



**Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**



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

Београд, март 2015. године

ПРЕТХОДНЕ НАПОМЕНЕ

Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (Стратегија) донета је на седници Народне скупштине одржаној 1. јула 2013. године¹. У Стратегији се 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 Стратегија, док ће конкретне мере и активности за њено спровођење бити предвиђене акционим планом. Општи циљ Стратегије је да се корупција, као препрека економском, социјалном и демократском развоју Републике Србије, у највећој могућој мери отклони. Приликом спровођења Стратегије, органи власти и носиоци јавних овлашћења, који су укључени у превенцију и борбу против корупције, дужни су да врше своја овлашћења у складу са следећим општим начелима: (1) начелом владавине права; (2) начелом „нулте толеранције“ на корупцију; (3) начелом одговорности; (4) начелом свеобухватности примене мера и сарадње субјеката; (5) начелом ефикасности и (6) начелом транспарентности. Стратегијом се наводе области приоритетног деловања, које су утврђене на основу квалитативне и квантитативне анализе индикатора о трендовима, обиму, појавним облицима и другим питањима везаним за корупцију у Републици Србији, заснованих на различитим изворима информација. У оквиру поглавља под називом Превенција корупције формулисани су циљеви који се односе како на области приоритетног деловања, тако и на све друге области у којима се може јавити корупција.

Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године (Акциони план) усвојен је закључком Владе од 25. августа 2013. године². Акционим планом предвиђене су конкретне мере и активности неопходне за реализацију стратешких циљева, рокови, одговорни субјекти и ресурси за реализацију. Дефинисани су и показатељи испуњености активности, на основу којих ће се пратити степен њихове реализације, као и показатељи за процену успешности постављених циљева. У Акционом плану се наглашава да ће у вршењу надзора над спровођењем Стратегије, Агенција користити искључиво индикаторе испуњености активности, а да ће јој се документи и остали материјали који се у оквиру ових индикатора наводе достављати као доказ да су активности реализоване. Уз велики број активности наведене су и напомене за њихову реализацију, а на почетку Акционог плана наводи се осам општих напомена. Наводи се, такође, да за спровођење Акционог плана није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије.

Агенција за борбу против корупције (Агенција) основана је као самосталан и независан државни орган Законом о Агенцији за борбу против корупције,³ чија примена је почела 1. јануара 2010. године. Чланом 5. Закона о Агенцији прописане 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.

1 „Службени гласник РС“, бр. 57/13.

2 „Службени гласник РС“, бр. 79/13.

3 „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС, 67/13 - одлука УС, 112/13 - аутентично тумачење и 8/15 - одлука УС.

Овај извештај је пети извештај о спровођењу стратешких докумената за борбу против корупције који Агенција подноси Народној скупштини у складу са одредбом члана 26. став 2. Закона о Агенцији, а други који се односи на нову Стратегију и Акциони план.

Први извештај о спровођењу нове Стратегије и Акционог плана за 2013. годину поднет је Народној скупштини у марту 2014. године, у оквиру Извештаја о раду Агенције за 2013. годину.⁴ Народна скупштина је о ова два извештаја расправљала почетком јуна 2014. године и донела закључак⁵ у коме се наводи да је неопходно да сви државни органи, који су према Акционом плану за спровођење Стратегије означени као одговорни субјекти, приликом реализације активности предвиђених Акционим планом, предузму све прописане мере и активности за реализацију стратешких циљева уз поштовање рокова и форме за извештавање, како би се обезбедило испуњење циљева утврђених Стратегијом и омогућио ефикасан надзор над њеним спровођењем.

Циљ овог извештаја је да се на једном месту систематизује што већи број доступних података о мерама и активностима које су током 2014. године предузимане по новој Стратегији и Акционом плану, као и да се на основу тих података да оцена њихове испуњености, да се укаже на проблеме који су се у периоду извештавања појавили, као и да се дају препоруке за њихово превазилажење.

Овај извештај је намењен како одговорним субјектима из Стратегије и Акционог плана, тако и стручној јавности, као и свим грађанима заинтересованим за слику стања у коме се Република Србија тренутно налази у погледу борбе против корупције.

Структура Извештаја

Извештај је подељен на три дела: Уводни део, Општи део и Посебни део.

Уводни део садржи методологију израде Извештаја, унапређење механизма надзора и изазове у области надзора.

Општи део садржи оцену испуњености Стратегије за 2014. годину, резиме Извештаја и опште препоруке Агенције за унапређење спровођења и надзора над спровођењем нових стратешких докумената за борбу против корупције.

Посебни део се бави областима Стратегије и садржи оцену испуњености мера и активности предвиђених Акционим планом, као и мишљење и препоруке Агенције, уколико је потребно. Посебно се наводе проблеми на које Стратегија указује, а због чијег отклањања су формулисани одређени циљеви. Као и у случају претходна четири извештаја, налази су допуњени подацима из разноврсних доступних извештаја, истраживања и анализа међународних организација, домаћих невладиних и струковних организација, а први пут су у извештај уграђени и налази алтернативних извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

4 Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење*, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/prvi-izvestaj-o-primeni-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-korupcije/>.

5 Народна скупштина, *Закључак поводом разматрања Извештаја о раду Агенције за борбу против корупције за 2013. годину, са Извештајем о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење*, „Службени гласник РС“, бр. 60/14.

УВОДНИ ДЕО

Методологија израде Извештаја

Један од циљева израде Извештаја је да се у њему, на једном месту, нађе највећи део доступних информација о испуњености циљева формулисаних Стратегијом, као и мера и активности предвиђених Акционим планом. Нови стратешки документи за борбу против корупције предвиђају основе за надзор 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, као и за праћење резултата спровођења Стратегије и Акционог плана које ће вршити Савет за борбу против корупције (Савет).

Методологија прикупљања података. - Након објављивања Акционог плана 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. Смернице су објављене на интернет презентацији Агенције⁶, а затим и послате свим обвезницима Стратегије и Акционог плана заједно са обавештењем о усвајању нових стратешких докумената за борбу против корупције. У контактирању јединица локалне самоуправе Агенцији је помоћ пружила Стална конференција градова и општина. Крајем 2014. године, Агенција је свим одговорним субјектима упутила подсетник да 15. јануара 2015. године истиче рок за подношење последњег кварталног извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана, да је заједно са њим потребно послати и преглед поступања за целу 2014. годину, осврт на предузете мере по препорукама Агенције из извештаја за 2013. годину и име и контакт податке особе задужене за сарадњу са Агенцијом у области извештавања о Стратегији и Акционом плану. Смерницама је остављена могућност да се извештај поднесе у електронској форми, а то се препоручивало и у телефонским контактима, у циљу смањења трошкова слања великог броја извештаја и избегавања тешкоћа у вези са архивирањем штампаног материјала који Агенција добија током процеса извештавања, посебно с обзиром на то да нови систем надзора подразумева и обавезу достављања доказа о реализацији активности. Одговорни субјекти су се у току периода израде и достављања извештаја готово свакодневно јављали Агенцији и у непосредном контакту добијали упутства о извештавању. Од одговорних субјеката се очекује да се у својим извештајима осврну и на оне активности за чије испуњење рокови за реализацију нису истекли, јер им то, с једне стране, оставља могућност да благовремено дају препоруке за потребне измене Акционог плана, док, с друге стране, са реализацијом активности одговорни субјекти могу започети и далеко пре истека рока (осим уколико је она условљена другом активношћу), јер је рок у Акционом плану одређен као крајњи рок за реализацију активности.

6 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/praksa-agencije/pracenje-strategije/>.

Методологија давања оцене испуњености активности. - Агенција оцењује да ли је активност испуњена у складу с индикатором или не. Ова, техничка, оцена допуњује се квалитативном оценом испуњености активности, односно мишљењем Агенције, на основу података који су јој доступни, о томе да ли је активност реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом. Начин реализације активности подразумева испуњеност инструкције из мере, активности и напомене уз активност, а инструкција се у неким случајевима односи и на колону „потребни ресурси“. Поред техничке и квалитативне оцене, Агенција, уколико је потребно, даје и мишљење и препоруку у циљу унапређења реализације одређене активности из Акционог плана. Поред препоруке Агенције, наводи се и препорука одговорног субјекта, уколико је дата у његовом извештају.

Извештај обухвата следеће активности: (1) оне које су доспеле за реализацију до краја 2014. године (осим оних које су у прошлогодишњем извештају оцењене као испуњене); (2) оне за које Акциони план као рок наводи временску одредницу “трајно” и за које се, уз одређене изузетке, сматра да доспевају сваке године; (3) оне за које из извештаја одговорног субјекта произлази да су реализоване пре рока одређеног Акционим планом и (4) оне које нису доспеле за реализацију до краја 2014. године, али за које из извештаја одговорног субјекта недвосмислено произлази да је њихова реализација у току. Уколико се у извештају одговорног субјекта наводи да је реализација активности у току, али се не наводе мере које су предузете или је очигледно да мере које су наведене нису предузете у циљу испуњења активности из Акционог плана, Агенција не наводи информације о тим активностима, сматрајући да непотребно оптерећују текст, а притом немају никакву употребну вредност за Извештај. Такође, Акционим планом је на појединим местима предвиђено да исту активност треба да реализују два или више одговорних субјеката, сваки за своју област. Уколико је очигледно да су активности потпуно одвојене, односно да сваки одговорни субјект треба да је реализује за себе, тако да један не треба ни на који начин да учествује у активности другог, Агенција те активности третира као одвојене, односно као две или више активности у зависности од броја одговорних субјеката.

Агенција је приликом израде овог извештаја примењивала исту методологију као и приликом израде извештаја за 2013. годину. Ипак, у новом извештајном циклусу, са значајним порастом активности које се оцењују, отворена су нека питања у вези с којима је методологија морала бити допуњена на следећи начин:

1. Као што се дешава да Агенција не добије податке о техничкој испуњености активности, дешава се да и за технички испуњене активности не може да дође до података о томе да ли су реализоване у складу са Акционим планом, па се, свуда где је то случај, то у оквиру квалитативне оцене испуњености активности и напомиње.

2. Реализација појединих активности је у потпуности условљена реализацијом претходних активности, као што је случај са усвајањем предлога закона од стране Владе и доношењем закона од стране Народне скупштине, које следе након израде нацрта закона од стране надлежног министарства. Уколико нацрт закона није израђен и достављен Влади, неиспуњење активности од стране Владе и Народне скупштине не може се сматрати њиховом одговорношћу, па се, свуда где је то случај, констатује да „активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена“.

