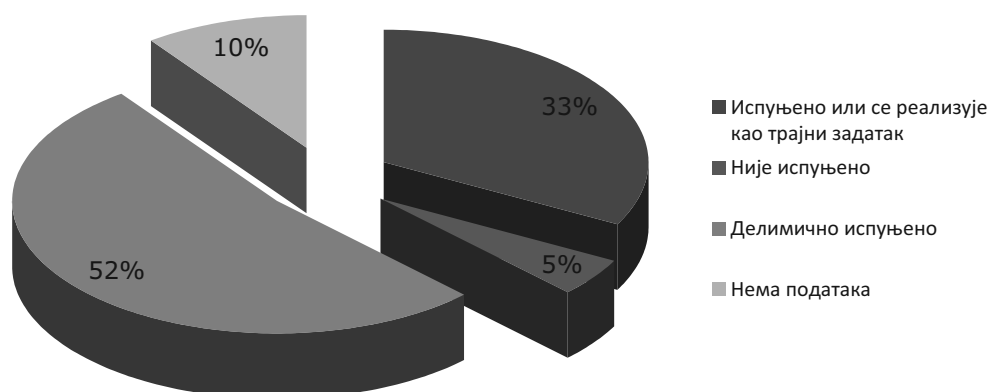
Осврт на Стратегију из 2005. године

Националном стратегијом за борбу против корупције из 2005. године препоручене су мере које би требало да допринесу смањењу корупције и постизању антикорупцијске културе на нивоу развијених европских земаља. Овај општи циљ требало је да се оствари кроз остварење шеснаест посебно наведених потциљева. На основу прикупљених података и анализа, Агенција за борбу против корупције може да закључи да су током периода примене Стратегије из 2005. године били уочљиви напори на остварењу свих њених потциљева, као и да је један део међу њима реализован, да су у највећој мери остварени циљеви који се односе на установљавање правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, спречавање сукоба интереса у јавном сектору, укључивање у регионалну и међународну борбу против корупције, успостављање етичких стандарда и транспарентно финансирање политичких странака.

Од укупно 168 препорука Стратегије, према оцени Агенције:

- 55 је испуњено или се реализује као трајни задатак (33%);
- 8 није испуњено (5%);
- 88 је делимично испуњено (52%);
- за 17 препорука, услед недостатка података, није било могуће оценити да ли је препорука испуњена или не (10%).

Испуњеност Стратегије из 2005. године



У четири циклуса вршења надзора, показало се да је највећи број препорука Стратегије делимично реализован (52%). Овакав тренд био је сваки пут присутан и у свим системима Стратегије, што појачава утисак да се задацима из стратешког документа није приступало на системски и озбиљан начин, као 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 33% препорука које су једнократно испуњене или се реализују као трајни задатак, није могуће проценити стварни ефекат на сузбијање корупције у пракси. Посебно забрињава чињеница да Агенција није успела да у 10% случајева дође до података за анализу, што се дешавало најчешће због тога што органи јавне власти једноставно нису послали одговоре на сва питања из упитника или су послали одговор који се не може довести у везу с препоруком и постављеним питањем, док за односну тему није пронађен ниједан допунски извор информација. Могуће је, дакле, закључити да је више од половине препорука Стратегије и након седам година важења Стратегије и више од три године институционализованог вршења надзора над њеном применом, остало актуелно у оквиру делимично реализованих (52%) и нереализованих препорука (5%). 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.

За детаљније информације о реализацији појединачних препорука Стратегије видети извештаје о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2010, 2011. и 2012. годину који су доступни на интернет страни Агенције.

Процес израде новог стратешког оквира за борбу против корупције

Рад на новим стратешким документима у области борбе против корупције започет је у јуну 2011. године.⁸

⁸ За информације о активностима на изради нове антикорупцијске стратегије током 2011. и 2012. године видети *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2011. годину* и *Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2012. годину*, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/229.html.

У фебруару 2013. године основана је нова, проширена радна група за израду нове Стратегије, у коју су укључени и представници приватног и цивилног сектора. Рад на документу је настављен, па је 20. јуна, након тромесечне јавне расправе, текст нове Стратегије усвојила Влада Републике Србије, а затим 1. јула и Народна скупштина. У свакој од десет области које Стратегија регулише предвиђено је испуњење циљева значајних за борбу против корупције и отклањање многих недостатака у правном и институционалном оквиру и пракси органа јавне власти, међу којима и значајан број оних који се већ дуже време помињу у свим извештајима о напретку Србије у процесу европских интеграција.

Ипак, једна од најважнијих сугестија Агенције за борбу против корупције, као једног од учесника у процесу писања Стратегије, није усвојена. Ради се о предлогу да је неопходно, кроз цео јавни сектор, увести механизме јачања отпорности система на корупцију. Наиме, различите анализе, као и процес израде планова интегритета који је координирала Агенција, показали су да јавни сектор у Србији није довољно отпоран на корупцију и да у том смислу постоје типични ризици, који се појављују у сваком његовом делу и свим његовим процесима, без обзира о ком ресурсу се ради. У питању су постојање непотребних процедура, широка дискрециона овлашћења, као и мањак транспарентности, контроле и одговорности у раду органа јавне власти. Ови ризици претварају систем у окружење неотпорно на корупцију, чак погодно за појаву и развој корупције. Оваква порозност је могла да се превазиђе тако што би се у сваком делу јавног сектора, а не само у областима које се најчешће помињу као ризичне и које су због тога у новој Стратегији нашле посебно место, уради одговарајућа анализа која би ове ризике открила и дала препоруке како да се они, у складу са специфичностима сваког сектора, отклоне путем секторских планова и секторских јавних политика. На овај начин Стратегија би покрила све органе јавне власти и активно их укључила у процес борбе против корупције, дајући им основу да се самостално реформишу изнутра. Овакав приступ би обезбедио учешће свих заинтересованих институција у неопходним нормативним и осталим реформским процесима, а не само органа јавне власти на највишем нивоу, као и потпуну покривеност свих делова јавног сектора новим стратешким документом.

Поред садржинских новина, значајан помак коју нова Стратегија доноси у односу на Стратегију из 2005. године, односи се на механизам надзора и на успостављање основа за неку врсту система одговорности за неиспуњавање обавеза из стратешких докумената. Тако она предвиђа да ће Народна скупштина на посебној седници расправљати о извештају Агенције о спровођењу Стратегије, да ће уредити поступак праћења примене закључака које је донела поводом разматрања овог извештаја уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога, као и увођење обавезе Владе да у року од шест месеци поднесе Народној скупштини извештај о спровођењу њених закључака донетих поводом разматрања извештаја Агенције. Такође, Агенцији се дају већа овлашћења у погледу истраживања процеса испуњења обавеза, па ће она, поред прикупљања полугодишњих и годишњих извештаја обвезника, имати право да прикупља и доказе који су у складу с индикаторима активности у Акционом плану и да обвезнике позива да се усменим путем изјашњавају о испуњавању обавеза, уколико постоје неке недоумице око тога да ли су оне испуњене, а на састанку на коме је дозвољено присуство јавности. Она такође има могућност да органу јавне власти који обавезу није испунио, односно није испунио на начин предвиђен Акционим планом, достави мишљење о томе, о чему је дужан да расправља у

року од 60 дана и да Агенцију и јавност обавести о закључцима дискусије. Мишљење се доставља и органу јавне власти који је изабрао, поставио и именовано руководиоца обвезника на кога се мишљење односи. Агенција за борбу против корупције је током целог процеса писања нове Стратегије инсистирала на потреби за увођењем механизма одговорности за неиспуњавање обавеза из Стратегије. Након што предлози да то буде прекршајна одговорност или одговорност слична оној која постоји за јавне функционере у области решавања о сукобу интереса нису усвојени, Агенција је предложила систем израде мишљења који је усвојен новом Стратегијом.

С друге стране, Стратегија поверава одређена овлашћења у области праћења њене примене и Савету за борбу против корупције, па је тако предвиђено да Савет прати резултате спровођења Стратегије и Акционог плана у државним органима, обвезницима Акционог плана, тако што ће на тромесечним састанцима, које ће министарство надлежно за послове правосуђа организовати у циљу координације спровођења Стратегије, прикупљати информације о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и Акционог плана и о томе подносити извештај Влади. У овом делу документа, према мишљењу Агенције остаје отворено неколико питања, између осталих и то у каквом ће се односу налазити извештаји Савета и извештаји Агенције, да ли ће Савет узимати у обзир извештаје Агенције и обратно и које ће бити последице уколико се догоди да се ови извештаји не слажу у закључцима. Такође, није јасно зашто је Стратегијом предвиђено да Агенција израђује мишљење с оценом спровођења активности и препоруке за превазилажење потешкоћа само у „изузетним случајевима“. Поред тога што оваква формулација одлуку о томе који су случајеви изузетни оставља на процену Агенцији, нејасно је зашто би се мишљење о спровођењу Стратегије давало само у таквим, изузетним случајевима, као и који би то случајеви били. И коначно, иако је веома похвална најава да ће обавезни елементи извештаја о спровођењу Стратегије бити прописани, изостало је прецизирање којим ће актом то бити урађено.⁹

Примена Стратегије је заправо отпочела почетком примене Акционог плана за њено спровођење, 6. септембра 2013. године, када је документ, који је Влада усвојила 25. августа, објављен у „Службеном гласнику РС“.

У мишљењу о Нацрту акционог плана, који је Агенција почетком августа доставила Министарству правде и државне управе, указала је да је неопходно кроз цео текст применити следеће опште препоруке: (1) у Акционом плану су неопходне прецизне формулације, како би одговорним субјектима било потпуно јасно које мере треба да предузму, а Агенцији које мере треба да прати. Наиме, један од изазова у надзору над применом старе Стратегије и Акционог плана био је тај да су неке препоруке из Стратегије и, много чешће, активности из Акционог плана, деловале недоречено, односно није било у потпуности јасно који задатак стављају пред носиоца обавезе. У недостатку аутентичног тумачења, оваква ситуација није само Агенцији отежавала праћење, већ је и обвезнику отежавала спровођење мере, па су и једна и друга институција биле препуштене томе да саме тумаче садржину и смисао препоруке, односно активности у складу с, такође

⁹ Мишљење Агенције за борбу против корупције о предлогу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/praksa-agencije/pracenje-strategije.html.

претпостављеним, циљем који су аутори Стратегије и Акционог плана могли имати на уму; (2) одговорни субјект треба да буде само један орган јавне власти, док органи чије је учешће у дотичној активности пожељно, треба да буду назначени у напомени уз активност. У случају да се за одговорне субјекте наводи више органа јавне власти, а да није јасно назначено који је орган одговоран за који део активности или да то није очигледно с обзиром на природу одговарајућег дела активности, неће бити јасно ком органу треба да се припише у одговорност уколико активност није реализована до постављеног рока. Због тога, активности које су замишљене као заједнички подухвати не треба да подразумевају да између наведених органа јавне власти већ постоји или ће доћи до беспрекорне координације, која ће водити реализацији активности, већ треба да се тачно одреди који ће орган јавне власти иницирати цео процес и бити одговоран за тај његов део; (3) још један предлог Агенције односио се на омогућавање квалитативног праћења реализације мера кроз увођење обавезе предлагача прописа да се у образложењу предлога позову на препоруке за нова решења садржане у самом Акционом плану или у анализи потреба коју, опет, Акциони план налаже, и да покажу на који начин су ове измене унели, односно да, уколико оне нису унете, понуде образложење за то. Тако би носиоци обавеза били дужни да дају сопствени осврт на усвајање и образложење за неусвајање препорука Акционог плана, односно препорука анализе потреба, што би Агенцији омогућило доношење далекосежнијих закључака о спровођењу Стратегије, без бојазни да она својим капацитетима неће моћи да покрије све области у којима Акциони план предвиђа доношење нових и измене и допуне постојећих прописа. На овај начин била би олакшана и контрола стручне јавности у погледу садржине нових решења у различитим прописима.

Сви наведени предлози крећу се, заправо, у смеру додатног уређивања поступања органа јавне власти, односно изградње система у коме се од тачно одређене институције траже прецизно дефинисани задаци, који треба да буду испланирани и реализовани тако да прате препоруке или стратешких докумената или одговарајућих анализа, уз неопходно образложење у случају да неке од ових препорука нису усвојене.

Међу конкретним предлозима за унапређење текста, Агенција је, између осталог, препоручила увођење система електронског извештавања о имовини и приходима који би, поред тога што би у значајној мери олакшао прикупљање и архивирање ових извештаја и њихову контролу, био и у складу с општом тенденцијом увођења електронске администрације у рад државних органа; уклањање одредбе према којој Агенција не поступа по анонимним представкама, зато што су анонимне представке чест и драгоцен извор сазнања о корупцији; успостављање мреже едукатора у области борбе против корупције, етике и интегритета што би подразумевало расписивање конкурса, организовање обука, давање лиценце и састављање списка лиценцираних едукатора Агенције, као и успостављање система *online* обука који би обухватио *online* едукативне материјале и филмове, као и израду посебног софтвера. Наиме, с обзиром да је Акционим планом предвиђено програмирање, планирање и спровођење обука у области борбе против корупције, етике и интегритета за значајан број јавних функционера и запослених у јавном сектору, за које ће бити потребно обезбедити предаваче и материјал, успостављањем мреже едукатора број потенцијалних предавача у овој области био би повећан, док би увођење система *online* обука омогућило ефикасније организовање едукација за што већи број

полазника.¹⁰ Ова препорука Агенције, нажалост, није усвојена, иако се њој новим Акционим планом у обавезу ставља организовање великог броја обука за велики број корисника, док је претпоставка да ће органи јавне власти, како би испунили своју обавезу обука свих јавних функционера и запослених у области корупције, етике и интегритета, често контактирати Агенцију у циљу обезбеђивања предавача и материјала за обуке. Препорука о увођењу обавезе електронског извештавања о имовини и приходима такође није усвојена.

С друге стране, формалне препоруке које се односе на неопходна прецизирања и уједначавања су у већој мери усвојена, али је у тексту ипак остао низ питања подложних могућностима различитих тумачења, које би због тога могле произвести недоумице, како у процесу примене, тако и у процесу праћења примене документа (на пример, од када се рачуна почетак неког рока, шта чинити када се мере или активности потенцијално преклапају, како координирати примену неких мера и слично). Агенција је почетком фебруара 2014. године ова питања, с молбом за тумачење, доставила Министарству правде и државне управе.

Методологија

Један од циљева израде овог извештаја јесте да се у њему, на једном месту, нађе највећи део доступних информација о примени задатака формулисаних новом Стратегијом и Акционим планом. Нови стратешки документи у области борбе против корупције предвиђају основе за вршење надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана и оцену испуњености активности које ће вршити Агенција, за координацију спровођења Стратегије коју ће вршити министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе, као и за праћење резултата спровођења Стратегије које ће вршити Савет за борбу против корупције.

Методологија прикупљања података. – Последње извештаје о Стратегији из 2005. године, одговорни субјекти су Агенцији послали као одговоре на питања која су им одмах након усвајања нове Стратегије 1. јула 2013, по узору на претходне циклусе извештавања, достављена. Након што је Акциони план за спровођење нове Стратегије усвојен и објављен 6. септембра 2013. године, Агенција је израдила *Смернице за извештавање о спровођењу и вршење надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана* којима се одговорним субјектима из Акционог плана дају детаљније инструкције за састављање извештаја и предлаже формулар за извештавање. Очекивало се да ће Смернице олакшати и уједначити процес извештавања, а самим тим олакшати и процес надзора над спровођењем Стратегије. Смернице су објављене на интернет страни Агенције,¹¹ а затим и послате свим обвезницима Стратегије и Акционог плана¹² заједно с обавештењем о усвајању нових стратешких

¹⁰ Мишљење Агенције о радној верзији Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/praksa-agencije/pracenje-strategije.html.

¹¹ Агенција за борбу против корупције, *Смернице за извештавање о спровођењу и вршење надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана*, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/praksa-agencije/pracenje-strategije.html.

¹² У контактирању јединица локалне самоуправе, Агенцији је помоћ пружила Стална конференција градова и општина.

докумената у области борбе против корупције, молбом да се Агенцији доставе име и контакт подаци особе задужене за сарадњу с Агенцијом у области извештавања и подсећањем да је до 15. јануара потребно поднети први извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана, који треба да се односи на период од 6. септембра до 31. децембра. Одговорни субјекти су ослобођени обавезе подношења трећег кварталног извештаја за 2013. годину, с обзиром да би се он односио само на првих 25 дана важења новог Акционог плана. Смерницама је остављена могућност да се извештај поднесе у електронској форми, а то се и у телефонским контактима препоручивало обвезницима, како би се смањили трошкови слања великог броја извештаја и избегле тешкоће које би Агенција имала с архивирањем штампаног материјала који буде добијала током процеса извештавања, нарочито с обзиром да нови систем надзора обухвата обавезу достављања доказа за реализоване активности. Одговорни субјекти су се у току периода израде и достављања извештаја готово свакодневно јављали Агенцији и у непосредном контакту добијали упутства о извештавању. Поред питања о томе како треба да изгледају извештаји, одговорни субјекти су тражили и савете о томе како да неку обавезу из Акционог плана испуне. Од одговорних субјеката се очекивало да се у извештајима осврну и на оне активности за које рокови за реализацију нису истекли, јер им је то остављало могућности да благовремено дају препоруке да се неки делови Акционог плана измене или неке тешкоће отклоне, док су, с друге стране, они могли започети реализацију активности далеко пре истека рока (сем уколико је она условљена неком другом активношћу), јер је рок у Акционом плану наведен само као крајњи рок до кога неку активност треба испунити.

Методологија давања оцене испуњености. – Агенција врши надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана, у складу са чланом 5, алинеја 1. Закона о Агенцији за борбу против корупције, тако што оцењује да ли је активност испуњена у складу с индикатором или не, на шта упућује и сам Акциони план тако што наводи да у вршењу надзора Агенција користи искључиво индикаторе испуњености активности. Ова, техничка, оцена допуњује се мишљењем Агенције о спровођењу Стратегије и Акционог плана, у складу са чланом 5, алинеја 7, које представља оцену квалитативног карактера, односно мишљење Агенције, на основу података који су јој доступни, о томе да ли је активност реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом, што обухвата оцену квалитета реализације активности. Начин реализације подразумева испуњеност инструкције из мере, активности и напомене уз активност, а инструкција се у неким случајевима може односити и на колону „потребни ресурси“. Поред техничке и квалитативне оцене, Агенција, уколико сматра да је потребно, даје и додатно мишљење и препоруку у циљу унапређења примене одређене активности из Акционог плана. Поред препоруке Агенције, уз активност се, уколико је дата у оквиру извештаја, наводи и препорука одговорног субјекта.

У извештају су место нашле следеће активности: (1) оне које су према Акционом плану доспеле за реализацију у току 2013. године; (2) оне за које је Акциони план као рок навео временску одредницу „трајно“ и за које се, сем у одређеним случајевима, сматра да доспевају сваке године; (3) оне за које из извештаја одговорног субјекта произилази да су реализоване пре рока предвиђеним Акционим планом; као и (4) оне које према Акционом плану нису доспеле за реализацију у току 2013. године, али из извештаја одговорног субјекта недвосмислено произилази да је њихова реализација започела (ипак, уколико у извештају

одговорног субјекта пише да је реализација активности у току, али без навођења конкретних мера које су предузете или ако наведене мере очигледно нису предузете у циљу реализације активности из Акционог плана, Агенција не наводи информације о овим активностима, сматрајући да беспотребно оптерећују текст, а притом немају никакву употребну вредност за извештај). Код обавеза које су орочене временском одредницом „трајно“ се претпоставља да доспевају за сваки извештајни период, сем уколико се ради о изради различитих годишњих извештаја обвезника, који се углавном подносе и објављују у првом кварталу године, па се не могу оцењивати у овом извештајном периоду. Такође, Акционим планом је на појединим местима предвиђено да исту активност треба да реализују два или више субјекта, сваки за своју област (ово је, на пример, случај с обавезама Високог савета судства и Државног већа тужилаца). Уколико је очигледно да су активности потпуно одвојене, односно да сваки субјект треба да је реализује за себе, па да један одговорни субјект не треба да ни на који начин учествује у активности другог субјекта, Агенција ове активности третира као одвојене, односно као две или више активности у зависности од броја субјеката.

Ради прегледнијег детаљног приказа целокупне методологије вршења надзора и давања мишљења, она је дата, с примерима, у табели која се налази у прилогу овог извештаја.

На овом месту можемо напоменути и да ће процес извештавања у блиској будућности бити обогаћен за још две мере за које је Агенција финансијску подршку обезбедила у оквиру норвешке билатералне помоћи: (1) израда софтвера који ће омогућити успостављање система *online* извештавања, као и ефикаснију и квалитетнију обраду тако прикупљених података о спровођењу Стратегије; (2) пилотирање програма алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије, у оквиру кога ће Агенција преко јавног конкурса одабрати организације цивилног друштва (ОЦД) које ће писати алтернативне извештаје о спровођењу Стратегије и Акционог плана, развити у сарадњи с њима методологију за овакву форму извештавања, а затим налазе до којих су оне у овом процесу дошле укључивати у редован годишњи извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана који се подноси Народној скупштини. Агенција верује да ће алтернативни извештаји ОЦД постати важна средства верификације навода изнетих у извештајима државних органа, да ће отворати питања значајна за спровођење стратешких докумената у области борбе против корупције, као и да ће допринети квалитету налаза и препорука годишњег извештаја Агенције. Такође, очекује се да ће примена механизма алтернативног извештавања генерално подстаћи развој капацитета ОЦД у овој области, што ће унапредити контролу рада јавног сектора од стране цивилног сектора.

Изазови у области надзора

До почетка марта 2014. Агенцији је извештаје доставило 111 одговорних субјеката, од укупно 242 без територије Косова и Метохије: 37 републичких и покрајинских органа јавне власти (од укупно 39),¹³ 21 суд (од укупно 58 основних и виших судова)¹⁴ и 53 јединица

¹³ Извештаје су послали Народна скупштина, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, Влада Републике Србије, Министарство правде и државне управе, Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Министарство

локалне самоуправе (од укупно 145).¹⁵ Извештаји одговорних субјеката и даље не стижу у року, па је Агенција морала да више од половине обвезника – републичких и покрајинских органа јавне власти опомене да извештаје пошаљу, за шта им је остављен накнадни рок, али је чак и он, опет, од стране неких пропуштен. Овакво поступање органа јавне власти за Агенцију представља изазов, с обзиром да је она у погледу достављања свог извештаја Народној скупштини везана роком од кога нису могућа одступања.

Полазну основу за вршење надзора и давање мишљења о спровођењу Стратегије и Акционог плана, представљају извештаји одговорних субјеката. У погледу садржине извештаја одговорних субјеката, може се рећи да је њихов квалитет донекле унапређен, што је у највећој мери резултат бољег квалитета самог Акционог плана у односу на Акциони план из 2006. године, и поред једног броја мањкавости новог документа које треба исправити. Ипак, квалитет извештаја одговорних субјеката и даље није на задовољавајућем нивоу, па се неки међу њима и даље свODE на навођење да је реализација активности у току, без осврта на конкретне мере које су предузете или на навођење активности за које је очигледно да нису предузете у циљу спровођења Стратегије и Акционог плана, већ да су у питању редовне активности носиоца обавезе, које се у неком смислу могу довести у везу с мером о којој се извештава. Тако, за меру која предвиђа израду и спровођење плана и програма обука, обвезник само наведе да се стручно усавршавање врши константно, а за меру која предвиђа израду и спровођење плана и програма кампање на неку тему, наведе само да се информисање грађана врши констатно. Разлози за овакво поступање одговорних субјеката највероватније леже у неразумевању смисла надзора над спровођењем Стратегије, који се не исцрпљује у томе да се укаже на то да неки орган јавне власти није испунио неку своју

привреде, Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, Министарство грађевинарства и урбанизма, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство културе и информисања, Министарство омладине и спорта, Пореска управа, Управа царина, Републичка дирекција за имовину, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Правосудна академија, Агенција за приватизацију, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, Врховни касациони суд, Републичко јавно тужилаштво, Тужилаштво за организовани криминал, Криминалистичко-полицијска академија, Републички геодетски завод, Завод за статистику, Влада АП Војводине, Покрајински секретаријат за спорт, Централни регистар обавезног социјалног осигурања, Привредна комора Србије и Савет за борбу против корупције. Извештаје нису послали Здравствени савет и Комисија за акредитацију и проверу квалитета.

¹⁴ Извештаје су послали виши судови у Пожаревцу, Сомбору, Нишу, Ужицу, Краљеву, Крагујевцу и Шапцу и основни судови у Пироту, Пријепољу, Кикинди, Ужицу, Новом Саду, Зрењанину, Шапцу, Суботици, Бору, Пожеги, Краљеву, Лозници и Вршцу.

¹⁵ Извештаје су послале следеће јединице локалне самоуправе: Аранђеловац, Бабушница, Бачка Паланка, Бачка Топола, Беочин, Београд, Бољевац, Босилеград, Чајетина, Ћићевац, Чока, Ивањица, Кањижа, Књажевац, Ковин, Краљево, Крупањ, Крушевац, Лучани, Нова Црња, Мали Зворник, Петровац на Млави, Пожаревац, Рача, Стара Пазова, Сурдулица, Уб, Велика Плана, Владичин Хан, Владимирци, Вршац, Зајечар, Зрењанин, Панчево, Смедерево, Јагодина, Коцељева, Бела Паланка, Топола, Бајина Башта, Ражањ, Опово, Жабари, Жабал, Апатин, Велико Градиште, Кладово, Нови Бечеј, Бач, Нови Кнежевац, Димитровград, Темерин и Кучево. Извештаје су доставиле и градске општине Младеновац, Обреновац и Врачар, иако постоји претпоставка, која треба да се разјасни тумачењем министарства надлежног за послове правосуђа, да оне нису одговорни субјекти Акционог плана.

обавезу. Према мишљењу Агенције, основна и претежна сврха надзора требало би да буде у томе да се унапреди квалитет спровођења Стратегије, тако што се оно прати, што се проблеми раније уочавају како би се лакше решавали, што се бележи и промовише добра пракса органа јавне власти и дају препоруке за делотворнију примену докумената. Нажалост, садржина извештаја извесног броја одговорних субјеката говори о томе да они извештавање не посматрају на овај начин, јер не показују потребу да добро урађене задатке или изазове поделе с другима, већ више потребу да по сваку цену своје редовне активности представе као реализацију Стратегије и Акционог плана.

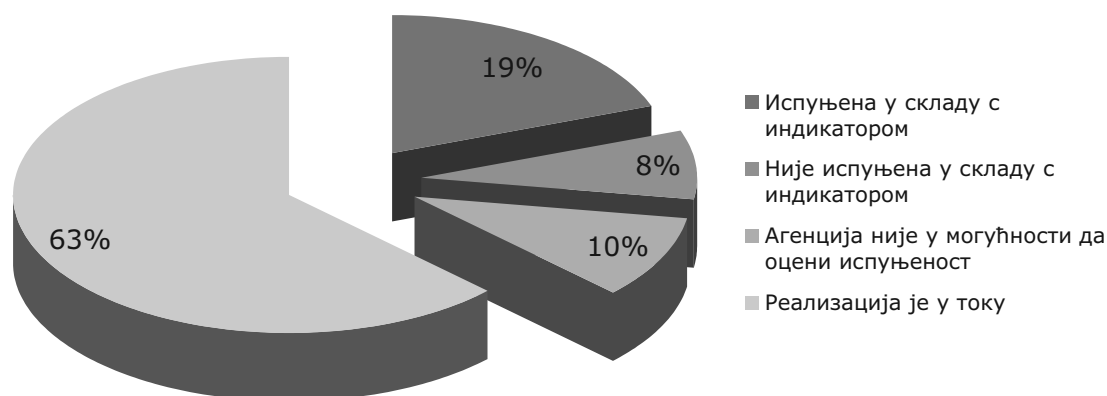
ОПШТИ ДЕО

Оцена испуњености Стратегије за 2013. годину

Стратегија предвиђа 53 циља, за чије испуњење је Акционим планом формулисано 225 мера, за чију је реализацију предвиђено 585 активности, од којих је поступање испитано за 123, оних за које су рокови за реализацију истекли, или оних за које је Агенција добила податке о томе да је реализација у току. Према оцени Агенције, од 123 испитане активности:

- 24 су испуњене у складу с индикатором (19%), од којих је:
 - 20, према подацима које Агенција располаже, реализовано на начин и у року предвиђеним Акционим планом;
 - 4, према подацима које Агенција располаже, реализована у року, али не и на начин предвиђеним Акционим планом;
- 10 активности није испуњено у складу с индикатором (8%);
- Агенција није била у могућности да оцени испуњеност 12 активности (10%);
- реализација је у току за 77 активности (63%).

Оцена испуњености Стратегије за 2013. годину



Резиме

У 2013. години Србија бележи раст индекса перцепције корупције са 39 на 42 уз који је напредовала на табели држава са 80. на 72. место. Ипак, ово је још увек низак индекс, који Србију сврстава међу земље с веома распрострањеном корупцијом.¹⁶ Према истраживању јавног мњења које су у децембру 2013. године спровели Центар за слободне изборе и

¹⁶ Транспарентност Србија, *Помак Србије на листи Transparency International, Индекс перцепције корупције (CPI) за 2013*, доступно на http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=359%3Apomak-srbije-na-listi-transparency-international&catid=14%3Avesti&Itemid=40&lang=sr.

демократију (ЦеСИД) и Програм Уједињених нација за развој (УНДП) Србија о ставовима грађана Србије према корупцији (осми истраживачки циклус), сиромаштво је потиснуло корупцију с другог на треће место листе највећих проблема с којима се суочавају грађани, па у овом тренутку после незапослености, које доминира на првом месту са 43%, следи сиромаштво са 18%, док је за 12% грађана Србије корупција данас највећи проблем. Осим мањег процента грађана који су директно учествовали у коруптивним радњама (8%), смањен је и проценат индиректних сазнања о корупцији, па свега 19% испитаника каже да су њима блиски људи у овом истраживачком циклусу имали искуства с корупцијом, што је за 1% ниже него пре годину дана и представља најнижи налаз од почетка овог истраживачког пројекта.¹⁷

Политичке активности

Крајем октобра 2013. године формирана је радна група за израду нацрта измена и допуна Закона о финансирању политичких активности.

Агенција је извршила контролу поднетих годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2012. годину и њене налазе представила у оквиру извештаја „Контрола финансирања политичких субјеката. Годишњи финансијски извештаји за 2012. годину“. Извештај је представљен јавности 9. децембра 2013. године у Народној скупштини, а може се наћи и на интернет страни Агенције на српском и енглеском језику. Агенција је Прекршајном суду у Београду поднела 22 захтева за покретање прекршајног поступка, од тога 18 захтева због неподношења годишњег финансијског извештаја за 2012. годину и 4 захтева због недостављања мишљења овлашћеног ревизора. У наредном периоду Агенција ће упутити информације о уоченим појавама надлежним органима на даље поступање за остале повреде ЗФПА утврђених у поступку контроле.

Агенција је израдила анализу података који су неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и анализу институција које располажу тим подацима на основу података које садржи образац извештаја о имовини и приходима у складу са чланом 46. Закона о Агенцији. Протоколе о пословно-техничкој сарадњи је Агенција до сада закључила са Републичким геодетским заводом, Агенцијом за привредне регистре и Управом за спречавање прања новца. Сарадња је успостављена и са Централним регистром депо и клиринг хартија од вредности путем приступа њиховом *web* сервису. Израђени су и нацрти споразума са Министарством унутрашњих послова и Пореском управом. Резултати су видљиви и мерљиви на дневном нивоу, јер се приликом контроле података из извештаја о имовини и приходима брзо долази до тражених информација, па је поступак контроле ефикаснији, што резултира већим бројем покренутих поступака ради утврђивања постојања повреде Закона о Агенцији, као и подношењем захтева за покретање прекршајних поступака и кривичних пријава.

Народна скупштина је 25. јуна 2013. године донела *Резолуцију о законодавној политици* којом је, између осталог, предвиђено да један од циљева законодавне политике треба да буде обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса. Одбор за уставна питања и законодавство је 26. новембра 2013.

¹⁷ Центар за слободне изборе и демократију и Програм Уједињених нација за развој Србија, *Ставови грађана Србије према корупцији, Осми истраживачки циклус, Истраживање јавног мњења – децембар 2013. године*, стр. 10–12, доступно на: http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html.

године усвојио *Препоруке за сачињавање извештаја о спровођењу Резолуције* којима је предвиђено да извештаји Владе, скупштине аутономне покрајине, Заштитника грађана и Народне банке Србије о примени ове резолуције треба да садрже одговоре на питања у погледу учешћа јавности у процесу израде закона, на то да ли је и на који начин омогућено јавности и заинтересованим странама да буду информисани и консултовани, да непосредно учествују у изради полазних основа, као и на који начин је омогућено учешће јавности и заинтересованих страна током јавне расправе (да ли је и на који начин објављен текст документа који је предмет јавне расправе, колико је организовано округлих столова, јавних расправа и других начина учешћа јавности и заинтересованих страна и да ли је подносиоцима предлога током јавне расправе дат образложен одговор о разлозима за неприхватање).

Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација је 28. марта 2013. године формирало радну групу за израду закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, у циљу уређења и контроле лобистичке активности и заштите друштвеног интегритета у тој области. У радној групи су представници овог министарства, Генералног секретаријата Владе, Правног факултета у Београду, Друштва лобиста Србије, Министарства правде и државне управе и Агенције за борбу против корупције. Одржано је укупно четири састанка радне групе, али концепт закона још увек није усаглашен. Доношење закона о лобирању било је и предмет Стратегије из 2005. године, а неки од могућих концепата овог закона су се појављивали у јавности у претходном периоду.

Јавне финансије

Управа царина је формирала радну групу за видео надзор, у чијој је надлежности сачињавање елабората – пројектног задатка централизованог система видео надзора и предлога за нормативно уређивање области видео надзора Управе царина.

Републичка дирекција за имовину је послала допис свим државним органима и организацијама, чији је оснивач Република Србија, са захтевом да у року од 30 дана доставе ажуриране податке, који су предмет посебних евиденција о стању и кретању непокретности које се налазе на коришћењу са стањем на дан 31.12.2013. године, као и да доставе друге доказе и чињенице на основу којих користе непокретности.

Управа за јавне набавке је припремила План за борбу против корупције у јавним набавкама, који ће бити основ за израду модела интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама. Донела је и Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а који је основа за израду модела интерног плана за доношење интерних аката наручилаца којим ће се прецизно уредити поступак јавне набавке. Донет је и Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Републичка Комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је тражила 196 извештаја о поступању наручилаца по њеним одлукама у периоду од 1. јула до 30. септембра 2013. године. Достављен је 161 извештај, 3 извештаја нису достављена у остављеном року, за 2 још увек тече рок за достављање, а 17 наручилаца је доставило извештаје на сопствену иницијативу. Комисија је 26. децембра 2013. године одржала седницу на којој је разматрано 230 извештаја прибављених у ранијем периоду од којих су се 203 односила на одлуке

Комисије и поводом којих је утврђено да су наручиоци поступали у складу са налозима из одлука Комисије.

Правосудна академија је формирала радну групу за израду плана и програма обуке припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама и радну групу за израду плана и програма обуке и приручника о превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама.

Министарство финансија је формирало радну групу за разматрање и расправу нацрта Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору, која ће урадити и анализу усклађености постојећих прописа са ЕУ стандардима и анализу потреба за јачање капацитета ЦЈХ.

Ради израде консолидованог годишњег извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору, израђени су модели упитника и објављени на сајту Министарства финансија.

У октобру 2013. године одржана је петодневна обука из области финансијског управљања и контроле за 121 руководиоца и запослених из 61 корисника јавних средстава. У октобру и новембру 2013. године, одржане су седмодневне обуке за 80 учесника из 51 корисника јавних средстава, а одржан је испит за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.

Приватизација и јавно-приватно партнерство

Нацрт закона о приватизацији и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају су, након спровођења јавне расправе и прибављених мишљења надлежних органа, упућени Влади, која их је 30. децембра 2013. усвојила и упутила предлоге закона у скупштинску процедуру.

Правосудна академија је формирала радну групу за израду плана и програма стручног усавршавања органа који учествују у поступку приватизације и органа задужених за превенцију и кривично гоњење случајева корупције.

Правосуђе

Државно веће тужилаца је израдило анализу потреба за јачање капацитета јавних тужилаштва, на основу података које су доставила матична тужилаштва. Значајни кораци су предузети, у сарадњи с Делегацијом Европске уније у РС, увођењем електронског система за вођење предмета САПО у првих 13 јавних тужилаштва и набављању аудио-визуелне опреме за потребе нове истраге за сва јавна тужилаштва, као и спровођење обуке и јачање капацитета јавнотужилачког система за рад.

ДВТ је, у сарадњи са Републичким јавним тужилашвом, тражио извештаје од свих тужилаштва за потребе израде анализе о увођењу тима економских форензичара у саставу јавних тужилаштва. С обзиром на број заменика који поступају по коруптивним предметима и структуру предмета, највеће потребе за увођењем тима економских форензичара утврђене су за Тужилаштво за организовани криминал, и виша јавна тужилаштва у Београду, Крагујевцу и Нишу.

Израђен је Нацрт правилника о вредновању рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и Упутство за тумачење и примену Правилника. Ови документи се налазе на

интернет страни ДВТ, а одржани су и округли столови како би се носиоци јавнотужилачких функција упознали с Нацртом правилника. Формирана је радна група за израду Правилника за вредновање сложености и тежине предмета у јавним тужилаштвима у Републици Србији.

Ранг листа кандидата који су конкурисали за јавнотужилачку функцију објављује се на сајту ДВТ, а одлуке о избору кандидата су образложене и оглашавају се у „Службеном гласнику РС“ и објављују на интернет страни ДВТ.

Формирана је радна група која ће изградити измене и допуне Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности носиоца јавнотужилачке функције. У току је израда новог Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија и његово усклађивање са одредбама Закона о изменама и допунама Закона о судијама.

Републичко јавно тужилаштво је предузело активности ради анализе досадашњих искустава у области законитости и прихватљивости доказа прикупљених у поступку истраге и применљивости посебних истражних радњи, тако да је доставило свим апелационим јавним тужилаштвима и Тужилаштву за организовани криминал, да са свог подручја доставе податке о броју предмета у коме је донето правоснажно решење о издвајању записника и исказима окривљеног, сведока или вештака и броју предмета у којима су примењене мере из члана 504. ЗКП, односно посебне доказне радње.

РЈТ је послало допис свим тужилаштвима да су у обавези да оформе статистику о покренутим проактивним истрагама и да о томе обавесте РЈТ.

Израђена је анализа потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и њиховом специјализацијом. На основу анализе, ДВТ је у децембру 2013. године донео Одлуку о броју заменика јавних тужилаца, којом је њихов број повећан за 43 (12 у вишим јавним тужилаштвима и 31 у основним тужилаштвима). Новом систематизацијом је предвиђено укупно 741 заменика јавног тужиоца, а за сада је изабрано 654.

Средином децембра је именована радна група која ће извршити анализу потреба за специјализацијом заменика јавних тужилаца и судија и изградити план и програм специјализације.

Правосудна академија је основала радну групу за израду Правилника о садржини и начину полагања пријемног испита на Правосудној академији, затим радну групу за израду плана обуке за носиоце правосудне функције о правима и обавезама вештака и радну групу за израду плана и програма обука за судије и тужиоце из области финансијских истрага. Урађена је анализа постојећих обука о улози економских форензичара, у склопу обука које су на Правосудној академији реализоване у претходном периоду и приступило се изради плана и програма за ове обуке. Имплементација ће уследити након што РЈТ, ДВТ и министарство надлежно за послове правосуђа спроведу све потребне мере за увођење тима форензичара у састав јавних тужилаштва.

У новембру 2013. године одржан је састанак на тему опортунитета кривичног гоњења по новом Законику о кривичном поступку и у вези са доношењем правилника којим би се регулисао начин коришћења средстава прикупљених кроз институцију одлагања кривичног гоњења. Представници Министарства правде и државне управе, Републичког јавног тужилаштва, Апелационог јавног тужилаштва у Београду и Првог основног јавног тужилаштва у Београду, су се сложили да су потребне измене Правилника, да расподела прикупљених

средстава мора бити транспарентна и да је неопходно изменити и члан 283. Законика о кривичном поступку (у припреми).

Полиција

Израђен је Извештај о спроведеној анализи потреба за обукама полицијских службеника у борби против корупције.

У септембру 2013. године је израђен Приручник о полицијској етици за полицијске службенике. Управа за стручно образовање је као прилог сачинила дидактичко упутство са планом часова за будуће тренере. Прва обука је реализована у децембру 2013. а циљ је да се Приручник користи у обуци полицијских службеника и полазника основне полицијске обуке.