3. Код условљавајућих активности поставља се и питање рока у коме је активност испуњена. Уколико је први одговорни субјект у низу активност реализовао након истека рока, следећи је, по правилу, спречен да активност реализује у року предвиђеном Акционим планом, с обзиром на то да се рокови углавном рачунају тако да почињу да теку од усвајања Акционог плана, а не од реализације претходних активности. У оваквим случајевима, уколико је познат рок у коме је условљавајућа активност испуњена, и уколико је следећи одговорни субјект у низу испунио своју обавезу у предвиђеном року, то се посебно напомиње, с обзиром на то да се не може сматрати одговорним што није успео да реализује активност у року који је за њу предвиђен Акционим планом.

4. С обзиром на то да одговорни субјекти задужени за реализацију одређених обука у највећем броју случајева нису достављали Агенцији податке из индикатора који Акциони план предвиђа за обуке (план обуке извршен по години важења Стратегије, извештаји о реализацији плана обуке, програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука), док је из извештаја одговорних субјеката у одређеном броју случајева било видљиво да се обуке заиста спроводе, Агенција у оваквим случајевима, и поред одсуства података из предвиђеног индикатора, даје оцену да је активност испуњена за извештајни период, с напоменом да не расположе подацима о томе да ли је активност испуњена на начин предвиђен Акционим планом.

Унапређење механизма надзора

Агенција је у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, покренула пилот програм алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије и Акционог плана. На конкурс организованом у мају и јуну и поновљеном конкурс у августу, одабране су три организације цивилног друштва - Транспарентност Србија, Београдски центар за безбедносну политику у сарадњи с Удружењем јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Београдски центар за људска права - које су пратиле спровођење Стратегије и Акционог плана за 2014. годину у одређеним областима и о томе, средином јануара 2015. године, доставиле Агенцији алтернативне извештаје.

Транспарентност Србија израдила је алтернативни извештај за области Политичке активности, Јавне финансије и Медији (Алтернативни извештај ТС).⁷

Београдски центар за безбедносну политику, у сарадњи с Удружењем јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, израдио је алтернативни извештај за области Правосуђе, Полиција и Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије (Алтернативни извештај БЦБП и УТС).⁸

7 Транспарентност Србија, *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење*, доступно на: <http://www.acas.rs/alternativni-izvestaji/>.

8 Београдски центар за безбедносну политику и Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, *Алтернативни извештај: Процена реализације Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године за области „Правосуђе“, „Полиција“, „Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије“ и „Препоруке“ од 25. августа 2013. до 6. децембра 2014. године*, доступно на: <http://www.acas.rs/alternativni-izvestaji/>.

Београдски центар за људска права израдио је алтернативни извештај за области Приватизација и јавно-приватно партнерство, Просторно планирање и изградња, Здравство, образовање и спорт и Превенција корупције (Алтернативни извештај БЦЉП).⁹

Алтернативни извештаји су израђени у складу са јединственом методологијом коју је Агенција развила у сарадњи са организацијама цивилног друштва - ауторима алтернативних извештаја, и употребљени су за верификацију података и закључака из извештаја одговорних субјеката, анализу испуњености Стратегије и Акционог плана, као материјал за уједначавање квалитета надзора и извештавања о свим деловима Стратегије и Акционог плана и као компонента која надзор над испуњењем обавеза одговорних субјеката допуњује перспективом цивилног друштва. Ово је први извештај у који су уграђени закључци и препоруке из алтернативних извештаја, а научене лекције из овог процеса користиле се у следећем кругу пилот програма, који ће бити организован у 2015. години, у оквиру истог пројекта. Алтернативни извештаји су значајно допринели информативности овог извештаја, а у великој мери су допунили квалитет анализе дајући стручни осврт на реализацију највећег броја мера. Агенција очекује да ће процес алтернативног извештавања унапредити квалитет надзора над спровођењем стратешких докумената у борби против корупције, као и капацитете цивилног друштва за вршење надзора над радом и испуњавањем обавеза јавног сектора у борби против корупције.

Крајем 2014. године, средствима из истог пројекта, започета је израда софтвера за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана, који подразумева формирање базе података у коју ће одговорни субјекти уносити своје извештаје о спровођењу Стратегије, користећи претходно додељено корисничко име и лозинку за приступ бази. Поред уштеда и знатно олакшаног процеса извештавања, као и спречавања праксе појединих обвезника да предају извештаје који нису комплетни, софтвер ће омогућити и лакшу систематизацију и квантитативну обраду података о испуњеним, односно неиспуњеним обавезама, као и статистичко-аналитичку обраду података, на основу којих ће бити олакшано закључивање које врсте активности су најмање, односно највише испуњене, у којим областима, од стране којих органа јавне власти и др.

Изазови у области надзора

Процент одговорних субјеката који су доставили извештаје је значајно повећан (74%) у односу на прошлогодишњи извештајни циклус, када је до почетка марта, обавезу извештавања испунило укупно 46% одговорних субјеката. Ипак, треба нагласити да је овај проценат увећан захваљујући значајно већем броју јединица локалне самоуправе које су ове године доставиле извештај (70% у односу на 37% прошле године), као и значајном броју извештаја основних и виших судова, чији је укупан број иначе повећан од 1. јануара 2014. године са 58 на 91. Остали одговорни субјекти су се обавези извештавања одазвали у сличном проценту као и 2013. године. Поред већег броја достављених завршних извештаја, значајно је повећан и број самоницијативно достављених кварталних извештаја током 2014. године.

⁹ Београдски центар за људска права, *Спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење, Алтернативни извештај за 2014. годину*, доступно на: <http://www.acas.rs/alternativni-izvestaji/>.

До краја фебруара 2015. године, од укупно 277 одговорних субјеката без територије Косова и Метохије, Агенција је примила укупно 204 извештаја одговорних субјеката, и то 39 од републичких и покрајинских органа власти¹⁰, 64 од судова¹¹ и 101 од јединица локалне самоуправе¹².

Извештаји одговорних субјеката представљају полазну основу за вршење надзора и давање мишљења о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

Ипак, извештаји одговорних субјеката и даље не стижу у року. То је 2014. године био случај с готово трећином достављених извештаја, док је, као и 2013. године, било неопходно поново контактирати неке одговорне субјекте, са захтевом да се извештаји доставе. Овакво поступање органа власти за Агенцију представља изазов, с обзиром на то да је она у погледу подношења свог извештаја Народној скупштини везана роком од кога нису могућа одступања.

Квалитет извештаја одговорних субјеката се у континуитету унапређује, али још увек није на задовољавајућем нивоу, и у значајној мери варира од једног до другог извештаја. Неки међу њима и даље се свде на навођење да је реализација активности у току, без осврта на мере које су предузете, или на навођење активности за које је

-
- 10 Извештаје су доставили: Народна скупштина, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, Влада, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство културе и информисања, Министарство омладине и спорта, Пореска управа, Управа царина, Републичка дирекција за имовину Републике Србије, 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, Савет за борбу против корупције, Здравствени савет и Комисија за акредитацију и проверу квалитета.
- 11 Извештаје су доставили: виши судови у Београду, Врању, Зајечару, Крагујевцу, Краљеву, Лесковцу, Неготину, Нишу, Новом Пазару, Новом Саду, Панчеву, Пироту, Пожаревцу, Прокупљу, Сомбору, Ужицу, Чачку и Шапцу; основни судови у Београду (Први, Други и Трећи), Аранђеловцу, Бачкој Паланци, Бечеју, Бору, Брусу, Бујановцу, Ваљево, Великом Градишту, Врбасу, Вршцу, Деспотовцу, Димитровграду, Зрењанину, Ивањици, Кикинди, Књажевцу, Крагујевцу, Краљеву, Лебану, Лесковцу, Лозници, Мајданпеку, Мионици, Младеновцу, Неготину, Новом Пазару, Новом Саду, Параћину, Петровцу на Млави, Пироту, Пожаревцу, Пријеполу, Прокупљу, Пожеги, Руми, Сенти, Смедереву, Сремској Митровици, Старој Пазови, Суботици, Трстенику, Ужицу, Шапцу и Шиду.
- 12 Извештаје су доставили: градови Београд, Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Чачак и Шабац и општине Александровац, Алибунар, Апатин, Аранђеловац, Ариље, Бабушница, Бајина Башта, Баточина, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бела Паланка, Беочин, Блаце, Бојник, Бољевац, Босилеград, Бујановац, Велика Плана, Велико Градиште, Владимирци, Владичин Хан, Врбас, Вршац, Горњи Милановац, Деспотовац, Димитровград, Дољевац, Жабал, Жабари, Житиште, Инђија, Ивањица, Кањижа, Кикинда, Кладово, Књажевац, Ковачица, Ковин, Косјерић, Коцељева, Крупањ, Кула, Кучево, Лапово, Лучани, Љубовија, Мали Зворник, Мали Иђош, Медвеђа, Меровина, Неготин, Нова Варош, Нова Црња, Нови Бечеј, Опово, Осечина, Параћин, Петровац на Млави, Пландиште, Прешево, Прибој, Ражањ, Рача, Рашка, Рековац, Рума, Сјеница, Сокобања, Стара Пазова, Сурдулица, Темерин, Тител, Топола, Тутин, Ћићевац, Уб, Црна Трава, Чајетина Чока и Шид.

очигледно да нису предузете у циљу спровођења Стратегије и Акционог плана, већ да су у питању редовне активности одговорних субјеката, које се у неком смислу могу довести у везу са мером о којој се извештава. Разлози за овакво поступање одговорних субјеката највероватније леже у неразумевању смисла надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана, који се не исцрпљује у томе да се укаже на то да неки орган власти није испунио неку своју обавезу. Према мишљењу Агенције, основна и претежна сврха надзора је у томе да се унапреди квалитет спровођења Стратегије и Акционог плана, тако што се оно прати, што се проблеми раније уочавају како би се лакше решавали, што се бележи и промовише добра пракса органа власти и дају препоруке за делотворнију примену стратешких докумената. Нажалост, садржина извештаја одређеног 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 своје редовне активности представе као реализацију Стратегије и Акционог плана. Неуједначен квалитет извештаја одговорних субјеката ствара тешкоће и у поступку оцењивања испуњености активности, у смислу одржавања конзистентности методологије.