Просторно планирање и изградња

Републички геодетски завод (РГЗ) припрема нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, којим ће бити систематизовано радно место шалтер за информације и бесплатну правну помоћ у службама за катастар непокретности.

Поред информација доступних на интернет страни и информатору о раду РГЗ, странкама је на сајту РГЗ омогућен и увид у Интернет сервис *KnWeb*, јавни приступ претрази базе података катастра непокретности. РГЗ је, у циљу међуинституционалне сарадње, органима државне управе, а ради што квалитетнијег обављања послова из њихове надлежности, као и борбе против корупције, дао шифре за приступ *KnWeb* подацима катастра непокретности.

Уредба о висини накнаде за коришћење података премера и катастра која садржи механизме стимулације за благовремену пријаву промене података израђена је и дата на усаглашавање надлежним министарствима.

Нацрт закона о планирању и изградњи израђен је, одобрен од стране надлежних органа и крајем новембра је ушао у јавну расправу.

Здравство

Министарство здравља је израдило текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, који је Влада утврдила у форми Предлога на седници од 30. децембра 2013. године и упутила у Народну скупштину.

Израђен је Нацрт закона о потврђивању Европске повеље о правима пацијената и послат на мишљење Министарству финансија и Републичком секретаријату за законодавство.

Министарство здравља је израдило анализу потреба капацитета за инспекције, у октобру 2013. године, која је показала потребу за запошљавањем новог кадра у оквиру свих инспекцијских служби.

На интернет страни Министарства здравља отворен је линк, где здравствене установе објављују податке о свим поступцима јавних набавки које спровеле.

У децембру је израђен Нацрт закона о евиденцијама у здравству, на који су добијена и мишљења релевантних органа и министарстава.

Образовање и спорт

У складу са чланом 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције у децембру 2013. формирана је координациона радна група за унапређење нормативног и институционалног оквира у просвети, која се редовно састајала, дискутовала о проблемима у овој области и формулисала препоруке за њихово превазилажење које се односе на управљање институцијама у систему просвете и измене нормативног оквира, између осталих, потребу за усвајањем закона о просветној инспекцији, као и за одређеним изменама Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о високом образовању.

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о високом образовању достављен је Агенцији, на који је она дала препоруке које ће бити узете у обзир приликом израде коначне верзије нацрта закона. У припреми је формирање радних група за израду нацрта закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о основном и средњем образовању. Обављају се консултације са заинтересованим странама – синдикатима, Националним саветом за високо образовање, директорима установа.

У периоду од 6. септембра до 31. децембра 2013. Републичкој дирекцији за имовину су се обратиле 93 школске установе са захтевом за давање начелне сагласности за давање у закуп непокретности у смислу члана 22. Закона о јавној својини. За 29 ових захтева донета су решења којима је дата начелна сагласност за давање у закуп непокретности.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће изградити нов информациони систем за област образовања, а на основу захтева система ће спровести проширење капацитета образовно васпитним установама. Решење о образовању радне групе за израду и успостављање функционалног информационог система у области образовања је донето.

Министарство омладине и спорта је 20. октобра формирало Комисију за израду измена и допуна Закона о спорту, а 29. октобра 2013. године и секторске радне групе, између осталих и радну групу за израду Правилника о финансирању програма у области спорта и радну групу за израду Правилника о расподели средстава у јавним предузећима за финансирање програма из области спорта. Ангажована су и два стручњака који ће давати савете и активно учествовати у овом процесу.

Успостављена је сарадња овог министарства са Олимпијским комитетом Србије, Спортским савезом Србије и Заводом за спорт и медицину спорта на плану припрема за успостављање категоризације и рангирања спортских организација на нивоу Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе на основу јасних критеријума.

Медији

Министарство културе и информисања је припремило нацрте три закона: Закона о јавном информисању и медијима, Закона о електронским медијима и Закона о јавним медијским сервисима. Министарство је, како наводи у извештају, ове законе ускладило с директивом и стандардима Европске уније, нацрти су прошли јавну расправу, били на интернет страни Министарства, а након одржаних јавних расправа, упућени су на мишљење надлежним органима. Министарство такође наводи да су Нацрт закона о јавном информисању и медијима и Нацрт закона о електронским медијима у потпуности усклађени

с мишљењима надлежних ресора и биће упућени на мишљење Канцеларији за европске интеграције, након чега ће се утврдити коначан текст нацрта и упутити Влади на усвајање. С израдом Нацрта закона о јавним медијским сервисима се тренутно застало, док се не изнађе коначно решење за финансирање јавних сервиса.

Министарство културе и информисања је у извештају истакло да су у наведеним нацртима закона у потпуности усклађене одредбе које се односе на финансирање медија и начин доделе државне помоћи с Медијском стратегијом и правним тековинама ЕУ у тој области.

Превенција корупције

Документ којим је утврђена анализа пословних процеса у Централном регистру – Модул Accounting, израђен је 2011. године. Пореска управа је једнострано изменила документ, о чему је Централни регистар касно обавештен. Централни регистар је у сарадњи с Пореском управом поново утврдио пословне процесе, зашта су потребна додатна финансијска средства, која им нису одобрена Финансијским планом за 2014. Стога је Централни регистар у поступку изналагања других начина обезбеђења средстава потребних за редизајн информационог система како би се ускладио и био компатибилан са информационом технологијама Пореске управе. Опрема је набављена и успостављени су развијени сервиси. У погледу успостављања техничке повезаности с надлежним органима и организацијама, једино није успостављена техничка повезаност са Инспекторатом за рад. РФЗО је прекинуо да користи Портал Централног регистра. На изради анализе потребе успостављања техничке повезаности и усвојеним пословним правилима учествовали су представници све три институције (РФПИО, РФЗО и НСЗ). Регистрација осигураника и осигураних лица, подношењем јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање директно на портал Централног регистра, било коришћењем шалтера РФПИО и НСЗ. Централни регистар је успоставио развијене сервисе, тако да се може успоставити техничка повезаност са Инспекторатом за рад.

Закључком владине Комисије за стамбена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија од 2. августа 2013. године Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности додељен је простор у улици Булевар краља Александра број 15, површине 1.086 м², који задовољава потребе Службе Повереника и који је Повереник почео да користи 14. октобра 2013. године.

Израда Правилника Агенције за борбу против корупције о додели средстава организацијама цивилног друштва је у завршној фази.

Агенција за борбу против корупције је предлогом буџета за 2014. годину тражила додатна средства за доделу организацијама цивилног друштва, кроз „захтев за додатно финансирање“ у износу од 6.000.000,00 РСД, како је предвиђено Акционим планом, као и средства неопходна за реализацију обука ОЦД које су такође предвиђене Акционим планом, а у износу од 1.161.500,00. Од укупно тражених додатних средстава, Агенцији је Законом о буџету Републике Србије за 2014. годину одобрено 1.000.000,00 РСД, дакле 13,96% од укупно траженог износа. Министарство финансија није понудило образложење за овакву одлуку, а на овај начин је Агенцији онемогућено да реализује ове активности на начин предвиђен Акционим планом.

Кодекс пословне етике је усвојен у децембру 2005, а Скупштина Привредне коморе Србије је 17. септембра 2012. усвојила нови Кодекс корпоративног управљања. Принципи и препоруке садржани у овом Кодексу нису обавезујући, али се препоручују свим друштвима капитала, а нарочито члановима Привредне коморе Србије, као најбоља пракса корпоративног управљања. Друштва капитала могу принципе и препоруке овог Кодекса директно применити доношењем одлуке надлежног органа друштва, или их уколико је потребно могу разрадити усвајањем сопственог кодекса корпоративног управљања, односно доношењем других интерних аката друштва. Друштво капитала, које је члан ПКС, дужно је да обавести Комору да ли примењује овај Кодекс, а друштво капитала које не примењује овај кодекс дужно је да ПКС обавести о кодексу корпоративног управљања који примењује, као и месту где је тај кодекс јавно доступан. ПКС је члан Међународне комисије за антикорупцију, Међународне трговинске коморе из Париза, и има установљену праксу поделе материјала на разним скуповима у ПКС по питању правила и смерница МТК за борбу против корупције. У погледу обавезе ПКС да трајно организује скупове и семинаре у области борбе против корупције у сарадњи с институцијама Републике Србије и промовише добру праксу компанија у области борбе против корупције, ПКС је у периоду од 6. септембра до 31. децембра 2013. године организовала шест оваквих скупова и семинара.

Председник Народне скупштине поднео је 20. јануара 2014. године Предлог закона о изменама и допунама Закона о Народној скупштини којим се, између осталог, уводи обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања извештаја независних државних органа, организација и тела, у року од шест месеци од доношења закључака Народне скупштине, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине.

Израђене су анализе потреба Агенције за борбу против корупције, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитника грађана и Државне ревизорске институције и достављене Влади, Министарству правде и државне управе и Министарству финансија.

Министарство правде и државне управе је 30. септембра 2013. основало радну групу за припрему текста радне верзије закона о узбуњивачима. Радна група је састављена од представника Министарства правде и државне управе, Правног факултета у Београду, Криминалистичко-полицијске академије, судова и тужилаштва, Суда части Привредне коморе Србије, портала Пиштаљка, Полицијске управе за град Београд, Савеза самосталних синдиката Србије, Инспектората рада и Уније послодаваца Србије. Радна верзија Нацрта закона о заштити узбуњивача објављена је на интернет страници Министарства правде и државне управе, а јавна расправа је трајала до 31. јануара. Усвајање закона се очекује у другом кварталу 2014. године.

Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије

Министарство правде и државне управе је формирало Групу за координацију спровођења Националне стратегије, која представља основну контакт тачку за сарадњу са органима власти и носиоцима јавних овлашћења и међународним организацијама. Група је послала дописе свим одговорним субјектима из Акционог плана ради одређивања контакт

особа које ће бити задужене за извештавање и координацију активности за спровођење Стратегије и Акционог плана. Листа именованих особа објављена је на интернет страни Министарства правде и државне управе.

Први координациони састанак Групе и контакт особа одржан је 15. октобра 2013. године, а затим је одржано и неколико састанака с именованим контакт особама, како би се утврдило да су сви обвезници Стратегије потпуно разумели процес спровођења Стратегије и Акционог плана, а све у циљу њеног што ефикаснијег и квалитетнијег спровођења.

Савет за борбу против корупције је 12. септембра 2013. године донео Одлуку о изменама и допунама Пословника о раду којим су у Пословник унете нове обавезе и овлашћења Савета на основу нове Стратегије и Акционог плана, наиме, да прати резултате спровођења Стратегије и Акционог плана у државним органима – обвезницима Акционог плана, да с министарством надлежним за послове правосуђа учествује у организовању тромесечних састанака контакт тачака у државним органима задуженим за борбу против корупције, да може да поред ових састанака иницира и ванредне састанке, да ће на састанцима прикупљати информације о искуствима и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и Акционог плана, и да ће након тога сачинити извештај, који ће достављати Влади и који може објавити и на својој интернет страни. Према извештају Савета, пошто је први координациони састанак, одржан 15. октобра, имао за циљ да се контакт особе упознају, Савет им је 14. новембра упутио допис у коме је тражио да га извести о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и Акционог плана. Пошто у Стратегији и Акционом плану није предвиђен рок за достављање извештаја Влади, Савет ће први извештај доставити пре одржавања наредног координационог састанка.

Нацрт измена и допуна Закона о Агенцији које се односе на надзор и извештавање о спровођењу Стратегије послат је на мишљење Министарству финансија, Републичком секретаријату за законодавство, Канцеларији за европске интеграције и Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа у складу са законодавном процедуром. Агенција је израдила свој предлог ових измена према упутству из Стратегије и Акционог плана и крајем октобра 2013. године га доставила Министарству правде и државне управе, као овлашћеном предлагачу нацрта овог закона. Министарство текст овог нацрта није доставило и Агенцији, као заинтересованој страни.

Опште препоруке Агенције за борбу против корупције

Поред препорука Агенције које се односе на појединачне мере и активности у Акционом плану и које су наведене у поглављу **Посебни део**, Агенција на овом месту наводи и опште препоруке, чија реализација може унапредити спровођење и надзор над спровођењем новог стратешког оквира за борбу против корупције.

Народној скупштини:

- Обезбедити увођење обавезе за предлагаче прописа да се у образложењу предлога прописа позову на препоруке за нова решења садржане у Акционом плану или у анализи потреба, коју Акциони план налаже, и да покажу на који су начин ове измене унели, односно да, уколико оне нису унете, наведу образложење за то.

Министарству надлежном за послове правосуђа:

- Обезбедити транспарентност процеса примене нове Стратегије и Акционог плана, а нарочито у погледу приступа учесника свим документима који су важни за делотворно вршење њихових улога у овом процесу.
- Обезбедити израду стратешких докумената за борбу против корупције који ће покривати оне секторе и области које нова Стратегија не покрива, а на основу анализе ризика, кроз примену секторских планова и секторских јавних политика и уз уважавање специфичности сваког сектора.
- Размотрити измене Акционог плана у делу „одговорни субјекти“ на свим местима на којима није наведен орган јавне власти који одређену активност треба да иницира, а у вршењу координације спровођења Стратегије и Акционог плана препоручити одговорним субјектима да уколико такве грешке уоче, на време иницирају њихове промене, како би било обезбеђено да се активности Акционог плана реализују у предвиђеним роковима.
- Обезбедити измене Акционог плана на свим местима на којима стоји временска одредница „трајно“ за обавезу која је једнократног карактера, како би се за овакве обавезе утврдили једнократни рокови и на тај начин обезбедила примена и надзор над применом Стратегије и Акционог плана.
- Обезбедити измене Акционог плана тако да се за све активности које треба да следе након других активности то јасно и назначи, како би одговорни субјекти и Агенција били потпуно сигурни од ког момента тече рок за реализацију тих обавеза.
- Обезбедити да се предвиди обавеза одговорних субјеката из Акционог плана, да о активности коју су реализовали, а која представља претпоставку за реализацију активности других одговорних субјеката, ове субјекте благовремено обавести, у циљу ефикасније примене ових докумената.
- Прецизирати коме су упућене трећа, четврта и пета препорука Стратегије, а затим размотрити могућност да се ресорна министарства обавезу да ове области прате у склопу обавезе вршења надзора у својим ресорима и о томе обавештавају Агенцију у склопу извештавања о спровођењу Стратегије, како би се обезбедиле и информације о поступању по препорукама Стратегије.

Министарству надлежном за послове финансија:

- Приликом разматрања и одобравања предлога буџета буџетских корисника који су одговорни субјекти према Акционом плану, узети у обзир потребне ресурсе који су предвиђени овим документом, чињеницу да одговорни субјекти своје активности планирају у складу с овим ресурсима, као и да је без њих неке активности немогуће извршити.
- Још једном размотрити Акциони план у делу „потребни ресурси“ и у складу са буџетским плановима поднети иницијативу министарству надлежном за послове правосуђа за све измене које су у том смислу потребне у овом делу Акционог плана.

Свим одговорним субјектима:

- Приликом реализације активности из Акционог плана, поред инструкције из мере, активности и напомене, користити и опис стања из Стратегије како би се обезбедило отклањање проблема и испуњење циља које наводи Стратегија.
- Унапредити квалитет извештавања и поштовати рокове за достављање извештаја како би се омогућио надзор над спровођењем Стратегије.
- За активности спровођења обука које су трајног карактера израдити планове и програме, а затим о њиховој реализацији састављати извештаје које ће, поред осталих индикатора обука, бити потребно доставити као доказе да је активност реализована.

ПОСЕБНИ ДЕО

3.1. Политичке активности

Прва област Стратегије посвећена је политичким активностима. Пет циљева који треба да буду постигнути у овој области односе се на отклањање недостатака у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката (**циљ 3.1.1.**), отклањање недостатака у правном оквиру и јачање капацитета у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера (**циљ 3.1.2.**), усвајање и примену делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа (**циљ 3.1.3.**), утврђивање јасних критеријума за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа (**циљ 3.1.4.**), као и усвајање покрајинских и локалних акционих планова за борбу против корупције чије спровођење треба да надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина (**циљ 3.1.5.**).

У оквиру ових пет циљева формулисане су 24 мере, за чију је реализацију предвиђено 70 активности. Од 70 активности, испитано је поступање по шест активности. Према оцени Агенције:

- *Две активности су испуњене у складу с индикатором, од којих су обе, према подацима којима Агенција располаже, реализоване на начин и у року предвиђеним Акционим планом;*
- *Реализација је у току за четири активности.*

Према истраживању јавног мњења које су у децембру 2013. године спровели ЦеСИД и УНДП Србија о ставовима грађана Србије према корупцији, проценат грађана који сматра да су главне институције система, попут републичке Владе и парламента, донекле или веома корумпирани, већи је за чак 10% него пре само шест месеци, док је перцепција нивоа корупције унутар политичких партија у децембру 2013. године највиша од почетка овог истраживачког пројекта и износи чак 80%. Тренд према коме грађани имају све мање разумевања за злоупотребу јавног положаја у личне или страначке сврхе и за остваривање интереса који је све само не јавни, успостављен је у последња два циклуса истраживања, а проценат оних који овакво понашање оцењују као коруптивно прешао је у овом истраживачком циклусу рекордних 80%. Утицаја корупције на политичке прилике у земљи свесно је 84% испитаника, а у овом циклусу грађани показују све више неповерења у рад институција. Приметан је раст перцепције нивоа корупције унутар градске, односно општинске администрације, па тако за општинску администрацију чак 55% грађана мисли да је корумпирана, што је најлошији резултат од новембра 2009. године.¹⁸

¹⁸ Центар за слободне изборе и демократију и Програм Уједињених нација за равој Србија, *Ставови грађана Србије према корупцији, Осми истраживачки циклус, Истраживање јавног мњења – децембар 2013. године*, стр. 6, 16, 19, 20, 21 и 34, доступно на: http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.1.1. Отклоњени недостаци у правном оквиру контроле финансирања политичких активности и субјеката

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на недостатке уочене у примени појединих решења новог Закона о финансирању политичких активности (ЗФПА),¹⁹ а нарочито у погледу обавеза лица која су у вези с политичким субјектима, у погледу коришћења јавних ресурса, као и обавеза органа надлежних за контролу финансирања политичких субјеката; чињеницу да, до усвајања Стратегије, није извршена ниједна екстерна ревизија политичких субјеката, јер они нису били предвиђени законом као обавезни субјекти ревизије Државне ревизорске институције (ДРИ); као и на то да у овој области недостају потребни капацитети органа надлежних за контролу финансирања.

Акционим планом су за остварење **циља 3.1.1.** предвиђене измене ЗФПА тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције за борбу против корупције, ДРИ, као и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката (**мера 3.1.1.1.**), затим измене Закона о ДРИ тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу (**мера 3.1.1.2.**), као и измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији тако да се уведе обавеза директора Пореске управе да у годишњи или ванредни план пореске контроле обавезно уврсти даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу с извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката (**мера 3.1.1.3.**). Затим је предвиђено јачање капацитета Агенције за процес контроле финансирања политичких активности (**мера 3.1.1.4.**), капацитета ДРИ за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака (**мера 3.1.1.5.**), као и капацитета свих органа власти који примењују ЗФПА и друге прописе у овој области и спроводе поступак у случају његовог кршења (**мера 3.1.1.6.**). Даље је предвиђено успостављање механизма континуиране обуке и информисања политичких субјеката обавезних да поступају по ЗФПА (**мера 3.1.1.7.**), као и утврђивање тачности и потпуности финансијских извештаја политичких субјеката, поштовање правила о финансирању кампање и спровођење одговарајућих санкција и мера у свим утврђеним случајевима кршења закона (**мера 3.1.1.8.**).

У оквиру **мере 3.1.1.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове финансија да до 6. марта 2014. године изради и достави Влади нацрт измена и допуна ЗФПА у складу с инструкцијама из Акционог плана. Радна група за израду овог нацрта је формирана 24. октобра, први састанак је одржан 18. децембра, а донет је и план активности о свим радњама које ће се спровести до марта 2014. године.²⁰ Агенција је, у својству члана радне групе, 8. новембра упутила допис координатору радне групе у коме је указала да је неопходно целовито преиспитивање постојећих законских одредаба ЗФПА, имајући у виду проблеме у њиховој примени. Предложено је, између осталог, да се пропишу санкције за радње које су противне одредбама Закона, а које нису санкционисане, да се прецизира одредба која се односи на задуживање политичког субјекта, да се размотри целисходност

¹⁹ *Сл. гласник РС*, бр. 43/11.

²⁰ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

мере упозорења, да се утврди обавеза политичког субјекта да, у случају правоснажне осуде због дела нечињења, ипак испуни обавезу коју није испунио и због које је кажњен. Затим је 3. децембра, у новом допису координатору радне групе, предложено прецизирање одређених законских норми ради међусобног усаглашавања појединих законских одредаба, потребе за изменама и допунама у вези са санкцијама и у вези с годишњим финансијским извештајем и извештајем о трошковима изборне кампање, као и да радна група размотри потребе усаглашавања појединих одредаба самог закона. Након што је 18. децембра одржан први састанак радне групе, 25. децембра, су, у складу с договором са састанка, координатору радне групе прослеђени конкретни предлози за измене и допуне ЗФПА с образложењима²¹ (**Мера 3.1.1.1. Реализација активности** Израдити Нацрт закона о изменама и допунама Закона и доставити Влади је у току).

Мишљење и препорука Агенције: На овом месту је важно напоменути да је **мера 3.1.1.1.** формулисана зарад остварења циља Стратегије који налаже отклањање недостатака у правном оквиру контроле финансирања политичких активности и субјеката. Циљ је веома широко формулисан и сасвим јасно говори о намери аутора да се сви недостаци ЗФПА, који су уочени у нешто више од две године његове примене отклоне. Измене и допуне Закона у свим елементима, који су уочени као проблематични у његовој примени, требало би да допринесу и смањењу случајева кршења овог закона, што је предвиђено као индикатор за мерење успеха остварености циља. Зато Агенција препоручује министарству надлежном за послове финансија, али и свим осталим одговорним субјектима, да приликом реализације активности из Акционог плана, поред инструкција из мере, активности и напомене, консултују и релевантан опис стања, односно објашњење проблема у Стратегији, као и циљ, који је у складу с таквим објашњењем, формулисан.

У погледу **мера 3.1.1.4, 3.1.1.5. и 3.1.1.6.** које се односе на јачање капацитета органа јавне власти надлежних да примењују законе чије су измене и допуне предвиђене у оквиру овог циља, Акционим планом није прецизирано да ли рокови за њихову реализацију почињу да теку од почетка примене Акционог плана (6. септембра 2013. године) или од усвајања ових измена и допуна, што би, с обзиром на карактер активности и потребу за усклађеним спровођењем Акционог плана било више оправдано. Зато Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да обезбеди тумачење ових рокова или, уколико су потребне, одговарајуће измене Акционог плана.

У оквиру **мере 3.1.1.8.** предвиђена је обавеза Агенције да до 6. марта 2014. изврши потпуну контролу годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2012. годину, упоређивање података с годишњим финансијским извештајима за 2011. годину и извештајима о трошковима кампање и извештаја о трошковима изборне кампање из 2012. године. Агенција је извршила контролу поднетих годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2012. годину, а њени налази су објављени у извештају „Контрола финансирања политичких субјеката, Годишњи финансијски извештаји за 2012. годину“. Извештај је представљен 9. децембра 2013. године на конференцији у Народној скупштини, а том приликом је одржана и дискусија поводом налаза контроле. Такође, извештај је објављен на интернет страни Агенције на српском и енглеском језику. Контрола годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2011. годину је обухватала проверу

²¹ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана.*

формалних недостатака свих достављених извештаја, док је садржинску контролу Агенција спровела на узорку од неколико парламентарних политичких субјеката. Због тога, упоређивање са годишњим финансијским извештајима за 2012. годину није било могуће. Извештај из децембра 2013. обухвата и податке о трошковима изборне кампање у 2012. години, а у тексту су представљени циљеви, обим и начин вршења контроле.

У извештајном периоду најчешће повреде ЗФПА односиле су се на: одредбу која предвиђа да је политички субјекат дужан да средства добијена из јавних извора у износу од најмање 5% укупних средстава добијених за редован рад на годишњем нивоу користи за стручно усавршавање и оспособљавање, међународну сарадњу и рад са чланством (члан 19, став 2.); затим, на одредбу која предвиђа да су политички субјекти који имају представнике у представничким телима и регистроване политичке странке дужни да до 15. априла текуће године поднесу Агенцији годишњи финансијски извештај, као и извештај о прилозима и имовини за претходну годину, уз претходно прибављено мишљење овлашћеног ревизора лиценцираног у складу с прописима о рачуноводству и ревизији (члан 28, став 1.); као и на одредбу која предвиђа да су политички субјекти дужни да, у року од 8 дана од достављања годишњег финансијског извештаја Агенцији, овај извештај објаве на својој интернет страни и доставе га „Службеном гласнику Републике Србије“ ради објављивања (члан 28, став 2).²²

Агенција је Прекршајном суду у Београду поднела 22 захтева за покретање прекршајног поступка, од тога 18 захтева због неподношења годишњег финансијског извештаја за 2012. годину и 4 захтева због недостављања мишљења овлашћеног ревизора. У наредном периоду Агенција ће упутити информације о уоченим појавама надлежним органима на даље поступање за остале повреде ЗФПА утврђене у поступку контроле (**мера 3.1.1.8. Активност** Извршити потпуну контролу годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2012. годину, упоређивање података са годишњим финансијским извештајима за 2011. годину и извештајима о трошковима кампање и извештаја о трошковима изборне кампање из 2012. године **је испуњена у складу с индикатором**). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.**

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром да је **мером 3.1.1.8.** поред контроле финансијских извештаја предвиђено и поштовање правила о финансирању кампање и спровођење одговарајућих санкција и мера у свим утврђеним случајевима кршења закона, а да је као једина активност потребна за реализацију ове мере предвиђена контрола ових извештаја од стране Агенције, Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да предложи измене Акционог плана у овом делу, како би се формулисале додатне активности које ће омогућити реализацију мере у делу „поштовања правила о финансирању кампање и спровођења одговарајућих санкција и мера у свим утврђеним случајевима кршења закона“. Једино на тај начин ће бити могућа потпуна реализација ове мере.

Циљ 3.1.2. Отклоњени недостаци у правном оквиру и ојачани капацитети у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера

²² Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*; Агенција за борбу против корупције, *Контрола финансирања политичких субјеката. Годишњи финансијски извештаји за 2012. годину*, Београд, новембар 2013, стр. 78 – 87, доступно на: http://www.acas.rs/images/stories/kontrola_finansiranja_politickih_subjekata.pdf.

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на потешкоће у вези с проверама тачности и потпуности извештаја о имовини и приходима и вођењем регистра; на непрецизно дефинисана овлашћења и дужности Агенције за борбу против корупције у поступку контроле; као и на неадекватну сарадњу с надлежним органима, која додатно отежава поступак провере података у достављеним извештајима о имовини и приходима.

Акционим планом су за остварење **циља 3.1.2** предвиђене измене Закона о Агенцији тако да се јасно дефинише појам сукоба интереса, забрањена понашања функционера у смислу забране сукоба приватног интереса с јавним интересом, појам кумулације функција, поступак за спречавање обављања више од једне јавне функције, законски изузеци, појам функционера, његова права и обавезе, као и обавеза доношења подзаконског акта који садржи каталог јавних функција (**мера 3.1.2.1.**), тако да се прошири круг повезаних лица, да се прецизно одреди која лица улазе у проширени круг повезаних лица за која је функционер обавезан да поднесе извештај о имовини и приходима и да се за та лица законом уреди обавеза, као и одговорност, да све потребне информације и документе лично доставе Агенцији, да се прошири обавеза достављања докумената и информација и на банке, финансијске организације и привредна друштва и предвиди обавеза подношења ванредног извештаја у одређеним околностима, да се предвиди овлашћење Агенције да врши ванредне провере имовине, ван годишњег плана провере, као и да поступа по анонимним пријавама (**мера 3.1.2.3.**). Затим, предвиђено је доношење подзаконског акта који садржи каталог јавних функција (**мера 3.1.2.2.**), успостављање ефикасне инфраструктуре за сарадњу Агенције и надлежних институција ради провере података у достављеним извештајима о имовини и приходима (**мера 3.1.2.4.**), едукација запослених у јавној управи, односно политичких странака о примени нових одредаба у вези с превенцијом сукоба интереса и контролом имовине (**мера 3.1.2.5.**), успостављање проактивног приступа контролисања извештаја о имовини и приходима функционера и преиспитивања постојања сукоба интереса (**мера 3.1.2.6.**) и спровођење кампање за информисање јавности о примени одредаба Закона о Агенцији (**мера 3.1.2.7.**).

У оквиру **мере 3.1.2.4.** предвиђена је обавеза Агенције да до 6. марта 2014. године изради анализу о томе који су подаци неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим подацима. Агенција је ову анализу израдила на основу података које садржи образац извештаја о имовини и приходима у складу са чланом 46. Закона о Агенцији. Овим подацима располажу следеће институције: (1) Министарство унутрашњих послова – провера личних података (ЈМБГ, адреса пребивалишта, боравишта) и других података о којима званичну евиденцију води министарство (моторна возила, оружје и др.); (2) Пореска управа – прикупљање доказа о свим пријављеним приходима, пореским пријавама по одбитку, пријавама за опорезивање годишњих пореза на доходак грађана и другим пореским пријавама које су од утицаја на имовину (пореске пријаве за утврђивање пореза на пренос апсолутних права, на наслеђе, поклон), почев од календарске године која претходи години ступања на функцију; (3) Републички геодетски завод – прикупљање доказа о стварним и другим уписаним правима на непокретностима на територији Републике Србије; (4) Агенција за привредне регистре – провера података о акцијама, уделима и другим облицима учешћа у структури капитала друштава, у складу са Законом о привредним друштвима, као и о другим функцијама која лица из извештаја евентуално врше. Провера подразумева и доставу података за све статусне регистре које

води Агенција за привредне регистре; (5) Централни регистар депо и клиринг хартија од вредности – провера података о власничкој структури акционарског друштва, подаци о физичким лицима која се јављају као власници хартија од вредности; (6) Народна банка Србије/пословне банке – прикупљање података о свим рачунима, промету и стању на рачунима, кредитним и осталим уговорима којима банке располажу (рачуни у иностранству); (7) Управа за спречавање прања новца – прикупљање података о сумњивим трансакцијама и сарадња са страним државама ради прикупљања података о рачунима у иностранству; (8) Управа за јавне набавке – прикупљање података везаних за поступке јавних набавки у складу са Законом о Агенцији (члан 36.); (9) Републички фонд пензијског и инвалидског осигурања – прикупљање података у вези с уплатама доприноса пензијског и инвалидског осигурања; (10) Управа царина – прикупљање података о физичком преносу готовог новца; (11) Управа за трезор – прикупљање података о плаћањима извршеним од стране директних и индиректних буџетских корисника; (12) Судови – прикупљање података о овереним уговорима; (13) Лучка капетанија – прикупљање података о регистрованим пловилима; (14) Други органи, организације и јавна предузећа: ЈП ЕПС и регионалне електродистрибуције (подаци везани за имаоце бројила); осигуравајућа друштва (подаци о полисама); ЈП Инфостан (подаци о ванкњижним власницима некретнина, закупцима); компаније које се баве преносом новца (Western Union и др.), Југословенска ауторска агенција, Агенција за лекове и медицинска средства и други.

Прикупљање, обрада, складиштење и размена информација које се тичу података о личности обезбеђена је кроз следеће механизме: (1) заштита података у збиркама исправа које се чувају у посебној архиви, микрофилму, односно електронској бази података обезбеђује се мерама физичко-техничке заштите, односно шифрованим приступима подацима; (2) мере физичко-техничке заштите обухватају и електронски надзор просторија посебне архиве и приступну шифру (код). Заштита електронске базе података од злоупотреба, уништења, губитка или неовлашћене промене података обезбеђује се и личном приступном шифром–кодом, односно другим видом електронске заштите података²³ (**мера 3.1.2.4. Активност** Израдити анализу о томе који су подаци неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим подацима **је испуњена у складу с индикатором**). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом**.

Другом активношћу у оквиру **мере 3.1.2.4.** предвиђена је обавеза Агенције да до 6. септембра 2014. године потпише меморандуме о сарадњи с надлежним институцијама које располажу потребним подацима, којима се утврђује начин сарадње и одређују контакт особе (тимови) који ће бити у обавези да у року доставе Агенцији тражене податке. Протоколе о пословно-техничкој сарадњи је Агенција до сада закључила са Републичким геодетским заводом, Агенцијом за привредне регистре и Управом за спречавање прања новца. Сарадња је успостављена и са Централним регистром депо и клиринг хартија од вредности путем приступа њиховом web сервису. Израђени су и нацрти споразума са Министарством унутрашњих послова и Пореском управом. Резултати су видљиви и мерљиви на дневном нивоу, јер се приликом контроле података из извештаја о имовини и приходима брзо долази до тражених информација, па је поступак контроле ефикаснији, што резултира већим бројем

²³ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*.

покренутих поступака ради утврђивања постојања повреде Закона о Агенцији, као и подношењем захтева за покретање прекршajних поступака и кривичних пријава. Пословним процесима и закљученим протоколима јасно су дефинисана правила приступа, руковања и размене података о личности²⁴ (**мера 3.1.2.4. Реализација активности – Потписати меморандуме о сарадњи Агенције и надлежних институција које располажу потребним подацима, којима се утврђује начин сарадње и одређују контакт особе (тимови) који ће бити у обавези да у року доставе Агенцији тражене податке је у току**).

Циљ 3.1.3. Усвојен и примењен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на то да процес усвајања прописа у Србији, на свим нивоима, одликује недовољно учешће јавности, због чега многи од њих постају „инструмент“ корупције и злоупотреба, уместо да буду средство њиховог искорењивања; зато што, између осталог, не постоји законска гаранција да ће, у свим случајевима, усвајању прописа претходити јавне расправе и да ће њихови предлози бити размотрени; као и на то да у Србији није регулисан ни процес лобирања, као механизам за утицај заинтересованих појединаца и група на усвајање прописа и доношење одлука.

У погледу рада Народне скупштине, Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину оцењује да је процес консултација побољшан, уз опсежну употребу јавних расправа, а да је рад Народне скупштине постао транспарентнији помоћу нових пракси објављивања записника о гласању и стенографских белешки пленарних расправа на интернету и преноса пленарних расправа и седница одбора уживо. Ипак, хитни поступци с ограниченим временом за консултације и дискусије се и даље нашироко користе за доношење закона. Влада је изменила и допунила свој пословник о раду у правцу значајног продужења одржавања јавних консултација и прописивања, као обавезног, спровођења процене утицаја у консултацијама с Канцеларијом за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа. Ипак, извештај Европске комисије препоручује унапређење транспарентности поступка израде прописа и обезбеђивање довољно времена за делотворне консултације са свим заинтересованим странама, како би се обезбедио предвидљивији правни оквир.²⁵

Акционим планом је за остваривање **циља 3.1.3.** предвиђено успостављање механизма којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти (**мера 3.1.3.1.**), усвајање закона којим се регулише лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти (**мера 3.1.3.2.**), усвајање измена и допуна Закона о Агенцији и Пословника Владе, како би се утврдила обавеза Владе да даје предлоге закона на мишљење Агенцији и да мишљење, уколико је достављено у року од 10 дана, приложи уз Предлог закона приликом достављања Народној скупштини (**мера 3.1.3.3.**), као и на спровођење кампање за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима (**мера 3.1.3.4.**).

У оквиру **мере 3.1.3.1.** предвиђена је обавеза Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине да до 6. марта 2014. године изради анализу постојећег

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, 16. октобар 2013, стр. 7–8, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

правног оквира с препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа. Напомена уз активност предвиђа да препоруке ове анализе посебно треба да се односе на измене Закона о Народној скупштини, Закона о државној управи, Закона о локалној самоуправи, Закона о Заштитнику грађана, Закона о Народној банци и Закона о референдуму и народној иницијативи. Народна скупштина је 25. јуна 2013. године донела Резолуцију о законодавној политици, на предлог заменика председника Одбора за уставна питања и законодавство. Резолуцијом је, између осталог, предвиђено да један од циљева законодавне политике треба да буде обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса, да сви учесници у законодавном процесу треба да поштују, између осталих, и начело јавности, које подразумева јавно представљање полазних основа законског уређивања дате области, нарочито циљним групама на које се односи, те најаву, припрему и усвајање прописа у редовном законодавном поступку, који омогућава квалитетно учешће јавности на коју се ти прописи примењују. Резолуција, затим, предвиђа да је, у циљу повећања квалитета законодавног процеса и резултирајућих прописа, неопходно правилима уредити и разрадити, између осталог, и консултације и јавну расправу релевантних учесника, као и да је стога потребно детаљније уредити и доследно поштовати правила о учешћу јавности и заинтересованих страна током целокупног законодавног процеса. О спровођењу ове резолуције Влада, Скупштина Аутономне Покрајине, Заштитник грађана и Народна банка Србије треба да најмање једном годишње подносе извештаје Народној скупштини.²⁶ Одбор за уставна питања и законодавство је, затим, 26. новембра 2013. године усвојио Препоруке за сачињавање извештаја о спровођењу Резолуције које су достављене Влади, Скупштини Аутономне Покрајине, Заштитнику грађана и Народној банци Србије. Препорукама је предвиђено да поменути субјекти у својим извештајима треба да одговоре на одређена питања, а у погледу учешћа јавности у процесу израде закона, на то да ли је и на који начин омогућено јавности и заинтересованим странама да буду информисани, да буду консултовани, да непосредно учествују у изради полазних основа, као и на који начин је омогућено учешће јавности и заинтересованих страна током јавне расправе (да ли је и на који начин објављен текст документа који је предмет јавне расправе, колико је организовано округлих столова, јавних расправа и других начина учешћа јавности и заинтересованих страна и да ли је подносиоцима предлога током јавне расправе дат образложен одговор о разлозима за неприхватање). Препорукама се, такође, траже и одговори на питање у вези с праћењем примене прописа, наиме, на који начин се јавност редовно обавештава о постигнутим резултатима примене прописа, да ли она има могућност да изнесе своје ставове и аргументе у вези с применом прописа и на који начин то утиче на дефинисање потребе за усвајањем нових, изменама, допунама или укидању постојећих прописа у одређеној области²⁷ (**мера 3.1.3.1. Реализација активности – Израдити анализу постојећег правног оквира с препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа је у току**).

²⁶ Резолуција Народне скупштине о законодавној политици, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS30-13.pdf

²⁷ Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Препорука одговорног субјекта: У извештају Народне скупштине је дата препорука да се за ову активност предвиди дужи рок, тако да се реализује у току трајања другог редовног заседања у 2014. години, имајући у виду да је Указом председника Републике од 29. јануара 2014. године²⁸ Народна скупштина распуштена.

Мишљење и препорука Агенције: На овом месту треба нагласити да је обавеза Одбора за уставна и законодавна питања Народне скупштине да изради анализу постојећег правног оквира с препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа, а посебно кроз измене закона који су наведени у напоменама, као и да је индикатор за оцену испуњености активности – извештај о спроведеној анализи. Према мишљењу Агенције, за реализацију ове активности нису довољне наведене мере које је Народна скупштина предузела, већ се Акционим планом захтева израда анализе с препорукама за конкретне измене закона, које треба упутити органима јавне власти који су предлагачи ових аката. Зато Агенција препоручује Народној скупштини да уколико активност није могуће реализовати на начин предвиђеним Акционим планом, министарству надлежном за послове правосуђа упутити иницијативу за измене Акционог плана у овом делу.

У оквиру **мере 3.1.3.1.** предвиђена је обавеза председника скупштине јединица локалне самоуправе да у року од 27 месеци унапреде статуте, односно пословнике јединица локалних самоуправа. Није прецизирано, али се, с обзиром на меру у оквиру које се налази, може претпоставити да ово унапређење треба да иде у смеру омогућавања учешћа јавности у поступку доношења прописа на нивоу јединице локалне самоуправе. Такође, Акциони план не нуди образложење, али се може претпоставити да је овако дугачак рок остављен да би јединице локалне самоуправе сачекале реализацију претходних активности из ове мере, између осталих, и измене Закона о локалној самоуправи, како би онда своје акте ускладили с новинама овог закона. Ипак, Агенција је од шест јединица локалне самоуправе, од укупно 53 које су извештаје доставиле, добила информације о томе да су измене ових аката урађене или да су у току или да је учешће јавности већ предвиђено овим њиховим актима.