Измене и допуне Закона о Агенцији које треба да омогуће унапређења механизма надзора Акционим планом су предвиђене за март 2014. године. Ипак, оне нису усвојене у извештајном периоду, иако је Народна скупштина, у закључку којим је усвојила Извештај о раду Агенције и Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2013. годину, навела да очекује да ће Влада, у најкраћем року, предложити Народној скупштини измене Закона о Агенцији, како би се правни оквир за рад Агенције ускладио с потребама уоченим у њеном досадашњем раду, као и надзорном улогом коју она треба да има над спровођењем Стратегије и Акционог плана. С друге стране, другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23,¹³ усвајање измена и допуна Закона о Агенцији које се односе на механизам надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана мером 2.1.4.2. планирано је за четврти квартал 2014. године. Поред тога што одлаже рок за усвајање измена и допуна Закона о Агенцији, други нацрт Акционог плана за Поглавље 23 одступа од механизма предвиђеног Стратегијом и мером 5.2. Акционог плана, тако што изоставља састанке на које Агенција може позвати одговорне субјекте и јавност, и замењује их овлашћењем Агенције да позове носиоца посла да достави потребне податке, а по потреби пружи и додатне усмене информације у вези с достављеним подацима. Нејасно је и због чега је изостављен повратни механизам за одговорност носиоца посла коме Агенција достави мишљење због неспровођења или незадовољавајућег спровођења Стратегије и Акционог плана, тако што се не помиње његова обавеза да о овом мишљењу расправља, и о резултатима расправе обавести Агенцију и јавност, онако како је то предвиђено Стратегијом и Акционим планом. Ово није једина обавеза из Акционог плана чији је рок за реализацију померен другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23. Због тога се могу јавити недоумице, како за одговорне субјекте, у погледу јасноће у вези са роковима у којима су дужни да предузимају одређене мере, тако и за Агенцију, у погледу начина на који треба да се односи према будућим извештајима одговорних субјеката који ће се, очекивано, позивати на ову чињеницу као разлог због кога неку обавезу из Акционог плана нису реализовали у предвиђеном року.

13 Други нацрт Акционог плана за Поглавље 23, доступно на: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>.

Агенција препоручује да се приликом усвајања Акционог плана за Поглавље 23 јасно дефинише однос између овог документа и Акционог плана за спровођење Стратегије и механизам надзора у Акционом плану за Поглавље 23 усклади са механизмом надзора који је предвиђен Акционим планом за спровођење Стратегије.

Такође, у Акционом плану постоји низ питања подложних могућности различитог тумачења, које би због тога могле произвести недоумице, како у процесу спровођења, тако и у процесу праћења спровођења овог стратешког документа (нпр. од када се рачуна почетак неког рока). Агенција је почетком фебруара 2014. године ова питања, с молбом за тумачење, доставила Министарству правде и државне управе. Одговори су достављени Агенцији почетком марта 2014. године.¹⁴ Иако су одређена питања разјашњена, ови одговори, нажалост, и даље остављају нејасноће у погледу тумачења, што свакако отежава како примену, тако и надзор над применом Акционог плана.

ОПШТИ ДЕО

Оцена испуњености Стратегије за 2014. годину

Стратегијом су формулисана 53 циља, за чије испуњење су Акционим планом предвиђене 224 мере и 640 активности, од којих је поступање испитано за 372 активности.

Према оцени Агенције, од 372 испитане активности:

1. 107 активности је испуњено у складу с индикатором, од којих:
 - 54 активности је испуњено на начин и у року предвиђеним Акционим планом (овај број обухвата и једнократне и трајне активности).
 - 36 активности није испуњено било на начин било у року предвиђеним Акционим планом (овај број обухвата и једнократне и трајне активности).
 - За 17 активности Агенција не располаже подацима о томе да ли су испуњене у складу са Акционим планом.
2. 181 активност није испуњена у складу с индикатором, од којих 51 активност није испуњена у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.
3. За 77 активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.
4. Реализација седам активности је у току.

Испуњено је 12 мера, од којих је 3 трајног карактера, па ће се њихова реализација наредне године поново оцењивати.

14 Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/pracenje-strategije/>.



Као што се види из графичког приказа, тек нешто више од једне четвртине активности је испуњено у складу с индикатором (28%), док је за готово половину активности дата оцена да нису испуњене (49%). Посебно забрињава податак да Агенција није била у могућности да оцени испуњеност готово четвртине активности (22%), углавном због тога што одговорни субјекти нису известили о активности или су известили на начин који не омогућава доношење поузданог закључка о томе да ли је активност испуњена или не. Оваква ситуација представља тренд присутан и у претходним извештајним периодима.

У вези са испуњеним активностима, треба нагласити да је њих 18 трајног карактера, па ће се њихова реализација наредне године поново оцењивати. С друге стране, више од једне четвртине (28%) неиспуњених активности није испуњено због тога што претходни одговорни субјект у низу није испунио претходну условљавајућу активност. Ово је најчешће случај с активностима којима је предвиђено доношење нових или измене и допуне важећих закона.



Као што се види из графичког приказа, готово половина испуњених активности испуњена је у складу са Акционим планом (46%). Ипак, више од трећине испуњених активности није испуњено било на начин било у року предвиђеним Акционим планом (38%). За значајан број активности (16%) није било могуће доћи до података о томе да ли су испуњене у складу са Акционим планом.

Иако ови закључци несумњиво помажу формирању опште слике о испуњености Стратегије, важно је напоменути да су они резултат бројчаних показатеља који свим активностима дају једнаку вредност, и који не морају нужно да одговарају и значају сваке појединачне активности и мере за испуњење циљева из Стратегије.

Резиме Извештаја

Након напретка у 2013. години, Србија је 2014. године забележила благи пад у индексу перцепције корупције *Transparency International*. С резултатом 41, на скали од 100 до 0, Србија 2014. године заузима 78. место од укупно 175 оцењиваних држава (2013. године је била на 72. месту од укупно 177 оцењиваних држава). Овакав резултат Србију сврстава међу земље с веома распрострањеном корупцијом, што говори о томе да прошлогодишњи напредак на листи није искоришћен као подстицај за спровођење реформи које би омогућиле систематично сузбијање корупције. Резултати Србије слични су као и код већине суседних земаља. Иако овај индекс не прати промене на дневном нивоу, већ у дужем временском периоду и не одражава нужно активности државних органа или број случајева корупције у посматраном периоду, већ утисак релевантних испитаника, може се извући закључак да мере у области борбе против корупције још увек нису довољно уверљиве.

Европска перспектива и решеност Европске уније (ЕУ) да се напредак у оквиру Поглавља 23 прати за све време преговора представља највећу дугорочну шансу Србије у области борбе против корупције. Међутим, заинтересованост међународних организација није добро искоришћена. У извештајима Европске комисије (ЕК) о напретку Србије наводе се бројни проблеми и препоруке који су исти као ранијих година, али и неки нови. Уместо да се процес европских интеграција користи као мотор за целовите и системске антикорупцијске реформе, у први план се истиче добијање „позитивних мишљења“ европских институција за поједине законе. Подршка грађана борби против корупције је велика, али је исто тако, изјавама представника владајуће политичке групације, и лествица очекивања подигнута на веома висок ниво.¹⁵

Према истраживању јавног мњења које су у јуну и јулу 2014. године спровели Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД) и Програм Уједињених нација за развој (УНДП) Србија, о ставовима грађана Србије према корупцији (девети истраживачки циклус), незапосленост (44%) и сиромаштво (16%) су два кључна проблема Србије, док корупцију као највећи проблем у држави види 11% испитаника. Благи пад важности које грађани придају проблему корупције (са 12% на 11%) у односу на претходни истраживачки циклус доводи се у везу и са мањим бројем случајева директних (9% испитаника) и индиректних (21% испитаника) искустава с корупцијом. У овом циклусу истраживања забележен је и нешто мањи број случајева корупције коју су иницирали сами грађани, али је зато повећан број случајева у којима је од грађана захтевано мито. Просечан износ мита је скоро дупло мањи у односу на претходно истраживање и износи 134 ЕУР. Нешто мање од једне трећине испитаника (31%) сматра да се ниво корупције у последњих годину дана мало (29%) или веома мало (2%) смањило. С друге стране, грађани показују већи степен оптимизма по питању решавања проблема корупције у Србији, па 8% грађана више него шест месеци раније верује да ће се, ако се борба против корупције настави овим темпом, коруптивне радње у наредних годину дана значајно смањити. Кључна средства за борбу против корупције су, према мишљењу грађана, строге законске мере и решења (78% испитаника), док је кључни фактор који ову борбу омета неадекватна контрола државних служби (41% испитаника). У последња три циклуса истраживања водећа позиција у борби против корупције је резервисана за Владу, за шта се у овом циклусу опредељује скоро половина грађана (47%), што је најбољи резултат у овом истраживачком пројекту.¹⁶

Према налазу Алтернативног извештаја ТС, Стратегија и Акциони план нису реални покретачи промена у области борбе против корупције, за шта постоје бројни показатељи. Наиме, неке од предвиђених мера су биле део планова државних органа и пре него што је Стратегија донета или су део ширих законодавних реформи и изградње капацитета, део других стратешких аката или чак испуњавања већ постојећих обавеза. До реформи је долазило у областима где су оне биле део неких других планова, а догађале су се онда када је то динамика дешавања у тим областима дозвољавала, што укључује политичку вољу, расположива средства, утицај међународног фактора итд. С друге стране,

15 Транспарентност Србија, *Стагнирање у борби против корупције у 2014; На овогодишњем индексу перцепције корупције Transparency International, Србија за нијансу лошије оцењена него 2013*, доступно на: www.transparency.org.rs.

16 ЦеСИД и UNDP Србија, *Став грађана Србије према корупцији, Девети истраживачки циклус, Истраживање јавног мњења - јул 2014. године*, стр. 7-8, доступно на: www.rs.undp.org.

и у неким од најважнијих сегмената реформи које имају утемељење искључиво у Стратегији, ствари су се одвијале „својим током“. Тако, и поред постављених рокова и јасно уочене потребе, није дошло до планираних измена Закона о Агенцији, док Закон о финансирању политичких активности не само да није измењен онако како је планирано, већ је дошло до хитних измена које уопште нису планиране. О лошем третману Стратегије и Акционог плана јасно говори и чињеница да су већ на измаку прве године спровођења планиране измене „на мала врата“, кроз Акциони план за Поглавље 23, чијим нацртом су обухваћене поједине мере из Акционог плана, али често са битно дужим роковима.¹⁷

Политичке активности

Закон о финансирању политичких активности је измењен и допуњен, али не на начин предвиђен Акционим планом. Министарство финансија је 24. октобра 2013. године образовало радну групу за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности (Нацрт). Јавна расправа о Нацрту трајала је од 4. до 25. августа 2014. године. Министарство финансија је, у јавном позиву за учешће у јавној расправи о Нацрту, образложило да ће се из разлога целисходности, кроз измене Закона о финансирању политичких активности реализовати и мера која предвиђа измене Закона о Државној ревизорској институцији тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу, као и мера која предвиђа 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 са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката. О Нацрту су, по спроведеној јавној расправи, Канцеларија ОЕБС за демократске институције и људска права (ODIHR) и Венецијанска комисија Савета Европе дали Заједничко мишљење, у којем је, поред осталог, оцењено да Нацрт у великој мери побољшава квалитет Закона о финансирању политичких активности. У међувремену је Народна скупштина, на иницијативу предлагача посланичке групе Српске напредне странке, по хитном поступку, 8. новембра 2014. године, донела Закон о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, који, формално и садржински, није у вези са Нацртом. Овај закон, поред измена у вези са мањим буџетским давањима, уводи неколико новина којима се политичким субјектима омогућава да стичу имовину и из јавних извора, као и да средства из јавних извора намењена за редован рад користе и за финансирање трошкова изборне кампање. Још пре доношења овог закона Агенција је у јавности изнела мишљење да ће оваква законска решења омогућити политичким субјектима ненаменско трошење средстава из јавних извора и да ће тиме Агенцији посао контроле бити отежан.