Мишљење и препорука Агенције: Иако Акционим планом није прецизирано, с обзиром да је за ову активност остављен рок од 27 месеци, оправдано је тумачење да изменама и допунама ових аката треба приступити након што буду реализоване претходне активности из мере, нарочито измене и допуне Закона о локалној самоуправи, како би одговорни субјекти своје акте ускладили с његовим изменама. Зато је Агенција мишљења да се ове мере не могу сматрати реализацијом активности из Акционог плана, односно да ће јединице локалне самоуправе и даље бити у обавези да, након што се испуне све претпоставке за настанак њихове обавезе, на одређени начин измене и допуне своје статуте, односно пословнике. Агенција такође препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да обезбеди тумачење или одговарајуће измене Акционог плана у циљу разјашњења ове недоумице.

У оквиру **мере 3.1.3.1.** предвиђена је и обавеза Владе да у року од три месеца од доношења закона чије су измене предвиђене у оквиру ове мере усвоји измене и допуне Пословника којима се прецизирају критеријуми и начин одржавања јавне расправе и донесе

²⁸ *Сл. гласник РС*, бр. 8/14.

пропис којим се ближе уређује организовање и спровођење јавних расправа. У извештају Владе о спровођењу Стратегије и Акционог плана, наведено је да је у априлу 2013. године, Одлуком о изменама и допунама Пословника Владе,²⁹ измењен члан 41. тако што је јавна расправа (обавеза спровођења, поступак, програм, рок и извештај о спроведеној јавној расправи), детаљније и прецизније уређена.³⁰

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром да је ова активност предвиђена као обавеза која треба да следи након израде анализе правног оквира, а затим и измена и допуна одговарајућих закона за које анализа покаже да су потребне, на шта је јасно указано тиме што је прецизирано да се рок од три месеца рачуна од момента доношења закона, као и да је активност на коју указује извештај реализована пре усвајања Стратегије и Акционог плана, Агенција је мишљења да се она не може сматрати реализацијом активности из Акционог плана, односно да је Влада и даље у обавези да, након што се испуне све претпоставке за настанак њене обавезе, на одређени начин измени и допуни свој пословник.

У оквиру **мере 3.1.3.2.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове спољне и унутрашње трговине и телекомуникација да до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о лобирању. У складу с напоменом, у радној групи треба да учествују представници министарства надлежног за послове државне управе и Агенције. Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација је 28. марта 2013. године донело решење о формирању радне групе за израду закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, у циљу уређења и контроле лобистичке активности и заштите друштвеног интегритета у тој области. У радној групи су представници овог министарства, Генералног секретаријата Владе, Правног факултета у Београду, Друштва лобиста Србије, Министарства правде и државне управе и Агенције за борбу против корупције.³¹ Одржано је укупно четири састанка радне групе, али концепт закона још увек није усаглашен.³² Доношење закона о лобирању било је и предмет Стратегије из 2005. године, а неки од могућих концепата овог закона су се појављивали у јавности у претходном периоду³³ (**мера 3.1.3.2. Реализација активности** Израдити нацрт Закона и доставити Влади је у току).

Циљ 3.1.4. Утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на начин постављања и разрешавања директора, као и начин управљања јавним предузећима на свим нивоима власти, чиме је временом створено погодно тло за утицај интереса политичких субјеката на

²⁹ Сл. гласник РС, бр. 30/13.

³⁰ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

³¹ Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2013.

³² Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*.

³³ Видети: Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције за 2012. годину*, март 2013, стр. 28–30, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/229.html.

њихов рад; као и да, иако су новим Законом о јавним предузећима³⁴ смањени одређени ризици од корупције и прописани услови за избор директора, још увек нису утврђени јасни критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже комисији кандидата и на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који су испунили све прописане услове, па избор, разрешење и начин вредновања рада директора и даље представљају ризичне процесе са становишта злоупотреба и настанка корупције.

Акционим планом је за остварење **циља 3.1.4.** предвиђена само једна мера која налаже измене Закона о јавним предузећима тако да се утврде јасни и објективни критеријуми за избор, разрешење и начин вредновања рада директора на свим нивоима власти, односно јасни и објективни критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже комисији кандидата, критеријуми на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који су испунили све прописане услове, објективни критеријуми за вредновање рада и разрешење директора, као и да се уведу механизми одговорности за доследно спровођење ових критеријума (**мера 3.1.4.1.**).

Мишљење и препорука Агенције: За реализацију ове мере предвиђен је рок од чак 28 месеци. У напомени уз активност наводи се да је дужи рок остављен како би се размотрила и унела искуства произашла из примене Закона, а да се, с обзиром да се ради о новом Закону, ефекти на корупцију могу боље сагледати тек након одређеног периода његове примене. Ипак, сама Стратегија јасно указује на проблеме који и даље нису превазиђени, па остаје нејасно због чега је ипак остављен овако дугачак рок за реализацију, и поред тога што су већ сада познате извесне мањкавости, које би одговарајућим изменама и допунама могле да се отклоне. Агенција, стога, препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да размотри могућности да се рок за реализацију ове мере скрати.

Циљ 3.1.5. Усвојени покрајински и локални акциони планови за борбу против корупције чије спровођење надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на то да је сегмент антикорупцијске акције на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе од стране доносилаца политичких одлука готово у потпуности изостављен и заборављен; да, осим у ретким случајевима, не постоји озбиљан покрајински, односно локални план за борбу против корупције, који би обезбедио транспарентан рад органа територијалне аутономије, односно локалне самоуправе, као и покрајинских и локалних јавних предузећа, транспарентан буџетски систем, односно креирање и трошење буџетских средстава, као и адекватан одговор грађанског друштва и медија на корупцијске изазове; да су могућности за проблеме корупције на овим нивоима повећане и наставиће да расту спровођењем процеса деконцентрације и децентрализације надлежности са републичког нивоа; као и да недостатак сталног радног тела при скупштини аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, задуженог за борбу против корупције, онемогућава ефикасну контролу већа и управе на тим нивоима власти.

Темељна реформа општинске и градске управе није се догодила, па се за ове институције често везују феномени бирократизованог понашања, непотребног, односно

³⁴ *Сл. гласник РС*, бр. 119/12.

превеликог броја запослених (међу којима, с друге стране, нема довољно оних који су стручни да се баве пословима на којима су ангажовани), недозвољен и негативан утицај политичких странака на запошљавање и напредовање, злоупотреба поверених јавних овлашћења, кронизам и непотизам, неодговорност у понашању и корупција. У јединицама локалне самоуправе су проблеми везани за корупцију делом упоредиви с проблемима на националном нивоу, а делом су специфични за овај облик организације власти и у њих спадају, на пример, релативно слаби капацитети органа власти, који су у вези и с несразмером између послова које треба да обављају и финансијских и других капацитета којима располажу. Велика слабост се огледа и у институционалном оквиру, односно у проблемима да се успоставе делотворни контролни механизми, који могу бити обавезујућег (нпр. буџетска инспекција, ревизија или заштитник грађана) или опционог карактера (нпр. тело за праћење примене Етичког кодекса функционера локалне власти). Истраживање, које је Агенција спровела са корисницима услуга локалне самоуправе у циљу верификације ризика из планова интегритета и анализе успешности самопроцене органа јавне власти, показало је да је недовољна информисаност о начину остваривања права и обавеза пред овим типом органа јавне власти један од највећих изазова који се поставља пред грађане. То је, уједно, један од могућих узрока за настанак корупције и других неправилности у раду који нарушавају интегритет институција. Чак 33% испитаника на укупном узорку тврди да није довољно информисано о процедурама за остваривање права и обавеза пред органима локалне самоуправе; ова бројка је још већа у случају процедура пред оним службама које су потенцијално високо коруптивне – грађевински и урбанистички послови (45%) и инспекцијске службе (38%). Због тога не изненађује податак да 28% грађана тврди да је макар једном користило неформалне утицаје (познанства и „везе“ са запосленима или функционерима) да утиче на процедуру (убрза је или успори) мимо предвиђених правила, која су им често недовољно позната или нетранспарентна. Осим ове, постоје и друге врсте утицаја на процедуре, као што је давање поклона службеницима или функционерима (34% испитаника тврди да је то макар једном учинило) или давање мита које је посредно или непосредно изнуђено грађанима (са чиме је, према резултатима истраживања, искуство имало 10% корисника услуга).³⁵

Према Извештају о спровођењу локалних планова за борбу против корупције (ЛПБК) за 2013. годину, који су у оквиру пројекта НВО Бироа за друштвена истраживања (БироДИ) од 2009. године усвојени у 11 јединица локалних самоуправа Србије, борба против корупције у 2013. години је у највећем броју ових локалних самоуправа доживела стагнацију или враћање на ниво пре усвајања овог документа. Локални антикорупцијски форуми (ЛАФ), као тела за примену ЛПБК су својим радом обезбедили очување интегритета (поштовање статута и етичког кодекса), али су се на пољу унапређења услова за рад, својих капацитета, примене мера, повезивања с осталим ЛАФ и промоцији борбе против корупције понашали пасивно. До сада су реализоване оне мере ЛПБК за које је БироДИ обезбедио услове. Локалне самоуправе које су усвојиле ЛПБК биле су индиферентне према ЛАФ као антикорупцијском

³⁵ Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти. Систем локалне самоуправе*, април 2013, стр. 6 и 7, 8–12, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/finansiranje-politickih-subjekata/698.html.

телу, нису створиле услове за рад ЛАФ на начин да могу да се реализују мере из ЛПБК, нити су ово тело ангажовале да, у складу с његовим надлежностима, допринесе борби против корупције. Медији су информативно извештавали пре свега о ЛАФ као институцији, а не о садржају ЛПБК и његовог доприноса борби против корупције, док цивилно друштво није показало интерес за успостављање сарадње с ЛАФ.³⁶

Акционим планом је за остварење **циља 3.1.5.** предвиђена израда модела акционог плана за борбу против корупције за јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине (**мера 3.1.5.1.**), усвајање ових акционих планова од стране скупштина аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе уз образовање сталних радних тела ових органа надлежних да прате спровођење ових планова (**мера 3.1.5.2.**), затим, едукација одборника, односно покрајинских посланика (чланова сталног радног тела, али и других) и службеника локалне и покрајинске администрације о антикорупцијским механизмима, начину и значају надзора над спровођењем ових планова (**мера 3.1.5.3.**), као и спровођење кампање за информисање грађана о механизмима ових планова (**мера 3.1.5.4.**).

За реализацију ових мера предвиђени су дужи рокови, па се израда модела очекује током 2014. године, а усвајање планова, едукација и кампање о њима током 2015. и 2016. године.

3.2. Јавне финансије

Друга област Стратегије која се односи на јавне финансије подељена је на три подобласти: јавни приходи, јавни расходи и јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса ЕУ.

3.2.1. Јавни приходи

Четири циља која треба да буду постигнута у овој области односе се на развијање Система е-порези и редовно ажурирање података (**циљ 3.2.1.1.**), успостављање правног и институционалног оквира за спровођење система јединственог идентификационог пореског броја (ЈИПБ) за физичка и правна лица (**циљ 3.2.1.2.**), идентификовање и отклањање свих недостатака у правном оквиру царинског система који погодују корупцији (**циљ 3.2.1.3.**) и успостављање ефикасне контроле примене царинских прописа (**циљ 3.2.1.4.**).

У оквиру четири циља формулисано је 18 мера, за чију је реализацију предвиђена 51 активност. Од 51 активности, испитано је поступање по 3 активности. Према оцени Агенције:

- Агенција није у могућности да оцени испуњеност две активности.
- Реализација је у току за једну активност.

Стратегија у овој области констатује да је успостављен нов систем е-порези, и да је на тај начин започет и нов систем рада Пореске управе. Систем треба да омогући транспарентнији рад Пореске управе, затим јачање капацитета и техничких услова. Потребне које Стратегија наводи односе се на едукацију запослених, спровођење кампање о постојању

³⁶ Биро за друштвена истраживања, *Извештај о спровођењу локалних планова за борбу против корупције, 2013. година*, стр. 6–7, доступно на <http://www.birodi.rs/izvestaj-o-sprovođenju-lokalnih-antikorupcijskih-planova-2013/>.

и функционисању овог система ради његовог унапређења и успостављање система за повезивање евиденције о особама са евиденцијама о имовини и приходима које се воде у Републици Србији, путем јединственог идентификационог пореског броја. Проблеми на које Стратегија указује у области царине односе се на недостатак правног оквира, техничке опремљености и стручних кадрова.

Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину, број електронских услуга је порастао од када је уведено да се годишња пријава пореза на доходак грађана и пријава акцизе подносе електронским путем. У области царине постигнут је напредак, али је царинске прописе потребно додатно ускладити с правним тековинама ЕУ, а припреме у области административних и оперативних капацитета су у току.³⁷

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.2.1.1. Систем е-порези у потпуности је развијен и подаци се редовно ажурирају

Акционим планом је за остварење **циља 3.2.1.1.** предвиђено јачање капацитета Пореске управе за ефикасно спровођење система е-порези (**мера 3.2.1.1.1.**), спровођење кампање ради информисаности грађана о постојању, функционисању и начину употребе система е-порези (**мера 3.2.1.1.2.**) и обезбеђивање редовног уношења и ажурирања података (**мера 3.2.1.1.3.**).

У оквиру **мере 3.2.1.1.3.** предвиђена је обавеза Пореске управе да трајно спроводи редовну контролу ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака. У извештају Пореске управе нема информација о томе да ли је започета реализација ове активности (**мера 3.2.1.1.3. Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности** Спроводи редовну контролу ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака).

Циљ 3.2.1.2. Успостављен правни и институционални оквир за спровођење система јединственог идентификационог пореског броја за физичка и правна лица

Акционим планом је за остварење **циља 3.2.1.2.** предвиђено усвајање закона којим се регулише систем јединственог идентификационог пореског броја (**мера 3.2.1.2.1.**), стручно усавршавање запослених о новим решењима закона до почетка његове примене (**мера 3.2.1.2.2.**), спровођење кампање за информисање грађана о ЈИПБ (**мера 3.2.1.2.3.**), допуне Закона којим се уређује спречавање сукоба интереса у јавној управи одредбама о начину употребе ЈИПБ (**мера 3.2.1.2.4.**), измене Закона о финансирању политичких активности, тако да се регулише начин употребе ЈИПБ у поступку пореске контроле даваоца финансијских и других услуга политичким субјектима (**мера 3.2.1.2.5.**) и едукацију о употреби ЈИПБ за проверу имовинских картица и даваоца услуга политичким субјектима (**мера 3.2.1.2.6.**).

У оквиру **мере 3.2.1.2.3.** предвиђена је обавеза Пореске управе да изради план и програм кампање за информисање грађана о ЈИПБ, али рок за израду није одређен, па се препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да обезбеди измене у Акционом плану, како би се прецизирао рок за реализацију ове активности.

³⁷ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, 16. октобар 2013, стр. 69, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

Циљ 3.2.1.3. Идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру царинског система који погодују корупцији

Акционим планом је за остварење **циља 3.2.1.3.** предвиђено доношење закона, којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба (**мера 3.2.1.3.1.**), доношење или измена подзаконских прописа, тако да буду у складу са законом којим се уређује царинска служба (**мера 3.2.1.3.2.**), измене правног оквира тако да се отклоне уочени недостаци који погодују корупцији (**мера 3.2.1.3.3.**), доношење и измена подзаконских прописа у складу са анализом и обезбеђивање њихове доследне примене (**мера 3.2.1.3.4.**), едукација запослених о новим одредбама прописа (**мера 3.2.1.3.5.**) и унапређење информационог система Управе царине (**мера 3.2.1.3.6.**).

У оквиру **мере 3.2.1.3.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове финансија да до 6. марта 2014. године изради нацрт закона којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба. Решењем директора Управе царина формирана је радна група за израду Нацрта закона о царинској служби, који је достављен Министарству финансија и привреде на даљи поступак и надлежност. Прибављена су мишљења о Нацрту закона, а предложени текст закона се усклађује с примедбама које су доставили Министарство правде и државне управе и Републички секретаријат за законодавство.³⁸ У следећем извештајном периоду о овој мери, односно активности извештај треба да поднесе министарство надлежно за послове финансија, као одговорни субјект (**мера 3.2.1.3.1. Реализација активности Израдити и доставити Влади Нацрт закона о царинској служби је у току**).

У оквиру **мере 3.2.1.3.6.** предвиђена је обавеза Управе царина да трајно унапреди систем размене информација са царинским службама других земаља. Према извештају Управе царина, у функцији је SEED пројекат за размену података са суседним царинским администрацијама, које нису чланице ЕУ. У току је реализација ЕУ пројекта Новокомјутеризованог транзитног система (НЦТС), који функционише у земљама које су потписнице Конвенције о заједничком транзиту (**мера 3.2.1.3.6. Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности Унапредити систем размене информација са царинским службама других земаља за извештајни период**).

Циљ 3.2.1.4. Успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа

Акционим планом је за остварење **циља 3.2.1.4.** предвиђено повећање активности ради повећања информисаности грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина (**мера 3.2.1.4.1.**), јачање капацитета Одељења за унутрашњу контролу (**мера 3.2.1.4.2.**) и увођење видео надзора у царинским испоставама и на граничним прелазима, са централизованим снимачем сигнала у Управи царина и са могућношћу Управе царина да приступа видео надзору на сваком објекту у реалном времену (**мера 3.2.1.4.3.**).

У оквиру **мере 3.2.1.4.1.** предвиђена је обавеза Управе царина да трајно настави са спровођењем програма и кампање, ради информисања грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина. Управа царина у свом извештају наводи да у претходном периоду није вршила повећање активности ради повећања информисаности грађана о начинима пријављивања корупције због недостатка средстава за вршење ових кампања.

³⁸ Министарство финансија, Управа царина, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром да су Акционим планом за ову активност као индикатори предвиђени индикатори за спровођење обука, немогуће је оценити њену испуњеност, с обзиром да она подразумева спровођење кампање. Зато се препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да обезбеди одговарајуће измене Акционог плана у овом делу, како би било могуће оценити испуњеност активности.

У оквиру **мере 3.2.1.4.3.** предвиђене су обавезе министарства надлежног за послове финансија и Управе царина усмерене на усвајање подзаконског прописа који би регулисао видео надзор Управе царина и њених подручних организационих јединица и поступање са прикупљеним подацима у складу са законском заштитом података о личности, на спровођење пилот пројекта инсталирања централизованог видео надзора у појединим царинским испоставама и граничним прелазима и инсталацију видео надзора у свим царинским испоставама и граничним прелазима, измену систематизације, запошљавање и обуку лица у складу са анализом и доношење годишњег плана са бројем контрола већим од броја контрола из 2012. године. Директор Управе царина је 5. јула 2013. године донео решење о формирању радне групе за видео надзор, у чијој је надлежности сачињавање елабората – пројектног задатка централизованог система видео надзора, као и сачињавање предлога за нормативно уређивање области видео надзора Управе царина. Управа царина наводи да након завршетка рада радне групе, а пре реализације пројекта, треба направити анализу могућности и потреба и извршити корекцију пројектованог система у складу са анализом. По потреби, а из разлога целисходности и власничке структуре објеката у којима Управа царина врши своју делатност (објекти у најму од физичких или правних лица), као и због разлога техничке природе, потребно је преформулисати концепт видео надзора – одустати од централизованог снимања.³⁹

3.2.2. Јавни расходи

Три циља у овој области односе се на унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава (**циљ 3.2.2.1.**), доследну примену Закона о јавним набавкама и успостављену евиденцију о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима (**циљ 3.2.2.2.**), као и на унапређење сарадње и координацију активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти (**циљ 3.2.2.3.**).

У оквиру три циља формулисано је 20 мера, за чију је реализацију предвиђено 46 активности. Од 46 активности, испитано је поступање по 12 активности. Према оцени Агенције:

- *Две активности су испуњене у складу са индикатором, а према подацима којима Агенција располаже, обе су реализоване у року, али не и на начин предвиђеним Акционим планом;*
- *Једна активност није испуњена у складу с индикатором;*
- *Агенција није у могућности да оцени испуњеност једне активности;*
- *Реализација је у току за осам активности.*

³⁹ Министарство финансија, Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2014.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.2.2.1 Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на изостајање контроле и одговорности при управљању јавним средствима и одсуство упознавања јавности са начином планирања и трошења буџетских средстава. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину наводи се да је Законом о буџетском систему, питање финансијског управљања и контроле недовољно регулисано и да није успостављен процес стратешког управљања за буџетске кориснике који би омогућио примену управљачке одговорности у целости.⁴⁰

Акционим планом је за остварење **циља 3.2.2.1.** предвиђено успостављање механизма за прелазак са линијског на програмско буџетирање на свим нивоима власти (**мера 3.2.2.1.1.**), јавно објављивање годишњег извештаја о раду буџетске инспекције који се подносе Народној скупштини (**мера 3.2.2.1.2.**), успостављање електронског система за праћење јавне потрошње из државног буџета од стране народних посланика (**мера 3.2.2.1.3.**), успостављање механизма за увођење ефикасне контроле сврсисходности и одговорности за трошење јавних средстава (**мера 3.2.2.1.4.**) и обезбеђење потпуне евиденције о имовини у јавној својини и њеним корисницима (**мера 3.2.2.1.5.**).

У оквиру **мере 3.2.2.1.5.** предвиђене су обавезе Републичке дирекције за имовину да до 6. септембра 2014. године изради и редовно ажурира потпуну евиденцију о имовини у јавној својини и њеним корисницима и да је објављује. Директор Републичке дирекције за имовину (Дирекција) је основао радну групу чији је задатак да спроведе наведене активности. Дирекција се обратила Републичком геодетском заводу, надлежном за упис права на непокретностима, са захтевом за доследном применом закона, односно да без одлагања по службеној дужности спроводи одговарајуће промене и врши упис права јавне својине Републике Србије на одређеним непокретностима. Дирекција је послала допис свим државним органима и организацијама, чији је оснивач Република Србија, којим је тражила да у року од 30 дана доставе ажуриране податке који су предмет посебних евиденција о стању и кретању непокретности које се налазе на коришћењу са стањем на дан 31.12.2013. године, као и да доставе друге доказе и чињенице на основу којих користе непокретности сагласно Закону и Уредби. Представници Дирекције учествују на стручним семинарима и панелима као предавачи на тему Евиденција средстава у јавној својини и положај корисника средстава у јавној својини, пружају стручна упутства и организују састанке у циљу спровођења Закона о јавној својини⁴¹ (**мера 3.2.2.1.5. Реализација активности Израдити и редовно ажурирати потпуне евиденције о имовини у јавној својини и њеним корисницима и њено објављивање је у току**).

Препорука одговорног субјекта: Дирекција у извештају наводи да је у циљу реализације ове активности потребно:

⁴⁰ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, 16. октобар 2013, стр. 74, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

⁴¹ Републичка дирекција за имовину Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

- прописати санкцију за неизмиривање обавезе носилаца права јавне својине и права коришћења средстава у јавној својини;
- донети уредбу о евиденцији непокретности у јавној својини у складу са одредбом члана 64. Закона о јавној својини;
- изградити нова софтверска решења е-регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини;
- изградити капацитете попуном упражњених радних места у Сектору за евиденцију и послове укњижбе;
- изменити Закон о јавној својини, како би се обезбедила транспарентност.

Такође, Дирекција указује да је у Акционом плану потребно изменити рок за извршење ове активности, с обзиром да је законски рок за успостављање јавне својине три године од дана ступања на снагу закона, односно 6. октобар 2014. године. Како се ради о процесу који је у току, утврђени рок од 12 месеци у Акционом плану је недовољан за остварење мере и активности, па га треба продужити најраније до 31. марта 2015. године, када ће се, уколико се реализује предлог Дирекције, стећи законски услови за остварење овог циља.

У оквиру **мере 3.2.2.1.5.** предвиђена је и обавеза Републичке дирекције за имовину да до 6. септембра 2014. године преиспита конверзије права коришћења на неизграђеном и изграђеном земљишту у државној својини и прелазак у право јавне својине у корист Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Препорука одговорног субјекта: Дирекција наводи да ова активност није реализована, као и да је треба преиспитати и променити (имајући у виду велики број извршених конверзија које се спроводе четири године) тако да се преиспитивање конверзија ограничи на период од ступања на снагу Акционог плана и да се преиспита само одређени број извршених конверзија по принципу случајног узорка.⁴²

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује одговорном субјекту да се с предлозима у оквиру **мере 3.2.2.1.5.** обрати министарству надлежном за послове правосуђа, како би се обезбедило испуњење препорука и евентуалне одговарајуће измене Акционог плана.

Циљ 3.2.2.2. Доследна примена Закона о јавним набавкама и успостављање евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима и Циљ 3.2.2.3. Унапређење сарадње и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на одсуство адекватног санкционисања злоупотреба у јавним набавкама и сарадње између надлежних институција.

Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину, у области јавних набавки је остварен напредак. Новим Законом о јавним набавкама извршено је даље усаглашавање законодавства са правним тековинама ЕУ и унапређени су поступци јавних набавки, али су капацитети у овој области, а посебно капацитети Управе за јавне набавке (УЈН) и даље недовољни, а потребно је обезбедити и делотворну координацију главних заинтересованих страна. У извештају се констатује да се поправља институционална сарадња у области јавних набавки, укључујући ревизорске и правосудне институције, и то првенствено

⁴² *Ibid.*

између УЈН, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Државне ревизорске институције, али да је још треба ојачати. У целини посматрано, органи надлежни за поступке јавних набавки не предузимају довољно често одговарајуће мере у случајевима када је утврђена злоупотреба јавних средстава. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки активно прати начин спровођења њених одлука и наставља да гради административне капацитете и капацитете за спровођење прописа. Број пристиглих случајева у Републичку комисију порастао је за 23% у 2012. години, а број решених случајева је порастао за 31%. Републичка комисија још треба да ради на јачању кредибилитета и на постизању солидних резултата у пракси тако што ће обезбедити да се њене одлуке спроводе.⁴³

Акционим планом је за остварење **циља 3.2.2.2.** предвиђено ажурирање Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији полазећи од актуелних промена регулаторног и институционалног оквира (**мера 3.2.2.2.1.**), дефинисање критеријума и метода за утврђивање сврсисходности јавних набавки и одговорности уколико се утврди несврсисходност (**мера 3.2.2.2.2.**), припрема модела интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама (**мере 3.2.2.2.3.**), припрема модела за доношење интерних аката наручилаца (**мере 3.2.2.2.4.**), успостављање евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у извештајима контролних и регулаторних тела (**мера 3.2.2.2.5.**), уређење поступка евидентирања и извештавања о извршењу уговорних обавеза понуђача (**мера 3.2.2.2.6.**), повећање транспарентности поступака јавних набавки (**мера 3.2.2.2.7.**), увођење електронских набавки и електронских лицитација како би се смањио утицај „људског фактора“ (**мера 3.2.2.2.8.**), јачање капацитета регулаторних и контролних тела у области јавних набавки, а посебно УЈН имајући у виду нове надлежности утврђене Законом о јавним набавкама (**мера 3.2.2.2.9.**) и спровођење коначних одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки у свим случајевима (**мере 3.2.2.2.10.**).

У оквиру **мере 3.2.2.2.2.** предвиђена је обавеза Управе за јавне набавке да до 6. марта 2014. године донесе подзаконске прописе којима се успостављају јасни критеријуми и методе за процену сврсисходности. Управа за јавне набавке је 5. децембра 2013. године донела Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца.⁴⁴ Активност није реализована на начин како је то предвиђено Акционим планом у форми посебног подзаконског акта, већ тако да буде у складу са другим прописима у оквиру надлежности и овлашћења прописаних Законом⁴⁵ (**мера 3.2.2.2.2. Активност Доношење подзаконских прописа којима се успостављају јасни критеријуми и методе за процену сврсисходности је испуњена у складу са индикатором**). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована у року, али не и начин предвиђен Акционим планом.**

У оквиру **мере 3.2.2.2.3.** предвиђена је обавеза Управе за јавне набавке да до 6. марта 2014. године припреми и усвоји модел интерног плана за спречавање корупције у јавним

⁴³ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, 16. октобар 2013, стр. 28, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

⁴⁴ *Сл. гласник РС*, бр. 106/13.

⁴⁵ Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, децембар 2013.

набавкама који ће наручиоци користити приликом израде својих интерних планова. У извештају Управе за јавне набавке наводи се да је припремљен нацрт Плана за борбу против корупције у јавним набавкама који ће бити основа за израду модела интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама⁴⁶ (**мера 3.2.2.2.3. Реализација активности Припремити и усвојити модел је у току**).

У оквиру **мере 3.2.2.2.4.** предвиђена је обавеза Управе за јавне набавке да до 6. марта 2014. године припреми и усвоји модел за доношење интерних аката наручилаца којим ће се прецизно уредити поступак јавне набавке, укључујући евидентирање сваке предузете радње и утврђивање личне одговорности за исправност поступања. Управа за јавне набавке је 5. децембра 2013. године донела Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца.⁴⁷ Овај акт је основа за израду модела интерног плана за доношење интерних аката наручилаца којим ће се прецизно уредити поступак јавне набавке⁴⁸ (**мера 3.2.2.2.4. Реализација активности Припремити и усвојити модел је у току**).

У оквиру **мере 3.2.2.2.6.** предвиђена је обавеза Управе за јавне набавке да до 6. марта 2014. године изради и усвоји подзаконски пропис којим се уређује поступак евидентирања и извршавања уговорних обавеза с јасним задужењем ко ће предузети прописане мере у случају неизвршења уговора од стране понуђача. Према извештају УЈН, ова активност није реализована на начин како је то предвиђено Акционим планом у форми посебног подзаконског акта, већ тако да буде у складу са другим прописима у оквиру надлежности и овлашћења прописаних Законом, кроз доношење Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама⁴⁹ који је усвојен 29. марта 2013. године⁵⁰ (**мера 3.2.2.2.6. Активност Израдити и усвојити подзаконски пропис којим се уређује поступак евидентирања и извршавања уговорних обавеза и јасним задужењем ко ће преузети прописане мере у случају неизвршења уговора од стране понуђача је испуњена у складу са индикатором**). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована у року, али не и на начин предвиђеним Акционим планом.**

У оквиру **мере 3.2.2.2.7.** предвиђена је обавеза УЈН да до 6. септембра 2015. године унапреди Портал јавних набавки тако да су планови набавки и други релевантни акти и информације о јавним набавкама постали доступни јавности. У припреми је софтверска апликација, путем које ће наручиоци достављати УЈН своје планове набавки⁵¹ (**мера 3.2.2.2.7. Реализација активности Унапредити Портал јавних набавки тако да су планови набавки и други релевантни акти и информације о јавним набавкама постали доступни јавности је у току**).

У оквиру **мере 3.2.2.2.10.** предвиђена је обавеза Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки да трајно прати спровођење својих одлука. Комисија је током

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 106/13.

⁴⁸ Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, децембар 2013.

⁴⁹ *Сл. гласник РС*, бр. 29/13.

⁵⁰ Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, децембар 2013.

⁵¹ *Ibid.*

последњег квартала 2013. године, изменом акта о систематизацији, формирала организациону јединицу за обављање послова праћења спровођења одлука и попунила радна места у тој организационој јединици. Комисија је тражила 196 извештаја о поступању наручилаца по њеним одлукама у периоду од 1. јула до 30. септембра 2013. године. Достављен је 161 извештај, 3 извештаја нису достављена у остављеном року, за 2 још увек тече рок за достављање, а 17 наручилаца је доставило извештаје на сопствену иницијативу. Комисија је 26. децембра 2013. године одржала седницу на којој је разматрано 230 извештаја прибављених у ранијем периоду од којих су се 203 односила на одлуке Комисије и поводом којих је утврђено да су наручиоци поступали у складу са налозима из одлука Комисије. Комисија ће и у наредном периоду попуњавати радна места у групи за праћење спровођења одлука, контролу над спровођењем одлука код наручилаца и спречавање злоупотреба захтева за заштиту права⁵² (**мера 3.2.2.2.10. Реализација активности Праћење спровођења одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки је у току**).

Акционим планом је за остварење **циља 3.2.2.3.** предвиђено унапређивање сарадње и координације активности на сузбијању корупције између релевантних институција у области јавних финансија (**мера 3.2.2.3.1.**), обука припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага код кривичних дела, као и обука судија ради ефикаснијих судских поступака у случајевима утврђивања кривичне одговорности из области јавних набавки и обука прекршајних судија ради ефикаснијег вођења поступака за прекршаје из Закона о јавним набавкама (**мера 3.2.2.3.2.**), успостављање евиденције о поступању прекршајних судова, тужилаштва и судова опште надлежности на неправилности утврђене у извештајима ДРИ и Управе за јавне набавке (**мера 3.2.2.3.4.**)⁵³ и успостављање ефикасне сарадње ОЦД и регулаторних, контролних и репресивних органа на превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама (**мера 3.2.2.3.5.**)⁵⁴.

У оквиру **мере 3.2.2.3.2.** предвиђена је обавеза Правосудне академије да до 6. марта 2014. године изради план и програм обуке припадника полиције и јавног тужилаштва у вези са јавним набавкама, ради вођења делотворнијих истрага код кривичних дела, обуке судија ради ефикаснијих судских поступака у случајевима утврђивања кривичне одговорности из области јавних набавки и обуке прекршајних судија, ради ефикаснијег вођења поступака за прекршаје из Закона о јавним набавкама, као и приручнике са упутствима. Правосудна академија је у свом извештају навела да су предузете активности за реализацију ове мере кроз учешће на два састанка фокус групе на тему јавних финансија, а у организацији Министарства правде и државне управе, као и кроз контактирање представника судова, тужилаштва и прекршајних судова ради формирања радних група за израду плана и програма обуке. Чланови радних група су предложени, а радне групе су формиране крајем

⁵² Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

⁵³ На овом месту је дошло до грешке у нумерисању у Акционом плану, па би ова мера требало да носи број 3.2.2.3.3.

⁵⁴ На овом месту је дошло до грешке у нумерисању у Акционом плану, па би ова мера требало да носи број 3.2.2.3.4.

децембра⁵⁵ (**мера 3.2.2.3.2. Реализација активности Направити план и програм обуке запослених и приручнике са упутствима је у току**).

У оквиру **мере 3.2.2.3.4.** предвиђена је обавеза Правосудне академије да до 6. децембра 2014. године спроведе едукацију запослених у ДРИ и УЈН о појавним обележјима коруптивних кривичних дела. Правосудна академија и овде наводи да су предузете активности за реализацију ове мере кроз учешће на два састанка фокус групе на тему јавних финансија, а у организацији Министарства правде и државне управе и кроз контактирање представника судова, тужилаштва и прекршајних судова ради формирања радних група за израду плана и програма обуке. Чланови радних група су предложени, а радне групе су формиране крајем децембра⁵⁶ (**мера 3.2.2.3.4. Реализација активности Спровести едукацију запослених у ДРИ и Управи за јавне набавке о обележјима и појавним обележјима коруптивних кривичних дела је у току**).

У оквиру исте мере, предвиђена је и обавеза ДРИ и УЈН да подносе прекршајне пријаве и достављају своје налазе надлежном тужилаштву. ДРИ у извештају наводи да континуирано подноси захтеве за покретање прекршајних поступака и кривичне пријаве против одговорних лица у субјектима ревизије за које постоји сумња да су извршили прекршај или кривично дело⁵⁷ (**мера 3.2.2.3.4. Агенција није у могућности да оцени испуњеност активност ДРИ подноси прекршајне пријаве и доставља своје налазе надлежном тужилаштву**). УЈН у извештају наводи да ова активност није извршена јер рок за извршење још увек тече⁵⁸ (**мера 3.2.2.3.4. Активност УЈН подноси прекршајне пријаве и доставља своје налазе надлежном тужилаштву није испуњена у складу с индикатором**).

Мишљење и препорука Агенције: Агенција на овом месту упућује на своју методологију за оцену испуњености препорука, према којој се за активности за које је као рок одређена временска одредница трајно, сем у одређеним случајевима, важи претпоставка да доспевају сваке године. У супротном, ове активности се не би могле оцењивати као испуњене, већ би Агенција увек морала да констатује да је реализација у току. С друге стране, индикатор за оцену испуњености ове активности је „број пријава“ који ни ДРИ ни УЈН нису Агенцији доставили као доказ за реализацију активности. Зато се одговорним субјектима препоручује да у наредном извештајном периоду Агенцији достављају информације о броју поднетих пријава, како би Агенција могла да оцени испуњеност активности. Уз то, препоручљиво је достављање информација и о достављању налаза надлежном тужилаштву и осталих потребних информација како би Агенција могла да да мишљење да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

У оквиру **мере 3.2.2.3.5.** предвиђена је обавеза Правосудне академије да до 6. марта 2014. године у сарадњи с УЈН изради план и програм обуке и приручник о превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама. Правосудна академија је поводом ове активности на исти начин известила као и за **мере 3.2.2.3.2. и 3.2.2.3.4.**⁵⁹ (**мера 3.2.2.3.5. Реализација**

⁵⁵ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Државна ревизорска институција, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

⁵⁸ Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, децембар 2013.

⁵⁹ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

активности *Направити план и програм обуке и приручник о превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама је у току).*

3.2.3. Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса ЕУ

У овој области предвиђена су три циља која се односе на успостављање и развијање система јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти (**циљ 3.2.3.1.**), измену правног оквира ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (*INTOSAI*) и спроведене ревизије сврсисходности (**циљ 3.2.3.2.**) и успостављање и развијање система превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација (**циљ 3.2.3.3.**).

У оквиру три циља формулисано је 12 мера, за чију је реализацију предвиђено 29 активности. Од 29 активности, испитано је поступање по 6 активности. Према оцени Агенције:

- *Једна активност је испуњена у складу са индикатором, и према информацијама којима Агенција располаже, у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом;*
- *Агенција није у могућности да оцени испуњеност једне активности.*
- *Реализација је у току за четири активности.*

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.2.3.1. Успостављен и развијен систем јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти

Потребе на које Стратегија у овој области указује односе се на обезбеђивање функционалне и оперативне независности и обавезности примене система јавне интерне финансијске контроле. Проблеми на које указује односе се на недоследну примену постојеће регулативе, неодговарајући правни оквир, углавном код подзаконских аката, непопуњеност радних места за интерне ревизоре, недостатак високообразовног кадра, ниске зараде, као и чињеницу да се финансијско управљање и контрола не сагледавају с аспекта економичности, ефикасности и сврсисходности.

Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину, разумевање финансијског управљања и контроле је и даље фокусирано на законитост и правилност финансијских трансакција. Управљачка одговорност ће у релевантним подзаконским актима за спровођење морати да буде подробније објашњена. Још увек није успостављен кохерентан процес стратешког управљања за буџетске кориснике који би омогућио примену управљачке одговорности у целости. Потребно је спровести додатне активности на подизању свести код виших руководилаца у јавном сектору, како би боље разумели своју специфичну улогу и одговорност у успостављању финансијског управљања и контроле, као и улогу интерног ревизора у њиховој организацији. Пошто се тренутна стратегија ЈИФК окончава 2013. године, потребно је припремити нову стратегију и акциони план. Потребно је регулисати улогу централне буџетске инспекције тако да она буде

компатибилна са ЈИФК. Известан напредак постигнут је у области финансијске контроле. Потребан је знатан додатни напор да би се развило финансијско управљање и контрола у јавном сектору на основу концепта управљачке одговорности и како би се у потпуности развио капацитет за екстерну ревизију. Укупно гледано, остварен је скроман напредак у припремама у овој области.⁶⁰

Акционим планом је за остварење **циља 3.2.3.1.** предвиђено законско уређење положаја интерних ревизора, обезбеђење функционалне и оперативне независности интерне ревизије и дефинисање принципа финансијског управљања и контроле, као и функције и послова ЦЈХ (**мера 3.2.3.1.1.**), примена прописа у области јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору (**мера 3.2.3.1.2.**), јачање капацитета корисника јавних средстава који су успоставили сопствену интерну ревизију (**мера 3.2.3.1.3.**) и јачање капацитета ЦЈХ (**мера 3.2.3.1.4.**), израда електронске евиденције о обвезницима увођења система јавне интерне финансијске контроле на свим нивоима (**мера 3.2.3.1.5.**), повећан број оспособљених интерних ревизора (**мера 3.2.3.1.6.**) и повећање броја обучених руководиоца и запослених у јавном сектору о суштини и значају система финансијског управљања и контроле (**мера 3.2.3.1.7.**).

У оквиру **мере 3.2.3.1.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове финансија да до 6. марта 2014. године изради анализу усклађености постојећих прописа с ЕУ стандардима, упоредним решењима и најбољом праксом. Министар финансија је формирао радну групу за разматрање и расправу нацрта стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору, која ће израдити и ову анализу⁶¹ (**мера 3.2.3.1.1. Реализација активности** Израдити анализу усклађености постојећих прописа са ЕУ стандардима, упоредним решењима и најбоље праксе **је у току**).