Агенција је у јуну 2014. године спровела истраживање и израдила анализу потреба за обукама политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности. Циљ ове анализе је да будуће планове и програме обука усклади са препознатим тешкоћама у примени важећих прописа, као и са очекивањима политичких субјеката у домену јачања њихових капацитета да благовремено испуњавају обавезе

17 Алтернативни извештај ТС, стр. 12.

из области управљања својим финансијама. Анализом је утврђена недвосмислена потреба политичких субјеката да се детаљније информишу и обуче за процес вођења финансија и извештавања о обавезама које имају. Агенција је још 2012. године израдила програм обука за политичке субјекте који ће бити ажуриран у складу с овом анализом, док је почетак обука планиран за март 2015. године.

Агенција је израдила Модел новог закона о Агенцији, у који су инкорпорирана решења из Стратегије и Акционог плана, и у јулу 2014. године га у форми иницијативе за доношење новог закона предала Министарству правде и доставила сваком народном посланику и Влади. Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији у којој је, поред осталих, и неколико представника Агенције, и која је започела с радом 23. фебруара 2015. године.

У складу са анализом о томе који су подаци неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим подацима Агенција је током 2014. године закључила споразум о пословно-техничкој сарадњи са Пореском управом, као и споразуме о сарадњи са Управом царина и Управом за трезор. Такође, израђен је нацрт споразума о сарадњи са Министарством унутрашњих послова.

Агенција је у септембру 2014. године спровела истраживање и израдила анализу потреба за обукама запослених у јавној управи о примени нових одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине. Анализом је утврђено да постоји немали простор за унапређење постојећег нивоа знања у областима превенције сукоба интереса и контроле имовине. У тренутку када нова законска регулатива у овим областима буде ступила на снагу, разлози да се обуке спроведу биће још јачи. Агенција је израдила и програм обука који ће бити ажуриран након измена и допуна или доношења новог Закона о Агенцији.

У поређењу са 2013. годином, Агенција је у 2014. години повећала број провера благовремености подношења извештаја о имовини и приходима функционера за 9%, као и број провера тачности и потпуности података из тих извештаја за 8%. Такође, у области решавања о сукобу интереса, број поступака покренутих по службеној дужности већи је за 5,11% у односу на 2013. годину.

Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине није израдио анализу постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа.

Нацрт закона о лобирању није достављен Влади, иако Министарство трговине, туризма и телекомуникација у извештају наводи да је израђена његова радна верзија.

Током 2014. године, Агенција је израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 13 нацрта закона, три предлога закона и једног нацрта правилника, која садрже налазе и препоруке за унапређења текста анализираних нацрта и предлога прописа, и доставила их надлежним министарствима и скупштинским одборима и објавила на својој интернет презентацији. Неке од препорука које је Агенција дала у мишљењима о процени ризика корупције у нацртима и предлозима закона који су у међувремену донети су у целини или делимично усвојене. Међутим, у свим овим законима постоје извесна решења која садрже недостатке и ризике корупције.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је образовало радну групу за припрему и спровођење плана и програма кампање за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима.

У току 2014. године, Агенција је спровела и истраживање и анализу узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу, на основу које ће бити израђени модели локалних планова за борбу против корупције. Подаци за анализу обезбеђени су на основу постојеће праксе Агенције, затим на основу постојећих истраживања и анализа које су спровеле међународне организације и организације цивилног друштва, као и на основу истраживања које је Агенција спровела у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина, чију су циљну групу представљале јединице локалне самоуправе.

Јавне финансије

Портал е-Порези функционише, али у јавности нису видљиви његови могући позитивни ефекти на борбу против корупције.

Закон којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба није донет.

Методологија програмског буџета израђена је у јануару 2014. године, а Упутство за израду програмског буџета објављено је у фебруару 2014. године.

Ни 2014. године није било јавне расправе о предлогу буџета за 2015. годину.

Буџет за 2015. годину сачињен је и као програмски, и то по први пут за све буџетске кориснике, али исход није у потпуности задовољавајући. Новину представља и чињеница да се буџет планира за три године унапред, па сада постоји документ на основу којег се може судити о планираним фискалним мерама не само у 2015, већ и у следеће две године.

Влада је 4. јула 2014. године донела Уредбу о евиденцији непокретности у јавној својини, која је ступила на снагу 17. јула, са почетком примене од 28. фебруара 2015. године.

Влада је 30. октобра 2014. године донела Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2014-2018. године, којом су извршена усклађивања са Законом о јавним набавкама и која предвиђа повећање ефикасности поступака кроз смањивање непотребног формализма, повећање транспарентности поступака, централизовање јавних набавки, заштиту животне средине и борбу против корупције. Приоритетне области развојног оквира ове стратегије су унапређење регулаторног оквира, јачање институционалног оквира, унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки и сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки.

Управа за јавне набавке је припремила Модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама за наручиоце чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара, као и Модел интерног акта, у складу са Правилником о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, који одлично разрађује обавезе које наручиоци имају на основу подзаконског акта и оставља им опције за формулисање појединих одредаба. Управа за јавне набавке је донела и Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Потписан је Меморандум о сарадњи Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Министарства финансија, Министарства привреде, Државне ревизорске институције, Агенције, Савета и Комисије за заштиту конкуренције, који, поред осталог, предвиђа унапређивање размене података између институција, као и формирање заједничке базе података.

Државна ревизорска институција 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 дело, док је Управа за јавне набавке након 1. марта 2014. године (ступање на снагу новог Закона о прекршајима) поднела 26 захтева за покретање прекршајног поступка Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Извештаји Државне ревизорске институције показују да у располагању јавним финансијама није било битног напретка, јер су поновљени веома слични проблеми као и у извештајима ревизора из ранијих година, као и да систем интерне контроле не функционише како би требало код готово ниједног ревидираног субјекта.

Народна скупштина је 29. децембра 2014. године донела Закон о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и ЕК о правилима за спровођење финансијске помоћи ЕУ Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II).

Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (*AFCOS*) је формално институционализована у оквиру Министарства финансија, али треба да постане потпуно оперативна, недостаје свеобухватна законска основа којом се утврђују њене дужности, одговорности и аранжмани за сарадњу са ЕК, док *AFCOS* мрежа тек треба да буде успостављена.

Приватизација и јавно-приватно партнерство

Закон о приватизацији и Закон о изменама и допунама Закона о стечају донети су 2. августа 2014. године, по хитном поступку, док Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника није донет.

Потписан је Меморандум о сарадњи Агенције за приватизацију, Министарства унутрашњих послова, Републичког јавног тужилаштва, Врховног касационог суда, Агенције и Савета, који предвиђа основне правце сарадње, начин реализације међусобне координације, као и формулисање закључака, односно задатака за све потписнике, чије се испуњење разматра на наредном полугодишњем састанку. Први полугодишњи састанак, коме су присуствовали сви потписници, одржан је крајем децембра 2014. године.

Агенција је у јулу 2014. године припремила извештај о правном оквиру и ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства и концесија са препорукама упућеним Министарству финансија, Влади, Народној скупштини и Комисији за јавно-приватно партнерство. У циљу указивања на ризике корупције и пружања препорука за њихово отклањање и развој ове области, Агенција је у овом извештају указала на то да је, између осталог, потребно усагласити одредбе Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и других прописа од значаја за ову област, формулисати прецизне, јасне и објективне критеријуме за утврђивање избалансираног односа у подели ризика између јавног и приватног партнера, прецизирати и допунити одредбе о надзору над спровођењем јавно-приватног партнерства и концесија, размотрити састав и положај Комисије за јавно-приватно партнерство и појаснити њене надлежности. Поред тога, посебно је истакнуто да јавности и даље нису доступни подаци о јавно-приватном партнерству и концесијама, односно да није успостављен Регистар јавних уговора, који би требало да буде јединствена електронска база података на Порталу јавних набавки.

Правосуђе

Јасни критеријуми за избор менаџера у судовима и тужилаштвима нису успостављени.

Закон о судијама и Закон о јавном тужилаштву усаглашени су са Законом о Правосудној академији у погледу критеријума за први избор на правосудну функцију. Међутим, одлуком Уставног суда из фебруара 2014. године утврђено је да одредбе члана 40. став 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији нису у сагласности са Уставом. Комисија за спровођење Националне стратегије за реформу правосуђа формирала је радну групу која би требало да предложи решење за превазилажење овог проблема. Прелазно решење налази се у Акционом плану за Поглавље 23, који предвиђа да се у првом кварталу 2015. године Правилником о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова утврди да завршена почетна обука на Правосудној академији представља значајну предност приликом вредновања стручности и оспособљености за избор на судијске, односно јавнотужилачке функције.

Високи савет судства је 22. јула 2014. године донео Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова, а у току је рад и на Правилнику о критеријумима, мерилима, поступку и органима за оцењивање рада судијских помоћника. Државно веће тужилаца је 29. маја 2014. године донело Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, а у току је рад и на Правилнику за вредновање сложености и тежине предмета у јавним тужилаштвима, док је Нацрт Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности и оспособљености кандидата приликом предлагања избора на јавнотужилачку функцију достављен на мишљење Директорату за проширење ЕУ, свим јавним тужилаштвима у Републици Србији и струковном удружењу.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела није измењен тако да се уведе обавеза Министарства унутрашњих послова да уз кривичну пријаву тужилаштву доставља и извештај о финансијској истрази, а другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 рок за испуњење ове мере померен је на четврти квартал 2015. године.

Кривични законик није измењен и допуњен тако да се уведе кривично дело Незаконито богаћење, а другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 измене важећих прописа или доношење нових на основу анализе правног и институционалног оквира ради прецизирања последица „незаконитог богаћења“ предвиђене су за други квартал 2016. године. Кривични законик није измењен и допуњен у циљу унапређења коруптивних и привредних кривичних дела, а другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 измене Кривичног законика на основу анализе потребног усаглашавања Кривичног законика са стандардима ЕУ предвиђене су за четврти квартал 2015. године.

Меморандум о сарадњи полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, којим ће се одредити начин сарадње и контакт тачке није потписан, иако је постигнут висок степен сагласности у погледу коначног текста.