У оквиру **мере 3.2.3.1.2.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове финансија да на годишњем нивоу саставља извештај о томе да ли и који корисници јавних средстава доследно врше своје обавезе доношења планова за спровођење и развој система за финансијско управљање и контролу, одређивања руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу, усвајања интерних аката и процедура везаних за финансијску унутрашњу контролу, као и достављања годишњег извештаја Централној јединици за хармонизацију. Према извештају Министарства финансија, до сада су израђена и прихваћена од стране Владе четири извештаја и објављена су на сајту Министарства финансија, израђени су и модели упитника за годишњи извештај и објављени на сајту овог министарства⁶² (**мера 3.2.3.1.2. Реализација активности** Састављање годишњег извештаја о томе да ли и који корисници јавних средстава доследно врше своје обавезе доношења планова за спровођење и развој система за финансијско управљање и контролу, одређивања руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу, усвајања интерних аката и процедура везане за финансијску унутрашњу контролу, као и достављања годишњег извештаја Централној јединици за хармонизацију **је у току**).

⁶⁰ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, 16. октобар 2013, стр. 72, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

⁶¹ Министарство финансија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

⁶² *Ibid.*

У оквиру **мере 3.2.3.1.4.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове финансија да до 6. септембра 2014. године изради анализу потреба за ојачавање капацитета Централне јединице за хармонизацију. Ову анализу ће, према извештају Министарства финансија, израдити радна група основана за разматрање и расправу нацрта стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору⁶³ (**мера 3.2.3.1.4. Реализација активности** Израдити анализу потреба је у току).

У оквиру **мере 3.2.3.1.5.** предвиђена је обавеза ЦЈХ да трајно организује и спроводи обуке о финансијском управљању и контроли. Министарство финансија у извештају наводи да је у октобру 2013. године одржана петодневна обука у области финансијске унутрашње контроле за 121 руководиоца и запослене из 61 корисника јавних средстава.⁶⁴ Ипак, индикатори за спроведену активност обуке обухватају податак да је план обуке извршен по години важења Стратегије, извештај о реализацији плана обуке, програме и спискове учесника обуке и извештај о евалуацији обука. Министарство финансија није доставило ову документацију уз извештај (**мера 3.2.3.1.5. Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности** Организовати и спроводити обуке о ФУК).

У оквиру **мере 3.2.3.1.6.** предвиђена је обавеза ЦЈХ да трајно организује обуке за интерне ревизоре и сертификацију. Министарство финансија је у свом извештају навело да су у октобру и новембру 2013. године одржане седмодневне обуке за 80 учесника из 51 корисника јавних средстава и да је одржан испит за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Ипак, као и у случају претходне мере, Министарство финансија није уз извештај доставило и документацију која је Акционим планом предвиђена као индикатор обуке (**мера 3.2.3.1.6. Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности** Организовати обуке за интерне ревизоре и сертификацију).

Циљ 3.2.3.2. Измењени правни оквир ради обезбеђења потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI) и спроведене ревизије сврсисходности

У области екстерне ревизије потребно је изменити Закон о Државној ревизорској институцији у смислу успостављања потпуне финансијске и оперативне независности ДРИ, у складу са међународним стандардима. Ова институција је још увек у фази институционалне изградње и потребан је развој капацитета за вршење ревизије сврсисходности трошења средстава. Рад на ревизији пословања је тек недавно започет. Закон о ДРИ је, опште посматрано, у складу са стандардима INTOSAI, али је потребно додатно га ојачати за потпуну оперативну и финансијску независност ДРИ. Закон даје ДРИ посебну одговорност за подношење прекршајних пријава надлежним органима, што ангажује део ограничених ресурса ДРИ који би се уместо тога могли употребити за додатни ревизорски рад.⁶⁵

Акционим планом су за остварење **циља 3.2.3.2.** предвиђене измене Закона о државној ревизорској институцији којим ће се обезбедити потпуна финансијска и оперативна независност (**мера 3.2.3.2.1.**) и јачање капацитета ДРИ и унапређење њених услова рада,

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, 16. октобар 2013, стр. 72, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

кроз повећање броја запослених и трајно решавање проблема с просторијама за рад (**мера 3.2.3.2.2.**). За реализацију активности из ових мера предвиђени су дужи рокови, па се први резултати очекују средином 2014. године. Одговорни субјекти у извештајима нису навели да ли су започете радње на реализацији ових мера.

Циљ 3.2.3.3. Успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова Европске уније и фондова других међународних институција и организација

Ради примене принципа интерне контроле и ревизије на фондове Европске уније основана је Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније. У току су састанци у вези с оснивањем Канцеларије за сузбијање неправилности и превара која је одговорна за успостављање координације у борби против превара између свих релевантних државних органа на националном нивоу и између Републике Србије и Европске комисије. У области заштите финансијских интереса ЕУ није дошло до помака. Србија и даље треба да одлучи где да успостави контакт место за сарадњу са Европском комисијом.⁶⁶

Акционим планом је за остварење **циља 3.2.3.3.** предвиђено унапређење нормативног оквира којим се уређују наведени системи (**мера 3.2.3.3.1.**), спровођење кампања ради подизања свести о потреби савесног управљања фондовима (**мера 3.2.3.3.2.**), као и успостављање организационе јединице за сузбијање неправилности и превара у оквиру МУП (**мера 3.2.3.3.3.**).

У оквиру **мере 3.2.3.3.1.** предвиђена је обавеза Владе да до 6. марта 2014. године измени Уредбу о децентрализованом управљању средствима развојне помоћи ЕУ у оквиру ИПА. Влада је донела Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године и Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIБ Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми Прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године,⁶⁷ којима је успостављен систем децентрализованог управљања средствима ИПА. Влада је 20. децембра 2013. године донела Уредбу о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмената претприступне помоћи (ИПА),⁶⁸ којом је уређено питање контроле трошења наведених средстава⁶⁹ (**мера 3.2.3.3.1. Реализација активност** Доношење измена Уредбе о децентрализованом управљању средствима развојне помоћи ЕУ у оквиру ИПА је у току).

3.3. Приватизација и јавно-приватно партнерство

Трећа област Стратегије посвећена је приватизацији и јавно-приватном партнерству. Три циља која треба да буду постигнута у овој области односе се на измене правног оквира

⁶⁶ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, 16. октобар 2013, стр. 72, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

⁶⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 92/13.

⁶⁸ *Сл. гласник РС*, бр. 113/13.

⁶⁹ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима се уређује поступак и контрола приватизације, реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом (**циљ 3.3.1.**), на успостављање система ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја (**циљ 3.3.2.**) и на уклањање ризика од корупције у области јавно-приватних партнерстава и концесија и његову доследну примену (**циљ 3.3.3.**).

У оквиру ова три циља формулисано је 15 мера, за чију је реализацију предвиђено 29 активности. Од 29 активности, испитано је поступање по две активности. Према оцени Агенције:

- *Једна активност није испуњена у складу с индикатором;*
- *Реализација је у току за једну активност.*

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.3.1. Измењен правни оквир тако да се отклоне ризици на корупцију у прописима којима се уређује поступак и контрола приватизације, реорганизације и стечаја предузећа са државним и друштвеним капиталом и Циљ 3.3.2. Успостављање система ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја

Проблеми на које Стратегија у овој области указује, а које је навео и извештај Савета за борбу против корупције из септембра 2012. године, односе се на то да су услед непрецизности низа приватизационих прописа, као и због нетранспарентности у овој области омогућене бројне незаконитости; тако, на пример, не постоје одредбе које прописују економску суштину реструктурирања, нити било какве принципе око одлучивања о методу приватизације, питање садржине приватизационог уговора, критеријуме за избор руководиоца у Агенцији за приватизацију, итд; да је у пракси уочено да пре приватизације нису сачињавани финансијски извештаји, у складу са Законом о рачуноводству и ревизији⁷⁰ и Међународним рачуноводственим стандардима; да су се имовина и обавезе потцењивали или се импозантна имовина изузимала да би се умањила процена вредности фирме која се затим продавала по цени која је знатно испод њене реалне вредности; да код многих приватизационих уговора постоји нарушавање еквиваленције давања, што је омогућено и неадекватном контролом, како у погледу извршења уговора, тако и у односу на вршење овлашћења директора Агенције за приватизацију; да, иако су поједине нејасноће и непрецизности у Закону о приватизацији⁷¹ отклањане кроз уредбе и интерне акте Агенције за приватизацију, то ипак није било довољно да се обезбеди потпуна транспарентност и правна сигурност свих учесника у поступку приватизације; да проблеми постоје код поступака реструктурирања предузећа са државним и друштвеним капиталом, управљања укупним акцијским капиталом преосталим у процесу својинске трансформације, у поступку стечаја код привредних друштава која послују са друштвеним капиталом или која су била продата, па је уговор с купцима раскинут, надзору над пословањем предузећа код којих је уговор о продаји раскинут путем постављења привремених заступника капитала, код којих

⁷⁰ *Сл. гласник РС*, бр. 46/06, 111/09 и 99/11 – др. Закон).

⁷¹ *Сл. гласник РС*, бр. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 123/07 – др. закон, 30/10 – др. закон, 93/12 и 119/12.

Агенција за приватизацију такође има значајну улогу, па се оцењује да већина ових процеса није прецизно регулисана законом или је регулисана на штету државе; да се, на пример, постављање привремених заступника капитала врши искључиво на основу интерних критеријума које одређује сама Агенција за приватизацију; да је део Закона о стечају,⁷² који се тиче плана реорганизације, недовољно прецизан, посебно у погледу начина формирања класа поверилаца, вештачења вредности имовине, а нарочито у погледу вештачења вредности имовинских целина које се састоје од имовине са и без терета; да у поступку спровођења стечаја, на пример, стечајни управник нема законску обавезу (већ само могућност) да анализира пословање стечајног дужника пре покретања стечаја, да утврди разлоге који су довели до стечаја и да о томе обавести повериоце подношењем детаљног извештаја; као и да Закон о стечају прописује случајан избор стечајног управника, а стечајни судија, изузетно има могућности и да директно именује управника, али се ова одредба углавном не поштује, а изузетак постаје правило без образложене одлуке.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину поступци приватизације се наводе као једна од области у којима су независан надзор и капацитети за рано откривање неправилности и сукоба интереса недовољно развијени.⁷³

Акционим планом је за остварење **циља 3.3.1.** предвиђено спровођење анализе одредаба прописа којим се регулишу поступци приватизације, реорганизације и стечаја, с аспекта ризика на корупцију (**мера 3.3.1.1.**), измене Закона о приватизацији, а евентуално и других закона ако је неопходно, у складу с анализом тако да се отклоне недостаци који омогућавају корупцију у поступцима приватизације, реорганизације и стечаја (**мера 3.3.1.2.**), измене Закона о стечају и Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника, тако да се, у складу с анализом, отклоне недостаци који омогућавају корупцију (**мера 3.3.1.3.**), усклађивање подзаконских прописа с изменама закона (**мера 3.3.1.4.**), стручно усавршавање запослених о новим решењима прописа до почетка његове примене (**мера 3.3.1.5.**) и спровођење кампање за информисање грађана о поступку (**мера 3.3.1.6.**).

У оквиру **мере 3.3.1.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове финансија и привреде да до 6. марта 2014. године спроведе анализу прописа којим се регулишу поступци приватизације, реорганизације и стечаја на основу методологије Агенције. Приликом анализе министарство треба да консултује Републичко јавно тужилаштво, Врховни касациони суд, Агенцију за приватизацију, Агенцију за борбу против корупције, Савет за борбу против корупције, Министарство унутрашњих послова, министарство надлежно за послове правосуђа и организације цивилног друштва које се баве овим темама. Министарство финансија у свом извештају није доставило податке о овој активности, док је Министарство привреде навело да су Нацрт закона о приватизацији и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају након спровођења јавне расправе и прибављених мишљења надлежних органа упућени Влади која је 30. децембра 2013. усвојила наведене нацрте и упутила предлоге закона у скупштинску процедуру.⁷⁴

⁷² *Сл. гласник РС*, бр. 104/09, 99/11 – др. закон и 71/12 – УС.

⁷³ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, 16. октобар 2013, стр. 51, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

⁷⁴ Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

На овом месту је важно нагласити да одговорни субјект није ни могао да спроведе анализу поменутих прописа на основу методологије Агенције, која још увек није званично усвојена, а обавеза њене примене од стране предлагача прописа ће уследити тек након измена Закона о Агенцији из **мере 4.1.1.** Ипак, одговорни субјект је пре него што је израдио предлоге нацрта требало да, у складу са напоменом из Акционог плана, изради анализу уз консултацију горе наведених субјеката, уместо што је нацрте доставио Влади чиме је заправо започео реализацију следеће две мере (**мера 3.3.1.2.** и **3.3.1.3.**) које предвиђају измене ових прописа. С обзиром да и ове мере предвиђају да је измене неопходно израдити у складу с анализом, одговорни субјект неће бити у могућности да их реализује у складу с Акционим планом, без израде анализе. Такође, треба нагласити да је Акционим планом као одговорни субјект за активности из ове две мере предвиђено министарство надлежно за послове финансија, а не министарство надлежно за послове привреде, које је израдило нацрте ових закона.

С друге стране, Агенција за борбу против корупције није консултована за потребе анализе и нема сазнања о томе да ли је припреми Нацрта закона о изменама и допунама Закона о стечају и Нацрта закона о приватизацији претходила анализа. Агенција је у својим мишљењима на нацрте ових закона указала да њима нису обухваћене све потребне измене наведене у Стратегији и Акционом плану, као и да оба нацрта садрже ризике корупције који се односе на: препуштање министарству да одређена питања ближе уреди подзаконским актима, иако би та питања требало уредити законским одредбама; употребу недовољно прецизних формулација; постојање правних празнина; употребу појмова који нису дефинисани нацртом закона; погрешно упућивање и неусаглашеност појединих одредаба.

Већина сугестија и примедби које је Агенција дала на нацрте ових закона су усвојене, а предлозима закона је обухваћена и већина измена које су наведене у Стратегији и Акционом плану. Ипак, у оба предлога закона и даље постоје извесни недостаци. Конкретно, Агенција сматра да у Предлогу закона о приватизацији није довољно јасно уређено како ће Агенција за приватизацију поступати у одређеним ситуацијама, а није ни довољно јасно под којим условима ће Влада, надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе донети одлуку о приватизацији субјекта који обавља делатност од општег интереса. У погледу Предлога закона о изменама и допунама Закона о стечају, Агенција истиче да је потребно прецизирати и допунити одредбе које се односе на трајање мандата органа Коморе и надзор над радом стечајних управника који врши Комора. Такође, према Предлогу закона, министар ће прописати ближе услове и начин избора стечајног управника методом случајног одабира и садржину годишњег финансијског извештаја о пословању стечајних дужника, односно о стечајној маси, који је стечајни управник дужан да подноси Комори, иако би ова питања, према мишљењу Агенције, требало уредити законским одредбама. Уколико се у предложеним законима усвоје извесна побољшања, она ће представљати значајан и видљив напредак у погледу отклањања ризика корупције у прописима којима се уређују приватизација и стечај.⁷⁵

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром да је активностима одговорних субјеката већ започела реализација **мере 3.3.1.2** и **3.3.1.3**, а да за реализацију **мере 3.3.1.1.** још увек није истекао рок, као и да Агенцији нису достављени подаци у вези с њом, Агенција у случају

⁷⁵ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана.*

ове две мере не даје оцену испуњености, већ, с обзиром да су поменути закони ушли у скупштинску процедуру, препоручује Народној скупштини да обезбеди:

- да се у предлоге Закона о приватизацији и Закона о изменама и допунама Закона о стечају унесу примедбе из мишљења Агенције које су производ анализе ризика за корупцију у овим прописима;
- да се у вези са садржином ових предлога консултују субјекти из напомене из **мере 3.3.1.1;**
- да се у ове предлоге унесу инструкције из напомене уз **меру 3.3.1.2. и мере 3.3.1.3.**

Према оцени Агенције, једино је на тај начин могуће превазићи овај проблем и обезбедити да се **мере 3.3.1.1, 3.3.1.2. и 3.3.1.3.** реализују у складу с Акционим планом, што ће допринети остварењу **циља 3.3.1.** из Стратегије.

За остварење **циља 3.3.2.** Акционим планом је предвиђено успостављање система сталне и обавезне координације између Агенције за приватизацију и одговарајућих државних органа и тела у циљу успостављања проактивног приступа у спречавању ризика на корупцију у овој области (**мера 3.3.2.1.**), креирање и спровођење програма узајамног стручног усавршавања органа који учествују у поступку приватизације и органа задужених за превенцију и кривично гоњење случајева корупције (**мера 3.3.2.2.**) и анализа овлашћења министарства надлежног за послове финансија да контролише сврсисходност рада Агенције за приватизацију (**мера 3.3.2.3.**).

У оквиру **мере 3.3.2.1.** предвиђена је обавеза Агенције за приватизацију да до 6. децембра 2013. године организује потписивање меморандума о сарадњи с Министарством унутрашњих послова, Републичким јавним тужилаштвом, Врховним касационим судом, Агенцијом за борбу против корупције и Саветом за борбу против корупције, као и да на полугодишњем нивоу у односу на потписивање меморандума организује састанке на којима учествују потписнице меморандума.

Према извештају Агенције за приватизацију, 6. децембра 2013. године је одржан први редовни састанак представника страна потписница Меморандума о сарадњи. Текст меморандума је усаглашен и у току је процедура потписивања. Меморандумом о сарадњи је предвиђено да се на редовним састанцима страна потписница разматрају најзначајнија питања међусобне координације, а пре свега: (1) примена и контрола спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја; (2) међусобно обавештавање о до сада предузетим мерама и саветовање о превазилажењу свих евентуалних препрека у реализацији стратешког циља; (3) предлагање модела и метода за превентивно координирано деловање у циљу превазилажења свих евентуалних ризика од корупције, као што су обуке, предавања, размена информација и слично; (4) реализација других активности прописаних Акционим планом, а посебно дефинисање приручника примера добре праксе и начина поступања, у овој области, као механизма за превентивно деловање; и (5) разматрање свих других питања од значаја за реализацију постављеног стратешког циља. Меморандумом је такође предвиђено да ће на састанцима, уколико је потребно, бити формулисане конкретне препоруке и/или задаци страна потписница, у виду закључака, за период до следећег полугодишњег састанка, који ће бити објављени на интернет страни сваке од страна потписница, а чије ће испуњење бити једна од тема

наредног полугодишњег састанка. Према извештају, меморандум није потписан у предвиђеном року због процедуре усаглашавања текста између страна потписница (**мера 3.3.2.1. Активност** *Потписати меморандум о сарадњи МУП, РЈТ, ВКС, Агенцијом и Саветом није испуњена у складу с индикатором*).

На састанку одржаном 6. децембра, коме је присуствовао и представник Агенције за борбу против корупције, усаглашаван је текст Меморандума о сарадњи, као и процедура и динамика потписивања овог документа. С обзиром да је Министарство привреде израдило нацрте Закона о приватизацији и Закона о изменама и допунама Закона о стечају, као и да је у току била јавна расправа о оба нацрта, учесници састанка су се сагласили да размене документе у којима су анализирали поменуте нацрте и конципирали предлоге и препоруке за њихове измене. Договорено је да се одмах након потписивања Меморандума, потписници поново састану како би усагласили ставове и мишљења у погледу нацрта поменутих закона и заједнички документ с предлозима и препорукама пошаљу Министарству привреде. Ипак, с обзиром да се поступак усаглашавања текста Меморандума и потписивања одужио, други састанак још увек није одржан.⁷⁶ С обзиром да је Акционим планом предвиђено да се ови састанци организују на полугодишњем нивоу у односу на потписивање меморандума, а да меморандум још увек није потписан, Агенција за приватизацију још увек није била у обавези да ову активност реализује.

У оквиру **мере 3.3.2.2.** предвиђена је обавеза Правосудне академије да до 6. марта 2014. године направи план и програм стручног усавршавања органа који учествују у поступку приватизације и органа задужених за превенцију и кривично гоњење случајева корупције. У извештају Правосудне академије наводи се да су контактирани представници тужилаштва и других надлежних органа ради формирања радних група за израду плана и програма обуке. Рок за достављање предлога чланова радних група био је крај децембра 2013. године, што је и учињено, па је радна група за израду плана и програма стручног усавршавања формирана⁷⁷ (**мера 3.3.2.2. Реализација активности** *Направити план и програм стручног усавршавања је у току*).

Циљ 3.3.3. Уклоњени ризици од корупције у области јавно-приватних партнерстава и концесија и његова доследна примена

Стратегија наводи да се ефекти новог Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама,⁷⁸ као и потреба за његовим евентуалним изменама још увек не могу у целости сагледати, па је неопходно спровести анализу ризика на корупцију овог закона и његове усклађености с осталим релевантним законима, нарочито у погледу сврсисходности одлука о јавно-приватним партнерствима.

У трећем кварталном извештају о статусу реформи за 2013. годину, Национална алијанса за локални економски развој навела је да је Комисија за јавно-приватно партнерство донела Методологију за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (*value-for-money*) у јавно-приватном партнерству и концесијама, чиме је заокружен

⁷⁶ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*.

⁷⁷ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

⁷⁸ *Сл. гласник РС*, бр. 88/11.

правни и методолошки оквир за спровођење јавно-приватних партнерстава и концесија у Србији.⁷⁹

Акционим планом је за остварење **циља 3.3.3.** предвиђено спровођење анализе ризика на корупцију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и степена усклађености са осталим законима (**мера 3.3.3.1.**), доношење измена и допуна Закона о јавно-приватном партнерству у складу са анализом (**мера 3.3.3.2.**), усвајање подзаконских прописа ради примене Закона о јавно-приватном партнерству (**мера 3.3.3.3.**), стручно усавршавање запослених о новим решењима прописа до почетка његове примене (**мера 3.3.3.4.**), спровођење кампање за информисање јавности о ЈПП (**мера 3.3.3.5.**) и успостављање механизма за контролу и транспарентност рада Комисије за ЈПП (**мера 3.3.3.6.**).

За реализацију свих ових мера предвиђени су дужи рокови, па се њихова реализација очекује крајем 2014. и током 2015. године, сем у случају израде програма и плана кампање за информисање јавности о јавно-приватним партнерствима (**мера 3.3.3.5.**), за коју је предвиђен рок од шест месеци. Нажалост, Акционим планом није прецизирано да ли се овај рок рачуна од почетка примене Акционог плана (6. септембар 2013. године) или од доношења нових законских решења, што би с обзиром на остале мере предвиђене у оквиру овог циља било више оправдано. Зато Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да обезбеди тумачење овог рока или одговарајуће измене Акционог плана у циљу отклањања ове недоумице.

3.4. Правосуђе

Четврта област Стратегије односи се на правосуђе. Девет циљева које треба постићи у овој области односе се на пуну независност, односно самосталност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима (**циљ 3.4.1.**), обезбеђивање да процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција буде заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима (**циљ 3.4.2.**), развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела (**циљ 3.4.3.**), унапређено материјално кривично законодавство и усклађено са међународним стандардима (**циљ 3.4.4.**), успостављање ефикасне хоризонталне и вертикалне сарадње и размене информација полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, као и европских и међународних институција и организација (**циљ 3.4.5.**), успостављање јединствене евиденције (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности (**циљ 3.4.6.**), јачање механизма за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама (**циљ 3.4.7.**), обезбеђење адекватних ресурса јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције (**циљ 3.4.8.**) и доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује питање финансијске истраге (**циљ 3.4.9.**).

У оквиру наведених циљева формулисано је 36 мера, за чију реализацију је предвиђено 98 активности. Од 98 активности, испитано је поступање по 31 активности. Према оцени Агенције:

⁷⁹ НАЛЕД, III квартални извештај о статусу реформи 2013, стр. 2, доступно на <http://www.naled-serbia.org/sr/page/48/Status+reformi:+Kvartalni+izvestaj>.

- *Шест активности је испуњено у складу са индикатором, од којих је свих шест, према подацима којима Агенција располаже, реализовано на начин и у року предвиђеним Акционим планом;*
- *Пет активности нису испуњене у складу са индикатором;*
- *Реализација је у току за 20 активности.*

Истраживање које је са корисницима услуга судова (као једним типом органа јавне власти у систему правосуђа) спровела Агенција за борбу против корупције у току априла и маја 2013. године, у циљу верификације ризика из планова интегритета и анализе успешности самопроцене органа јавне власти, потврђује потребу да се идентификују и отклоне узроци корупције у правном оквиру који регулише ову област, као и да се интензивније ради на јачању професионалности, етике и интегритета овог система који је изузетно важан за борбу против корупције. Подаци из истраживања осликавају контекст у коме данас функционишу судови и указују на потребу да се мере из Стратегије доследно и на прави начин примењују. Судаћи према резултатима истраживања, забрињава податак да чак 45% корисника услуга судова сматра да нема довољно информација о раду судова, односно о процедурама на које наилазе у судовима. Осим тога, приближно једна трећина корисника услуга судова (32%) незадовољна је отвореношћу судова за комуникацију и сарадњу са странкама које пред њима остварују одређена права и обавезе. Добра информисаност, односно транспарентност, први је и основни предуслов за квалитетно остваривање права пред било којим органом јавне власти, односно један од основних предуслова за спречавање различитих облика манипулације. Даље, 10% корисника услуга судова тврди да им је макар једном, директно или индиректно, тражен мито и то углавном од службеника администрације; 22% оних странака који су било којим поводом имали комуникацију са судовима, тврде да су службеницима или судијама давали поклон, као вид унапређења третмана, убрзавања или успоравања процедуре или судског случаја. Значајан број странака сматра да је макар једном било оштећено услед непрофесионалног поступања представника судске администрације (32%) или судија (43%). Ово су само неки од података који говоре у прилог тези да је рад на јачању интегритета судова неопходан корак у сузбијању корупције и неправилности у самим судовима. Ове институције, једино уколико су унутар себе довољно професионалне, могу на прави начин да се баве процесуирањем случајева корупције, односно да представљају снажан инструмент за борбу против корупције у ширем друштвеном окружењу.⁸⁰

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.4.1. Пуна независност, односно самосталност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима

Стратегија наводи да је потребно да буџет правосуђа буде одвојен од буџета извршне власти. Иако је управљање правосудним буџетом у надлежности Високог савета судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ), они је не врше у потпуности због недостатка техничких,

⁸⁰ Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти, Систем правосуђа*, јун 2013, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/41/698.html.

административних и стручних капацитета, па одговорност за предлагање и расподелу буџета судова и тужилаштва и даље деле ВСС и ДВТ, с једне, и Министарство правде, с друге стране.

Акционим планом је за остварење **циља 3.4.1.** предвиђено успостављање капацитета ВСС и ДВТ за планирање и извршење независног буџета (**мера 3.4.1.1.**), успостављање јасних критеријума за избор менаџера у судовима и тужилаштвима (**мера 3.4.1.2.**), укључивање програма обуке и стручног усавршавања запослених у административној канцеларији ВСС и ДВТ у програм обуке Правосудне академије (**мера 3.4.1.3.**) и обезбеђење транспарентности података о финансирању ВСС и ДВТ, што подразумева објављивање годишњег финансијског извештаја на њиховим интернет странама (**мера 3.4.1.4.**).

У оквиру **мере 3.4.1.1.** предвиђена је обавеза ВСС и ДВТ да до 6. марта 2014. године израде анализу потреба ради успостављања сопствених капацитета за планирање и извршење независног буџета.

Препорука одговорног субјекта: Високи савет судства у свом извештају препоручује да се рок за израду анализе потреба помери на последњи квартал 2015. године, с обзиром да Закон о уређењу судова предвиђа да ВСС преузима вршење пуне буџетске контроле 1. јуна 2016. године. ВСС наводи да тренутно располаже довољним капацитетима за вршење буџетске надлежности утврђене позитивним прописима.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује одговорном субјекту да се обрати министарству надлежном за послове правосуђа, како би се размотриле наведене измене Акционог плана.

У оквиру **мере 3.4.1.2.** предвиђена је обавеза ВСС и ДВТ да до 6. марта 2014. године дефинишу и усвоје јасне критеријуме за избор менаџера у судовима и тужилаштвима.

Препорука одговорног субјекта: ВСС у свом извештају наводи да усвајање критеријума није у надлежности ВСС, наиме Закон о уређењу судова, уместо менаџера суда, уводи управитеља суда, чије се надлежности и активности ближе уређују судским пословником, који доноси министар надлежан за послове правосуђа, уз претходно прибављено мишљење председника ВКС. ВСС зато препоручује да се за реализацију ове активности као одговорни субјект одреди министарство надлежно за послове правосуђа.⁸¹

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује одговорном субјекту да се обрати министарству надлежном за послове правосуђа, како би се размотриле наведене измене Акционог плана.

У оквиру **мере 3.4.1.3.** предвиђена је обавеза ВСС и ДВТ да до 6. марта 2014. године израде анализу потреба за стручним усавршавањем запослених у својим административним канцеларијама, док у складу с овом анализом, Правосудна академија треба да у истом року направи план и програм обуке. ДВТ је израдио анализу потреба за стручним усавршавањем запослених у административној канцеларији и доставиће је Правосудној академији ради израде програма обуке. ВСС ради на пројекту за јачање капацитета административне канцеларије који обухвата анализирање потреба за обукама запослених (**мера 3.4.1.3. Реализација активности** Израдити анализу потреба за стручним усавршавањем запослених у административној канцеларији ДВТ **је у току; Реализација активности** Израдити анализу

⁸¹ Државно веће тужилаца, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

потреба за стручним усавршавањем запослених у административној канцеларији ВСС **је у току**). Правосудна академија је контактирала представнике ДВТ и ВСС и прикупљени су подаци о обукама запослених које су спроведене у претходном периоду. Крајем децембра је формирана радна група, која је започела анализу стварних потреба за едукацијом запослених у циљу плана и програма обуке, који ће бити део континуираног програма обуке на Правосудној академији (**мера 3.4.1.3. Реализација активности** Направити план и програм обуке запослених у Административној канцеларији ДВТ и ВСС, у складу са анализом потреба **је у току**).

У оквиру **мере 3.4.1.4.** предвиђена је обавеза ВСС и ДВТ да једном годишње објављују годишњи финансијски извештај на својој интернет страни. Према извештају ДВТ, транспарентност података о финансирању биће обезбеђена у датом року, у току је обједињавање података на сајту ДВТ. Према извештају ВСС у току је израда годишњег извештаја о раду ВСС, који садржи део о финансијском пословању. Годишњи извештај се подноси Народној скупштини до 15. марта и објављује се на интернет страни ВСС. Сви досадашњи извештаји налазе се на сајту ВСС (**мера 3.4.1.4. Реализација активности** Објављивање годишњег финансијског извештаја на веб-презентацији ВСС-а **је у току**; **Реализација активности** Објављивање годишњег финансијског извештаја на веб-презентацији ДВТ-а **је у току**).

Циљ 3.4.2. Процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на чињеницу да постојећи уставни и законодавни оквир још увек оставља простор за неоправдани политички утицај, посебно када је реч о именовану и разрешењу носилаца судијске и јавнотужилачке функције, па да су потребне његове измене и допуне. Ипак, оснивањем Правосудне академије, која ће имати велику улогу у обезбеђивању примене професионалних стандарда и начела заслуге у правосуђу, начињен је напредак у области успостављања критеријума за избор на правосудну функцију.

Народна скупштина је у јулу 2013. године усвојила нову Националну стратегију реформе правосуђа за период од 2013. до 2018. године. Стратегија полази од проблема који су се појавили у спровођењу претходне Стратегије и израђена је на основу кључних начела независности, непристрасности и квалитета правде, стручности, одговорности и ефикасности правосуђа. Циљ стратегије је да ојача ВСС и ДВТ и учини их одговорним да као органи који имају надлежност која се темељи на Уставу, гарантују независност судства. Такође је препозната потреба за изменама Устава Србије како би се решило питање недостатка стварне независности судства које се огледа у многим аспектима постојећег система. Циљ стратегије је и јачање оквира за запошљавање, евалуацију, дисциплину и етику у правосуђу.⁸²

Акционим планом је за остварење **циља 3.4.2.** предвиђено усаглашавање Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву са Законом о Правосудној академији у погледу

⁸² Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел, 16. октобар 2013, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

критеријума за први избор на правосудну функцију (**мера 3.4.2.1.**), измене Закона о Правосудној академији, Закона о Високом савету судства и Закона о Државном већу тужилаца тако да се уведе обавезна стална обука за све носиоце правосудних функција (**мера 3.4.2.4.**), измене Правилника о садржини и начину полагања пријемног испита на Правосудној академији, у циљу повећања транспарентности уписа (**мера 3.4.2.2.**), промовисање почетне и сталне обуке на Правосудној академији међу студентима правних факултета, судијским и тужилачким помоћницима и приправницима (**мера 3.4.2.3.**), усвајање нормативног оквира којим се дефинишу јасни и објективно мерљиви критеријуми и поступци за избор и напредовање носилаца судијске функције (**мера 3.4.2.5.**), успостављање транспарентности у поступку избора кандидата носилаца судијске функције и функције заменика јавног тужиоца (**мера 3.4.2.6.**), усвајање нормативног оквира којим се дефинишу јасни критеријуми и поступци за одговорност носилаца судијске и јавнотужилачке функције (**мера 3.4.2.7.**), израда анализе о томе који подаци би требало да се сматрају тајним у личном листу и усклађивање Закона о јавном тужилаштву и Закона о судијама са Законом о тајности података и Законом о Агенцији за борбу против корупције (**мера 3.4.2.8.**) и успостављање поступка редовног објављивања статистичких података и праксе поступања дисциплинских органа ВСС и ДВТ који се односе на број пријава, врсте повреда, врсте и број одлука (**мера 3.4.2.9.**).

У оквиру **мере 3.4.2.2.** предвиђена је обавеза Правосудне академије да до 6. септембра 2014. године формира радну групу за израду нацрта Правилника о садржини и начину полагања пријемног испита на Правосудној академији, у циљу повећања транспарентности уписа. Према извештају Правосудне академије половином децембра 2013. године, Управни одбор Правосудне академије разматрао је питања измене наведеног Правилника и утврдио правце измена. Крајем децембра формирана је радна група која ће радити на изменама Правилника⁸³ (**мера 3.4.2.2. Реализација активности Формирање радне групе за израду нацрта Правилника је у току**).

У оквиру **мере 3.4.2.5.** предвиђена је обавеза ВСС и ДВТ да до 6. марта 2014. године израде и усвоје правилник о објективним критеријумима и поступцима за избор и напредовање носилаца судијске функције, односно функције заменика јавних тужилаца и да ове правилнике објаве на својој интернет страни. Према извештају ДВТ формирана је радна група за доношење Нацрта правилника о вредновању рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, која је нацрт доставила ДВТ на одлучивање и на мишљење Генералном директору за проширење ЕУ и Делегацији ЕУ у Републици Србији. По пријему сугестија радна група је сачинила коначну верзију Нацрта правилника. Нацрт је достављен свим јавним тужилаштвима и Удружењу јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца на изјашњење. Нацрт правилника је на сајту ДВТ и урађено је Упутство за тумачење и примену Правилника. Одржани су округли столови са циљем да се носиоци јавнотужилачких функција упознају са Нацртом правилника. Такође је формирана радна група за израду Правилника за вредновање сложености и тежине предмета у јавним тужилаштвима у Републици Србији. Поводом израде Правилника, одржана је презентација, а Нацрт правилника са Упутством за примену је послат на мишљење директору за проширење ЕК⁸⁴ (**мера 3.4.2.5. Реализација**

⁸³ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

⁸⁴ Државно веће тужилаца, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

активности Израдити и усвојити правилник о објективним критеријумима и поступцима за избор и напредовање носилаца функције заменика јавних тужилаца је у току).

У оквиру **мере 3.4.2.6.** предвиђене су обавезе ВСС и ДВТ да трајно објављују ранг листу кандидата који су конкурисали, у складу са законском заштитом података о личности и да трајно објављују одлуке о избору кандидата уз образложење у складу с критеријумима. У погледу објављивања ранг листе кандидата, ВСС је у извештају навео да се ове листе не објављују, већ се само достављају заинтересованим лицима, а да ће се ова активност реализовати након доношења акта којим ће се регулисати транспарентност у поступку избора. У погледу одлука о избору кандидата, ВСС наводи да од 13. јуна 2013. године одлуке о избору судија с образложењем објављује у „Службеном гласнику РС“⁸⁵ (**мера 3.4.2.6. Активност** *Објављена ранг листа кандидата који су конкурисали, у складу са законском заштитом података о личности није испуњена у складу с индикатором, од стране одговорног субјекта ВСС; Активност* *Одлуке о избору кандидата уз образложење у складу са критеријумима је испуњена у складу с индикатором, од стране одговорног субјекта ВСС*). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.**

С друге стране, ДВТ у извештају наводи да се, у складу са Законом о јавном тужилаштву, при предлагању и избору кандидата за јавнотужилачку функцију саставља ранг листа кандидата на основу стручности, оспособљености и достојности, а према критеријумима и мерилима за оцену стручности, која се објављује на интернет страни ДВТ. Такође, одлуке о избору кандидата су образложене и оглашавају се у „Службеном гласнику РС“ и објављују на интернет страни⁸⁶ (**мера 3.4.2.6. Активности** *Објављена ранг листа кандидата који су конкурисали, у складу са законском заштитом података о личности и Одлуке о избору кандидата уз образложење у складу са критеријумима су испуњене у складу с индикатором, од стране одговорног субјекта ДВТ*). Према подацима којима Агенција располаже, **реализоване су на начин и у року предвиђеним Акционим планом.**

У оквиру **мере 3.4.2.7.** предвиђена је обавеза ВСС и ДВТ да трајно спроводе одредбе правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности тако да се успостави функционалан систем дисциплинског тужиоца и дисциплинске комисије, као и да израде анализу ефеката примене правилника за шта је такође предвиђена временска одредница „трајно“, што није погодно за обавезу једнократног карактера. ДВТ је донео Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, у мају 2013. године и именовани су дисциплински органи. У периоду од 20. маја до 31. децембра 2013. године, поднете су дисциплинске пријаве у 44 предмета. Од тога је у 26 предмета пријава одбачена, јер није било елемената дисциплинског прекршаја, 15 предмета је у поступку провере постојања елемената дисциплинског прекршаја, а у 3 предмета поднет је предлог за вођење дисциплинског поступка. Формирана је радна група која ће радити на изменама наведеног Правилника.⁸⁷ Према извештају ВСС у јануару 2014. године именовани су чланови дисциплинских органа. Дисциплински тужилац ће поднети

⁸⁵ Високи савет судства, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

⁸⁶ Државно веће тужилаца, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

⁸⁷ *Ibid.*

свој извештај о раду у фебруару 2014. године на јавној седници ВСС. У току је израда новог Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија и његово усклађивање са одредбама Закона о изменама и допунама Закона о судијама⁸⁸ (**мера 3.4.2.7. Реализација активности** *Спровести одредбе правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности тако да се успостави функционалан систем дисциплинског тужиоца и дисциплинске комисије и Израдити анализу ефеката примене правилника је у току за одговорне субјекте ВСС и ДВТ).*

У оквиру **мере 3.4.2.9.** предвиђена је обавеза ВСС и ДВТ да на полугодишњем нивоу објављују статистичке податке и праксу поступања дисциплинских органа ВСС и ДВТ који се односе на број пријава, врсте повреда, врсте и број одлука, рок у којем је решено. Према извештају ДВТ, у току је објављивање података на њиховој интернет страни, док ВСС указује да су статистички подаци из наведене мере и до сада објављивани кроз објављивање годишњег извештаја о раду ВСС, чији је саставни део извештај о раду Дисциплинског тужиоца. У складу са предвиђеном активношћу, ВСС ће објављивати и полугодишње извештаје о раду Дисциплинског тужиоца (мера 3.4.2.9. Реализација активности Објављивање статистике на сајту ВСС/ДВТ на полугодишњем нивоу је у току).

Циљ 3.4.3. Развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела

Акционим планом је за остварење **циља 3.4.3.** предвиђено креирање програма мултидисциплинарних обука за вођење проактивних истрага за полицију, Војнобезбедносну агенцију, тужилаштво и суд (**мера 3.4.3.1.**), спровођење и развијање процеса проактивних истрага (**мера 3.4.3.2.**), измене Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела тако да се уведе обавеза МУП да уз кривичну пријаву тужилаштву доставља и извештај о финансијској истрази (**мера 3.4.3.3.**), јачање капацитета правосудних органа за спровођење проактивних истрага (**мера 3.4.3.4.**), вршење континуиране обуке судија и тужилаца из области финансијске истраге (**мера 3.4.3.5.**), измене правног оквира којим би се омогућило упућивање припадника МУП у ТОК (**мера 3.4.3.6.**) и усаглашавање евиденције судских депозита са стањем КПД предмета (*Corpus delicti* предмети), а нарочито опојних дрога и новца (**мера 3.4.3.7.**).