Јединствена методологија прикупљања података, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима није израђена, а другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 рок за испуњење ове активности померен је на други квартал 2015. године.

Правилник којим би се увели објективни критеријуми за избор вештака и обезедило равномерно распоређивање вештака у предметима није донет, али је, у складу са анализом Закона о судским вештацима, чији закључци упућују на потребу свеобухватнијег уређивања питања отклањања ризика од корупције у овој области, 15. октобра 2014. године образована радна група за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о судским вештацима.

Уместо правилника којим би се регулисао начин коришћења средстава прикупљених кроз институцију одлагања кривичног гоњења, донет је, по хитном поступку, Закон о изменама и допунама Законика о кривичном поступку, којим је уведена централизација коришћења средстава и дефинисано да се средства могу додељивати хуманитарним организацијама, фондовима, јавним установама или другим правним и физичким лицима, по спроведеном јавном конкурсима који расписује Министарство правде.

Извршена је анализа потреба за увођењем тима економских форензичара у састав јавних тужилаштава.

Министарство правде је 25. септембра 2014. године образовало мултиресорну радну групу за израду Стратегије финансијских истрага, са задатком да изради моделе за унапређену размену информација између органа који учествују у саставу радне групе, осмисли моделе унапређене сарадње, заједничке истражне тимове, размену и анализу података између државних органа и упућивање службеника у државне органе са којима је неопходно унапредити сарадњу, као и да анализира шта је потребно за унапређење рада јавног тужилаштва као централног органа кривичног поступка, а први радни текст ове стратегије је припремљен у децембру 2014. године.

Полиција

Израђен је Нацрт закона о полицији и Министарство унутрашњих послова је на својој интернет презентацији објавило јавни позив за учешће у јавној расправи о Нацрту, која ће трајати од 26. марта до 20. априла 2015. године.

У фебруару 2014. године израђена је анализа потреба за обукама полицијских службеника на пословима борбе против корупције, у којој је учествовала група страних и домаћих експерата, а на основу које ће се изградити програм специјалистичких обука, које ће бити организоване за одабрану групу полицијских службеника, као пилот фаза, да би касније, прилагођене потребама Министарства унутрашњих послова, биле спровођене за полицијске службенике Управе криминалистичке полиције који се баве сузбијањем привредног криминалитета.

Министарство унутрашњих послова је у септембру 2014. године образовало радну групу која ће пратити спровођење Акционог плана и која је до децембра 2014. године одржала три састанка.

У јуну 2014. године у Београду одржана је конференција под називом „Ризици од корупције у полицији и јачање интегритета полиције“, на којој је представљена публикација „Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији“. Према извештају Министарства унутрашњих послова, тренутно не постоји методолошки концепт за спровођење анализе корупције, која би омогућила јасан приказ високоризичних места и спровођење активности у области превенције и едукације.

У мају 2014. године завршен је пројекат који би требало да припреми Министарство унутрашњих послова за увођење модерног система управљања људским ресурсима, а након тога је започет други пројекат, који обухвата увођење нове организационе структуре управљања људским ресурсима, нормативно уређење, односно израду процедура и креирање одговарајућег информационог система.

Просторно планирање и изградња

Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи донет је 8. децембра 2014. године, по хитном поступку. Према извештају Владе, разлози за доношење овог закона су унапређење транспарентности у области планирања и изградње, увођење извесности у процедуре реafirмацијом начела правне сигурности, увођење поједностављених и ефикаснијих процедура и даље усклађивање законодавства Србије са правним тековинама ЕУ. Међутим, новим законским решењима нису на задовољавајући начин реализоване мере из Акционог плана.

Агенција је у августу 2014. године дала мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, које је доступно на интернет презентацији Агенције.

Здравство

Министарство здравља је образовало посебне радне групе за израду анализе ризика на корупцију који су садржани у одредбама Закона о здравственој заштити, Закона о здравственом осигурању, Закона о коморама здравствених радника и Закона о лековима и медицинским средствима. Анализе су биле усмерене не само на превенцију ризика корупције, већ и на унапређење и потпунију примену закона, па су предложене и друге измене и допуне. Анализе су израђене почетком априла 2014. године.

Министарство здравља је у сарадњи са Министарством правде образовало радну групу за борбу против корупције са задатком да изради анализу целокупног правног оквира у области здравственог система у погледу ризика на корупцију, а узимајући у обзир Акциони план за Поглавље 23, и у току су активности на изменама и допунама закона у области здравства.

Нацрт закона о потврђивању Европске повеље о правима пацијаната је израђен, али је након добијеног мишљења Министарства спољних послова од 22. јула 2014. године да, према својој форми и садржини, она не подлеже поступку потврђивања међународних уговора, предлог за њеним потврђивањем повучен из даље процедуре.

Потписан је Меморандум о сарадњи Министарства здравља, Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Одбора за здравље и породицу Народне Скупштине, Републичког јавног тужилаштва, Државне ревизорске институције и Агенције, којим су, између осталог, предвиђени начини реализације међусобне координације, обавеза страна потписница да у року од 30 дана одреде своје представнике који ће одржавати редовне полугодишње састанке, као и укључивање струковних удружења и комора здравствених радника у систем сталне и обавезне међусобне координације.

Закон о здравственој заштити, Закон о лековима и медицинским средствима и Закон о донацијама и хуманитарној помоћи нису измењени, а, према извештају Владе, нацрти ових закона нису достављени Влади.

Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства донет је 8. новембра 2014. године, а његова примена почиње 1. јануара 2016. године. Разлози за његово доношење су, између осталог, увођење информационо-комуникационих технологија у праксу спровођења здравствене заштите становништва, настојање Републике Србије да усагласи правни систем у области здравства са утврђеним европским и међународним стандардима у овој области, као и са документима као што су Европска повеља о правима пацијената, Конвенција Уједињених нација о правима детета и Конвенција Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података.

Министарство здравља је 12. септембра 2014. године упутило апликацију за чланство у Европској мрежи за борбу против корупције и превара у здравству (*European Healthcare Fraud and Corruption Network*), која је 23. септембра прихваћена.

Образовање и спорт

Министарство просвете, науке и технолошког развоја образовало је радну групу за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, а доношење новог Закона о високом образовању планира се у 2015. години.

Образована је и радна група за израду Нацрта закона о просветној инспекцији, али с обзиром на то да је у Министарству за државну управу и локалну самоуправу у току рад на изради Нацрта закона о инспекцијском надзору, који уређује област целокупне инспекције, Министарство просвете, науке и технолошког развоја је заузело став да би требало сачекати његово доношење, да не би дошло до колизије ова два закона.

Припремљен је радни текст Нацрта закона о спорту.

Медији

Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима донети су 2. августа 2014. године.

Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања донет је 19. новембра 2014. године.

Савет је израдио и 20. фебруара 2015. године доставио Влади „Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији“, у коме су детаљно представљени и образложени проблеми у овој области, као и препоруке за њихово превазилажење.

Превенција корупције

Закон о Агенцији није измењен и допуњен, па тако још увек нема овлашћења Агенције да пропише методологију за анализу ризика на корупцију у прописима и обавезе предлагача прописа да је примењују, као ни обавезе функционера и запослених у јавном сектору да похађају обуке у области борбе против корупције, етике и интегритета.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја није измењен.

Нису донети сви подзаконски акти неопходни за потпуну примену Закона о тајности података.

Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима, који предвиђа да Високи службенички савет прати примену Кодекса понашања државних службеника, прикупља информације о томе и прави анализу, донет је у септембру 2014. године.

Агенција је 3. марта 2014. године донела Правилник о спровођењу јавног конкурса за доделу средстава организацијама цивилног друштва за реализовање програма и пројеката у области борбе против корупције, који је у два наврата измењен, у новембру 2014. године и у јануару 2015. године, углавном због потреба утврђених на основу почетног искуства у његовој примени. Агенција је током 2014. године организовала два конкурса за доделу средстава организацијама цивилног друштва, од којих се један односи на израду алтернативних извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана, у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке.

Током 2014. године, Агенција је одржала два координациона састанка са представницима организација цивилног друштва, а програм обука за организације цивилног друштва усвојен је 13. августа 2014. године. Реч је о дводневном програму чији је циљ подизање капацитета и јачање компетенција организација цивилног друштва у превенцији корупције.

У току 2014. Године, Привредна комора Србије организовала је девет догађаја, који су на посредан или непосредан начин обрађивали тему компанијске антикорупције.

Закон о заштити узбуњивача донет је 25. новембра 2014. године, а његова примена почиње по истеку шест месеци од дана ступања на снагу, односно у јуну 2015. године. Приликом доношења овог закона делимично су усвојене примедбе изнете током јавне расправе које су се односиле на право на заштиту узбуњивача, врсте узбуњивања (унутрашње, спољашње и узбуњивање јавности), као и прелазне и завршне одредбе. Међутим, овај закон садржи извесне недостатке и слабости који, по мишљењу Агенције, могу угрозити остваривање прокламованог циља - успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача. Поред тога, овај закон се претежно бави процесним питањима, која, притом, у одређеним сегментима нису довољно прецизно уређена.

Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана

Влада је почетком августа 2014. године основала Координационо тело за примену Акционог плана за спровођење Стратегије, које чине председник Владе, који и управља његовим радом, министри надлежни за послове правосуђа и послове финансија и члан Савета. Предвиђено је да се Координационо тело састаје најмање једном у шест месеци, а у његовом раду могу, по потреби, учествовати и остали чланови Владе и руководиоци надлежних органа.

Измене и допуне Закона о Агенцији, које треба да омогуће унапређења механизма надзора нису усвојене.