У оквиру **мере 3.4.3.1.** предвиђена је обавеза Врховног касационог суда и Републичког јавног тужилаштва да до 6. септембра 2014. године изврше анализу досадашњих искустава у области законитости и прихватљивости доказа прикупљених у поступку истраге и примењивости посебних истражних радњи. Републичко јавно тужилаштво (РЈТ) је доставило свим апелационим јавним тужилаштвима и Тужилаштву за организовани криминал захтев да са свог подручја доставе податке о броју предмета у коме је донето правоснажно решење о издвајању записника и исказима окривљеног, сведока или вештака и броју предмета у којима су примењене мере из члана 504. ЗКП, односно посебне доказне радње. Након добијених података сачиниће се анализа у предвиђеном року⁸⁹ (**мера 3.4.3.1. Реализација активности** *Извршити анализу досадашњих искустава у области законитости и прихватљивости доказа прикупљених у поступку истраге и примењивости посебних истражних радњи је у току, од стране одговорног субјекта РЈТ).*

⁸⁸ Високи савет судства, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

⁸⁹ Републичко јавно тужилаштво, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

У оквиру **мере 3.4.3.2.** предвиђена је обавеза РЈТ и МУП да до 6. септембра 2014. године оформе статистику о покренутих проактивних истрагама (применом специјалних техника и поступањем на основу сопствене иницијативе полиције и тужилаштва). Према извештају РЈТ, ради реализације ове мере послат је допис свим тужилаштвима у коме се захтева да оформе статистику о покренутих проактивних истрагама и да о предузетим мерама обавесте РЈТ (**мера 3.4.3.2. Реализација активности** Оформити статистику о покренутих проактивних истрагама (примена специјалних техника и поступање на основу сопствене иницијативе полиције и тужилаштва) је у току, у делу који се односи на РЈТ).

У оквиру мере 3.4.3.3. предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове правосуђа да до 6. децембра 2013. године изради и достави Влади нацрт закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела тако да се уведе обавеза МУП да уз кривичну пријаву тужилаштву доставља и извештај о финансијској истрази. Министарство правде и државне управе у свом извештају није навело да ли су предузете радње да се ова активност реализује. Према извештају Владе, Министарство правде и државне управе овај нацрт није доставило Влади⁹⁰ (**мера 3.4.3.3. Активност Израдити и доставити Влади нацрт закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела није испуњена у складу са индикатором**).

У оквиру **мере 3.4.3.4.** предвиђена је обавеза РЈТ и ДВТ да до 6. марта 2014. године израде анализу потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и њиховом специјализацијом у циљу јачања капацитета правосудних органа за спровођење проактивних истрага. Према извештају РЈТ сва тужилаштва су у обавези да израде анализу потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца у одељењима за борбу против корупције и њиховом специјализацијом, на основу захтева који им је упућен. На основу прикупљених података, урађена је анализа потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и њиховом специјализацијом и за увођењем тима економских форензичара у саставу јавних тужилаштва.⁹¹ Према извештају ДВТ, РЈТ и ДВТ су израдили анализу потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и за јачањем њихових капацитета. У извештају су наведени и критеријуми на основу којих је сачињена анализа потреба. Утврђено је да постоји потреба за повећањем укупног броја заменика јавних тужилаца и то за 58 у вишим јавним тужилаштвима и за 182 у основним јавним тужилаштвима. Радна група коју чине представници надлежног министарства за послове правосуђа, ДВТ и ВСС, донела је одлуку да се повећање броја запослених врши у три наврата и то до краја четвртог квартала 2013, до половине 2014. и до краја 2014. године⁹² (мера 3.4.3.4. Активност Израдити анализу потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и њиховом специјализацијом је испуњена у складу са индикатором). Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

У оквиру исте мере предвиђена је обавеза РЈТ и ДВТ да до 6. децембра 2014. године повећају број заменика јавног тужиоца, у складу с анализом, који поступају у предметима коруптивних кривичних дела у ТОК, посебна одељења виших тужилаштва. ДВТ је 2. децембра 2013. године донео Одлуку о броју заменика јавних тужилаца којом је број

⁹⁰ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

⁹¹ Републичко јавно тужилаштво, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

⁹² Државно веће тужилаца, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

заменика јавних тужилаца повећан за 43 (12 у вишим јавним тужилаштвима и 31 у основним тужилаштвима). Новом систематизацијом су предвиђена радна места за укупно 741 заменика јавног тужиоца, а за сада је изабрано 654 (**мера 3.4.3.4.** Реализација активности Повећан број заменика јавног тужиоца, у складу са анализом, који поступају у предметима коруптивних кривичних дела у ТОК, посебна одељења виших тужилаштава је у току).

У оквиру ове мере предвиђена је и обавеза Правосудне академије да до 6. априла 2014. године направи план и програм специјализације заменика јавних тужилаца и судија на основу анализе потреба. Према извештају Правосудне академије, контактирана су јавна тужилаштва и радна група је именована средином децембра 2013. године. У току је рад на анализи потреба за специјализацијом заменика јавних тужилаца и судија, као и израда програма и плана специјализације⁹³ (**мера 3.4.3.4.** Реализација активности Направити план и програм специјализације заменика јавних тужилаца и судија на основу анализе потреба је у току).

У оквиру мере 3.4.3.5. предвиђена је обавеза Правосудне академије да до 6. марта 2014. године направи план и програм обуке и изради приручник за обуке у области финансијске истраге. Према извештају Правосудне академије, крајем децембра 2013. године, формирана је радна група за израду програма обуке и извршена анализа постојећих обука из области финансијских истрага одржаних у претходном периоду на Правосудној академији, како би се унапредиле и још више специјализовале будуће обуке у области финансијских истрага⁹⁴ (**мера 3.4.3.5. Реализација активности** Направити план и програм обуке, и израдити приручник за обуке је у току).

У оквиру **мере 3.4.3.6.** предвиђена је обавеза РЈТ и МУП да до 6. октобра 2013. године израде анализу о томе који закони би требало да се измене како би се омогућило упућивање припадника МУП у ТОК. На основу ове анализе, министарство надлежно за послове правосуђа и МУП је требало да до 6. децембра 2013. године израде и доставе Влади нацрте одговарајућих измена и допуна закона. У извештају РЈТ наводи се да су предузете активности од стране РЈТ, Министарства правде и државне управе и Министарства унутрашњих послова у циљу израде анализе. Према извештају ТОК, 5. децембра 2013. године је одржан састанак у Министарству правде и државне управе на коме су присуствовали представници Министарства, МУП, РЈТ и ТОК. Договорено је потписивање Меморандума о сарадњи ТОК и МУП. Након потписивања меморандума треба да буде потписан и споразум између ТОК и МУП о делокацији службеника полиције⁹⁵ (**мера 3.4.3.6. Активност Израдити анализу о томе који закони би требало да се измене како би се омогућило упућивање припадника МУП у ТОК није испуњена у складу са индикатором**). Извештај министарства надлежног за послове правосуђа не садржи податке о томе да ли су предузете мере да се израде нацрти одговарајућих измена и допуна закона. Према извештају Владе, Министарство правде и државне управе и Министарство унутрашњих послова нису Влади доставили ове нацрте⁹⁶ (**мера 3.4.3.6. Активност Израдити и доставити Влади нацрт закона о изменама и допунама закона, није испуњена у складу са индикатором**).

⁹³ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Тужилаштво за организовани криминал, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

⁹⁶ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

У оквиру **мере 3.4.3.7.** предвиђена је обавеза председника судова да обезбеде да се на полугодишњем нивоу врши ажурирање и сравњивање евиденција и стање КПД предмета (*Corpus delicti* предмета), у судским депозитима, у циљу усаглашавања евиденције судских депозита са стањем КПД предмета, а нарочито опојних дрога и новца. Из извештаја судова произлази да се у овој области води уредна евиденција, континуирано се прати стање КПД предмета у кривичним предметима који су у току, као и кривичних предмета који су правноснажно завршени, а рачуноводство суда континуирано прати новчане депозите (**мера 3.4.3.7. Реализација активности Ажурирати и сравнити евиденцију и стање КПД предмета у судским депозитима је у току**).

Циљ 3.4.4. Унапређено материјално кривично законодавство са међународним стандардима

Стратегија у овој области наводи потребе да се побољша сарадња с националним и европским институцијама, као и другим међународним организацијама, па су Акционом планом за остваривање циља 3.4.4. предвиђене измене и допуне Кривичног законика увођењем кривичног дела незаконито богаћење (**мера 3.4.4.1.**) и унапређењем коруптивних и привредних кривичних дела (**мера 3.4.4.2.**), спровођење кампање за информисање јавности о примени нових одредаба Кривичног законика (**мера 3.4.4.3.**) и спровођење обуке носилаца правосудних функција и припадника полиције о примени нових одредаба законика (**мера 3.4.4.4.**). Рок предвиђен за израду нацрта ових измена је 6. јун 2014. године, а остале активности су овим изменама условљене, тако да се први резултати у овој области очекују тек у другој половини 2014. године.

Циљ 3.4.5. Успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња и размена информација полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела, као и европских и међународних институција и организација

Акционим планом је за остварење **циља 3.4.5.** предвиђено унапређивање сарадње и координације активности на сузбијању корупције између релевантних институција (**мера 3.4.5.1.**).

У оквиру **мере 3.4.5.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове правосуђа да до 6. марта 2014. године организује потписивање меморандума о сарадњи полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, којим ће се одредити начин сарадње и контакт тачке. Према извештају РЈТ, у циљу извршења ове мере, одржани су састанци са представницима Министарства правде и државне управе. Према извештају ВСС и ВКС, меморандум није достављен овим органима на разматрање од стране надлежног министарства (**мера 3.4.5.1. Реализација активности Потписати Меморандум о сарадњи полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, којим ће се одредити начин сарадње и контакт тачке је у току**).

Циљ 3.4.6. Успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на чињеницу да су проактивност и праћење поступка отежани због међусобне неповезаности и неусклађености постојећих електронских уписника о свим кривичним предметима, у којима поступају органи

унутрашњих послова и правосуђе, чиме је ограничена ефикасност оперативних поступака и нема прецизних аналитичких извештаја који су потребни приликом измене закона, планирања рада и доношења стратешких одлука.

Акционим планом су за остварење **циља 3.4.6.** предвиђене измене подзаконских прописа ради успостављања методологије прикупљања података, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима (**мера 3.4.6.1.**), успостављање система праћења коруптивних кривичних дела (**мера 3.4.6.2.**) и повезаности база података са релевантним органима (**мера 3.4.6.3.**).

У оквиру **мере 3.4.6.2.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове правосуђа, РЈТ, ДВТ, ВКС, ВСС, МУП и ТОК да до 6. марта 2015. године успоставе јединствену евиденцију (електронски уписник) за коруптивна кривична дела, у циљу успостављања система праћења ових предмета. ТОК је предузео активности у вези са пројектом за израду базе података и у сарадњи са Мисијом ОЕБС у Београду успостављен је контакт с Министарством правде Републике Италије (власником базе података коју користи њихова Дирекција за борбу против мафије). Извршена је процена потреба ТОК за базом података и капацитетима, од стране италијанских експерата. Одржани су састанци с релевантним институцијама како би се утврдило који су предуслови да база ТОК буде усклађена са базама ових институција. Договорено је да италијанско Министарство правде уступи софтвер ТОК, а 15. октобра 2013. године потписан је Меморандум о разумевању између Министарства правде Републике Италије и Министарства правде и државне управе Републике Србије, којим се уређују односи у оквиру донације најновије верзије система за управљање предметима. Након инсталирања софтера, ТОК ће бити повезан са софтверима осталих тужилаштва. Препрека за коначну реализацију пројекта је недостатак финансијских средстава⁹⁷ (**мера 3.4.6.2. Реализација активности Успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за коруптивна кривична дела је у току**).

Циљ 3.4.7. Ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на чињеницу да рад судских вештака није регулисан законом, тако да изостаје и контрола над њиховим радом, па је Акционим планом за остварење **циља 3.4.7.** предвиђено успостављање ефикасног механизма контроле рада вештака (**мера 3.4.7.1.**), обука носилаца правосудних функција о правима и обавезама вештака (**мера 3.4.7.2.**) и доношење правилника којим би се регулисао начин коришћења средстава прикупљених кроз институцију одлагања кривичног гоњења (**мера 3.4.7.3.**).

У оквиру **мере 3.4.7.2.** предвиђена је обавеза Правосудне академије да до 6. децембра 2013. године направи план и програм обука за носиоце правосудних функција о правима и обавезама вештака. Према извештају Правосудне академије, радна група за израду плана и програма обуке је формирана крајем децембра 2013. године, а почетак обуке се планира за март 2014. године⁹⁸ (**мера 3.4.7.2. Активност Направити план и програм обуке није испуњена у складу с индикатором**).

⁹⁷ Тужилаштво за организовани криминал, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

⁹⁸ Правосудна академија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

У оквиру **мере 3.4.7.3.** предвиђена је обавеза РЈТ да до 6. марта 2014. године изради најподеснију методу за поступак доделе средстава прикупљених институтом одлагања кривичног гоњења. РЈТ је, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа, предузело активности за реализацију ове мере формирањем радне групе и радом на припреми предлога за реализацију ове мере.⁹⁹ У извештају Министарства правде и државне управе наводи се да је 5. новембра 2013. године одржан састанак на тему опортунитета кривичног гоњења по новом Законику о кривичном поступку и у вези с доношењем Правилника којим би се регулисао начин коришћења средстава прикупљених кроз институцију одлагања кривичног гоњења. Представници наведеног министарства, РЈТ, Апелационог јавног тужилаштва у Београду и Првог основног јавног тужилаштва у Београду су се сложили да су потребне измене Правилника, да расподела прикупљених средстава мора бити транспарентна и да је неопходно изменити и члан 283. ЗКП (ове измене су у припреми)¹⁰⁰ (**мера 3.4.7.3. Реализација активности Израдити најподеснију методу за поступак доделе средстава прикупљених институтом одлагања кривичног гоњења је у току**).

Циљ 3.4.8. Обезбеђени адекватни ресурси јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције (јачање капацитета)

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на чињеницу да се финансијска истрага спроводи након подношења кривичне пријаве, чиме се повећава ризик да ће имовина бити изнета из земље, као и на недостатак стручњака економско финансијске струке у јавном тужилаштву, што онемогућава правилно усмеравање предмета, односно започињање истраге. Стратегијом се наводи потреба да се омогући упућивање полицијских службеника у јавно тужилаштво због њихове боље комуникације.

Акционим планом је за остварење **циља 3.4.8.** предвиђено јачање капацитета правосудних органа за спровођење кривичног поступка (**мера 3.4.8.1.**) и увођење тима економских форензичара у састав јавних тужилаштва (**мера 3.4.8.2.**).

У оквиру **мере 3.4.8.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове правосуђа, ВСС и ДВТ да до 6. марта 2014. године израде анализу потреба у циљу јачања капацитета правосудних органа за спровођење кривичног поступка. ДВТ је израдио анализу потреба за јачање капацитета јавних тужилаштва, на основу података које су доставила матична тужилаштва, према којој је потребно 719 заменика јавних тужилаца, док их тренутно има 651. На основу Одлуке ДВТ од 10. јануара 2014. године расписан је оглас за 47 заменика у Основним јавним тужилаштвима, 15 заменика у Вишим јавним тужилаштвима, 2 заменика у Тужилаштву за организовани криминал и 4 јавна тужиоца у апелационим тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. Значајни кораци су предузети, у сарадњи са Делегацијом Европске уније, увођењем електронског система за вођење предмета САПО у првих 13 јавних тужилаштва, набављањем аудио-визуелне опреме за потребе нове истраге за сва јавна тужилаштва, као и спровођењем обуке и јачањем капацитета јавнотужилачког система за рад. Активности у овој области се предузимају и у сарадњи с другим

⁹⁹ Републичко јавно тужилаштво, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁰⁰ Министарство правде и државне управе, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

међународним партнерима¹⁰¹ (**мера 3.4.8.1. Активност Израдити анализу потреба, је испуњена у складу са индикатором, од стране одговорног субјекта ДВТ**). Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

У оквиру **мере 3.4.8.2.** предвиђена је обавеза РЈТ, ДВТ и министарства надлежног за послове правосуђа да до 6. марта 2014. године спроведу анализу потреба према структури предмета и броју заменика јавних тужилаца у циљу увођења тима економских форензичара у састав јавних тужилаштава. ДВТ је, у сарадњи са РЈТ, тражио извештаје од свих тужилаштва за потребе израде наведене анализе. С обзиром на број заменика који поступају по коруптивним предметима и структуру предмета, највеће потребе за увођењем тима економских форензичара утврђене су за Тужилаштво за организовани криминал и виша јавна тужилаштва у Београду, Крагујевцу и Нишу.¹⁰² Министарство правде и државне управе у свом извештају наводи да су поводом ове активности одржани састанци са представницима РЈТ (**мера 3.4.8.2. Активност Спровести анализу потреба према структури предмета и броју заменика јавних тужилаца, је испуњена у складу са индикатором од стране одговорног субјекта ДВТ**). Према подацима којима располаже Агенција активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

У оквиру исте мере, предвиђена је обавеза Правосудне академије да до 6. септембра 2014. године направи план и програм обуке економских форензичара. Анализа постојећих обука о улози економских форензичара, у склопу обука које су спровођене на Правосудној академији, у претходном периоду је урађена, а започета је и израда плана и програма ове обуке. Имплементација ће уследити након што РЈТ, ДВТ и министарство надлежно за послове правосуђа спроведу све потребне мере за увођење тима форензичара у састав јавних тужилаштава¹⁰³ (**мера 3.4.2.8. Реализација активности Направити план и програм обуке економских форензичара је у току**).

Циљ 3.4.9. Доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује питање финансијске истраге

Акционим планом је за остварење **циља 3.4.9.** предвиђено доношење стратегије која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага (**мера 3.4.9.1.**) и обука носилаца правосудних функција и припадника полиције и војнобезбедносне агенције о новим стратешким решењима (**мера 3.4.9.2.**). С обзиром на предвиђене рокове, први резултати у овој области се очекују средином 2014. године.

3.5. Полиција

Пета област Стратегије се односи на полицију. Два циља која треба постићи у овој области односе се на јачање капацитета полиције за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције (**циљ 3.5.1.**) и јачање интегритета и механизма унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције (**циљ 3.5.2.**).

¹⁰¹ Републичко јавно тужилаштво, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁰² Државно веће тужилаца, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁰³ Државно веће тужилаца, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

У оквиру наведена два циља формулисано је 8 мера, за чију је реализацију предвиђена 31 активност. Од 31 активности, испитано је поступање по 6 активности. Према оцени Агенције:

- *Једна активност је испуњена у складу са индикатором и она је, према подацима којима Агенција располаже, реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом;*
- *Реализација је у току за пет активности.*

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.5.1. Ојачани капацитети полиције за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције

Акционим планом је за остварење **циља 3.5.1.** предвиђено успостављање механизма за основну, специјалистичку и континуирану едукацију полицијских службеника на пословима борбе против корупције (**мера 3.5.1.1.**), измене Закона о полицији и акта о систематизацији и унутрашњој организацији МУП, ради успостављања ефикасних механизма координације носилаца борбе против корупције на стратешком, тактичком и оперативном нивоу (**мера 3.5.1.2.**), унапређење материјално-техничких услова рада, организационе и кадровске структуре носилаца борбе против корупције у оквиру полиције (**мера 3.2.1.3.**) и успостављање ефикасних механизма интерне и екстерне координације носилаца борбе против корупције на стратешком, тактичком и оперативном нивоу (**мера 3.2.1.4.**).

У оквиру **мере 3.5.1.1.** предвиђена је обавеза МУП (Управе за стручно образовање) да до 6. марта 2014. године изради анализу потреба за обукама полицијских службеника са препорукама у циљу успостављања механизма за основну, специјалистичку и континуирану едукацију полицијских службеника на пословима борбе против корупције. Програм обуке треба да буде заснован на мултидисциплинарном приступу, који укључује и специфичне савремене истражне технике (финансијска форензика, итд). У извршењу мере, према напомени из Акционог плана, треба да учествују МУП и Криминалистичко-полицијска академија. МУП је израдио извештај о спроведеној анализи потреба за обукама полицијских службеника за борбу против корупције. Пројекат „Унапређење капацитета полиције Републике Србије у борби против корупције“ у сарадњи с Мисијом ОЕБС у Србији, има за циљ унапређење капацитета одабране групе полицијских службеника криминалистичке полиције (25) у спровођењу истрага кривичних дела с елементима корупције. Такође, циљ је и укључивање представника Специјалног тужилаштва за борбу против организованог криминала, као и Вишег јавног тужилаштва, ради побољшања сарадње између полиције и тужилаштва. На основу анализе потреба, приступиће се изради програма специјалистичких обука.¹⁰⁴ Према извештају Криминалистичко-полицијске академије, активност је реализована у сарадњи са МУП и израђен је извештај о спроведеној анализи потреба за обукама на пословима борбе против корупције. У сарадњи с МУП предвиђена је и израда и реализација програма основне, специјалистичке обуке и едукације полицијских службеника на

¹⁰⁴ Министарство унутрашњих послова, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, март 2014.

пословима борбе против корупције, по организационим јединицама¹⁰⁵ (**мера 3.5.1.1. Активност Израда анализе потреба за обукама полицијских службеника са препорукама је испуњена у складу са индикатором**). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом**.

У оквиру **мере 3.5.1.2.** предвиђена је обавеза МУП да до 6. маја 2014. године изради и достави Влади нацрт измена и допуна Закона о полицији ради успостављања ефикасних механизма координације носилаца борбе против корупције на стратешком, тактичком и оперативном нивоу. Према извештају МУП, реализација ове активности започета је прикупљањем сугестија и предлога за измене од стране надлежних линија рада¹⁰⁶ (**мера 3.5.1.2. Реализација активности Израдити и доставити Влади нацрт закона о изменама и допунама Закона је у току**).

У оквиру **мере 3.5.1.3.** предвиђена је обавеза МУП да до 6. новембра 2014. године формира организациону јединицу за борбу против корупције у Управи криминалистичке полиције. Према извештају МУП, у току је израда акта о систематизацији радних места у УКП и у УКП-ППУ (**мера 3.5.1.3. Реализација активности Формирање организационе јединице за борбу против корупције у Управи криминалистичке полиције доношењем акта о њеном формирању је у току**).

У оквиру **мере 3.5.1.4.** предвиђена је обавеза МУП да до 6. марта 2015. године успостави базу података извршилаца кривичних дела из области корупције. Ова активност се, према извештају МУП, може спроводити у оквиру пројекта „Кривична дела и учиниоци“. Програм се води централизовано у оквиру јединственог информационог система МУП, унос података се врши од стране овлашћених полицијских службеника. Извршењу ове активности претходи реализација активности које се односе на израду нормативног оквира за формирање, приступ, администрирање, коришћење и измене јединствене базе података о извршиоцима кривичних дела из области корупције, а оне су обухваћене пројектом „Борба против корупције“¹⁰⁷ (**мера 3.5.1.3. Реализација активности Успоставити базу података извршилаца кривичних дела из области корупције је у току**).

Циљ 3.5.2. Ојачани интегритет и механизми унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције

Потребе које Стратегија наводи у овој области односе се на јачање нарушеног интегритета полиције, на шта указују истраживања јавног мњења о ставовима грађана и полицајаца о корупцији и процени рада полиције, статистички показатељи о покренутих кривичним пријавама против полицајаца, као и различите афере поводом рада МУП; на потребе за њеном професионализацијом и одговарајућом сарадњом са медијима и јавношћу; на превентивне мере које утичу на смањење корупције (спровођење плана интегритета, израду и започињање реализације превентивних планова против корупције у полицији и извештавање о процени учинка ових докумената); као и на измене Закона о полицији и акта о систематизацији радних места, подизање способности полицајаца за

¹⁰⁵ Криминалистичко-полицијска академија, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹⁰⁶ Министарство унутрашњих послова, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, март 2014.

¹⁰⁷ Министарство унутрашњих послова, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, март 2014.

истраживање случајева корупције кроз обуке и израду базе података о извршиоцима кривичних дела из области корупције.

Акционим планом је за остварење **циља 3.5.2.** предвиђено организационо обједињавање контроле законитости поступања и рада полиције у Сектор унутрашње контроле МУП и унапређење координације са Службом интерне контроле (**мера 3.5.2.1.**), јачање капацитета за спровођење унутрашње контроле развијањем контролно-инструктивне делатности (**мера 3.5.2.2.**), развијање механизма за јачање интегритета полицијских службеника (**мера 3.5.2.3.**) и успостављање система праћења и развоја кадрова уз улогу Сектора унутрашње контроле кроз проверу интегритета личности током професионалне каријере (**мера 3.5.2.4.**).

У оквиру **мере 3.5.2.1.** предвиђена је обавеза МУП да до 6. марта 2014. године нормативно и оперативно обједини контролу законитости поступања полиције и других организационих јединица у Сектору унутрашње контроле, као и да технички опреми Службу интерне контроле.

Препорука одговорног субјекта: МУП у извештају предлаже да се рок за прву активност продужи, с обзиром да методолошки приступ изради ових аката зависи од измене Закона, којим ће се прецизирати надлежност и делокруг рада Сектора и Службе. У вези с техничким опремањем Службе интерне контроле МУП је у извештају затражио тумачење. Наиме, није јасно да ли се техничка опремљеност односи на Сектор унутрашње контроле или Службу интерне ревизије. Наводи се, такође, да активност није реализована јер Служба интерне контроле није доставила захтев за набавку, тако да у Плану набавки нема захтева за материјално техничко опремање ове службе.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује одговорном субјекту да се с овим препорукама обрати министарству надлежном за послове правосуђа, како би се размотриле и обезбедиле наведене измене и тумачења Акционог плана.

У оквиру **мере 3.5.2.3.** предвиђена је обавеза МУП да до 6. јуна 2014. године изради план припреме мера за јачање интегритета запослених на позицијама посебно ризичним за корупцију. У извештају МУП се наводи да је у септембру 2013. године израђен Приручник о полицијској етици за полицијске службенике, а да је Управа, као прилог, сачинила дидактичко упутство са планом часова за будуће тренере и његово спровођење. Прва обука је реализована у децембру 2013. године, а за 2014. годину је планирана реализација обуке за 40 полицијских службеника – будућих тренера за област полицијске етике. Циљ је да се Приручник користи у обуци полицијских службеника и полазника основне полицијске обуке¹⁰⁸ (**мера 3.5.2.3. Реализација активности Израдити план припреме мера за јачање интегритета запослених на позицијама посебно ризичним за корупцију је у току**).

Препорука одговорног субјекта: У оквиру исте мере предвиђена је обавеза МУП (Сектора унутрашње контроле) да до 6. септембра 2014. године успостави механизам Теста интегритета. У извештају МУП се наводи да су за спровођење ове активности потребна средства.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција напомиње да су за наведену активност у рубрици „потребни ресурси“ предвиђена средства за опрему за спровођење теста и текуће

¹⁰⁸ Министарство унутрашњих послова, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, март 2014.

трошкове, а уколико одговорни субјект сматра да су за реализацију ове активности потребна додатна средства, Агенција препоручује да се обрати министарству надлежном за послове правосуђа у циљу координације спровођења ове активности с министарством надлежним за послове финансија или ради евентуалних измена у Акционом плану.

У оквиру исте мере, предвиђена је обавеза МУП (Сектор унутрашње контроле) да осигура праћење примене Кодекса полицијске етике и санкционисања његовог кршења на годишњем нивоу, а да извештај о праћењу примене Кодекса треба да, према инструкцији из напомене, покаже да ли се његово кршење санкционише. У извештају МУП се наводи, да се током вршења контроле законитости рада полицијских службеника утврђује повреда одредаба Кодекса полицијске етике и у извештају предлаже покретање мера одговорности. Посебан сегмент су провере навода из представки грађана које указују на непрофесионално поступање полицијских службеника, а како такво поступање представља повреду службених дужности, Сектор од лица овлашћеног за вођење поступка захтева повратне информације о предузетим мерама. Ради јачања одговорности, потребне су измене у Закону које је Сектор унутрашње контроле и предложио¹⁰⁹ (**мера 3.5.2.3. Реализација активности Осигурати праћење примене Кодекса полицијске етике и санкционисања његовог кршења је у току**).

3.6. Просторно планирање и изградња

Шеста област Стратегије посвећена је просторном планирању и изградњи. Четири циља која треба да буду постигнута у овој области односе се на уписивање у јавни електронски Катастар непокретности свих непокретности у Републици Србији и са њима повезаних података (**циљ 3.6.1.**), смањење броја процедура и увођење „једношалтерског система“ за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности (**циљ 3.6.2.**), успостављање транспарентних критеријума и учешћа јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти (**циљ 3.6.3.**) и успостављање ефикасне интерне и екстерне контроле у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма (**циљ 3.6.4.**).

У оквиру ова четири циља формулисано је 19 мера, за чију је реализацију предвиђено 45 активности. Од 45 активности, испитано је поступање по пет активности. Према оцени Агенције:

- *Реализација је у току за свих пет активности.*

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.6.1. Све непокретности у Републици Србији и са њима повезани подаци уписани су у јавни електронских Катастар непокретности

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на то да је у Србији у претходне две деценије бесправно изграђено неколико стотина хиљада објеката без потребних грађевинских дозвола и одговарајуће сагласности; да поступци легализације бесправно изграђених објеката и поступак конверзије земљишта које регулише Закон о

¹⁰⁹ *Ibid.*

планирању и изградњи¹¹⁰ представљају нарочито погодно тло за настанак и развој корупције, с обзиром да се органима власти остављају изузетно велике надлежности у процесу одлучивања по захтевима странака; да различито тумачење и неуједначена примена овог закона повећавају неизвесност и трошкове пословања; као и да проблеми постоје у вези са непотпуним и неажурираним катастром непокретности и катастром водова.

У складу с овако постављеном анализом стања, Акционим планом је за остварење **циља 3.6.1.** предвиђено обезбеђење шалтера за информације и бесплатну правну помоћ у службама катастра непокретности (**мера 3.6.1.1.**), увођење механизма стимулације за благовремену пријаву промене података (**мера 3.6.1.2.**), спровођење кампање о промовисању електронског катастра непокретности, вредности укњижене непокретности, потребној процедури и документима (**мера 3.6.1.3.**), јачање капацитета организационих јединица служби Катастра непокретности, као и интерне контроле у оквиру Сектора за стручни и управни надзор Републичког геодетског завода (**мера 3.6.1.4.**), измене Правилника о геодетско-катастарско информационом систему и Правилника о начину чувања, увида и издавања података катастра (**мера 3.6.1.5.**) и усвајање Правилника којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да има форму електронског потписа и документа (**мера 3.6.1.6.**).

У оквиру **мере 3.6.1.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове грађевинарства и урбанизма да до 6. марта 2014. године измени акт о систематизацији тако да се уведу одговарајућа радна места за шалтере за информације и бесплатну правну помоћ у службама катастра непокретности. У извештају Министарства грађевинарства и урбанизма се наводи да је остварено обезбеђивање информација о стању у предметима путем интернета, информисање о процедурама и начину подношења захтева на свим шалтерима, као и пружање бесплатне правне помоћи два дана у недељи. Затим се наводи да је у току израда нове систематизације којом би било предвиђено да се обезбеди већи број извршилаца у ове сврхе.¹¹¹ Републички геодетски завод (РГЗ) припрема нови правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, тако да ће њиме бити систематизовано радно место шалтер за информације и бесплатну правну помоћ у службама за катастар непокретности. У опису послова овог радног места биће, између осталог, пружање свих неопходних информација и бесплатне правне помоћи странкама у вези с питањима која се односе на упис непокретности и права на њима у катастар непокретности¹¹² (**мера 3.6.1.1. Реализација активности Изменити акт о систематизацији тако да се уведу одговарајућа радна места је у току**).

Мишљење и препорука Агенције: У извештају Министарства грађевинарства и урбанизма се наводи да су тешкоће у вези с овом мером недостатак финансијских и смештајних ресурса у ове сврхе, а РГЗ напомиње да се службе за катастар непокретности морају придржавати нових одредаба Закона о буџетском систему у погледу запошљавања новог кадра. Треба нагласити да су Акционим планом предвиђени ресурси потребни за запошљавање нових стручних кадрова у складу с измењеним актом о систематизацији по

¹¹⁰ Сл. гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 – УС и 50/13 – УС.

¹¹¹ Министарство грађевинарства и урбанизма, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹¹² Републички геодетски завод, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

запосленом најмање 50.000 РСД бруто. С друге стране, Акциони план не предвиђа и потребне ресурсе за смештајне капацитете, па се одговорном субјекту препоручује да се у вези с овом тешкоћом обрати министарству надлежном за послове правосуђа како би се обезбедиле измене у овом делу Акционог плана.

Следећа активност у оквиру **мере 3.6.1.1.** предвиђа обавезу РГЗ да до 6. септембра 2014. године припреми приручник за странке и информативне флајере са подацима о процедурама и потребним документима. РГЗ наводи да је, поред информација доступних на интернет страни и информатору о раду РГЗ, странкама омогућен на сајту РГЗ и увид у Интернет сервис *KnWeb*, јавни приступ претрази базе података катастра непокретности. РГЗ такође наводи да је у циљу међуинституционалне сарадње, органима државне управе (ради што квалитетнијег обављања послова из њихове надлежности, као и борбе против корупције) РГЗ дао шифре за приступ *KnWeb* подацима катастра непокретности. РГЗ издаје и Билтен катастарско-правне праксе у коме су дати одговори на питања у вези с уписом непокретности у катастар непокретности, као и мишљења у вези с применом прописа.¹¹³

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром да РГЗ у свом извештају није упутио препоруку за измену или брисање ове активности из Акционог плана, а да из описа механизма за доступност информација које РГЗ наводи произилази да је вероватно да се ова активност већ реализује на други начин, као и да је Акционим планом предвиђено 5.000.000 РСД за његову реализацију, Агенција препоручује Републичком геодетском заводу да се обрати министарству надлежном за послове правосуђа како би се обезбедиле одговарајуће измене Акционог плана у овом делу.

У оквиру **мере 3.6.1.2.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове грађевинарства и урбанизма да до 6. марта 2014. године измени Уредбу о висини накнаде за коришћење података премера и катастра тако да садржи механизме стимулације за благовремену пријаву промене података. У извештају Министарства грађевинарства и урбанизма наводи се да је Уредба о висини накнаде за коришћење података премера и катастра која садржи наведене механизме израђена и дата на усаглашавање надлежним министарствима.¹¹⁴ РГЗ је донео Правилник о висини таксе за пружање услуга РГЗ,¹¹⁵ којим се уређује висина таксе за услуге које пружа РГЗ у складу с одредбама Закона о буџетском систему и Правилника о методологији и начину утврђивања трошкова пружања јавне услуге, који се примењује од 1. јануара 2014. године. Висина таксе за услуге које пружа РГЗ утврђује се Тарифом такси за пружање услуга која је саставни део овог правилника. Како наводи РГЗ у извештају, овим правилником, као и изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру¹¹⁶ уведени су механизми стимулације за благовремену пријаву промене података (**мера 3.6.1.2. Реализација активности Изменити Уредбу о висини накнаде за коришћење података премера и катастра тако да садржи наведене механизме је у току**).

У оквиру **мере 3.6.1.4.** предвиђена је обавеза РГЗ да до 6. јуна 2014. године изради анализу потреба у циљу јачања капацитета организационих јединица служби за катастар

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Министарство грађевинарства и урбанизма, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹¹⁵ *Сл. гласник РС*, бр. 116/13 и 5/14.

¹¹⁶ *Сл. гласник РС*, бр. 65/13.

непокретности, као и интерне контроле у оквиру Сектора за стручни и управни надзор РГЗ. РГЗ у извештају наводи да су мере и активности у погледу израде анализе потреба предузете, као и да ће она обухватати број систематизованих радних места, опис послова тих радних места, потребан број извршилаца, могућност побољшања и унапређења пословног процеса, као и пружање стручних упутстава и инструкција за што квалитетнији рад државних службеника у службама за катастар непокретности (**мера 3.6.1.4. Реализација активности Израдити анализу потреба је у току**).

Циљ 3.6.2. Смањен број процедура и увођење „једношалтерског система“ за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на то да се сви процеси у области урбанизма додатно усложњавају због чињенице да се у њима појављују различите институције, као и да посебно место и надлежност у томе имају јединице локалне самоуправе, које често немају довољно капацитета, знања и искуства да те процесе до краја спроведу на прави начин.

Према извештају Светске банке и Међународне финансијске корпорације о условима пословања за 2014. годину Србија се и даље налази на јако лошој, 182. позицији (од 189 земаља), у области издавања грађевинских дозвола, односно међу десет најгоре позиционираних земаља у свету. Да би добио грађевинску дозволу, предузетник у Србији треба да прође кроз 18 процедура, за које ће у просеку издвојити 269 дана и 1.433,5% БДП по глави становника.¹¹⁷ Према оцени из извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2013. годину тешкоће у добијању грађевинских дозвола и даље су, међу великим препрекама за ширење пословања.¹¹⁸

Акционим планом су за остварење **циља 3.6.2.** предвиђене измене Закона о планирању и изградњи тако да се процедуре поједноставе и да одговарају врсти објекта (**мера 3.6.2.1.**), стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона до почетка његове примене (**мера 3.6.2.2.**) и спровођење кампање за информисање грађана о поступку (**мера 3.6.2.3.**).

У оквиру **мере 3.6.2.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове грађевинарства и урбанизма да до 6. септембра 2014. године изради измене и допуне Закона о планирању и изградњи тако да се процедуре поједноставе и да одговарају врсти објекта. Министарство грађевинарства и урбанизма је у свом извештају навело да је Закон о планирању и изградњи који садржи овакве измене израђен, одобрен од стране надлежних органа и ушао у јавну расправу. Министарство се није осврнуло на то да ли је ова мера усаглашена с **мером 3.6.2.2.** која предвиђа стручно усавршавање до почетка примене закона, као и да ли се активност реализује у сарадњи с министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање како је предвиђено у напомени (**мера 3.6.2.1. Реализација активности Израда и достављање Влади Нацрта закона о изменама и допунама Закона је у току**).

¹¹⁷ The World Bank, International Financial Corporation, *Doing Business 2014, Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, октобар 2013, стр. 221, доступно на <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>.

¹¹⁸ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2013. годину*, Брисел 16. октобар 2013, стр. 21, доступно на <http://www.seio.gov.rs/документа/еу-документа.187.html>.

Циљ 3.6.3. Транспарентни критеријуми и учешће јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти

У вези с овим циљем Стратегија наводи да у Србији постоји проблем с непостојањем и неусклађеношћу урбанистичких планова на различитим нивоима.

Акционим планом су за остварење **циља 3.6.3.** предвиђене измене Закона о планирању и изградњи тако да се уведе обавеза раног обавештавања о почетку израде просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти, као и објављивања нацрта плана на веб-презентацијама (**мера 3.6.3.1.**), измене Правилника о начину израде и садржини планских докумената тако да се уједначи и стандардизује садржај планова, као и да се јасно дефинишу намене и општи принципи компатибилности намена (**мера 3.6.3.2.**), спровођење кампање за информисање грађана о значају раног увида и јавних расправа о плановима (**мера 3.6.3.2.**) и доношење смерница за уједначено поступање јединица локалне самоуправе у области издавања грађевинских и других дозвола и сагласности, процеса легализације и конверзије земљишта (**мера 3.6.3.4.**).

У оквиру **мере 3.6.3.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове грађевинарства и урбанизма да до 6. септембра 2014. године изради измене и допуне Закона о планирању и изградњи тако да се уведе обавеза раног обавештавања о почетку израде просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти, као и објављивања нацрта плана на веб-презентацијама. Министарство грађевинарства и урбанизма је у свом извештају навело да је Закон о планирању и изградњи који садржи овакве измене израђен, одобрен од стране надлежних органа и ушао у јавну расправу, али се није осврнуло на то да ли се активност реализује у сарадњи с министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање како је предвиђено у напомени (**мера 3.6.3.1. Реализација активности Израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона је у току**).

Циљ 3.6.4. Ефикасна интерна и екстерна контрола у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на то да су неадекватан законски оквир за рад и поступање инспекцијских служби (урбанистичких и грађевинских инспектора), као и непотпуна самосталност у раду и недовољни капацитети довели до пасивне улоге инспектора и немогућности адекватног поступања у конкретним ситуацијама; као и да је неопходна ефикаснија контрола над службеницима органа власти који су надлежни за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма.

Акционим планом је за остварење **циља 3.6.4.** предвиђено омогућавање грађанима увида у електронски портал за праћење тока предмета (**мера 3.6.4.1.**), стручно усавршавање запослених (**мера 3.6.4.2.**), кампања за информисање грађана (**мера 3.6.4.3.**), измене Закона о планирању и изградњи тако да се прошири мрежа инспекцијских служби (**мера 3.6.4.4.**), ојачавање капацитета инспекцијских служби (**мера 3.6.4.5.**) и побољшање проактивног приступа инспекцијских служби тако што ће се годишњим планом предвидети већи број инспекцијских надзора (**мера 3.6.4.6.**).

Мишљење и препорука Агенције: Министарство грађевинарства и урбанизма је у вези с реализацијом неколико мера из ове области Стратегије у извештају навело следеће: за меру **3.6.2.2.** која предвиђа обавезу овог министарства да у року од 17 месеци изради план и

програм обуке за стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона о планирању и иградњи, Министарство је навело да се стручно усавршавање запослених врши константно; за меру **3.6.2.3.** која предвиђа обавезу истог министарства да у року од 10 месеци направи програм и план кампање за информисање грађана о поступку, Министарство је написало да се информисање грађана врши константно; за меру **3.6.3.3.** која предвиђа израду приручника о модалитетима ране партиципације грађана у изради планова у року од 12 месеци Министарство је навело да се врши стално информисање грађана; слична ситуација је и с мерима **3.6.4.1,** **3.6.4.2.** и **3.6.4.3.** које се односе на омогућавање грађанима увида у електронски портал за праћење тока предмета у овој области – слично порталу судова о кретању предмета (што обухвата израду студије изводљивости, затим измене прописа ради увођења правног основа, а онда и набавку опреме и израду софтвера), стручно усавршавање запослених уз израду приручника с упутствима, као и кампању за информисање грађана о овом порталу. И поред тога што су за реализацију ових мера предвиђени нешто дужи рокови, Министарство је о њима, ипак, известило тако што је за прву меру наведено да је могуће остварити увид у електронски портал, али се врши даље усавршавање софтвера, за другу меру да се врши стално усавршавање запослених, а за трећу да се врши стално информисање грађана. За меру **3.6.3.2** и **3.6.3.4** навело је да је реализација у току, а за меру **3.6.4.6.** да се спроводи.

На овом месту је важно нагласити да је функција извештавања одговорних субјеката о спровођењу Стратегије да се Агенцији за борбу против корупције омогући надзор над спровођењем овог документа. Ови извештаји су полазна основа за анализу и треба да омогуће Агенцији да овај свој задатак обави на што квалитетнији могући начин, нарочито имајући у виду да је јако тешко наћи алтернативне поуздане изворе који ће одговорити на сва питања примене Стратегије и Акционог плана, иако се Агенција у сва четири циклуса извештавања трудила да до њих дође и на тај начин унапреди квалитет надзора и допуни извештај који се подноси Народној скупштини и јавности. Разлози за овакво извештавање одговорних субјеката највероватније леже у неразумевању смисла надзора над спровођењем Стратегије, који се не исцрпљује у томе да се укаже на то да неки орган јавне власти није испунио своју обавезу. Према мишљењу Агенције, основна и претежна сврха надзора требало би да буде у томе да се унапреди квалитет спровођења Стратегије, тако што се оно прати, што се проблеми раније уочавају како би се лакше решавали, што се бележи и промовише добра пракса органа јавне власти и дају препоруке за делотворнију примену докумената. Нажалост, садржина извештаја извесног броја одговорних субјеката говори о томе да они извештавање не посматрају на овај начин, јер не показују потребу да добро урађене задатке или изазове и проблеме поделе с другима, већ више потребу да по сваку цену своје редовне активности представе као реализацију Стратегије и Акционог плана.

Зато, Агенција препоручује одговорним субјектима да направе своје планове за испуњавање обавеза из Акционог плана, да се, уколико се нађу пред недоумицама како треба реализовати неку активност обрате министарству надлежном за послове правосуђа као овлашћеном предлагачу нацрта Стратегије и Акционог плана, да квалитет извештавања ускладе са наведеним циљем вршења надзора, као и да се у случају било каквих недоумица у погледу процеса извештавања обрате Агенцији.

3.7. Здравство

Седма област Стратегије односи се на област здравства. Три циља која треба да буду постигнута у овој области односе се на идентификовање и отклањање свих недостатака у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђивање њихове пуне примене (**циљ 3.7.1.**), успостављање ефикасних механизма за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука (**циљ 3.7.2.**), као и обезбеђивање транспарентног информационог система у здравству и учешћа грађана у контроли рада здравствених институција, у складу са законском заштитом података о личности (**циљ 3.7.3.**).

У оквиру наведених циљева утврђено је 12 мера, за чију реализацију је предвиђено 27 активности. Од 27 активности, испитано је поступање по 5 активности. Према оцени Агенције:

- *Две активности су испуњене у складу са индикатором, од којих обе, према подацима којима Агенција располаже, на начин и у року предвиђеним Акционим планом.*
- *Једна активност није испуњена у складу са индикатором;*
- *Реализација је у току за две активности.*

У области здравства ризици корупције настају углавном због недостатака у системским законима. Истраживање, које је са корисницима услуга здравственог система спровела Агенција за борбу против корупције крајем 2012. и почетком 2013. године, потврђује потребу да се идентификују и отклоне узроци корупције у правном оквиру који регулише ову област, а што је и предвиђено стратешким циљем 3.7.1. Узроци корупције у здравству се препознају у јавним набавкама, допунском раду лекара, трошењу средстава из буџета или донација, примању поклона, сукобу интереса, листама чекања, пружању ванстандардних услуга, односу између фармацеутских кућа и лекара и пријему у радни однос здравствених радника и сарадника.

Непостојање јасних процедура погодује настанку корупције. Истраживање је показало да постоје значајни проблеми у поштовању процедура (неизвесност и недовољна информисаност пацијената о процедурама), што представља озбиљан ризик за настанак неправилности у раду, па и сумње на корупцију. На пример, 40% пацијената тврди да су имали проблем са процедуром пријема на лекарски преглед или интервенцију, у смислу да она није поштована од стране здравствених радника или да пацијенти нису имали довољно информација о процедури, што указује на важност обезбеђивања транспарентности и поштовања процедура.

Један од недостатака у овом систему је да не постоји адекватна одговорност и транспарентност при доношењу и спровођењу одлука о многим значајним питањима (донације, листе чекања, приступ личним подацима, инвестицијама, реновирању здравствених установа, прибављању лекова и медицинских средстава).

Пракса давања поклона у здравственим установама је вероватно присутнија у односу на друге јавне установе. Истраживање са корисницима услуга је показало да је 37% пацијената у домовима здравља макар једном дало поклон неком медицинском раднику, док је у болницама тај број чак 52%, што води закључку да је регулисање пријема поклона један од важних корака за сузбијање корупције у здравству. Осим оцене да запослени нису

довољно професионални у свом раду, што оцењује око 25% пацијената, најекстремнији вид недостатка интегритета је податак по ком 8% пацијената на примарном нивоу, а чак 17% на секундарном и терцијарном, тврди да су им здравствени радници, директно или индиректно, тражили мито. Истраживање је показало да су ризици од различитих видова корупције, која се одвија на релацији здравствене установе – пацијенти, бројни, као и да су они релативно учестали према свом интензитету. Једна од слабости овог система је неадекватна интерна и екстерна контрола надлежних државних органа и здравствених установа и непоступање по њиховим налазима, тако да је једна од мера у Акционом плану изградња капацитета инспекција у оквиру надлежног министарства. Здравствени систем није информатизован, што значи да нема потребних база података, што доводи до нетранспарентног трошења новца и пружања здравствених услуга.¹¹⁹

Према индексу *European Health Consumer Index (EHCI)*, којим се мери квалитет здравствене заштите на основу 50 индикатора у 35 европских земаља, Србија је другу годину заредом на последњем месту. Међу критеријумима који су посматрани при оцени су доступност услуга у здравству, стопе урађених мамографија, листе лекова, болничке инфекције изазване бактеријом МРСА, оствареност права на мишљење другог лекара, постојање каталога услуга, електронског заказивања прегледа итд. Неки од наведених критеријума су препознати као ризици корупције у области здравства.¹²⁰

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.7.1. Идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђена њихова пуна примена

Акционим планом су за остварење **циља 3.7.1.** предвиђене измене правног оквира, пре свега Закона о здравственој заштити, Закона о здравственом осигурању, Закона о коморама здравствених радника и Закона о лековима и медицинским средствима, тако да се отклоне недостаци који стварају ризик на корупцију (**мера 3.7.1.1.**), усклађивање подзаконских прописа са изменама закона (**мера 3.7.1.2.**), израда анализе целокупног правног оквира у здравству са аспекта корупције (**мера 3.7.1.3.**), као и потврђивање Европске повеље о правима пацијената (**мера 3.7.1.4.**).

У оквиру мере **3.7.1.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове здравља да до 6. априла 2014. године изради анализу ризика на корупцију системских закона у здравству с препорукама, а затим да до 6. јула 2014. године изради и достави Влади нацрте измена и допуна ових закона у складу с препорукама анализе. Министарство здравља је израдило текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, који је Влада утврдила у форми Предлога на седници од 30. децембра 2013. године и упутила га Народној скупштини. Изменама је између осталог предвиђено да се избор здравствених радника врши на конкурс и на основу утврђених објективних критеријума; на другачији начин је уређен институт допунског рада здравствених радника, односно на нов

¹¹⁹ Агенција за борбу против корупције, *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавен власти, Систем здравства*, јануар 2013, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/41/698.html.

¹²⁰ Health Consumer Powerhouse, *Euro Health Consumer Index 2013, Report*, доступно на <http://www.healthpowerhouse.com/index.php?Itemid=55>.

начин се прописује обављање допунског рада у области здравства, као и контрола обављања допунског рада; утврђена је надлежност Здравственог савета у вршењу контроле спровођења акредитованих програма континуиране едукације здравствених радника и здравствених сарадника и евалуације тих програма. Израда нацрта наведеног закона је урађена пре доношења стратешких докумената за борбу против корупције.¹²¹

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром да је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о здравственој заштити израђен пре доношења нове Стратегије и Акционог плана и да је већ упућен у скупштинску процедуру, а да Агенција нема податке о томе да ли је изради Нацрта претходила анализа ризика на корупцију, Агенција препоручује Народној скупштини да обезбеди да се пре усвајања Предлога закона о изменама и допунама Закона о здравственој заштити изради анализа ризика на корупцију поменутог закона и да се препоруке ове анализе, као и све инструкције из напомене уз **меру 3.7.1.1**, уграде у текст Предлога како би се обезбедила реализација **мере 3.7.1.1** из Акционог плана и циља 3.7.1. из Стратегије. Министарству надлежном за послове здравља препоручује се да предузме мере како би се израдила анализа ризика на корупцију и у другим системским законима који су обухваћени **мером 3.7.1.1**.

У оквиру **мере 3.7.1.4** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове здравља да до 6. марта 2014. године изради и поднесе Влади Нацрт закона о потврђивању Европске повеље о правима пацијената. Овај нацрт је израђен и послат је на мишљење Министарству финансија и Републичком секретаријату за законодавство. Основ за припрему овог прописа је Закон о правима пацијената¹²² (**мера 3.7.1.4. Реализација активности Израдити и поднети Нацрт закона о потврђивању Европске повеље о правима пацијената из 2002. године је у току**).

Циљ 3.7.2. Успостављени ефикасни механизми за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука

Акционим планом је за остваривање **циља 3.7.2** предвиђено унапређивање сарадње и координација активности између релевантних институција на сузбијању корупције у систему здравствене заштите (**мера 3.7.2.1**), измене Закона о здравственој заштити и Закона о лековима и медицинским средствима (**мера 3.7.2.2**), Закона о донацијама и хуманитарној помоћи (**мера 3.7.2.3**), изградња капацитета инспекције (**мера 3.7.2.4**), унапређивање контроле квалитета и спровођења програма континуираног стручног усавршавања (**мера 3.7.2.5**), као и израда и објављивање извештаја о спроведеним јавним набавкама за сваку здравствену установу (**мера 3.7.2.6**).

У оквиру **мере 3.7.2.1** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове здравља да до 6. децембра 2013. године организује потписивање Меморандума о сарадњи између министарстава надлежних за здравство, правосуђе, унутрашње послове, Одбора за здравље и породицу Народне скупштине, РЈТ, ДРИ и Агенције за борбу против корупције. Министарство здравља је у извештају навело да је у непосредној комуникацији с Министарством правде и државне управе у погледу потписивања и дефинисања садржине

¹²¹ Министарство здравља, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹²² *Службени гласник РС*, бр.45/13; Министарство здравља, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Меморандума¹²³ (**мера 3.7.2.1. Активност** Потписати Меморандум о сарадњи између министарстава надлежних за здравство, правосудје, унутрашње послове, Одбора за здравље и породицу Народне Скупштине, РЈТ, ДРИ и Агенције **није испуњена у складу са индикатором**).

У оквиру **мере 3.7.2.4.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове здравља да до 6. септембра 2014. године изради анализу потреба капацитета за инспекције. Према извештају Министарства здравља анализа је извршена у октобру 2013. године и указала је на потребе за запошљавањем новог кадра у оквиру свих инспекцијских служби (**мера 3.7.2.4. Активност** Израдити анализу потреба је **испуњена у складу с индикатором**). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом**.

У оквиру **мере 3.7.2.5.** предвиђене су обавезе Здравственог савета да до 6. јуна 2014. године изради анализу разлога због чега се не врши спровођење контроле и транспарентно извештавање о резултатима контроле, да на полугодишњем нивоу израђује извештај с конкретним препорукама за превазилажење недостатака, а да се о примени препорука из извештаја на полугодишњем нивоу подноси извештај Влади, што је обавеза министарства надлежног за послове здравља. Здравствени савет није доставио Агенцији извештај, док се у извештају Министарства здравља наводи да је Предлогом закона о изменама и допунама Закона о здравственој заштити створен правни оквир за надлежност Здравственог савета, каква је предвиђена стратешким документима.

У оквиру **мере 3.7.2.6.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове здравља да трајно израђује и објављује извештаје након сваке јавне набавке. У извештају Министарства здравља наводи се да је на њиховој интернет страни отворен линк где се објављују подаци здравствених установа о свим поступцима јавних набавки које су оне спровеле (**мера 3.7.2.6. Активност** Израдити и објавити извештај након сваке јавне набавке је **испуњена у складу с индикатором за извештајни период**). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом**.

Циљ 3.7.3. Транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција, у складу са законском заштитом података о личности

Акционим планом је за остварење **циља 3.7.3.** предвиђено доношење Закона о евиденцијама у здравству, тако да се омогући коришћење електронских здравствених докумената и уведе јединствени информациони систем (**мера 3.7.3.1.**) и израда јединственог информационог система на свим нивоима здравствене заштите (**мера 3.7.3.2.**).

У оквиру **мере 3.7.3.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове здравља да до 6. марта 2015. године изради и достави Влади нацрт Закона о евиденцијама у здравству, тако да се омогући коришћење електронских здравствених докумената и уведе јединствени информациони систем. Закон, такође, треба да буде усклађен с међународним стандардима. Према извештају Министарства здравља Нацрт закона о евиденцијама у здравству је израђен у децембру 2013. године и о њему су добијена и мишљења

¹²³ Министарство здравља, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

релевантних органа јавне власти¹²⁴ (*мера 3.7.3.1. Реализација активности Израдити и доставити Влади Нацрт закона је у току*).

3.8. ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ

Осма област Стратегије посвећена је образовању и спорту. Четири циља који треба да буду постигнути у области образовања односе се на измене правног оквира који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета (**циљ 3.8.1.**), усвајање прописа који регулишу просветну инспекцију (**циљ 3.8.2.**), успостављање транспарентности поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим школским институцијама (**циљ 3.8.3.**), заснивање процеса акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима (**циљ 3.8.4.**). Циљ који треба да буде постигнут у области спорта односи се на успостављање транспарентности финансирања спорта и власничке структуре спортских клубова и савеза (**циљ 3.8.5.**).

У оквиру ових пет циљева формулисано је 14 мера, за чију је реализацију предвиђено 40 активности. Од 40 активности, испитано је поступање по 19 активности. Према оцени Агенције:

- Агенција није у могућности да оцени испуњеност пет активности;
- Реализација је у току за 14 активности.

Према истраживању јавног мњења које су у децембру 2013. године спровели ЦеСИД и УНДП Србија о ставовима грађана Србије према корупцији, позитиван помак у односу на ранија истраживања односи се на број случајева у којима је једна од страна био просветни радник (наставник) који је пао на свега 2%, док су пре само годину дана наставници били део сваког десетог случаја корупције у Србији. Такође, све више се, до сада укорене, радње попут давања поклона или додатног плаћања просветним радницима перцепирају као коруптивне. С друге стране, образовне институције се налазе међу онима које су назадовале у погледу перцепције корупције од стране грађана, па је читав систем образовања, после стагнације и пада у претходна два циклуса, опет знатно порастао, тако да сада сваки други испитаник сматра да је овај систем у Србији корумпиран.¹²⁵

Процена интегритета образовног система „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању, Србија“, коју је на захтев бившег Министарства просвете и науке у Србији 2012. године урадила Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) наводи: да се квалитет исхода учења у предуниверзитетском образовању у Србији поправља, али да је још увек далеко од задовољавајућег; да неефикасност учења током редовних школских часова ствара потребу за допунским часовима и подстиче ширење приватне наставе као распрострањеног, општеприхваћеног решења за тешке предмете, уочи оцењивања и у припреми пријемних испита; да распрострањеност приватне наставе у Србији захтева пажњу

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Центар за слободне изборе и демократију и Програм Уједињених нација за развој Србија, *Ставови грађана Србије према корупцији, Осми истраживачки циклус, Истраживање јавног мњења – децембар 2013. године*, стр. 7, 16 и 21, доступно на: http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html.

и добро осмишљену акцију да би се спречило да постојећа пракса пређе у сиву зону, када приватна настава постаје предуслов за позитивну оцену или прелазак на више нивое образовања; да је интегритет система у овом погледу додатно угрожен непостојањем професионалног кодекса понашања и слабостима у инспекцијском систему који нема задатак да прати ову појаву или њен утицај на квалитет редовног образовања, а нема ни довољно људи који би то радили; да су жалбе у вези са запошљавањем наставног особља и директора школа међу најчешћим жалбама Министарству просвете и науке; да је интегритет политике и праксе у области кадровске политике слаб; да рупе у закону омогућују заобилажење спискова вишка запослених кроз запошљавање на одређено време, а постојећи прописи доводе до тога да запослени и директори школа зависе једни од других када је у питању њихов (ре)избор, као и да постоје потенцијални проблеми са независношћу школских одбора; да непостојање транспарентних смерница за запошљавање и отпуштање запослених изазива међу учесницима утисак да пријем у радни однос и унапређење наставника и запослених у школама по правилу зависи од политичке припадности или услуга, а не (само) од стручности; да је у борби с комбинованим проблемом све већих потреба и све мањих могућности, школски систем у Србији развио висок степен зависности од приватног улагања, у чему знатан удео (18%) потиче од дохотка који саме школе остварују кроз економске активности, као што је давање школских објеката у закуп, углавном без законите дозволе; да постоје озбиљни недостаци у погледу квалитета, расположивости и коришћења информација и података, посебно у сврхе финансијског планирања, као и недостатак административне транспарентности; да су набавке и уџбеници области у којима постоје прилике за корупцију; да правни оквир пружа јасне процедуре за поступак са разним врстама жалби, али да ограниченост података не омогућује да се оцени ефикасност тих начина жалбе; да се Србија у области праведног приступа образовању суочава с недостацима у погледу интегритета у области пријема на универзитет и праксе оцењивања; као и да је постојећи капацитет сектора образовања за откривање и спречавање корупције слаб.¹²⁶

У складу са чланом 5. Закона о Агенцији, Агенција за борбу против корупције је формирала координациону радну групу за унапређење нормативног и институционалног оквира у просвети,¹²⁷ која се редовно састајала, дискутовала о проблемима у овој области и формулисала препоруке за њихово превазилажење. Препоруке се односе на: (1) **управљање институцијом**, између осталих, да образовне установе треба да израде интернет странице које ће одговарати свим захтевима транспарентности рада и пословања; да сви прописи који уређују рад установе, као и закључени пословни уговори треба да буду објављени на њеној

¹²⁶ OECD (2012), *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia (Serbian version)*, OECD Publishing, стр. 13–16, доступно на <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185777-sr>.

¹²⁷ Радну групу чине представници Конференције универзитета Србије, Конференције академских струковних студија, Студентске конференције академија струковних студија Србије, Студентске конференције универзитета у Србији, Уније синдиката просветних радника Србије, Савета за борбу против корупције, Комисије за акредитацију и проверу квалитета, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства унутрашњих послова, Народне скупштине Републике Србије, Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Прекршајног суда у Београду, Апелационог прекршајног суда у Београду, Врховног касационог суда, Републичке просветне инспекције, Апелационог јавног тужилаштва и Агенције за борбу против корупције.

интернет страни; да се на интернет страни образовне установе објављује документ који садржи цену школарине, начин и критеријуме на основу којих се ова цена одређује; да чланови комисије за спровођење јавне набавке могу бити само запослени који су прошли обуку за спровођење јавних набавки; да један члан комисије за спровођење јавних набавки мора бити представник родитеља (кога бира Савет родитеља), нарочито када се ради о спровођењу јавних набавки екскурзија, ужина и других набавки које се финансирају или суфинансирају од стране родитеља; да се успостави ефикасна контрола трошења прихода стечених на основу давања у закуп непокретних ствари у јавној својини на којима образовно-васпитне установе имају право коришћења; (2) и **измене нормативног оквира**, између осталих, на потребу за усвајањем закона о просветној инспекцији, као и потребу за одређеним изменама Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о високом образовању.¹²⁸

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.8.1. Измењен правни оквир који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на недовољну транспарентност низа процеса који се одвијају у оквиру просветних институција; као и веома широка дискрециона овлашћења у одлучивању, нарочито дискрециона овлашћења директора у погледу запошљавања кадрова, поступка јавних набавки, организација екскурзија, издавања школских просторија, итд.

Акционим планом су за остварење **циља 3.8.1.** предвиђене измене Закона о основама система образовања и васпитавања и Закона о високом образовању, тако да се уведе законска обавеза избора, периодичне евалуације рада и учинка директора, декана и наставног особља у свим школским установама, на основу објективних, јасних, прецизних и унапред познатих критеријума (**мера 3.8.1.1.**).

У оквиру **мере 3.8.1.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове просвете да до 6. јула 2014. године, изради анализу закона од ризика на корупцију. У извештају Министарства просвете, науке и технолошког развоја наводи се да је Агенцији за борбу против корупције достављен нормативни оквир у области образовања, како би се направио пресек стања и откриле могуће тачке ризика на корупцију, а да се у сарадњи с Агенцијом, разматрају закони за све нивое образовања (од предшколског до високог), као и системски закон¹²⁹ (**мера 3.8.1.1. Реализација активности** Израдити анализу закона од ризика на корупцију **је у току**).

Следећа активност у оквиру **мере 3.8.1.1.** односи се на обавезу министарства надлежног за послове просвете да до 6. септембра 2014. године изради нацрте измена и допуна Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о високом образовању. У извештају Министарства наводи се да је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о

¹²⁸ Препоруке координационе радне групе за унапређење нормативног и институционалног оквира у просвети, фебруар 2014, доступно на http://www.acas.rs/sr_cir/pocetna/41/1041.html.

¹²⁹ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

високом образовању достављен Агенцији за борбу против корупције, а да су дате и препоруке Агенције које ће бити узете у обзир приликом израде коначне верзије нацрта закона. У припреми је формирање радних група за израду нацрта Закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о основном и средњем образовању. Обављају се консултације са заинтересованим странама (синдикатима, Националним саветом за високо образовање, директорима установа)¹³⁰ (**мера 3.8.1.1. Реализација активности** Израдити и доставити Влади нацрт закона о изменама и допунама закона **је у току**).

Циљ 3.8.2. Усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на одсуство делотворне контроле услед непостојања механизма за реаговање на различите врсте неправилности, као и на проблеме с просветном инспекцијом чији рад и садржина одлука могу бити под утицајем министарства надлежног за послове образовања.

Акционим планом је за остварење **циља 3.8.2.** предвиђено унапређење правног оквира у области просветне инспекције (**мера 3.8.2.1.**), ојачавање капацитета просветне инспекције на свим нивоима власти (**мера 3.8.2.2.**), обезбеђивање праћења примене кодекса понашања за наставнике (**мера 3.8.2.3.**), преиспитивање свих захтева за закључивање уговора о давању у закуп дела простора школских установа (**мера 3.8.2.4.**) и унапређење механизма за представке, захтеве и жалбе у министарству надлежном за послове просвете (**мера 3.8.2.5.**).

Мишљење и препорука Агенције: У оквиру **мере 3.8.2.3.** предвиђене су три активности које се односе на обезбеђивање праћења примене кодекса понашања за наставнике, конкретно израду програма и плана кампање ради упознавања наставних радника и ученика/студената с правилима кодекса у року од 8 месеци, спровођење кампање према плану и програму у року од 18 месеци и израду извештаја о праћењу примене Кодекса једном годишње. Претпоставка за реализацију ових активности требало би да буде да овај кодекс постоји, што није случај. С друге стране, Закон о основама система образовања и васпитања,¹³¹ у члану 43, став 3. прописује да се понашање у установи и односи деце, ученика, запослених и родитеља уређују правилима понашања у установи, док члан 41, алинеја 1. прописује да се под аутономијом установе подразумева, између осталог, право на доношење правила понашања у установи. С обзиром на наведено, поставља се питање да ли је уопште могуће да министарство надлежно за послове просвете реализује ове активности. Агенција, стога, препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да предложи измене Акционог плана у овом делу, а да предлог измена формулише у сарадњи с министарством надлежним за послове просвете.

У оквиру **мере 3.8.2.4.** предвиђена је обавеза Републичке дирекције за имовину да до 6. октобра 2015. године обради и евидентира све захтеве за закључивање уговора о давању у закуп школских установа, чији је оснивач Република Србија, како би се стекао прецизнији увид у обим и вредност уговорних обавеза школа, као и евентуалне неправилности. Једна од препорука горе поменутог извештаја ОЕЦД је да се хитно обраде и евидентирају сви захтеви

¹³⁰ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹³¹ *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 52/11 и 55/13.

за закључивање уговора о закупу који су тренутно у поступку код Републичке дирекције за имовину. У погледу ове обавезе, Министарство просвете, науке и технолошког развоја је у свом извештају навело да је сачинило Упутство за поступање установа код издавања у закуп непокретних ствари у јавној својини и Одлуку о томе за шта се могу користити средства остварена од издавања у закуп.¹³² У периоду од 6. септембра до 31. децембра 2013. Републичкој дирекцији за имовину су се обратиле 93 школске установе са захтевом за давање начелне сагласности за давање у закуп непокретности у смислу члана 22. Закона о јавној својини. За 29 ових захтева донета су решења којима је дата начелна сагласност за давање у закуп непокретности. Уз решења је прослеђен и допис којим се школским установама указује да је потребно да, у складу са чланом 15. Уредбе о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда, доставе податке о спроведеном поступку давања у закуп ствари у јавној својини, односно податке о томе како је утврђена почетна висина закупнине по којој се предметна непокретност даје у закуп, податке о спроведеном поступку давања у закуп предметне непокретности (текст огласа објављен у јавном гласилу, записник комисије о спроведеном поступку давања у закуп и одлуку о избору најповољнијег понуђача) и уговор о закупу закључен с најповољнијим понуђачем, и то у року од 8 дана од дана окончања поступка давања у закуп предметне непокретности. Анализа достављене документације у смислу правилног увида у обим и вредност уговорених обавеза школских установа, као и евентуалне неправилности, извршиће се након доставе тражене документације и података о спроведеном поступку давања у закуп ствари у јавној својини, од стране школских установа¹³³ (**мера 3.8.2.4. Реализација активности** *Обрадити и евидентирати све захтеве за закључивање уговора о давању у закуп школских установа, чији је оснивач Република Србија, како би се стекао прецизнији увид у обим и вредност уговорних обавеза школа, као и евентуалне неправилности је у току*).

У оквиру **мере 3.8.2.5.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове просвете да уведе обавезу обавештавања грађана о процедурама за представке, захтеве и жалбе преко своје интернет презентације, као и обавезу да се сваки подносилац представке обавести о мерама предузетим по представци. Као рок за реализацију ове обавезе предвиђена је временска одредница „трајно“, за коју напомињемо да није погодна за нешто што је формулисано као једнократна обавеза. У свом извештају, Министарство просвете, науке и технолошког развоја написало је да ова активност није реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом. Наведено је да су на интернет презентацији Министарства постављени контакти и надлежности основних унутрашњих јединица Министарства (сектора) којима се грађани могу обратити, као и процедура за спровођење поступка признавања страних школских исправа, као и да одређене захтеве, за потребе Министарства, обрађује Управа за заједничке послове републичких органа (**мера 3.8.2.5. Агенција није у могућности да оцени испуњености активности** *Увести обавезу обавештавања грађана о процедурама за представке, захтеве и жалбе преко интернет*

¹³² Министарство просвете, науке и технолошког развоја, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹³³ Републичка дирекција за имовину Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије*, јануар 2014.

презентације ресорног министарства, као и обавезу да се сваки подносилац представке обавести о мерама предузетим по представци).

Препорука одговорног субјекта: Министарство препоручује да се Акциони план у овом делу измени јер постоји објективна немогућност да испуни овако утврђену активност. Нажалост, Министарство није дало ближе објашњење због чега је у оваквој немогућности.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује да се одговорни субјект с овом препоруком обрати министарству надлежном за послове правосуђа, како би се обезбедиле потребне измене у овом делу Акционог плана.

Друга активност у оквиру **мере 3.8.2.5.** односи се на обавезу министарства надлежног за послове просвете да једном годишње саставља извештај о најчешће подношеним представкама и жалбама с анализом њихових узрока и препорукама за отклањање и изврши квалитативан увид у најчешће жалбе и анализира њихове узроке. И за ову активност је Министарство у извештају написало да није реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом, за шта је понудило и образложење (**мера 3.8.2.5. Агенција није у могућности да оцени испуњености активности Састављати извештај о најчешће подношеним представкама и жалбама с анализом њихових узрока и препорукама за отклањање; извршити квалитативан увид у најчешће жалбе и анализирати њихове узроке).**

Препорука одговорног субјекта: Министарство препоручује да се Акциони план у овом делу измени с обзиром да не поседује ресурсе за спровођење анализе узрока подношења представки и жалби и стога препоручује да се Акциони план у овом делу измени, јер постоји објективна немогућност Министарства да испуни овако утврђену активност.

Мишљење и препорука Агенције: Акционим планом је за ову активност заиста у колони „потребни ресурси“ назначено да они нису потребни, што не треба да спречи министарство надлежно за послове просвете да ова средства ипак тражи, а зарад реализације активности предвиђене Акционим планом. С друге стране, ово је добар пример разлога зашто је добро извештавати о обавезама које још нису доспеле, јер се на тај начин унапред могу истаћи проблеми или изазови у реализацији, који се онда можда могу и благовремено отклонити. Агенција препоручује да се одговорни субјект с овом препоруком обрати министарству надлежном за послове правосуђа, као надлежном за послове координације спровођења Стратегије.

Циљ 3.8.3. Транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим школским институцијама

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на то да нормативни оквир у Републици Србији није у потпуности подобан да омогући транспарентан рад школа и употребу тзв. сопствених средстава школских установа; да он не одређује шта су дозвољени извори школских прихода, док финансијска контрола школских прихода није довољно јака да би била адекватна и савладала ниво прилива сопствених средстава у систем; Стратегија даље наводи потребу за увођењем контроле управљања средствима која установе остварују од донација, спонзора, као и средствима добијених од родитеља и јединице локалне самоуправе; као и за прецизирањем интерних правила на факултетима и прописа, њиховог спровођења на праведан и транспарентан начин, као и на потребу да у процесу оцењивања

водеће начело буду искључиво академске заслуге студената, а не протекција, на шта је указао и горе поменути извештај ОЕЦД.

Акционим планом су за остварење **циља 3.8.3.** предвиђене измене Закона о основном и средњем образовању и Закона о високом образовању тако да се процедура и критеријуми уписа објективизирају у највећој могућој мери (**мера 3.8.3.1.**) и обезбеђење услова за стављање у пуну функцију централног информационог система за управљање у просвети (**мера 3.8.3.2.**).

У оквиру **мере 3.8.3.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове просвете да до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади нацрт измена и допуна Закона о основном и средњем образовању и Закона о високом образовању тако да се процедура и критеријуми уписа објективизирају у највећој могућој мери. Као што је горе већ наведено, у припреми је формирање радних група за израду нацрта закона о основном и средњем образовању и васпитању, а Нацрт закона о изменама и допунама Закона о високом образовању је достављен Агенцији за борбу против корупције, текст измена и допуна се разматра, а дате су и препоруке Агенције које ће бити узете у обзир приликом израде коначне верзије нацрта закона¹³⁴ (**мера 3.8.3.1. Реализација активности Израдити и доставити Влади нацрт закона о изменама и допунама закона је у току**).

У оквиру **мере 3.8.3.2.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове просвете да до 6. септембра 2015. године обједини постојеће прикупљање података и информационе системе и елиминише преклапања, као и да прошири аналитичке капацитете установа задужених за обраду података, а све у циљу обезбеђења услова за стављање у пуну функцију централног информационог система за управљање у просвети. У извештају Министарства просвете, науке и технолошког развоја наводи се да ће Министарство израдити нов информациони систем за област образовања и да ће на основу захтева система спровести проширење капацитета образовно васпитним установама, као и да је донето решење о образовању Радне групе за израду и успостављање функционалног информационог система у области образовања¹³⁵ (**мера 3.8.3.2. Реализација активности Објединити постојеће прикупљање података и информационе системе и елиминисати преклапања и Проширити аналитичке капацитете установа задужених за обраду података су у току**).

Препорука одговорног субјекта: Министарство препоручује да се Акциони план у овом делу измени и да се за проширење капацитета образовно васпитних установа предвиди рок од 12 месеци након израде информационог система. У извештају није понуђено образложење за ову препоруку.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује да се одговорни субјект с овом препоруком обрати министарству надлежном за послове правосуђа, како би се обезбедиле потребне измене у овом делу Акционог плана.

Циљ 3.8.4. Процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа заснован је на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима

¹³⁴ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹³⁵ *Ibid.*

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на недовољну регулативу о питању приватних високошколских установа, с обзиром да нису прописани адекватни стандарди и механизми контроле квалитета, што отвара могућност за злоупотребе у оквиру ових образовних система; Стратегија даље наводи потребу да Комисија за акредитацију и проверу квалитета врши посете у сврхе акредитације, као и накнадне провере поступања по примедбама, на шта је указао и поменути извештај ОЕЦД; као и да тела за акредитацију школских установа, као и процес акредитовања и накнадна контрола испуњености услова за рад државних и приватних школских установа треба да буду под контролом ресорног министарства.

Акционим планом је за остварење **циља 3.8.4.** предвиђено унапређење рада Комисије за акредитацију и проверу квалитета (**мера 3.8.4.1.**).

У оквиру **мере 3.8.4.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове просвете да измени прописе тако да се уведе обавеза да се у процес акредитације укључе независни експерти, студенти и послодавци. За рок је предвиђена временска одредница „трајно“ за коју напомињемо да није погодна за обавезе које су једнократног карактера. Министарство просвете, науке и технолошког развоја се у свом извештају није осврнуло на реализацију ове мере. Следећа активност предвиђа обавезу Комисије за акредитацију и проверу квалитета да трајно јавно објављује извештаје о налазима рецензената и КАПК који су релевантни за доношење одлуке о акредитацији, а трећа активност такође обавезу КАПК да најмање једном годишње објављује извештаје о раду. КАПК није доставила извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину. На овом месту треба напоменути да је једна од препорука Координационе радне групе за унапређење нормативног и институционалног оквира у просвети, коју је у децембру 2013. основала Агенција, да идентитет рецензената, као и рецензија треба да буду доступни јавности након доношења одлуке КАПК о захтеву за акредитацију установе. Наиме, у циљу обезбеђивања објективности рецензената, његов идентитет треба да остане анониман од момента именовања од стране КАПК до тренутка усвајања коначног извештаја, односно доношења одлуке о акредитацији конкретне установе. На овај начин се спречава могући утицај установе која је поднела захтев за акредитацију на рецензенте и спречавају се могући договори између самих рецензената у току поступка акредитације установе.¹³⁶ (**Мера 3.8.4.1. Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности** *Изменити прописе тако да се уведе обавеза да се у процес акредитације укључе независни експерти, студенти и послодавци, Јавно објављивати извештаје о налазима рецензената и КАПК који су релевантни за доношење одлуке о акредитацији и Најмање једном годишње објављивати извештаје о раду*).

Циљ 3.8.5. Успостављена транспарентност финансирања спорта и власничке структуре спортских клубова и савеза

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на нетранспарентност финансирања спорта, који наводи и Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године; да и поред доношења Закона о спорту¹³⁷ и пратећих подзаконских аката, остаје нерегулисано питање финансирања из приватних извора, што доприноси опстајању „сивог/црног“ финансирања спорта; као и на нерешену власничку структуру

¹³⁶ Препоруке доступне на <http://www.acas.rs/images/stories/Foto14/Koordinacioni/recenzenti1.pdf>.

¹³⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 24/11 и 99/11 – др. закон.

спортских клубова, односно власнички вакуум, који је такође извор корупције у спорту. Стратегија наводи и потребу за деполитизацијом и аутономијом спорта, и истиче да се декларативно навођење у Стратегији развоја спорта да он треба да остане политички неутралан, не разрађује даље у акционом плану, те оставља простор за његову злоупотребу од стране политике, чему доприноси и чланство државних функционера и службеника у управним и надзорним одборима спортских клубова и савеза.

Акционим планом су за остварење **циља 3.8.5.** предвиђене измене Закона о спорту у циљу утврђивања статуса спортских савеза и удружења, власништва над имовином и финансирања из јавних средстава на националном и локалном нивоу (**мера 3.8.5.1.**), измене и допуне подзаконских прописа којима се уређује транспарентно финансирање спортских активности на свим нивоима власти (**мера 3.8.5.2.**), успостављање категоризације и рангирања спортских организација на нивоу Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе на основу јасних критеријума (**мера 3.8.5.3.**), израда Правилника о расподели средстава намењених спорту у јавним предузећима на основу јасних критеријума и укидање дискреционих права директорима јавних предузећа за расподелу средстава предузећа спортским организацијама без критеријума (**мера 3.8.5.4.**), као и измене правног оквира којим се регулише професија спортских менаџера у погледу сукоба интереса у обављању делатности и финансијских токова у овој области (**мера 3.8.5.5.**).

У оквиру **мере 3.8.5.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове омладине и спорта да до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади нацрт измена и допуна Закона о спорту у циљу утврђивања статуса спортских савеза и удружења, власништва над имовином и финансирања из јавних средстава на националном и локалном нивоу. У извештају Министарства омладине и спорта наведено је да је 20. октобра донето решење о образовању Комисије за израду измена и допуна Закона о спорту, а 29. октобра 2013. године и решење о формирању секторских радних група, између осталих и радне групе за израду Правилника о финансирању програма у области спорта и радне групе за израду Правилника о расподели средстава у јавним предузећима за финансирање програма из области спорта. Ангажована су и два стручњака који ће давати савете и активно учествовати у овом процесу¹³⁸ (**мера 3.8.5.1. Реализација активности Израдити и доставити Влади Нацрта закона о изменама и допунама Закона је у току**).