Опште препоруке Агенције за унапређење спровођења и надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана

Народној скупштини. - обезбедити увођење обавезе за предлагаче прописа да се у образложењу предлога прописа позову на препоруке за нова нормативна решења садржане у Акционом плану или у анализи потреба коју Акциони план налаже, и да покажу на који начин су те измене унете, а уколико нису унете, да наведу образложење за то;

Министарству надлежном за послове правосуђа. - приликом усвајања Акционог плана за Поглавље 23 јасно дефинисати однос између овог документа и Акционог плана за спровођење Стратегије и механизам надзора у Акционом плану за Поглавље 23 ускладити са механизмом надзора који је предвиђен Акционим планом за спровођење Стратегије; размотрити измене Акционог плана на свим местима на којима није наведен орган власти који одређену активност треба да иницира, а у вршењу координације спровођења Стратегије и Акционог плана препоручити одговорним субјектима да, уколико уоче такве грешке, на време иницирају измене, како би било обезбеђено да се активности из Акционог плана реализују у предвиђеним роковима; размотрити измене Акционог плана на свим местима на којима се као рок наводи временска одредница „трајно“ за обавезе које су једнократног карактера, како би се за такве обавезе предвидели рокови и на тај начин обезбедило спровођење и надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана; размотрити измене Акционог плана тако да се за све активности које треба да следе након других активности то јасно и назначи, како би и одговорни субјекти и Агенција били потпуно сигурни од када се рачунају рокови за реализацију тих активности; обезбедити увођење обавезе за одговорне субјекте из Акционог плана да о активности коју су реализовали, а која представља претпоставку за реализацију активности других одговорних субјеката, о томе благовремено обавести те одговорне субјекте, у циљу ефикаснијег спровођења Акционог плана; прецизирати коме су упућене трећа, четврта и пета препорука из 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;

Министарству надлежном за послове финансија. - приликом разматрања и одобравања предлога буџета одговорних субјеката из Акционог плана, узети у обзир потребне ресурсе предвиђене Акционим планом, те чињеницу да одговорни субјекти своје активности планирају у складу са тим ресурсима и да је без њих неке активности немогуће испунити; још једном размотрити Акциони план у делу „потребни ресурси“ и у складу са буџетским плановима поднети иницијативу министарству надлежном за послове правосуђа за све потребне измене;

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 испуњење циља формулисаног Стратегијом; унапредити квалитет извештавања тако што ће извештаји обухватати осврт на све елементе Акционог плана и поштовати рокове за достављање извештаја Агенцији како би се омогућио надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана; за активности обука које су трајног карактера направити планове и програме, а затим о њиховој реализацији састављати извештаје које ће, поред осталих индикатора за спроведене активности обука, бити потребно доставити Агенцији као доказе да је активност реализована.

ПОСЕБНИ ДЕО

3.1. ПОЛИТИЧКЕ АКТИВНОСТИ

У оквиру прве области Стратегије - Политичке активности - формулисано је пет циљева: отклоњени недостаци у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката (**циљ 3.1.1.**), отклоњени недостаци у правном оквиру и ојачани капацитети у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера (**циљ 3.1.2.**), усвојен и примењен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа (**циљ 3.1.3.**), утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа (**циљ 3.1.4.**) и усвојени покрајински и локални акциони планови за борбу против корупције чије спровођење надзиру стална радна тела покрајинских, односно локалних скупштина (**циљ 3.1.5.**).

За испуњење ових пет циљева предвиђене су 24 мере и 74 активности, од којих је поступање испитано за 39 активности.

Према оцени Агенције, од 39 испитаних активности:

1. Седам активности је испуњено у складу с индикатором, од којих:
 - Три активности су испуњене на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
 - Једна активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом за извештајни период.
 - Три активности су испуњене на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.
2. 31 активност није испуњена у складу с индикатором, од којих 11 активности није испуњено у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.
3. Реализација једне активности је у току.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

Проблеми на које Стратегија указује односе се на недостатке појединих решења Закона о финансирању политичких активности (ЗФПА)¹⁸, а нарочито у погледу обавеза лица која су у вези са политичким субјектима, коришћења јавних ресурса и обавеза органа надлежних за контролу финансирања политичких субјеката, на чињеницу да до дана доношења 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 недостатак потребних капацитета надлежних органа.

Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, ван обухвата Стратегије остале су неке веома значајне појаве и питања, па се, на пример, Стратегија бави финансирањем политичких активности у мери у којој се овом материјом бави и актуелни ЗФПА, док, с друге стране, нису обухваћена питања која се односе на финансирање кампања

18 „Службени гласник РС“, бр. 43/11 и 123/14.

за националне савете националних мањина, кампање у вези са референдумом, финансирање лица која су повезана са политичким субјектима и појединаца који су кандидати за изборне функције, злоупотребе или коришћење јавних ресурса за вођење политичких активности (нпр. кроз запошљавање у јавном сектору), спровођење политичких активности које су представљене као активности државних органа и других јавних институција, „куповина гласова“ и друго.¹⁹

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено осам мера.

Мера 3.1.1.1. Изменити Закон о финансирању политичких активности тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције за борбу против корупције, Државне ревизорске институције и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године изради Нацрт закона о изменама и допунама Закона и достави га Влади.

Уз активност је наведена напомена да у радну групу треба укључити министарство надлежно за послове правосуђа, представнике политичких субјеката, органа локалне самоуправе и аутономних покрајина, Сталну конференцију градова и општина и узети у обзир аспекте доделе кредита, активности невладиних организација и механизма извештавања Агенције.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јуна 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Индикатор: Поднет Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Министарство финансија (МФ) је 24. октобра 2013. године образовало радну групу за израду Нацрта закона о изменама и допунама ЗФПА (Нацрт). Јавна расправа о Нацрту трајала је од 4. до 25. августа 2014. године.²⁰ По спроведеној јавној расправи, МФ је 29. августа поднело захтев за експертско мишљење о Нацрту Организацији за европску безбедност и сарадњу, Канцеларији ОЕБС за демократске институције и људска права (*ODIHR*) и Венецијанској комисији Савета Европе, које су дале Заједничко мишљење, са препорукама за побољшање Нацрта 15. октобра 2014. године, али Нацрт до закључења овог извештаја није у том смислу мењан.

Нацрт је отклонио многе недостатке ЗФПА који су уочени у његовој досадашњој примени. Прописане су санкције за радње које су противне законским одредбама, а које сада нису санкционисане; јасније је разграничена надлежност ДРИ за ревизију финансијских извештаја политичких субјеката у односу на контролу коју врши Агенција; прописана је обавеза по којој годишњи план пореске контроле коју врши Пореска управа

¹⁹ Алтернативни извештај ТС, стр. 18.

²⁰ Јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=1580>.

обухвата контролу даваоца финансијских средстава, роба и услуга политичким субјектима; прецизније су одређене бројне законске обавезе политичких субјеката, давалаца прилога политичким субјектима, државних органа и Агенције.

У Заједничком мишљењу *ODIHR* и Венецијанске комисије о Нацрту се, поред оцене да Нацрт у великој мери побољшава квалитет ЗФПА, предлажу и четири кључне и тринаест додатних препорука.²¹

Алтернативни извештај ТС, такође, даје позитивну оцену Нацрта, али констатује да Нацрт не даје решења за нека питања која су се до сада показала као најпроблематичнија (широко коришћење промотивних активности јавних функционера током изборних кампања и ситуација у којој након подношења финансијских извештаја није познато из којих средстава и када ће бити плаћени кредити и неизмирена дуговања, као и који обим контроле и у којем року би требало да спроведе Агенција), те га је потребно допунити. У Алтернативном извештају ТС се препоручује да се испита основаност примедба и сугестија које су добијене од међународних експерата и где год су ти предлози и коментари основани, измени актуелни текст Нацрта.²²

Оцена Агенције је да би укључивање поменутих препорука у Нацрт у значајној мери отклонило недостатке у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности. Квалитету Нацрта би свакако допринело и укључивање у његову изразу представника политичких субјеката, органа локалне самоуправе, аутономне покрајине и Сталне конференције градова и општина, као што је Акционим планом и предвиђено. Нажалост, и поред препоруке Агенције да се напомена из Акционог плана поштује, до тога није дошло.

У међувремену је Народна скупштина, на иницијативу предлагача посланичке групе Српске напредне странке, по хитном поступку, 8. новембра 2014. године, донела Закон о изменама и допунама ЗФПА²³ који, формално и садржински, није у вези са Нацртом.

Његовом доношењу претходили су натписи у медијима који су у негативном контексту говорили о несразмерно високим средствима из јавних извора одређеним за финансирање политичких странака у тренутку када се најављују Владине мере штедње и фискалне консолидације.²⁴ У том контексту, кључни разлог за његово доношење по хитном поступку, може се наћи и у образложењу Предлога закона у коме се, поред осталог,

21 Доступно на: www.legislationline.org/documents/id/19358.

22 Алтернативни извештај ТС, стр. 27-28.

23 „Службени гласник РС“, бр. 123/14.

24 Блиц, „Пуне касе: Што нам је теже странкама све боље“, 21.10.2014. године, доступно на: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/504190/PUNE-KASE-Sto-nam-je-teze-strankama-sve-bolje>; НИН, „Уз власт иде и маст“, 18.09.2014. године, доступно на: <http://www.nin.co.rs/pages/article.php?id=89145>; Вечерње новости, „Гоати: Повишица партијама удар на цеп“, 23.10.2014. године, доступно на: <http://www.novosti.rs/вести/насловна/политика.393.html:515997-Гоати-Повишица-партијама-удар-на-цеп>; Правда, „Они не стежу каиш: Странке из буџета добијају скоро две милијарде годишње!“, 21.10.2014. године, доступно на: <http://www.pravda.rs/2014/10/21/oni-ne-stezu-kais-stranke-iz-budzeta-dobijaju-skoro-dve-milijarde>; Телеграф, „Ево колико нашег новца добијају странке: Партијама 5,5 милиона евра више од предвиђеног!“, 21.10.2014. године, доступно на: <http://www.telegraf.rs/вести/politika/1275123-evo-koliko-naseg-novca-dobijaju-stranke-partijama-55-miliona-evra-vise-od-predvidjenog>.

наводи да су предложене измене, које се односе на финансирање политичких странака из јавних извора, „у функцији смањења захватања из буџета чији су разлози пре свега у потреби да се допринесе стабилности јавних финансија, пре свега кроз систем одрживог финансирања дефицита и дуга државе, а тиме и макроекономске стабилности“.²⁵ Тако, Закон о изменама и допунама ЗФПА одређује да се средства из јавних извора за покриће трошкова редовног рада политичких субјеката чији су кандидати изабрани за народне посланике, посланике и одборнике, одређују на нивоу 0,105% пореских прихода буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (и 0,07% за изборну кампању). За разлику од раније важећих законских одредаба, које су одређивале да се трошкови редовног рада политичких субјеката финансирају из јавних извора на нивоу од 0,15% буџетских расхода (и 0,1% за изборну кампању), ове измене заиста иду у прилог образложењу у вези са стабилизацијом јавних финансија и система одрживог дефицита и дуга државе, али не кореспондирају са мером 3.1.1.1. Акционог плана. Овај закон, поред измена у вези са мањим буџетским давањима, уводи неколико новина којима се политичким субјектима омогућава да стичу имовину и из јавних извора, као и да средства из јавних извора намењена за редован рад користе и за финансирање трошкова изборне кампање.

Још пре доношења овог закона Агенција је у јавности изнела мишљење да ће нова законска решења омогућити политичким субјектима ненаменско трошење средстава из јавних извора и да ће тиме Агенцији посао контроле бити отежан. У исто време, Агенција је поставила и питање сврсисходности његовог доношења по хитном поступку поред постојања Нацрта који је израђен у складу са Акционим планом.

Поред чињенице да усвојене измене и допуне ЗФПА нису припремане у складу са Акционим планом, закључак Агенције је да оне не доприносе испуњењу мере 3.1.1.1. Акционог плана и следствено не воде ка испуњењу циља 3.1.1. Стратегије - отклањању недостатака у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката.

Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, измене Закона могу се сматрати позитивним са становишта буџетских уштеда, али је пропуштена прилика да се јасно утврди сврха буџетског финансирања, што би омогућило да се на смисленији начин одреди и његов ниво, али и начин расподеле тих средстава. Такође, измене Закона донеле су и неке промене које ће имати негативне ефекте по равноправност учесника у политичкој борби и које су обесмислиле поједине законске концепте. Та оцена се превасходно односи на омогућавање да се буџетска средства добијена за финансирање редовног рада политичких субјеката користе и за финансирање изборне кампање, што је нарочито штетно у контексту одсуства ограничења укупних трошкова кампање или појединих њених облика, која постоје у упоредној пракси и релевантним међународним стандардима.²⁶

Иако је Нацрт израђен и добијено Заједничко мишљење *ODIHR* и Венецијанске комисије Савета Европе, са препорукама за његово побољшање, другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 рок за измене и допуне ЗФПА је померен, нажалост, чак на трећи квартал 2016. године. Алтернативни извештај ТС препоручује

25 Доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/акти/донети-закони/донети-закони.45.html>.

26 Алтернативни извештај ТС, стр. 21.

да се, упоредо са изменама ЗФПА, размотри потреба за изменама других прописа, који су повезани (нпр. буџетски прописи, изборни прописи, пропис о оглашавању, Кривични законик), како би реформа била свеобухватна и могла да донесе жељене ефекте за отклањање узрока могуће корупције. ТС закључује да све наведено очигледно указује на потребу да се измени Акциони план, како би се редефинисала активност, одредили нови рокови за њено извршење и укључили као извршиоци и други субјекти, који тренутно нису поменути.²⁷

Мера 3.1.1.2. Изменити Закон о Државној ревизорској институцији тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу

Првом активношћу је предвиђено да Влада до 6. марта 2014. године изради Предлог закона о изменама и допунама Закона и достави га Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона достављен Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

МФ је, у јавном позиву за учешће у јавној расправи о Нацрту,²⁸ образложило да ће се из разлога целисходности кроз измене ЗФПА реализовати и мера 3.1.1.2, која предвиђа измене Закона о Државној ревизорској институцији,²⁹ као и мера 3.1.1.3. која предвиђа измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији³⁰ 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 са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката.

Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, решење према којем се уместо измена Закона о Државној ревизорској институцији приступа изменама ЗФПА није добро, јер постоје питања која се могу решити једино изменама тог закона, којим је предвиђено да субјекти ревизије могу да буду политичке странке, а не и други политички субјекти, а и нормативно би било прикладније да се сви обавезни елементи годишњег програма рада ДРИ предвиде у матичном закону, у којем би требало прецизирати и овлашћења ДРИ у вези са ревизијом код повезаних лица са политичким субјектима, као и врстом ревизије коју би у овом случају ДРИ вршила код политичких субјеката.³¹

27 *Ibid*, стр. 29.

28 Јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=1580>.

29 „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07 и 36/10.

30 „Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 - испр, 23/03 - испр, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. Закон, 61/07, 20/09, 72/09 - др. Закон, 53/10, 101/11, 2/12 - испр, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14 и 105/14.

31 Алтернативни извештај ТС, стр. 30-31.

<p>Мера 3.1.1.3. Изменити Закон 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 са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и субјеката</p> <p>Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године изради Нацрт закона о изменама и допунама Закона и достави га Влади.</p> <p>Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>
<p>Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јуна 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.</p> <p>Индикатор: Поднет Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.</p>
<p>Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.</p> <p>Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.</p>

Напомена: Видети опис мере 3.1.1.2.

<p>Мера 3.1.1.4. Ојачати капацитете Агенције за борбу против корупције за процес контроле финансирања политичких активности</p> <p>Првом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године изради анализу потреба.</p> <p>Индикатор: Израђена анализа потреба</p> <p>Активност је испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.</p>
<p>Другом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. децембра 2014. године измени систематизацију и запосли одговарајући број стручног кадра у складу са анализом.</p> <p>Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>
<p>Трећом активношћу је предвиђено да Агенција направи и трајно спроводи план и програм обуке запослених у складу са анализом.</p> <p>Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.</p>
<p>Четвртом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. децембра 2014. године набави опрему у складу са анализом потреба.</p> <p>Индикатор: Достављен извештај о набављеној опреми</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>

Након израђене анализе потреба, 3. децембра 2013. године, директор Агенције је, по прибављеном мишљењу Одбора Агенције, донео нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Агенције, који је, након давања сагласности надлежног одбора Народне скупштине, ступио на снагу 24. децембра 2014. године, а којим је, у складу са анализом потреба, увећан број кадрова у Служби за контролу финансирања политичких субјеката (по новом Правилнику, Сектор за контролу финансирања политичких активности). При исказивању потреба узето је у обзир тренутно стање унутрашњег уређења Стручне службе Агенције, кључни проблеми

који се јављају у обављању редовних активности и стратешки и правни оквир. Анализом кадровских потреба је утврђено да је у Служби за контролу финансирања политичких субјеката број извршилаца потребно повећати са 10 на 21, док је новим Правилником уместо досадашњих 10 систематизовано 20 запослених. Потребне за обукама запослених ће расти, али у протеклом периоду оне нису спровођене, а ради унапређивања постојећих услова рада потребно је у року од три године обезбедити већи пословни простор за запослене, средства за набавку опреме за новозапослене и средства за набавку унапређене опреме за тренутно запослене. Услед недостатка средстава и мера штедње, у протеклом периоду није било набавки опреме, тако да Агенција користи опрему набављену 2012. године.

У Алтернативном извештају ТС се препоручује да се Нацрт закона о изменама и допунама ЗФПА допуни тако да се прецизно одреде обавезе Агенције у поступку контроле и закључује да тек када обавезе Агенције, али и других државних органа буду прецизиране, а на основу досадашњег искуства у контроли, биће могуће проценити колико је потребно запослити лица у стални радни однос у Агенцији на овим пословима, али и колико је потребно ангажовати лица за послове контроле који се повремено обављају, нарочито у вези са изборном кампањом, које обуке треба да прођу, какву опрему треба да поседују итд, те да у складу са тим треба изменити Акциони план.³²

Мера 3.1.1.5. Ојачати капацитете Државне ревизорске институције за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака
Првом активношћу је предвиђено да ДРИ до 6. марта 2014. године изради анализу потреба. Индикатор: Израђена анализа потреба
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Другом активношћу је предвиђено да ДРИ до 6. децембра 2014. године измени систематизацију и запосли одговарајући број стручног кадра у складу са анализом. Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба
Активност није испуњена у складу с индикатором. Трећом активношћу је предвиђено да ДРИ направи план и трајно спроводи обуке запослених у складу са анализом. Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука
Активност није испуњена у складу с индикатором.

ДРИ је 6. марта 2014. године израдила анализу потреба за јачање капацитета за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака.

ДРИ у извештају износи мишљење да је измена систематизације радних места и запошљавање одговарајућег броја стручног кадра у оквиру друге активности, условљена усвајањем измена и допуна ЗФПА из мере 3.1.1.1. С обзиром на то да ове измене и допуне нису усвојене, ДРИ није била у могућности да испуни ову активност у складу са Акционим планом. Исто образложење ДРИ даје и за трећу активност у оквиру ове мере, која се односи на израду и спровођење плана и програма обуке запослених, која такође није испуњена. ДРИ је у оквиру пројекта „Унапређење механизма одговорности у области јавних финансија“ уз подршку Програма Уједињених нација за развој (UNDP) Србија

32 Алтернативни извештај ТС, стр. 35.

организовала регионалну конференцију на тему „Ревизија политичких партија“ у циљу прикупљања најбољих упоредних искустава у овој области.³³

Алтернативни извештај ТС и на овом месту оцењује да квалитет реализоване активности зависи преваходно од садржаја будућих законских одредаба (у којој мери ће бити прецизно одређен број ревизија, обухват ревизија и слично), па се, самим тим, може догодити да се актуелна процена покаже као неадекватна након измене закона, на један или на други начин.³⁴

Мера 3.1.1.6. Ојчати капацитете свих органа власти који примењују Закон о финансирању политичких активности и друге прописе у овој области и спроводе поступак у случају њиховог кршења
Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године направи списак органа власти који примењују ЗФПА. Индикатор: Направљен списак
Активност није испуњена у складу с индикатором.
Другом активношћу је предвиђено да органи власти са списка из прве активности у оквиру ове мере до 6. септембра 2014. године израде анализу потреба. Индикатор: Израђена анализа потреба
Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.
Четвртом активношћу је предвиђено да органи власти са списка из прве активности у оквиру ове мере направе и трајно спроводе план и програм обуке у складу са анализом. Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука
Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

МФ се у свом извештају не осврће на прву активност чије испуњење представља предуслов за реализацију осталих активности у оквиру ове мере.

Алтернативни извештај ТС наводи да МФ није направило списак органа власти који примењују ЗФПА уз образложење да ће се након усвајања Закона о изменама и допунама ЗФПА повећати број органа власти који примењују овај закон. Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, ова активност је могла бити реализована приликом израде Нацрта закона о изменама и допунама ЗФПА од стране радне групе МФ.³⁵

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује министарству надлежном за послове финансија да након реализације прве активности, поред органа власти са списка, о томе обавести и министарство надлежно за послове правосуђа, као орган задужен за координацију спровођења Стратегије, као и Агенцију и Савет, као органе надлежне за надзор над спровођењем, односно праћење резултата спровођења Стратегије.

33 Државна ревизорска институција, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

34 Алтернативни извештај ТС, стр. 36.

35 *Ibid*, стр. 37.