У оквиру **мере 3.8.5.2.** предвиђена је обавеза Министарства омладине и спорта, покрајинског секретаријата за спорт и општинских/градских управа да у року од 12 месеци израде и усвоје измене и допуне правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта на републичком, односно покрајинском, односно локалном нивоу. У Акционом плану, нажалост није наглашено од када се овај рок од 12 месеци рачуна, да ли од почетка примене Акционог плана (6. септембра 2013. године), или од тренутка реализације претходне мере која предвиђа одговарајуће измене и допуне Закона о спорту, што би с обзиром на потребу за усклађивањем подзаконских аката са Законом о спорту било више оправдано. У погледу ове обавезе, Министарство омладине и спорта се осврнуло на оснивање радне групе за израду измена и допуна Закона о спорту и секторских радних група, као и у претходној мери.¹³⁹ Покрајински секретаријат за спорт и

¹³⁸ Министарство омладине и спорта, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹³⁹ *Ibid.*

омладину је у извештају навео да у свом раду примењује правилнике које је раније донео ради утврђивања критеријума и услова за финансирање општег интереса у области спорта у АП Војводини и то: (1) Правилник о суфинансирању пројеката из области спорта од интереса за АП Војводину бр. 116-021-11/2013-01 од 23. јануара 2013; (2) Правилник о одобравању и финансирању програма покрајинских спортских савеза од значаја за АП Војводину бр. 116-022-124/2013-01 од 5. фебруара 2013 и (3) Правилник о критеријумима за доделу средстава за изградњу, опремање и одржавање спортских објеката у АП Војводини. Покрајински секретаријат за спорт и омладину је у протеклом периоду уградио одређене измене и допуне у постојеће правилнике којима се руководи при додели средстава у области спорта, а до краја фебруара 2014. године ће донети нови јединствени Правилник о финансирању програма из области спорта од интереса за АП Војводину.¹⁴⁰ Од 53 јединице локалне самоуправе које су Агенцији доставиле извештај о спровођењу Стратегије, њих девет је навело да је овакав правилник већ донет или да је његово доношење у току (**мера 3.8.5.2. Реализација активности Израдити и усвојити измене и допуне Правилника о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта у (1) Републици Србији; (2) на нивоу аутономне покрајине и (3) јединица локалних самоуправа је у току**).

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром да Акционим планом није прецизирано да ли ове измене подзаконских аката треба да прате измене Закона о спорту из **мере 3.8.5.1**, што би вероватно било више оправдано, Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да ову недоумицу разјасни и понуди тумачење које ће прецизирати обавезу из Акционог плана. Уколико тумачење буде ишло у прилог томе да измене подзаконских аката треба да прате измене Закона о спорту, наведене активности Покрајинског секретаријата за спорт и јединица локалних самоуправа се не могу сматрати реализацијом активности из Акционог плана, односно ови одговорни субјекти ће и даље бити у обавези да, након што се испуне све претпоставке за настанак њихове обавезе, на одређени начин измене и допуне своје правилнике.

У оквиру **мере 3.8.5.3**, предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове омладине и спорта да до 6. септембра 2015. изради ранг листе спортских организација у Републици Србији по категоријама. У извештају овог министарства наводи се да је успостављена сарадња овог министарства са Олимпијским комитетом Србије, Спортским савезом Србије и Заводом за спорт и медицину спорта на плану припрема за успостављање категоризације и рангирања спортских организација на нивоу Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе на основу јасних критеријума (**мера 3.8.5.3. Реализација активности израдити ранг листе спортских организација у Републици Србији по категоријама је у току**).

Иста обавеза с истим роком је предвиђена и за покрајинске и органе локалне самоуправе, као и обавеза да до 6. септембра 2014. године усвоје измене правилника о категоризацији спортских организација поштујући Националну категоризацију. И овде је неколико јединица локалних самоуправа известило да су ови подзаконски акти усвојени или да је њихово усвајање у току.

¹⁴⁰ Покрајински секретаријат за спорт и омладину АП Војводине, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Мишљење и препорука Агенције: И на овом месту постоји потреба за тумачењем министарства надлежног за послове правосуђа као и за **меру 3.8.5.2**, с тим да би требало и појаснити који су тачно покрајински, односно локални органи надлежни за њихову реализацију, с обзиром да су као одговорни субјекти наведени само аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

У оквиру **мере 3.8.5.4.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове омладине и спорта да у року од 12 месеци изради и усвоји Правилник о расподели средстава у јавним предузећима за финансирање програма из области спорта. Напоменом је предвиђено да у израду треба укључити Олимпијски комитет Србије, Спортски савез Србије, Завод за спорт и медицину спорта и представнике јавних предузећа. Министарство омладине и спорта је 29. октобра 2013. године формирало секторску радну групу за израду Правилника о расподели средстава у јавним предузећима за финансирање програма из области спорта. За чланове радне групе, решењем су именовани представници Олимпијског комитета Србије, Спортског савеза Србије, Завода за спорт и медицину спорта и јавних предузећа¹⁴¹ (**мера 3.8.5.4. Реализација активности Израдити и усвојити Правилник о расподели средстава у јавним предузећима за финансирање програма из области спорта је у току**).

За обавезе у оквиру **мере 3.8.5.5.** наине да у року од 12 месеци изради и усвоји измене Правилника о Номенклатури спортских занимања тако да се уведу одредбе о забрани сукоба интереса при обављању професије спортског менаџера, као и да у року од 24 месеца спроведе анализу и да препоруке за унапређење постојећег ширег правног оквира којим се регулише рад спортских менаџера и финансијски сегмент њиховог рада како би се ускладили с међународним спортским правилима и стандардима транспарентног пословања, Министарство омладине и спорта се у извештају поново осврнуло на доношење решења о образовању радне групе за измене и допуне Закона о спорту, што је предуслов за реализацију ових активности¹⁴² (**мера 3.8.5.5. Реализација активности Израдити и усвојити измене Правилника о Номенклатури спортских занимања тако да се уведу одредбе о забрани сукоба интереса при обављању професије спортског менаџера и Спровођење анализе и давање препорука за унапређење постојећег ширег правног оквира којим се регулише рад спортских менаџера и финансијски сегмент њиховог рада како би се ускладили са међународним спортским правилима и стандардима транспарентног пословања је у току**).

3.9. МЕДИЈИ

Девета област Стратегије посвећена је медијима. Циљ који треба да буде постигнут у овој области односи се на обезбеђивање транспарентности власништва, финансирања и уређивачке политике медија (**циљ 3.9.1.**).

У оквиру једног циља формулисане су четири мере, за чију је реализацију предвиђено 11 активности. Од 11 активности, испитано је поступање по 3. Према оцени Агенције:

- Реализација је у току за све три активности.

¹⁴¹ Министарство омладине и спорта, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹⁴² *Ibid.*

Према истраживању јавног мњења које су у децембру 2013. године спровели ЦеСИД и УНДП Србија о ставовима грађана Србије према корупцији, медији су у последњих шест месеци 2013. године забележили значајан пораст као примарни извор информација о корупцији у односу на јун 2013. године, па чак 74% грађана информације о корупцији добија путем медија, што је за 14% више него у јуну 2013. С друге стране, медији се налазе међу институцијама које су назадовале у погледу нивоа перцепције корупције од стране грађана (55%).¹⁴³

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.9.1. Транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на концентрацију власништва и мањак транспарентности у власничкој структури медија, која отежава јавности да сазна ко су власници медија које користи и на основу тога формира мишљење о вредности информација, мишљења и идеја које ти медији емитују или шире, у светлу идентитета и мотива њихових власника и оних који можда иза њих стоје; да ова тенденција отежава и делатност Републичке радиодифузне агенције (РРА) која је одговорна за примену одредаба које се односе на праћење постојања недозвољене медијске концентрације, а посебно у поступку за издавање дозвола за емитовање радио и телевизијским станицама; да је утврђивање власничке структуре у јавним гласилима преко Регистра јавних гласила практично онемогућено, с обзиром да законом нису јасно прецизирани подаци који се евидентирају, нити начин вођења тог регистра; да је недостатак транспарентности уочен и у поступку доделе дозвола РРА, као и приликом одлучивања о расподели новца од лиценци; да не постоје јасно утврђени критеријуми и процедура за доделу државне помоћи путем конкурса, да се примењују општи прописи и начела, због чега учесници на конкурсима могу бити доведени у неравноправан положај, док држава нема јединствену евиденцију утрошених средстава, како на централном, тако и на покрајинском и локалном нивоу, па је тачан обим и структуру помоћи готово немогуће утврдити; да не постоји ни ефикасно праћење реализације помоћи, процене њених ефеката и адекватног извештавања о томе; коначно, Стратегија наводи да медијски закони у Србији треба да се ускладе с европским документима, а најпре с Директивом о аудиовизуелним медијским услугама, као и да је потребно усвајање прописа који у овој области недостају.

Акционим планом је за остварење **циља 3.9.1.** предвиђено усклађивање прописа којима се регулише медијска концентрација и јавност власништва са правилима ЕУ, како би се обезбедила транспарентност информација о крајњем власнику и већинском власнику, на свим нивоима власти (**мера 3.9.1.1.**), формирање, одржавање и редовно ажурирање јавне базе података/регистра о медијима (власничкој структури) (**мера 3.9.1.2.**), измене Закона о јавним предузећима тако да се забрани сваки облик непосредног финансирања медија од стране било ког јавног предузећа и других организација које се финансирају из јавних прихода, с тим да је оглашавање допуштено под условима и на начин које предвиђа Закон о

¹⁴³ Центар за слободне изборе и демократију и Програм Уједињених нација за развој Србија, *Ставови грађана Србије према корупцији, Осми истраживачки циклус, Истраживање јавног мњења – децембар 2013. године*, стр. 17 и 21, доступно на: http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/library/democratic_governance/corruption-benchmarking-survey---february-2013.html.

оглашавању (**мера 3.9.1.3.**) и усклађивање одредаба домаћих прописа којима се омогућује финансирање појединих медија из државног буџета, на свим нивоима власти са правним тековинама ЕУ (**мера 3.9.1.4.**).

У оквиру **мере 3.9.1.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове јавног информисања да до 6. марта изради и достави Влади нацрте закона који регулишу област јавног информисања и област електронских медија (усклађивање са Директивом о аудиовизуелним медијским услугама). У радне групе за израду нацрта закона треба укључити представнике министарства надлежних за послове правосуђа, трговине, финансија и економије, као и Агенције за борбу против корупције, а за јавне сервисе је неопходно регулисати транспарентност и у погледу података о главним финансијерима и оглашивачима.

Министарство културе и информисања је припремило нацрте три закона: Нацрт закона о јавном информисању и медијима, Нацрт закона о електронским медијима и Нацрт закона о јавним медијским сервисима. У извештају Министарства наводи се да су ови закони усклађени с директивом и стандардима Европске уније, написале су их радне групе Министарства, прошли су јавну расправу и били на интернет страни Министарства. Након одржаних јавних расправа, упућени су на мишљење надлежним органима. У извештају се даље наводи да су Нацрт закона о јавном информисању и медијима и Нацрт закона о електронским медијима у потпуности усклађени с мишљењима надлежних ресора и биће упућени на мишљење Канцеларији за европске интеграције након чијег мишљења ће се утврдити коначан текст нацрта и упутити Влади на усвајање. С израдом Нацрта закона о јавним медијским сервисима се тренутно застало док се не изнађе коначно решење за финансирање јавних сервиса.¹⁴⁴

Агенција за борбу против корупције је у оквиру јавне расправе о овим нацртима доставила Министарству културе и информисања мишљења о процени ризика корупције у њиховим одредбама у којима је указала на недостатке и ризике корупције и дала препоруке за њихово отклањање.

Конкретно, у мишљењу о Нацрту закона о јавном информисању и медијима Агенција је указала да предложена решења неће допринети остваривању основних циљева из Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, који се односе на повлачење државе из власништва над јавним гласилима, јавност података о власништву и спречавање недозвољене медијске концентрације. Између осталог, одредбе Нацрта закона које регулишу јавност података о медијима и регистар неће омогућити да подаци о власницима медија и подаци о пореклу капитала уложеног у јавно гласило буду познати јавности, што посредно може утицати на то да спречавање прекомерног обједињавања постане неоствариво.

Основни недостаци Нацрта закона о електронским медијима тичу се, према мишљењу Агенције, непостојања јасних и прецизних критеријума и услова за избор чланова Савета Регулатора и пружања, у више случајева, широких дискреционих овлашћења Регулатору. Поред тога, одредбама Нацрта закона Регулатору се препушта да ближе уреди одређена питања, иако би та питања требало уредити законским одредбама.

¹⁴⁴ Министарство културе и информисања, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Имајући у виду да се Нацртом закона о јавним медијским сервисима финансирање основне делатности јавних медијских сервиса предвиђа као привремено решење, Агенција је у свом мишљењу напоменула да на тај начин неће бити у потпуности остварен један од циљева овог закона – дефинисање извора финансирања јавних медијских сервиса. Такође, Агенција је истакла да се одредбама овог нацрта закона не доприноси ни циљевима који су утврђени Стратегијом развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, а који се односе на уређење положаја јавних медијских сервиса, односно њихову независност и самосталност (**мера 3.9.1.1. Реализација активности Израдити и доставити Влади Нацрт закона којим се регулише област јавног информисања и Израдити и доставити Влади Нацрт закона којим се регулише област електронских медија (усклађивање са Директивом АВМС) је у току**).

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром да је израда поменутих нацрта започела пре усвајања Акционог плана, да Агенција није позвана у радне групе, а имајући у виду напомену која то предвиђа, препоручује се министарству надлежном за послове јавног информисања да размотри уношење препорука из мишљења Агенције у текстове нацрта, како би било обезбеђено да се ове активности реализују на начин предвиђен Акционим планом.

У оквиру **мере 3.9.1.4.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове јавног информисања да у року од 15 месеци започне с применом Акционог плана за спровођење Медијске стратегије, који покрива област државне помоћи у медијима и њено усклађивање с правним тековинама ЕУ. У вези с овом мером, Министарство културе и информисања је у извештају истакло да су наведеним нацртима закона у потпуности усклађене одредбе које се односе на финансирање медија и начин доделе државне помоћи с Медијском стратегијом и правним тековинама ЕУ у тој области¹⁴⁵ (**мера 3.9.1.4. Реализација активности Започети са применом Акционог плана за спровођење Медијске стратегије, који покрива област државне помоћи медијима и њено усклађивање са правним тековинама ЕУ је у току**).

IV ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

Последња, десета област Стратегије посвећена је превенцији корупције. Десет циљева који треба да буду постигнути у овој области односе се на успостављање анализе ризика на корупцију у поступку припреме прописа (**циљ 4.1.**), успостављање система запошљавања и напредовања у органима власти на основу критеријума и заслуга (**циљ 4.2.**), обезбеђивање транспарентности у раду органа власти (**циљ 4.3.**), обезбеђивање континуиране едукације о корупцији и начинима борбе против корупције (**циљ 4.4.**), стварање услова за активније учешће цивилног друштва у борби против корупције (**циљ 4.5.**), стварање услова за активније учешће приватног сектора у борби против корупције (**циљ 4.6.**), обезбеђивање да Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа (**циљ 4.7.**), проширивање и прецизирање надлежности и унапређивање кадровских капацитета и услова рада Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и

¹⁴⁵ *ibid.*

заштиту података о личности и Државне ревизорске институције (**циљ 4.8.**), успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача – лица која пријављују сумњу на корупцију (**циљ 4.9.**) и успостављање система за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору (**циљ 4.10.**).

У оквиру десет циљева формулисано је 38 мера, за чију је реализацију предвиђено 97 активности. Од 97 активности, испитано је поступање по 19 активности. Према оцени Агенције:

- *Седам активности је испуњено у складу с индикатором, од којих је:*
 - *шест активности, према подацима којима Агенција располаже, реализовано на начин и у року предвиђеним Акционим планом;*
 - *једна активност је, према подацима којима Агенција располаже, реализована у року, али не и на начин предвиђеним Акционим планом;*
- *Једна активност није испуњена у складу с индикатором;*
- *Агенција није у могућности да оцени испуњеност три активности;*
- *Реализација је у току за осам активности.*

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 4.1. Успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на то да постојећи законодавни поступак не садржи обавезу да се у току припреме закона и других прописа сагледавају ефекти које ови акти могу имати на корупцију, нити постоји обавеза достављања предлога прописа на мишљење ради такве анализе у пословницима Владе и Народне скупштине; да се анализа ризика на корупцију може вршити унутар органа који предлаже прописе, али да не постоје никакве гаранције да ће овај орган власти заиста и извршити анализу, као и да је због тога неопходно прописати обавезу свих предлагача прописа да у току израде изврше анализу ризика корупције, на основу методологије коју израђује Агенција за борбу против корупције, и да резултат анализе опишу у образложењу предлога прописа, као и обавезу предлагача да прибави мишљење од Агенције о ризицима на корупцију пре подношења органу који доноси пропис.

Акционим планом су за остварење **циља 4.1.** предвиђене измене Закона о Агенцији за борбу против корупције тако да се Агенцији да овлашћење да пропише методологију за анализу ризика на корупцију у прописима, а да се предлагачи прописа обавезу да је примењују (**мера 4.1.1.**), усвајање методологије за анализу ризика на корупцију у прописима и смернице за њену примену (**мера 4.1.2.**), измене Пословника Народне скупштине тако да се предлагачи закона обавезу да образложење предлога закона садржи анализу ризика на корупцију (**мера 4.1.3.**), измене Пословника Владе тако да се утврди обавеза Владе да нацрте закона и предлоге прописа даје на мишљење Агенцији, као и да мишљење (уколико је достављено у року од 10 дана) приложи уз предлог закона приликом достављања Народној скупштини (**мера 4.1.4.**), обука представника предлагача закона за примену методологије за анализу ризика на корупцију у прописима према плану који израђује и спроводи Агенција (**мера 4.1.5.**) и обука представника предлагача и доносилаца прописа на нивоу

територијалне аутономије и локалне самоуправе за примену методологије за анализу ризика на корупцију у прописима према плану који израђује и спроводи Агенција (**мера 4.1.6.**).

За све активности у оквиру ових мера предвиђени су дужи рокови, па се први резултати очекују тек крајем 2014. године.

Циљ 4.2. Систем запошљавања и напредовања у органима власти на основу критеријума и заслуга

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на то да су запошљавање и напредовање и даље подложни политичком утицају; да се учесници у поступку избора не налазе у потпуно равноправном положају; да руководиоци и даље имају превише дискреционих овлашћења при одабиру кандидата с листа које изборне комисије предложе по одржаним конкурсима; да не постоје критеријуми за запошљавање на одређено време, већ се уговори закључују без интерног или јавног конкурса. Стратегија даље наводи потребе за уједначавањем радно-правног статуса запослених у државној управи и за усвајањем одредаба које ће на јединствен начин регулисати питање плата и права из социјалног осигурања. Посебну пажњу, према Стратегији, треба посветити критеријумима за избор, именовање или постављење на радна места руководиоца, спречавање сукоба интереса и начина вредновања њиховог рада.

Акционим планом је за остварење **циља 4.2.** предвиђено успостављање услова и критеријума за запошљавање и напредовање у јавном сектору (укључујући именована и постављена лица) у складу са принципима конкурентности и транспарентности (**мера 4.2.1.**), уједначавање платног система и социјалних права у јавном сектору (**мера 4.2.2.**), развијање базе података о обвезницима уплате доприноса и о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање по појединцу, која се редовно ажурира (**мера 4.2.3.**), ојачавање капацитета Централног регистра обавезног социјалног осигурања, у циљу ефикасније контроле обрачуна и наплате доприноса за обавезно социјално осигурање (**мера 4.2.4.**), унапређење базе података о поднетим е-јединственим пријавама на обавезно социјално осигурање, која се редовно ажурира (**мера 4.2.5.**), спровођење кампање ради информисања обвезника подношења јединствене е-пријаве на обавезно социјално осигурање, као и осигураника, о значају и доступности података и Јединствене базе Централног регистра обавезног социјалног осигурања (**мера 4.2.6.**).

У оквиру **мере 4.2.3.** предвиђена је обавеза Централног регистра обавезног социјалног осигурања (у даљем тексту: Централни регистар) да до 6. новембра 2013. године у сарадњи с министарствима надлежним за послове социјалне политике и послове финансија изradi анализу о томе које су измене техничких решења Централног регистра неопходне како би се ускладио са софтверским решењима у оквиру система Пореске управе. Према извештају Централног регистра, документ којим је утврђена анализа пословних процеса – Модул Accounting, израђен је 2011. године. Пореска управа је једнострано изменила документ, о чему је Централни регистар касно обавештен, па је Централни регистар поново, у сарадњи с Пореском управом, утврдио пословне процесе, зашта су потребна додатна финансијска средства, која нису одобрена Финансијским планом за 2014. Централни регистар је у поступку изналагања других начина обезбеђења средстава потребних за редизајн информационог система, како би се ускладио и био компатибилан са информационом технологијама Пореске управе. У извештају се не наводи да ли је ова анализа урађена у

сарадњи с министарствима надлежним за послове социјалне политике и послове финансија (**мера 4.2.3. Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.** Израдити анализу о томе које су измене техничких решења Централног регистра обавезног социјалног осигурања неопходне како би се он ускладио са софтверским решењима у оквиру система Пореске управе).

У оквиру **мере 4.2.4.** предвиђена је обавеза Централног регистра да до 6. марта 2014. године изради анализу потреба у циљу јачања његових капацитета, а у циљу ефикасније контроле обрачуна и наплате доприноса за обавезно социјално осигурање. Према извештају Централног регистра, ова активност је делимично реализована, с обзиром да је Пореска управа самоиницијативно изменила документ којим је утврђена анализа пословних процеса, о чему је Централни регистар касно обавештен. Опрема је набављена и успостављени су развијени сервиси. Утврђени пословни процеси су измењени од стране Пореске управе, тако да су Централном регистру сада потребна додатна финансијска средства за редизајн Модула *Accounting*¹⁴⁶ (**мера 4.2.4. Реализација активности Израдити анализу потреба је у току**).

У оквиру **мере 4.2.5.** предвиђена је обавеза Централног регистра да до 6. марта 2014. године изради анализу потреба ради успостављања техничке повезаности с надлежним органима и организацијама (Агенцијом за привредне регистре, Инспекторатом за рад, Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, Републичким фондом за здравствено осигурање и Националном службом за запошљавање), као и обавеза да у року од четири године, у сарадњи с министарством надлежним за послове рада и министарством надлежним за послове здравља успостави техничку повезаност с надлежним органима и организацијама (АПР, Инспекторат за рад, РФПИО, РФЗО и НСЗ). Према извештају Централног регистра, у погледу успостављања техничке повезаности с надлежним органима и организацијама, једино није успостављена техничка повезаност са Инспекторатом за рад. РФЗО је прекинуо да користи Портал Централног регистра. На изради анализе потребе успостављања техничке повезаности и усвојеним пословним правилима учествовали су представници све три институције (РФПИО, РФЗО и НСЗ). Регистрација осигураника и осигураних лица, подношењем јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање директно на портал ЦРОСО-а, било коришћењем шалтера РФПИО и НСЗ. Централни регистар је успоставио развијене сервисе, тако да се може успоставити техничка повезаност са Инспекторатом за рад. Централни регистар има потребу да успостави техничку повезаност и са матичним књигама умрлих¹⁴⁷ (**мера 4.2.5. Реализација активности Израдити анализу потреба ради успостављања техничке повезаности са надлежним органима и организацијама (АПР, Инспекторат за рад, РФПИО, РФЗО и НСЗ) и Успоставити техничку повезаност са надлежним органима и организацијама (АПР, Инспекторат за рад, РФПИО, РФЗО и НСЗ) су у току**).

Препорука одговорног субјекта: Централни регистар препоручује да се у Акциони план код активности успостављања техничке повезаности са Инспекторатом за рад, као одговорни субјекат означи Инспекторат за рад, као и да се код активности успостављања техничке повезаности са надлежним органима и организацијама, поред означених органа и

¹⁴⁶ Централни регистар обавезног социјалног осигурања, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁴⁷ *Ibid*

организација означи и Министарство правде, односно матичне књиге, како би Централни регистар могао да ажурира податке из службених евиденција о личном стању грађана, односно о уписаној чињеници смрти.

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром на наводе из извештаја Централног регистра, Агенција препоручује овом органу јавне власти да се у циљу обезбеђења реализације **мера 4.2.3, 4.2.4. и 4.2.5.** обрати министарству надлежном за послове правосуђа, као органу који се стара о координацији спровођења Стратегије и Акционог плана, а у циљу усклађивања активности с Пореском управом и обезбеђења евентуалних измена Акционог плана.

У оквиру мере **4.2.6.** предвиђена је обавеза Централног регистра да до 6. марта 2014. године, у сарадњи с министарством надлежним за послове рада и социјалне политике изради план и програм кампање за информисање обвезника подношења јединствене е-пријаве на обавезно социјално осигурање, као и осигураника, о значају и доступности података и Јединствене базе Централног регистра, као и да у року од три године, у сарадњи с истим министарствима спроведе ову кампању у складу с планом и програмом. Према извештају Централног регистра, активност спровођења кампање, у складу са израђеним планом и програмом реализује се преко организованих семинара, на којима се врши обука за коришћење функционалности на порталу Централног регистра, а докази за реализовану активност су све већа заинтересованост обвезника за коришћење портала у циљу подношења јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање или у циљу добијања одређених информација (извршитељи). Термини одржавања семинара објављују се на интернет страни у одељку „вести“.¹⁴⁸

На овом месту, као и у области просторно планирање и изградња, је поново важно нагласити да циљ извештавања одговорних субјеката не треба да буде навођење било каквих активности које су у вези с мером, како би се могло тврдити да су активности из Акционог плана већ урађене, већ да се извести о мерама које су предузете управо у циљу реализације Стратегије и Акционог плана, као и да се надзор над овим документима олакша и учини што квалитетнијим.

Циљ 4.3. Обезбеђена транспарентност у раду органа власти

Потребе на које Стратегија у овој области указује односе се на то да текст Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја¹⁴⁹ треба да се унапреди, а да се транспарентност рада органа власти омогући свим грађанима подједнако; да овлашћења и ресурси којима располаже Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности треба да се прошире, нарочито у погледу надлежности за покретање прекршајног поступка; да органи власти својим унутрашњим актима у већој мери уреде остваривање транспарентности рада и поступање по захтевима Повереника, да се у потпуности поштују упутства Повереника за израду и објављивање информатора о раду, као и да се обезбеди спровођење коначних решења Повереника у свим случајевима.

Акционим планом су за остварење **циља 4.3.** предвиђене измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја тако да се прошири круг органа власти и носилаца

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

јавних овлашћења на који се односи обавеза објављивања информатора о раду; да се Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности да овлашћење да покреће прекршајне поступке против одговорног лица које не поступи по решењу и мерама Повереника, обавести јавност и орган који га је поставио/изабрао/именовао о непоступању по решењима и мерама Повереника (**мера 4.3.1.**), јачање капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (**мера 4.3.2.**), израда интерног акта са инструкцијама о процедурама поступања у раду органа власти и објављивање на веб-презентацији (**мера 4.3.3.**) и усвајање подзаконских прописа неопходних за потпуну примену Закона о тајности података (**мера 4.3.4.**).

У оквиру **мере 4.3.2.** предвиђена је обавеза Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности да у року од шест месеци изради анализу потреба са препорукама у циљу јачања капацитета. Акционим планом није наглашено да ли се овај рок рачуна од почетка примене Акционог плана (6. септембра 2013. године) или од усвајања измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из мере 4.3.1. којима се проширују Повереникова овлашћења и задаци, што би било више оправдано. Повереник у извештају наводи да спроводи свеобухватан поступак анализе потреба у свим сегментима сопственог делокруга, са циљем утврђивања неопходних мера и обављања наведене активности у року предвиђеном Акционим планом. Анализа потреба обухвата и анализу кадровског капацитета Повереника са циљем његовог унапређења, путем сталних обука запослених и обављања наведене активности у року предвиђеном Акционим планом, као и у погледу опреме неопходне за обављање послова из делокруга Повереника. Закључком Владине Комисије за стамбена питања и расподелу службених зграда и пословних просторија 77 број 361-6726/2013 од 2. августа 2013. године, Поверенику је додељен простор у улици Булевар Краља Александра број 15, површине 1.086 м², који задовољава потребе Службе Повереника и који је Повереник почео да користи 14. октобра 2013. године¹⁵⁰ (**мера 4.3.2. Реализација активности Израдити анализу потреба са препорукама је у току**).

Циљ 4.4. Континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције

Потребе на које Стратегија у овој области указује односе се на успостављање континуиране обуке, с посебним акцентом на питања етике, интегритета, препознавања сукоба интереса, права узбуњивача итд; остваривање и унапређење међународне сарадње и трансфера знања у овој области; као и обезбеђивање кампања за подизање свести о штетности корупције, промоцију етичког понашања, тренинге и стручно усавршавање, које ће повећати интолеранцију на корупцију у јавном мњењу.

Акционим планом је за остварење **циља 4.4.** предвиђено увођење садржаја антикорупцијских прописа и праксе у програм државног и стручног испита (**мера 4.4.1.**), измене Закона о државним службеницима тако да Високи службенички савет прати примену Кодекса понашања државних службеника, прикупља информације о томе и прави анализу (**мера 4.4.2.**) и измене Закона о Агенцији за борбу против корупције тако да се за функционере и запослене у јавном сектору уведе обавеза да похађају обуке у области борбе против корупције, етике и интегритета (**мера 4.4.3.**).

¹⁵⁰ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

У оквиру **мере 4.4.1.** предвиђена је обавеза Владе да до 6. марта 2014. године усвоји измене Уредбе о државном и стручном испиту тако да се у програм испита уведе садржај антикорупцијских прописа и праксе. У извештају Владе се наводи да активност није реализована, с обзиром да је потребно да Министарство правде и државне управе припреми и Влади достави предлог уредбе о стручном испиту запослених у органима државне управе у коју је потребно унети одредбе о познавању садржаја антикорупцијских прописа и праксе.¹⁵¹

Препорука одговорног субјекта: Влада у извештају препоручује Министарству правде и државне управе да припреми и Влади достави предлог уредбе у коме би се извршила допуна у члану 6. (Испитни предмети) и одговарајуће допуне Програма државног стручног испита за државне службенике са високим образовањем (допуна у поднаслову „Систем државне управе“), као и дела Програма за државне службенике са средњим образовањем (допуна у поднаслову „Основи система државне управе и уставног уређења“).

Мишљење и препорука Агенције: У складу с овако наведеним информацијама у извештају Владе, Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да размотри измене Акционог плана у делу „одговорни субјекти“ на свим местима на којима није наведен орган јавне власти који одређену активност треба да иницира, као и да у вршењу координације спровођења Стратегије и Акционог плана препоручи одговорним субјектима да уколико такве грешке уоче, на време иницирају њихове промене, како би било обезбеђено да се активности Акционог плана реализују у превиђеним роковима.

Циљ 4.5. Створени услови за активније учешће цивилног друштва у борби против корупције

Потребе на које Стратегија у овој области указује односе се на унапређење институционалног и правног оквира за подршку организацијама цивилног друштва (ОЦД); да подршка државе треба да буде омогућена за све кориснике који приликом пријављивања за доделу јавних средстава поднесу изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици, на пример, Етички кодекс, као и књиговодствене извештаје о приходима и управљању буџетом. Стратегија најављује и израду стратешког оквира с условима за процену сврхе и квалитета предложених и реализованих пројеката од стране организација цивилног друштва, на основу којих ће се обезбедити административна и финансијска подршка.

Акционим планом су за остварење **циља 4.5.** предвиђене измене Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, тако да се уведе обавеза за све кориснике да приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора подносе изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици (**мера 4.5.1.**), измене Закона о државној управи тако да се стандарди сарадње органа државне управе са цивилним друштвом усагласе са стандардима Савета Европе и Конвенције УН против корупције (**мера 4.5.2.**), развијање методологије праћења реализације програма/пројеката финансираних из буџетских средстава, а посебно праћења њихове реализације на терену и праћење утrophка финансијских средстава ради превенције ненаменског утrophка средстава

¹⁵¹ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

(мера 4.5.3.), измене горе поменуте уредбе, тако да се унапреди оквир који се односи на критеријуме, услове, обим, начин и поступак доделе средстава (мера 4.5.4.), спровођење јавних конкурса за доделу средстава ОЦД за пројекте у области борбе против корупције за иницијативе на републичком и локалном нивоу, као и за медијске иницијативе у области борбе против корупције од стране Агенције за борбу против корупције (мера 4.5.4.) и успостављање система сталне координације и обуке за ОЦД од стране Агенције за борбу против корупције (мера 4.5.5.).

У оквиру мере 4.5.3. предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове финансија да у сарадњи с Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом усвоји методологију за праћење реализације програма/пројеката финансираних из буџетских средстава, а посебно праћење њихове реализације на терену и праћење утрошка финансијских средстава ради превенције ненаменског утрошка средстава. За реализацију ове обавезе предвиђена је временска одредница „трајно“, што није погодно за обавезу која је једнократног карактера, па одговорни субјект не може са сигурношћу знати који је рок за њено усвајање. У извештају Министарства финансија нема осврта на ову меру (мера 4.5.3. Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности Усвајање методологије и Праћење реализације програма/пројеката на основу усвојене методологије).

Мишљење и препорука Агенције: Препоручује се министарству надлежном за послове правосуђа да предузме мере како би се овај део Акционог плана изменио и како би био прецизиран једнократни рок за обавезу усвајања методологије.

У оквиру мере 4.5.5. предвиђена је обавеза Агенције за борбу против корупције да до 6. марта 2014. године усвоји Правилник Агенције о додели средстава организацијама цивилног друштва. Израда Правилника је у завршној фази и он садржи опис поступка и фаза поступка спровођења конкурса, опис критеријума конкурса, опис процеса израде конкурсне документације, начин оцењивања предлога пројеката и доделе финансијских средстава, дефинисање права на жалбу, опис фаза праћења и евалуације пројеката који су добили финансијска средства и опис начина обавештавања¹⁵² (мера 4.5.5. Реализација активности Израдити Правилник Агенције о додели средстава ОЦД је у току).

Следећа активност у оквиру мере 4.5.5. односи се на обавезу министарства надлежног за послове финансија да трајно на годишњем нивоу обезбеди додатна средства у годишњем буџету Агенције за доделу средстава ОЦД за пројекте у области борбе против корупције на републичком и локалном нивоу, као и за медијске иницијативе у области борбе против корупције. Министарство финансија се у свом извештају није осврнуло на ову активност. С друге стране, Агенција је предлогом буџета за 2014. годину тражила додатна средства за доделу организацијама цивилног друштва, кроз „захтев за додатно финансирање“, а у износу од 6.000.000,00 динара. У захтеву је навела да је основни циљ трошења тражених средстава укључивање организација цивилног друштва у борбу против корупције. Истим захтевом су тражена и средства неопходна за реализацију обавезе обука ОЦД из мере 4.5.6., у износу од 1.161.500,00 РСД (организовање 6 једнодневних обука за по 20 представника ОЦД у различитим градовима у Србији, њихов превоз, исхрану и смештај, укључујући и предаваче из Агенције). Од укупно тражених додатних средстава кроз захтев за додатна средства, исказан као приоритет б „Подршка организацијама цивилног друштва у борби против

¹⁵² Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана.*

корупције“, у износу од 7.161.500,00 динара, Агенцији су Законом о буџету Републике Србије за 2014. годину¹⁵³ одобрена средства у укупном износу од 1.000.000,00 РСД на позицији 481 – дотације невладиним организацијама, што значи да је захтев Агенције усвојен у проценту од 13.96%. Министарство финансија није понудило образложење за овакву одлуку¹⁵⁴ (**мера 4.5.5. Активност Обезбеђење додатних средстава у годишњем буџету Агенције је испуњена у складу с индикатором**). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.**

Следећа активност у оквиру **мере 4.5.5.** предвиђа обавезу Агенције да трајно организује годишње конкурсе за доделу средстава ОЦД на републичком и локалном нивоу, као и за медијске пројекте. Први конкурс ће бити расписан након што Правилник Агенције о додели средстава ОЦД буде усвојен, али већ овом приликом треба нагласити да ову активност неће бити могуће у 2014. години извршити на начин предвиђен Акционим планом, с обзиром да Агенцији није одобрен укупан износ од 6.000.000,00 РСД за ове намене.

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром на овакав поступак Министарства финансија, као и на потребе за увођењем мера штедне у буџету и рестриктивних мера за запошљавање у јавном сектору, препоручује се министарству надлежном за послове финансија да још једном размотри Акциони план у делу „потребни ресурси“ и у складу са буџетским плановима поднесе иницијативу министарству надлежном за послове правосуђа за све измене које су у том смислу потребне у овом делу Акционог плана. Једино је на тај начин могуће обезбедити да органи јавне власти, који рачунају на ова средства, унапред знају како да планирају активности из Акционог плана, да евентуално потраже средства из алтернативних извора, као и да не могу сносити одговорност за нереализоване активности за које су средства неопходна, а која им нису одобрена законом о буџету за поједину годину.

У оквиру **мере 4.5.6.** предвиђена је обавеза Агенције за борбу против корупције да трајно организује редовне полугодишње координационе састанке са организацијама цивилног друштва. С обзиром да у буџету за 2014. годину нису предвиђена средства за ове активности из Акционог плана, успостављена је комуникација са Центром за развој непрофитног сектора (ЦРНПС) који је програмски опредељен ка умрежавању и јачању капацитета цивилног друштва. Са њима је договорено да се партнерски приступи тражењу донатора и средстава за остварење следећих активности из Акционог плана, које би се остваривале током 2014. године (углавном у другој половини, уз могућност да се прелију и на 2015. годину): одржавање два координациона састанка и две обуке за представнике ОЦД. ЦРНПС је припремио концепт папир овог пројекта и понудио га Амбасади Уједињеног Краљевства у Београду. У припреми је и документ о сарадњи са ЦРНПС. Одељење за едукације, кампање и сарадњу са цивилним друштвом припрема свој календар активности и стратегију рада у наредном периоду, која ће прецизирати циљеве Агенције када је реч о садржају обука за представнике цивилног друштва, као и оквир за активности везане за успостављање сталне координације ОЦД¹⁵⁵ (**мера 4.5.6. Реализација активности Организација редовних полугодишњих координационих састанака са ОЦД је у току**).

¹⁵³ Службени гласник РС бр. 110/2013.

¹⁵⁴ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*.

¹⁵⁵ *Ibid.*

Мишљење и препорука Агенције: С обзиром да је у оквиру мере 4.5.6. предвиђена активност спровођења плана обуке ОЦД, за коју је задужена Агенција, а да рок за њену реализацију уопште није одређен Акционим планом, препоручује се министарству надлежном за послове правосуђа да иницира измене Акционог плана у том делу како би се одредио рок и како би постојала и инструкција за који период се доноси план обуке из претходне активности.

Циљ 4.6. Створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције

Стратегијом се најављује креирање стимулативног оквира како би приватни сектор финансијски подржавао антикорупцијске пројекте цивилног сектора и подршка и промоција Привредне коморе Србије (ПКС) доброј пракси оних привредних друштава која усвоје план интегритета, правила Кодекса пословне етике, Кодекса корпоративног управљања Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, као и правила Декларације о борби против корупције (Глобални договор Србија). Потребне на које Стратегија у овој области указује односе се на унапређење узајамне сарадње државе са приватним сектором; као и отклањање ризика од корупције који ометају постојање повољног амбијента за привредно пословање у Републици Србији, сиве економије, недостатка транспарентности опорезивања, пренормираност и неадекватну инспекцијску контролу пословања.

Акционим планом су за остварење **циља 4.6.** предвиђене измене Закона о порезу на добит правних лица тако да се борба против корупције наведе као једна од намена/делатности за коју се предузећима која пружају финансијску подршку цивилном друштву може дати посебна пореска олакшица (**мера 4.6.1.**) и доношење и објављивање од стране Привредне коморе Србије антикорупцијских стандарда и праксе као што су: Кодекс пословне етике и Кодекс корпоративног управљања и промовисање стандарда Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, правила Декларације о борби против корупције Глобалног договора Србија, као и привредних друштава која су усвојила антикорупцијске планове или планове интегритета (**мера 4.6.2.**).

У оквиру **мере 4.6.2.** предвиђена је обавеза Привредне коморе Србије да до 6. септембра 2014. године донесе и објави Кодекс пословне етике, Кодекс корпоративног управљања у Службеном гласнику и стандарде Међународне трговинске коморе (МТК) за борбу против корупције и правила Декларације о борби против корупције Глобалног договора Србија на својој интернет презентацији. Доношењем Кодекса пословне етике¹⁵⁶ и Кодекса корпоративног управљања¹⁵⁷ децембра 2005, Република Србија се сврстала у ред земаља које имају свој национални кодекс пословне етике и кодекс корпоративног управљања, који по својој природи доприносе даљем развоју аутономног права и пословне праксе засноване на етичким принципима. Скупштина ПКС је 17. септембра 2012. усвојила нови Кодекс корпоративног управљања.¹⁵⁸ Принципи и препоруке садржани у овом Кодексу нису обавезујући, али се препоручују свим друштвима капитала, а нарочито члановима Привредне коморе Србије, као најбоља пракса корпоративног управљања. Друштва капитала

¹⁵⁶ Службени гласник РС, бр.1/06.

¹⁵⁷ Службени гласник РС, бр.1/06.

¹⁵⁸ Службени гласник РС, бр. 99/12.

могу принципе и препоруке овог Кодекса директно применити доношењем одлуке надлежног органа друштва, или их, уколико је потребно, могу разрадити усвајањем сопственог кодекса корпоративног управљања, односно доношењем других интерних аката друштва. Друштво капитала, које је члан ПКС, дужно је да ПКС обавести да ли примењује овај Кодекс. Друштво капитала које не примењује овај Кодекс, дужно је да ПКС обавести о кодексу корпоративног управљања који примењује, као и месту где је тај кодекс јавно доступан. Потребно је нагласити да је ПКС члан Међународне комисије за антикорупцију, Међународне трговинске коморе из Париза, као и да постоји установљена пракса поделе материјала на разним скуповима у ПКС по питању правила и смерница МТК за борбу против корупције.

С обзиром на чињеницу да је ПКС чланица мреже међународне организације Глобални договор у Србији, чији је оснивач УН, у ПКС се налази Секретаријат ове организације. Комора је члан Управног одбора Глобалног договора у Србији и до средине 2012. била је и председавајућа специјализоване Радне групе ГД у Србији за борбу против корупције. За време председавања ПКС поменутом радном групом, иницирана је и покренута „Декларација о борби против корупције“ у Србији, чија је потписница и Привредна комора Србије. На интернет порталу ПКС у делу „компанијска антикорупција“ постављене су следеће информације: Кодекс пословне етике ПКС, Кодекс корпоративног управљања, стандарди Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, Декларација о борби против корупције Глобалног договора Србије, пример добре праксе приватног предузећа које је усвојило планове интегритета¹⁵⁹ (**мера 4.6.2. Активност** Доношење и објављивање наведених кодекса у „Службеном гласнику Републике Србије“ и правила на интернет презентацији ПКС је испуњена у складу с индикатором). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.**

Друга активност у оквиру **мере 4.6.2.** односи се на обавезу Привредне коморе Србије да трајно организује скупове и семинаре у области борбе против корупције у сарадњи с институцијама Републике Србије и промовише добру праксу компанија у области борбе против корупције. У периоду од 6. септембра до 31. децембра 2013. године, ПКС је организовала шест оваквих скупова/семинара: (1) „Унапређење корпоративног управљања“ (8. октобар) – скуп је организовала ПКС и Удружење корпоративних директора Србије у циљу сагледавања досадашње праксе корпоративног управљања и потребе одрживог програма унапређења корпоративног управљања у јавном сектору користећи искуства и привредних друштава у приватном сектору, и кроз промоцију Кодекса корпоративног управљања ПКС. Овај скуп представља наставак подршке промоцији Унапређења корпоративног управљања у РС, у оквиру пројекта који ПКС спроводи у сарадњи са Међународном финансијском корпорацијом; (2) презентацију Кодекса корпоративног управљања (25. новембар) – у сарадњи са РПК Краљево у просторијама РПК Краљево, уз снажну поруку да привредна друштва усвоје Кодекс корпоративног управљања ПКС; (3) „Интерна ревизија“ (27. новембар) – циљ семинара је утврђивање интерне ревизије као дела система интерних контрола и система управљања ризицима у предузећу, доношење етичких кодекса предузећа, промоција Повеље интерне ревизије, политике и процедуре интерне ревизије, независност интерних ревизора, планирање и управљање ресурсима интерне ревизије и извештавање и

¹⁵⁹ Привредна комора Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

евалуација рада ревизије; (4) „Породична предузећа – Кодекс корпоративног управљања“ (3. децембар) – конференцију је организовала ПКС, у сарадњи са Српском асоцијацијом за приватни власнички капитал, ФЕФА и Међународном финансијском корпорацијом, са циљем промоције Кодекса корпоративног управљања који је снажна препорука за организовање послова у породичним предузећима у РС; (5) презентација Кодекса корпоративног управљања (4. децембар) – у сарадњи са РПК Пожаревац, уз снажну поруку да привредна друштва усвоје Кодекс корпоративног управљања ПКС. Овај скуп представља наставак подршке промоцији Унапређења корпоративног управљања у РС, у оквиру пројекта који ПКС спроводи у сарадњи са Међународном финансијском корпорацијом; (6) „Компанијска антикорупција“ (16. децембар) – семинар у сарадњи са Министарством правде и државне управе и ТАИЕХ одељењем Европске комисије, који је покривао три теме посебно важне са аспекта компанијске антикорупције: злоупотребу службеног положаја са аспекта Кривичног законика, заштиту „узбуњивача“ по домаћем законодавству, упоредну праксу ЕУ у овој области и увођење планова интегритета, као и пример добре праксе јавног предузећа које је имплементирало овај антикоруптивни механизам (**мера 4.6.2. Активност Организовање скупова и семинара у области борбе против корупције у сарадњи са институцијама Републике Србије и промовисање добрих пракси компанија у области борбе против корупције је испуњена у складу с индикатором за извештајни период**). Према подацима којима Агенција располаже, активност **је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.**

Мишљење и препорука Агенције: Иако за први период извештавања није било у потпуности могуће обезбедити све индикаторе који се односе на активност спровођења обука, напомињемо да је за овакву врсту активности као доказе неопходно доставити: план обуке извршен по години важења Стратегије; достављене извештаје о реализацији плана обуке; достављене програме и спискове учесника обука и извештаје о евалуацији обука. Стога се препоручује одговорним субјектима за активности спровођења обука које су трајног карактера, да већ на почетку године направе планове, а затим о њиховој реализацији састављају и извештаје које ће, као и остале наведене документе, бити потребно доставити као доказе да је активност реализована.

Циљ 4.7. Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на чињеницу да је поступање по годишњим извештајима о раду независних државних органа које они достављају Народној скупштини остало врло ограниченог обима, па се процес окончава тиме што Народна скупштина, на предлог надлежног одбора доноси закључке, односно препоруке, али без постојања механизма да се они учине обавезујућим за оне органе власти и носиоце јавних овлашћења на које се односе; Стратегија зато наводи потребу за уређењем поступка надзора над спровођењем закључака које је Народна скупштина донела, уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога.

Акционим планом су за остварење **циља 4.7.** предвиђене допуне Закона о Народној скупштини тако да се уведе обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања извештаја независних државних органа, организација и тела, у року од шест

месеци од доношења закључака Народне скупштине, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине (**мера 4.7.1.**) и јачање капацитета Народне скупштине за вршење нових надлежности у оквиру циља 4.7. (**мера 4.7.2.**).

У оквиру **мере 4.7.1.** предвиђена је обавеза Народне скупштине да до 6. маја 2015. године допуни Закон о Народној скупштини тако да се уведе обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања извештаја независних државних органа, организација и тела, у року од шест месеци од доношења закључака Народне скупштине, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине. Председник Народне скупштине поднео је 20. јануара 2014. године, Предлог закона о изменама и допунама Закона о Народној скупштини којим су, између осталог, уведене и допуне које предвиђа наведена мера (члан 1. Предлога закона)¹⁶⁰ (**мера 4.7.1. Реализација активности Израдити и усвојити Закон о изменама и допунама Закона је у току**).

Циљ 4.8. Проширене и прецизиране надлежности и унапређени кадровски капацитети и услови рада Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на недостатак потребних надлежности и адекватних кадровских, просторних и техничких капацитета независних државних органа значајних за борбу против корупције, што ограничава крајње ефекте њиховог рада.

Акционим планом је за остварење **циља 4.8.** предвиђена израда анализе потреба Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције у правцу проширења и/или прецизирања надлежности, унапређења кадровских капацитета и услова рада (**мера 4.8.1.**) и извршавање препорука из анализе потреба које су достављене Влади (**мера 4.8.2.**).

У оквиру **мере 4.8.1.** предвиђена је обавеза Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Државне ревизорске институције да до 6. новембра израде своје анализе потреба у правцу проширења и/или прецизирања надлежности, унапређења кадровских капацитета и услова рада, а затим да их до 6. децембра 2013. године доставе Влади, министарству надлежном за послове правосуђа и државне управе и министарству надлежном за послове финансија.

Анализу потреба Агенције израдио је експерт, ангажован у оквиру Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт (ЈРГА/УСАИД), на основу методологије коју је развио. Основу анализе чиниле су информације које су прикупљене кроз непосредне разговоре са запосленима и руководиоцима у Агенцији, упознавањем са различитим документима, законским, подзаконским и интерним правним актима, извештајима и стратешким документима које је израдила Агенција. На основу прикупљених података, експерт је израдио нацрт Извештаја о анализи потреба чији је коначни текст усаглашен на колегијуму

¹⁶⁰ Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Агенције за борбу против корупције. Извештај о анализи потреба је послат Влади, Министарству правде и државне управе и Министарству финансија 6. децембра 2013. године. У напомени уз ову активност у Акционом плану предвиђено је да једна од нових надлежности Агенције треба да буде да непосредним увидом испита ризике на корупцију у постојећој пракси примене прописа органа власти и функционера и да понуди препоруке добре праксе. Органи јавне власти би требало да се обавезу да Агенцији омогуће овај увид, а да накнадно и доставе извештај о мерама предузетим по препорукама. Извештај о анализи потреба обухвата и текст из напомене, јер је анализа показала да је увођење нове надлежности значајно за оснаживање превентивне улоге Агенције и јачање интегритета јавног сектора.¹⁶¹

Заштитник грађана је своју анализу потреба доставио Влади, Министарству правде и државне управе и Министарству финансија 3. децембра 2013. године. Анализом је указано на потребе за изменама Закона о Заштитнику грађана, обезбеђивање и стављање у функцију трајног смештаја у непокретности коју чини објекат у Београду у улици Карађорђева 48, као и утврђивање финансијске могућности за проширење оперативног дела Стручне службе Заштитника грађана за 20 службеника у наредне две године. Припремљен текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана достављен је министарству надлежном за послове државне управе 2012. године.¹⁶²

Анализом потреба Повереника предвиђено је: 1) проширење и прецизирање надлежности Повереника, које подразумева измену и допуну Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и доношење новог Закона о заштити података о личности; 2) унапређење кадровских капацитета Повереника, које подразумева повећање броја извршилаца, обезбеђивање потребних обука за запослене, као и набавку потребне техничке опреме за рад. Повереник је анализу потреба са препорукама 5. децембра доставио Влади, Министарству правде и државне управе и Министарству финансија.¹⁶³

Државна ревизорска институција је анализу потреба с препорукама доставила 5. децембра 2013. године. Анализирани су потребе ДРИ у вези с пословним простором на локацијама Београд, Ниш, Нови Сад, Крагујевац и Ужице у складу с надлежностима ДРИ и систематизованом броју запослених. Потребне су исказане по површини и врсти пословног простора¹⁶⁴ (**мера 4.8.1. Активности** *Формулисање анализе потреба са препорукама и достављање анализе потреба Влади, министарству надлежном за послове правосуђа и државне управе, као и министарству надлежном за послове финансија су испуњене у складу с индикатором*). *Према подацима којима Агенција располаже, активности су реализоване на начин и у року предвиђеним Акционим планом.*

Последња активност у оквиру мере 4.8.1. предвиђа обавезу Владе да до 6. марта 2014. године достави писана образложења за одбијање препорука анализа потреба које су за њу неприхватљиве. У извештају Владе се наводи да је: (1) анализа потреба Агенције у вези с потребама измена и допуна Закона о Агенцији достављена на надлежно поступање

¹⁶¹ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁶² Заштитник грађана, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁶³ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁶⁴ Државна ревизорска институција, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Министарству правде и државне управе (9. јануара 2014. године), а у вези с потребама за унапређењем кадровских капацитета достављена на надлежно поступање Министарству финансија (9. јануара 2014. године); (2) анализа потреба Заштитника грађана у вези с потребама измена и допуна Закона о Заштитнику грађана достављена на надлежно поступање Министарству правде и државне управе (6. децембра 2013. године); (3) анализа потреба Државне ревизорске институције у вези с потребама за обезбеђивање јединственог пословног простора достављена на надлежно поступање Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије (14. јануара 2014. године) и (4) обавештење Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности о стању у области приступа информацијама од јавног значаја и стању у области заштите података о личности, као и о мерама које би допринеле побољшању рада Повереника, достављена на надлежно поступање Министарству правде и државне управе и Министарству финансија (9. децембра 2013. године)¹⁶⁵ (**мера 4.8.1. Реализација активности Давање писаних образложења за одбијање препорука које су неприхватљиве за Владу је у току**).

Циљ 4.9. Успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију)

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на то да постојећи правни оквир за заштиту узбуњивача (Закон о државним службеницима, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о Агенцији за борбу против корупције и Правилник Агенције о заштити лица које пријави сумњу на корупцију) пружа заштиту ограниченог обима по више основа (дефинисање лица које ужива заштиту, обим заштите, случајеви у којима се заштита даје, нерегулисана област санкција за оне који спроводе одмазду или надокнада штете, као и награђивање узбуњивача). Потребне које Стратегија, стога, наводи односе се на заокруживање правног оквира у овој области, кроз доношење посебног закона о заштити лица која чине разоткривање у јавном интересу, како у јавном, тако и у приватном сектору; као и на придобијање поверења јавности и лица која су потенцијални узбуњивачи да ће усвојени закон заиста гарантовати пуну заштиту ових лица.

Акционим планом је за остварење **циља 4.9.** предвиђено усвајање Закона о заштити узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију или врше разоткривања у јавном интересу) (**мера 4.9.1.**), усвајање подзаконских прописа којима се на прецизан начин уређује процедура и поступање (**мера 4.9.2.**), стручно усавршавање лица запослених у јавном сектору о заштити узбуњивача (**мера 4.9.3.**) и спровођење кампање за подизање нивоа обавештености грађана о правима и заштити узбуњивача (**мера 4.9.4.**).

У оквиру **мере 4.9.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове правосуђа и државне управе да до 6. децембра 2013. године, уз консултовање искуства Агенције за борбу против корупције, изради Нацрт закона о заштити узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију или врше разоткривања у јавном интересу) и достави га Влади на усвајање.

Министарство правде и државне управе је 30. септембра 2013. основало радну групу за припрему текста радне верзије закона о узбуњивачима. Радна група је састављена од представника Министарства правде и државне управе, Правног факултета у Београду,

¹⁶⁵ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

Криминалистичко-полицијске академије, судова и тужилаштава, Суда части Привредне коморе Србије, портала Пиштаљка, Полицијске управе за град Београд, Савеза самосталних синдиката Србије, Инспектората рада и Уније послодаваца Србије. Радна верзија Нацрта закона о заштити узбуњивача објављена је на интернет страници Министарства правде и државне управе, а јавна расправа је трајала до 31. јануара. Усвајање закона се очекује у другом кварталу 2014. године. Министарство правде и државне управе је подржало извођење пројекта који се односи на развијање саветодавног центра за узбуњиваче. Пројекат је предложен Пројекту за реформу правосуђа и одговорну власт (ЈРГА/УСАИД) од стране удружења Еутопија, оснивача и издавача антикорупцијског портала Пиштаљка.¹⁶⁶ Одбор за правни систем и државне органе је на седници одржаној 26. децембра 2013. године, донео Закључак којим се одобрава спровођење јавне расправе о Нацрту закона о заштити узбуњивача¹⁶⁷ (**мера 4.9.1. Активност Израдити и доставити Нацрт закона није испуњена у складу с индикатором**).

Циљ 4.10. Успостављен систем за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору

Проблеми на које Стратегија у овој области указује односе се на чињеницу да је Законом о Агенцији регулисано питање сукоба интереса које се односи само на јавне функционере, док се на остале запослене у државним органима примењује Закон о државним службеницима,¹⁶⁸ којим није на адекватан начин регулисано ово питање, као и да Закон о раду¹⁶⁹ не регулише питање сукоба интереса. Потребне које Стратегија, стога, наводи односе се на успостављање јединственог правног оквира којим ће се створити једнаки механизми за спречавање и отклањање сукоба интереса за све запослене у јавном сектору. Пошто је ефикасна контрола спровођења одредаба о спречавању сукоба интереса незамислива без адекватног механизма за подношење и проверу имовинских картица свих запослених у јавној управи, полазна основа треба да буде израда студије изводљивости, како би се утврдио најподобнији модел контроле и дефинисања улоге руководиоца, интерних ревизора, Пореске управе, Агенције и других органа власти.

Акционим планом је за остварење циља 4.10. предвиђено усвајање закона којим се на јединствен начин регулише спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору, као и питање подношења и провере извештаја о имовини и приходима службеника у јавној управи (мера 4.10.1.), усвајање подзаконских прописа којима се на прецизан начин уређује процедура и поступање у случају сукоба интереса, подношења и контроле имовинских картица службеника јавне управе и последице повреде ових прописа (мера 4.10.2.), као и стручно усавршавање лица запослених на пословима у оквиру нових надлежности (мера 4.10.3.).

Сви рокови у оквиру ових мера су дужи од 24 месеца, вероватно због потребе координације с неким другим мерама, тако да се њихова реализација може очекивати тек током 2015. године.

¹⁶⁶ Министарство правде и државне управе, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁶⁷ Влада Републике Србије, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

¹⁶⁸ *Сл. гласник РС*, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08 и 104/09.

¹⁶⁹ *Сл. гласник РС*, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13.

V. СПРОВОЂЕЊЕ И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ

Претпоследње поглавље Стратегије посвећено је спровођењу Стратегије, координацији њеног спровођења, праћењу резултата спровођења, надзору над спровођењем и систему одговорности за испуњавање обавеза из Стратегије и Акционог плана.

У оквиру једног циља формулисано је пет мера, за чију је реализацију предвиђено 11 активности. Од 11 активности, испитано је поступање по 6 активности. Према оцени Агенције:

- Три активности су испуњене у складу с индикатором, од којих су све три, према подацима којима Агенција располаже, реализоване на начин и у року предвиђеним Акционим планом;
- Једна активност није испуњена у складу с индикатором;
- Агенција није у могућности да оцени испуњеност једне активности;
- Реализација је у току за једну активност.

Циљ 5. Успостављен систем за спровођење, координацију и надзор над спровођењем Стратегије

Стратегијом је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа буде координатор у оквиру Владе, задужен за међусобну комуникацију, размену искустава и информација о активностима предузетим ради спровођења Стратегије и Акционог плана. У том циљу, министарство треба да оформи одговарајућу организациону јединицу, која ће бити задужена за координацију спровођења Стратегије и која ће бити контакт тачка за сарадњу са органима власти и носиоцима јавних овлашћења и међународним организацијама, док сваки обвезник Акционог плана треба да одреди контакт особу која ће пратити спровођење активности које су у надлежности, односно делокругу тог обвезника. Стратегија даље предвиђа да министарство у сарадњи са Саветом за борбу против корупције организује и редовне тромесечне састанке, на којима ће контакт особе из државних органа размењивати искуства у спровођењу ових докумената и оцењује да ће се на овај начин успоставити, организовати и поједноставити редовна међусобна комуникација, размена информација и координација.

Прва мера у оквиру **циља 5.** предвиђа формирање организационе јединице у оквиру министарства надлежног за послове правосуђа и државне управе, која ће бити задужена за координацију спровођења Стратегије и која ће бити контакт тачка за сарадњу са другим носиоцима јавних овлашћења и међународним организацијама (**мера 5.1.**).

У оквиру **мере 5.1.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове правосуђа и државне управе да до 6. новембра изради анализу потреба. У свом извештају, Министарство се није осврнуло на реализацију ове активности (**мера 5.1. Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности** Израдити анализу потреба).

Следећа активност у оквиру **мере 5.1.** предвиђа обавезу министарства надлежног за послове правосуђа и државне управе да до 6. децембра 2013. године измени акт о систематизацији тако да систематизује групу за координацију спровођења Стратегије и Акционог плана. Министарство правде и државне управе је формирало Групу за координацију спровођења Националне стратегије, која представља основну контакт тачку за сарадњу са органима власти и носиоцима јавних овлашћења и међународним

организацијама. Према Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству правде и државне управе Група за координацију спровођења Националне стратегије за борбу против корупције обавља послове који се односе на: учешће у припреми Стратегије и Акционог плана; праћење спровођења Стратегије и Акционог плана; координацију и повезивање органа који примењују Стратегију; прикупљање извештаја органа у вези са спровођењем Стратегије; организовање консултативних састанака представника органа у вези са спровођењем Стратегије и Акционог плана; учешће у припреми и спровођењу пројеката из ове области; остваривање сарадње с међународним институцијама које се баве борбом против корупције; праћење прописа и стандарда који се односе на ову област; учешће у припреми прописа који се односе на уређивање области борбе против корупције и друге послове из делокруга Групе¹⁷⁰ (**мера 5.1. Активност** *Изменити акт о систематизацији тако да се систематизује група за координацију спровођења Стратегије и Акционог плана је испуњена у складу с индикатором*). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.**

Још једна активност у оквиру **мере 5.1.** предвиђа обавезу министарства надлежног за послове правосуђа и државне управе да до 6. октобра 2013. године сачини листу контакт особа из органа власти који су одговорни субјекти Акционог плана и објави је на својој интернет страни. Група је послала дописе свим одговорним субјектима из Акционог плана ради одређивања контакт особа које ће бити задужене за извештавање и координацију активности за спровођење Стратегије и Акционог плана. Листа именованих особа објављена је на интернет страни Министарства правде и државне управе¹⁷¹ (**мера 5.1. Активност** *Сачинити листу контакт особа из органа власти који су одговорни субјекти Акционог плана и објавити је на веб-презентацији је испуњена у складу с индикатором*). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.**

Први координациони састанак Групе и одређених контакт особа одржан је 15. октобра 2013. године, а затим је одржано неколико састанака с именованим контакт особама, како би се утврдило да су сви обвезници потпуно разумели процес спровођења Стратегије и Акционог плана, а све у циљу њиховог што ефикаснијег и квалитетнијег спровођења. Састанци су одржани с контакт особама по областима Стратегије: правосуђе (25. октобра), јавне финансије (7. новембра), просторно планирање и изградња и здравство (8. новембра). Здравствени савет је након координационог састанка упутио Групи на мишљење предлог упитника за пацијенте у државним болницама у циљу испитивања корупције. Група је подржала Здравствени савет у борби против корупције и дала позитивно мишљење на упитник.¹⁷²

Стратегијом је даље предвиђено да ће Савет за борбу против корупције пратити резултате спровођења Стратегије и Акционог плана у државним органима, обвезницима Акционог плана, учествовати с министарством надлежним за послове правосуђа у

¹⁷⁰ Министарство правде и државне управе, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁷¹ Видети: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/3284/osobe-zaduzene-za-izvestavanje-i-koordinaciju.php>.

¹⁷² Министарство правде и државне управе, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

организовању тромесечних састанака контакт тачака из државних органа, на којима ће прикупљати информације о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и Акционог плана и о томе подносити извештај Влади, који може објавити и на својој интернет страни. Поред редовних тромесечних састанака, Стратегија предвиђа да Савет може иницирати и ванредне састанке.

Друга мера у оквиру **циља 5.** предвиђа измене Правилника о раду Савета за борбу против корупције, па Савет до 6. новембра 2013. године треба да уреди питање прикупљања и достављања Влади информација о учинку државних органа и објављивања на својој интернет страни (**мера 5.2.**). Савет је 12. септембра 2013. године донео Одлуку о изменама и допунама Пословника о раду којим су у Пословник унете нове обавезе и овлашћења Савета на основу нове Стратегије и Акционог плана, наиме, да прати резултате спровођења Стратегије и Акционог плана у државним органима – обвезницима Акционог плана, да с министарством надлежним за послове правосуђа учествује у организовању тромесечних састанака контакт тачака у државним органима задуженим за борбу против корупције, да поред ових састанака може да иницира и ванредне састанке, да ће на састанцима прикупљати информације о искуствима и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и Акционог плана, и да ће након тога сачинити извештај, који ће достављати Влади и који може објавити и на својој интернет страни (**мера 5.2. – Активност Уредити питање прикупљања и достављања Влади информација о учинку државних органа и објављивања на својој веб-презентацији је испуњена у складу с индикатором**). Према подацима којима Агенција располаже, **активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом**. Према извештају Савета, пошто је први координациони састанак, одржан 15. октобра, имао за циљ да се контакт особе упознају, Савет им је 14. новембра упутио допис у коме је тражио да га известе о искуству и препрекама за ефикасно спровођење Стратегије и Акционог плана. Пошто у Стратегији и Акционом плану није предвиђен рок за достављање извештаја Влади, Савет ће први извештај доставити пре одржавања наредног координационог састанка.¹⁷³

Стратегија даље наводи да је надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана у надлежности Агенције за борбу против корупције која је основана Законом о Агенцији за борбу против корупције, као самосталан и независан државни орган, а затим предвиђа детаље новог система надзора.

Како би се успоставио нови систем надзора, у оквиру **циља 5.** предвиђена је обавеза министарства надлежног за послове правосуђа и државне управе да до 6. децембра 2013. године изради и достави Влади измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције тако да се: (1) извештај о спровођењу Стратегије подноси Народној скупштини одвојено од годишњег извештаја о раду и одреди рок за то; (2) измени обавеза подношења кварталних извештаја у обавезу подношења полугодишњих извештаја; (3) уведе обавеза достављања доказа уз извештај и обавеза одазивања одговорних субјеката позиву Агенције на састанке на којима је дозвољено присуство јавности; (4) предвиди као прекршај недостављање извештаја и неодазивање одговорних субјеката на позив Агенције; (5) уведе могућност да Агенција мишљење о спровођењу активности доставља обвезнику на којег се односи, као и органу који је изабрао, именовано или поставио његовог руководиоца, а да

¹⁷³ Савет за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

обвезник о овом мишљењу мора да расправља у року од 60 дана и о закључцима обавести Агенцију и јавност (**мера 5.3.**).

Према извештају Министарства правде и државне управе овај нацрт је послат на мишљење релевантним државним органима, наиме, Министарству финансија, Републичком секретаријату за законодавство, Канцеларији за европске интеграције и Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа у складу са законодавном процедуром¹⁷⁴ (**мера 5.3. Активност Израдити и доставити Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона није испуњена у складу с индикатором**).

Мишљење и препорука Агенције: С друге стране, Агенција је израдила свој предлог ових измена према упутству из Стратегије и Акционог плана и крајем октобра 2013. године га доставила Министарству правде и државне управе, као овлашћеном предлагачу нацрта овог закона. Пошто о статусу ових измена није добила никакво обавештење у наредна два месеца, Агенција се Министарству обратила с молбом за информацију о томе. Министарство је одговорило да је нацрт послат на мишљење овлашћеним органима, а затим је, уместо да пошаље текст нацрта, само навело у ком правцу се измене Закона крећу. На сличан начин је, без достављања текста нацрта, Министарство Агенцију о овоме обавестило и кроз извештај о спровођењу Стратегије. Овакво поступање Министарства правде и државне управе за Агенцију представља својеврсни изазов у раду, јер није јасно због чега Министарство Агенцији није доставило предлог нацрта, који је већ доставило другим органима на мишљење, а нарочито зато што се овај закон у потпуности односи на функционисање Агенције, због чега је она у погледу измена и допуна његове садржине најзаинтересованија страна. Зато се препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да предузме мере како би се обезбедила транспарентност процеса примене нове Стратегије и Акционог плана, а нарочито у погледу приступа учесника свим документима који су важни за делотворно вршење њихових улога у овом процесу.

Стратегија даље наводи да су након подношења годишњих извештаја Агенције о спровођењу Стратегије из 2005. године остали нејасни механизми даљег поступања Народне скупштине, па је неопходно њеним Пословником уредити поступак праћења примене закључака које је донела поводом разматрања извештаја Агенције, уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога. Зато је потребно да се уведе обавеза Владе да, у року од шест месеци, поднесе Народној скупштини извештај о спровођењу њених закључака донетих поводом разматрања извештаја Агенције.

Четврта мера (**мера 5.4.**) предвиђа обавезу Народне скупштине да до 6. марта 2014. године усвоји допуне Закона о Народној скупштини тако да се уведе обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања извештаја Агенције, у року од 6 месеци од доношења закључака, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине. Председник Народне скупштине поднео је 20. јануара 2014. године, Предлог закона о изменама и допунама Закона о Народној скупштини којим су између осталог предвиђене и наведене допуне (чл. 1 Предлога закона)¹⁷⁵ (**мера 5.4. – Реализација**

¹⁷⁴ Министарство правде и државне управе, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2014.

¹⁷⁵ Видети: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/02-126_14.pdf; Народна скупштина, *Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, фебруар 2014.

активности *Израдити и усвојити прелог допуне закона је у току*). Ова мера се у великој мери преклапа с мером 4.7.1. која предвиђа да се овакве допуне закона односе на извештаје независних државних органа, организација и тела.

Препорука одговорног субјекта: У извештају Народне скупштине је дата препорука да се за ову активност предвиди дужи рок, тако да се реализује у току трајања другог редовног заседања у 2014. години, имајући у виду да је Указом председника Републике од 29. јануара 2014. године Народна скупштина распуштена.

Конечно, Стратегијом се наводи да је, с обзиром да је предвиђено да она и Акциони план важе пет година, потребно периодично анализирати и евентуално изменити оба акта, како би се ускладили са актуелним друштвеним приликама.

Тако, последња мера у оквиру **циља 5.** предвиђа обавезу министарства надлежног за послове правосуђа да у року од 30 месеци изради анализу и процену степена испуњености Стратегије и Акционог плана и евентуално предложи њихове измене и допуне у сарадњи с Агенцијом, Саветом и другим одговорним субјектима Акционог плана (**мера 5.5.**).

VI. ПРЕПОРУКЕ

Поред остваривања циљева Стратегије који намећу одговарајуће обавезе реализације и за коју ће одговорност сносити искључиво органи јавне власти, Стратегија наводи и одређене препоруке које се односе како на њих, тако и на приватни и цивилни сектор. Препоруке нису обавезујућег карактера, па за њихово испуњење није предвиђена одговорност органа јавне власти, а нарочито не субјеката из приватног и цивилног сектора. Тако, Стратегија препоручује: (1) новинарским удружењима да (а) унапреде Етички кодекс новинара Србије у делу који се односи на поклоне и сукоб интереса, као и примену тог кодекса и упознају новинаре с његовим одредбама; (б) унапреде образовање новинара о борби против корупције, у циљу избегавања новинарског сензационализма и даљег ширења јавне свести о опасности и штетности корупције, и неопходности њеног сузбијања; (2) издавачима медија и пружаоцима аудио и аудио-визуелних медијских услуга, да усвоје акте којима се дефинише поступање са поклонима и питање сукоба интереса новинара и уредника; (3) промоцију и подршку борби против корупције, и у оквиру тога (а) медијску и стручну подршку; (б) едукацију за борбу против корупције; (в) успостављање годишње награде за борбу против корупције „Верница Бараћ“ у категорији грађанин, јавни службеник, припадник професије, научник, предузетник и новинар; (4) подстицање покретања специјалистичких академских, односно струковних студија, као и докторских студија које ће се бавити различитим аспектима сузбијања корупције; и (5) подстицање активне сарадње и партнерства између носилаца антикорупцијских мера и организација цивилног друштва кроз активности, као што су организација округлих столова, штампање публикација и промотивних материјала о опасности и штетности корупције с мерама за њено сузбијање.

За праћење поступања по овим препорукама Стратегијом није предвиђена никаква методологија. Агенција је дошла само до података о реализацији првог дела прве препоруке. Наиме, Кодекс новинара Србије је измењен и допуњен, а промене се односе пре свега на антикоруптивне одредбе и спречавање сукоба интереса новинара. У писању измена коришћена су искуства Савета за штампу и Агенције за борбу против корупције. Изменама је,

између осталог, предвиђено да новинар треба да се супротстави сваком притиску на слободно обављање професије, као и сваком виду цензуре, да не сме да прима или тражи материјалну или неку другу корист за прикупљање, објављивање, одлагање или спречавање прикупљања или објављивања информација, да је са новинарском професијом неспојив рад у ПР и маркетиншким агенцијама, агенцијама за лобирање, државним органима и институцијама, као и политичким партијама. Скупштина Независног удружења новинара Србије је ове измене усвојила у јуну 2012, а усвајањем на Скупштини Удружења новинара Србије у мају 2013. године поштовање новог Кодекса је постало обавезујуће за све чланове ових новинарских удружења, као и медија који су прихватили надлежност Савета за штампу, независног саморегулаторног тела које одлучује о повредама Кодекса новинара Србије у штампаним и *online* медијима.¹⁷⁶

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да прецизира коме су упућене трећа, четврта и пета препорука, а затим да се размотри могућност да се ресорна министарства обавезу да ове области прате у склопу обавезе вршења надзора у својим ресорима и о томе обавештавају Агенцију у склопу извештавања о спровођењу Стратегије, како би се обезбедиле и информације о поступању по препорукама Стратегије.

¹⁷⁶ Независно удружење новинара Србије, *Скупштина НУНСа прихватила измене новинарског кодекса*, 18. јун 2012, доступно на: <http://nuns.rs/info/news/17111/skupstina-nuns-a-prihvatila-izmene-novinarskog-kodeksa.html>; Удружење новинара Србије, *Измењен Кодекс новинара Србије*, 15. мај 2013, доступно на: <http://www.uns.org.rs/sr/desk/UNS-news/16926/izmenjen-kodeks-novinarara-srbije.html>.

ПРИКАЗ МЕТОДОЛОГИЈЕ ОЦЕЊИВАЊА ИСПУЊЕНОСТИ АКТИВНОСТИ И ДАВАЊА МИШЉЕЊА О РЕАЛИЗАЦИЈИ АКТИВНОСТИ			
Надлежност Агенције	Активности које су према Акционом плану доспеле за реализацију у току 2013. године, активности за које је Акциони план као рок навео временску одредницу „трајно“ и активности за које из извештаја одговорног субјекта произлази да су реализоване пре рока предвиђеним Акционим планом	Оцена испуњености	Оцена испуњености
<p>Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана (члан 5, алинеја 1. Закона о Агенцији)</p> <p>Поред извештаја, сваки обвезник Акционог плана подносиће и доказе за наводе из извештаја, који су у складу са индикаторима активности у Акционом плану.</p> <p>У вршењу надзора над спровођењем Стратегије, Агенција за борбу против корупције користиће искључиво индикаторе испуњености активности. Документи и остали материјали који се у оквиру ових индикатора наводе, достављају се Агенцији за борбу против корупције, као доказ да су активности реализоване (Акциони план, I. УВОД)</p>	<p>Оцена испуњености</p> <p>Активност је испуњена у складу с индикатором</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као материјални доказ, а одговорни субјект је доставио тај доказ (на пример, ако је индикатор „извештај о анализи потреба“, а одговорни субјект је доставио Агенцији овај извештај или упутио на јавно доступно место где се извештај може наћи).</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта недвосмислено произлази да је активност реализована (на пример, ако је индикатор „усвојен Правилник“, а одговорни субјект је навео број Службеног гласника у коме је Правилник објављен или је упутио на јавно доступно место на коме се Правилник може наћи).</p>	<p>Оцена испуњености</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором</p> <p>Уколико је одговорни субјект у извештају констатовао да активност није реализована, а није понудио ни образложење за то или препоручио да се активност измени или избрише.</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као материјални доказ, а одговорни субјект није доставио тај доказ, нити је у извештају навео да је активност реализована.</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а одговорни субјект је доставио доказ, а одговорни субјект није доставио тај доказ, нити је у извештају навео да је активност реализована.</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а одговорни субјект је доставио доказ, а одговорни субјект није доставио тај доказ, нити је у извештају навео да је активност реализована.</p>	<p>Оцена испуњености</p> <p>Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности</p> <p>Уколико је одговорни субјект у извештају констатовао да активност није реализована, али је понудио образложење за то или је препоручио да се активност измени или избрише (на пример, ако одговорни субјект тражи продужење рока и наведе објективне околности због којих није могао да реализује активност у року).</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као материјални доказ, а одговорни субјект није доставио тај доказ или све потребне доказе, али је у извештају навео да је активност реализована (на пример, ако је индикатор</p>

<p>Сваки квартални извештај садржи, доказе за реализовану активност који су у складу с индикатором (Смернице Агенције за извештавање о спровођењу и вршење надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана)</p>	<p>Уколико је уз активност предвиђено више индикатора, у случају да се на основу достављених индикатора може недвосмислено утврдити да је активност реализована (на пример, у случају активности спровођења обука достављени су програми и спискови учесника, али не и извештаји реализацији плана обуке и извештаји о евалуацији). У овом случају, наглашава се потреба за достављањем свих индикатора у наредном извештајном периоду.</p> <p>За „трајне“ активности наглашава се да је активност реализована за односни извештајни период. За ове активности, сем одређених случајева (израде различитих извештаја који се по правилу објављују у првом кварталу године), Агенција сматра да је рок за реализацију доспео за одређену годину важења Стратегије за коју се о њеној примени извештава.</p>	<p>података недвосмислено произлази да активност није реализована (на пример, ако је индикатор „кампања спроведена према плану и програму“, а одговорни субјект наведе да се информисање грађана врши константно или ако је индикатор „обезбеђена средства у буџету“, а министарство надлежно за послове финансија као одговорни субјект није известило о томе, али је орган јавне власти на чији се буџет индикатор односи укаже да средства нису обезбеђена).</p> <p>За „трајне“ активности наглашава се да активност није реализована за односни извештајни период.</p>	<p>„записник са састанка“, а одговорни субјект га није доставио, иако је у извештају навео информације о одржаном састанку). У том случају се даје препорука да се докази доставе.</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта не произлази недвосмислено да је ова активност реализована (на пример, индикатор је „одржан састанак“, а из извештаја одговорног субјекта се не може са сигурношћу закључити да је састанак и одржан).</p> <p>Уколико одговорни субјект није доставио извештај или се у достављеном извештају није осврнуо на реализацију односне активности.</p>
<p>Давање мишљења у вези с применом Стратегије и Акционог плана (члан 5, алинеја 7. Закона о Агенцији)</p>	<p>Мишљење и препорука Агенције</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за</p>	<p>Мишљење и препорука Агенције</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за</p>	<p>Мишљење и препорука Агенције</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за</p>

<p>У изузетним случајевима, Агенција може изградити мишљење које садржи оцену спровођења активности у року и на начин дефинисан у Акционом плану и препоруке за превазилажење евентуалних потешкоћа (Стратегија, 5.4. Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана)</p>	<p>на начин и у року предвиђеним Акционим планом (на пример, нацрт закона је израђен у року, а према подацима којима Агенција располаже садржина нацрта се креће у смеру који предвиђа мера и активност и ин-струкције из напомене уз активност).</p> <p>Испуњеност активности ће на овај начин бити оцењена и у случају да извештај одговорног субјекта указује да активност није у потпуности пратила инструкције из мере, активности, напомене уз активности или колоне „потребни ресурси“, али је понуђено образложење из кога недвосмислено произлази да активност објективно није било могуће реализовати на захтевани начин.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом (на пример, према подацима којима Агенција располаже, меморандум о сарадњи је садржински у складу с инструкцијама из мере, активности и напомене уз активност, али није потписан у року предвиђеним Акционим планом).</p>	<p>превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или уочених од стране Агенције.</p>	<p>евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или уочених од стране Агенције.</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за побољшање квалитета извештавања.</p>
---	---	--	---

	<p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом (на пример, ако је индикатор „обезбеђена средства у буџету“ и одговорни субјект је обезбедио средства у року, али не и у износу који је предвиђен у инструкцији из колоне „потребни ресурси“).</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или уочених од стране Агенције (на пример, препорука које кораке треба предузети у случају да је предлог закона већ ушао у скупштинску процедуру, а да већ сам нацрт није израђен на начин предвиђен Акционим планом).</p>		
Надлежност Агенције	Активности које према Акционом плану нису доспеле за реализацију у току 2013. године, али из извештаја одговорног субјекта произлази да је њихова реализација започела		
Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана	Оцена реализације	Нема оцене	
	Реализација активности је у току	Агенција не наводи информације из извештаја одговорног субјекта	

	<p>Уколико из извештаја одговорног субјекта или доказа који је доставио недвосмислено произилази да су предузете мере у циљу реализације активности из Акционог плана.</p>	<p>Уколико у извештају одговорног субјекта пише да је реализација активности у току или да су предузете мере за њену реализацију, али без навођења конкретних активности, односно мера које су предузете (на пример, у извештају је наведено само „реализација активности је у току“ или „предузете су мере за реализацију активности“).</p> <p>Уколико су у извештају одговорног субјекта наведене мере које очигледно нису предузете у циљу реализације активности из Акционог плана (на пример, ако је за активност спровођења кампање одговорни субјект написао како редовно организује семинаре).</p>
<p>Давање мишљења у вези с применом Стратегије и Акционог плана</p>	<p>Мишљење и препорука Агенције</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или уочених од стране Агенције.</p>	<p>Мишљење и препорука Агенције</p> <p>Уколико су потребне, препоруке Агенције за побољшање квалитета извештавања.</p>