<p>Мера 3.1.1.7. Успоставити механизме континуиране обуке и информисања политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности</p> <p>Првом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. новембра 2013. године изради анализу потреба за обуком. Индикатор: Израђена анализа потреба за обуком</p> <p>Активност је испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.</p> <p>Другом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. септембра 2014. године направи план и програм обуке у складу са анализом потреба. Индикатор: Израђен план и програм обуке на основу анализе</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Трећом активношћу је предвиђено да Агенција трајно спроводи план и програм обуке у складу са анализом. Уз активност је наведена напомена да се рок рачуна од ступања на снагу закона из мера 3.1.1.1. и 3.1.1.2. Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>
--

Агенција је у јуну 2014. године спровела истраживање ради израде анализе потреба за обукама политичких субјеката, а затим је у августу 2014. године израдила и анализу потреба за обукама политичких субјеката обавезних да поступају по ЗФПА.³⁶ Циљ ове анализе је да се будући планови и програми обука ускладе са препознатим и објективним тешкоћама у примени важећих прописа, као и са очекивањима које политички субјекти имају у домену јачања њихових капацитета да правовремено и објективно испуњавају обавезе из области управљања својим финансијама. С обзиром на расположиве ресурсе, као оптимална методологија изабрано је истраживање путем слања упитника политичким субјектима. Упитник је послат на укупно 121 адресу политичких странака, коалиција и група грађана. Одговор је стигао од 26 политичких субјеката (21%). Без обзира на то што је истраживање било добровољног карактера, забрињава релативно висок степен незаинтересованости политичких субјеката за учешће у оваквом типу активности, с обзиром на то да њен исход треба да буде механизам који ће олакшати и унапредити њихов рад. Забринутост повећава чињеница да већина политичких странака које имају своје представнике у Народној скупштини није послала одговоре, иако су то политичке странке које троше највећи део јавних ресурса опредељених за финансирање политичких субјеката. Анализом достављених одговора утврђена је недвосмислена потреба политичких субјеката да се детаљније информишу и обуче за процес вођења финансија и извештавања о обавезама које имају. Најзначајније препоруке које се односе на одржавање обука у области финансирања политичких субјеката могу се груписати на следећи начин:

- Политички субјекти су у највећој мери заинтересовани за теме у области финансирања редовног рада и трошкова изборних кампања.
- Политички субјекти су у највећој мери заинтересовани да сазнају о начинима прикупљања средстава за финансирање у складу са прописима.
- Имајући у виду да су испитаници изјавили да су у великој мери упознати са законским одредбама, већу пажњу је потребно посветити подзаконским актима.

³⁶ Агенција за борбу против корупције, *Анализа потреба за обукама и информисањем политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности*, август 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/izvestaji/istravanje-i-analize/>.

- У обуке би требало укључити и део о ревизији и рачуноводству, што може значајно утицати на квалитет испуњавања обавеза и контролу финансирања политичких субјеката.
- Већу пажњу потребно је посветити, условно речено, мањим политичким субјектима (групама грађана и политичким странкама које немају своје представнике у Народној скупштини) него онима које имају велики број чланова, разгранату инфраструктуру и веће приходе.
- Посебну пажњу потребно је посветити локалним огранцима политичких субјеката, јер велики део проблема у вођењу финансија и извештавању потиче са овог нивоа.
- Са становишта исказаних потреба, потребно је организовати најмање дводневне или тродневне, интерактивне тренинге и сложене семинаре који би садржали и теоријске и практичне елементе.

Агенција је још 2012. године израдила програм обука за политичке субјекте који ће бити ажуриран у складу са овом анализом, док је почетак обука планиран за март 2015. године.

У Алтернативном извештају ТС се препоручује да се Акциони план измени тако да се прецизира да Агенција треба да изврши анализу потреба за обуком на основу налаза контрола које је обавила (често понављане грешке и пропусти), као и на основу измена ЗФПА (када се усвоје, односно када постане изгледније да ће бити усвојене) и на основу исказаних потреба представника политичких субјеката.³⁷

Према тумачењу Министарства правде,³⁸ прве две активности треба да се спроведу до измена и допуна закона из мера 3.1.1.1. и 3.1.1.2, што у пракси значи да анализа потреба за обукама и програм и план обука треба да се ураде у складу с важећим законским решењима, док ће се обуке реализовати након што на снагу ступе нова законска решења, што може довести до потпуног несклада између нових потреба и докумената донетих на основу старих потреба.

Мера 3.1.1.8. предвиђа обавезу Агенције да до 6. марта 2014. године изврши потпуну контролу годишњих финансијских извештаја политичких субјеката за 2012. годину, упоређивање података с годишњим финансијским извештајима за 2011. годину и извештајима 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. У мају 2013. године Агенција је објавила и јавно представила „Први извештај о контроли финансирања политичких субјеката - изборне кампање 2012“. За ову активност, Агенција је у извештају о спровођењу стратешких докумената за 2013. годину констатовала да је испуњена у складу с индикатором и да је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.³⁹

37 Алтернативни извештај ТС, стр. 39.

38 Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/pracenje-strategije/>.

39 Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење*, март 2014. године, стр. 123-124, доступно на: <http://www.acas.rs/prvi-izvestaj-o-primeni-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-korupcije/>.

С друге стране, с обзиром на то да мера 3.1.1.8. предвиђа и обавезу Агенције да утврди поштовање правила о финансирању кампање и спроведе одговарајуће санкције и мере у свим утврђеним случајевима кршења закона, Агенција је у прошлогодишњем извештају препоручила министарству надлежном за послове правосуђа да предложи измене Акционог плана, како би се формулисале додатне активности које ће омогућити потпуну реализацију ове мере.

Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, ова мера је делимично испуњена, јер поређења за годишње финансијске извештаје за 2011. годину нису била у потпуности могућа због тога што је претходна контрола рађена на узорку, тачност и потпуност појединих података из годишњих финансијских извештаја није утврђивана, а у неким случајевима провере и прикупљање података су још увек биле у току.⁴⁰

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

Проблеми на које Стратегија указује односе се на неадекватну законску регулативу сукоба интереса, непрецизно законско дефинисање појма и права и обавеза функционера, као и овлашћења и дужности Агенције у поступку контроле имовине и прихода функционера.

У вези са питањима која нису обухваћена Стратегијом, у Алтернативном извештају ТС се наводи да је у јавности и током 2014. године било случајева у којима се питање сукоба интереса и имовине и прихода постављало у раду лица која немају својство јавних функционера, нарочито у вези са саветницима јавних функционера и виших службеника у полицији, те да нису опажене позитивне промене у пракси надзора над контролом сукоба интереса других лица код којих су та правила прописана, осим јавних функционера (нпр. државни службеници).⁴¹

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено седам мера.

Мера 3.1.2.1. Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се разграниче и јасно регулишу појмови кумулације функција (спречавање вршења више јавних функција које су међусобно у сукобу интереса) и сукоба интереса (отклањање приватног интереса у вршењу јавних овлашћења)

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона којим треба јасно дефинисати појам кумулације функција, поступка за спречавање обављања више од једне јавне функције, законских изузетака, појам функционера, његова права и обавезе, као и обавезу доношења подзаконског акта који садржи каталог јавних функција, а поред наведеног, регулисати и појам сукоба интереса и дефинисати забрањена понашања функционера у смислу забране сукоба приватног интереса са јавним интересом.

Уз активност је наведена напомена да приликом израде Нацрта треба консултовати Агенцију.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године Предлог закона о изменама и допунама Закона поднесе Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

40 Алтернативни извештај ТС, стр. 40.

41 *Ibid*, стр. 20.

Агенција је израдила Модел новог закона о Агенцији⁴², у који су инкорпорирана решења из Стратегије и Акционог плана, и у јулу 2014. године га у форми иницијативе за доношење новог закона предала Министарству правде и доставила сваком народном посланику и Влади. Модел новог закона поднет је с образложењем да је током примене важећег закона уочена потреба да се већи број одредаба појасни и прецизира и да се на другачији начин уреди одређена битна питања везана, пре свега, за сукоб интереса, кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода функционера и овлашћења Агенције, док је међу најважнијим разлозима за доношење новог закона наведено увођење јаснијих и строжих правила о одговорности функционера, побољшање ефикасности рада Агенције и јачање њене независности.

Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији у којој је, поред осталих, и неколико представника Агенције, и која је започела с радом 23. фебруара 2015. године.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.1.2.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Мера 3.1.2.3. Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се прошири круг обвезника за достављање извештаја о имовини, података за контролу извештаја о имовини и приходима, као и овласти Агенција да врши ванредне провере имовине и поступа по анонимним пријавама

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона, 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 обавеза достављања докумената и информација прошири и на банке, финансијске организације и привредна друштва, предвиди обавеза подношења ванредног извештаја у одређеним околностима, овлашћење Агенције да врши ванредне провере имовине, ван годишњег плана провере, као и да поступа по анонимним пријавама.

Уз активност је наведена напомена да приликом израде Нацрта треба консултовати Агенцију.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године Предлог закона о изменама и допунама Закона поднесе Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Напомена: Видети опис мере 3.1.2.1.

У Алтернативном извештају ТС се препоручује да се размотри проширење круга лица која би имала одређене обавезе из Закона, не само на повезана лица са функционерима, већ и на лица која немају својство јавних функционера, а могу да утичу на доношење важних одлука или их доносе (нпр. саветници, поједини службеници). Такође се препоручује да се узму у обзир и одредбе Закона о заштити узбуњивача,

42 Агенција за борбу против корупције, *Модел закона о Агенцији за борбу против корупције*, јул 2014. године, доступно на: www.acas.rs/.

као и потреба да се што пре измени члан 56. Закона о Агенцији у делу у којем је оглашен неуставним, а имајући у виду и одредбе Закона о заштити узбуњивача и специфичности пријављивања кршења Закона Агенцији.⁴³

Мера 3.1.2.4. Успоставити ефикасну инфраструктуру за сарадњу Агенције за борбу против корупције и надлежних институција, ради провере података у достављеним извештајима о имовини и приходима

Другом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. септембра 2014. године потпише меморандум о сарадњи са 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.

Уз активност је наведена напомена да размена података о личности између надлежних институција мора бити уређена законом.

Индикатор: Потписан меморандум о сарадњи Агенције са надлежним институцијама које располажу потребним подацима

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Прва активност је у прошлогодишњем извештају оцењена као испуњена.

Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Агенција је израдила анализу о томе који су подаци потребни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим подацима на основу података које садржи образац извештаја о имовини и приходима у складу са чланом 46. Закона о Агенцији и установила да тим подацима располажу следеће институције: Министарство унутрашњих послова; Пореска управа; Републички геодетски завод; Агенција за привредне регистре; Централни регистар депо и клиринг хартија од вредности; Народна банка Србије/пословне банке; Управа за спречавање прања новца; Управа за јавне набавке; Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање; Управа царина; Управа за трезор; судови; лучке капетаније; други органи, организације и јавна предузећа: ЈП „ЕПС“ и његове регионалне електродистрибуције; осигуравајућа друштва; ЈКП „Инфостан“; компаније које се баве преносом новца (*Western Union* и др.), Ауторска агенција за Србију, Агенција за лекове и медицинска средства Србије и др.

У складу са овом анализом, Агенција је током 2014. године закључила Споразум о пословно-техничкој сарадњи са Пореском управом, као и споразуме о сарадњи са Управом царина и Управом за трезор. Такође, израђен је нацрт споразума о сарадњи са Министарством унутрашњих послова.

Агенција је раније закључила Протокол о пословно-техничкој сарадњи са Републичким геодетским заводом (2012. године) и Споразум о пословно-техничкој сарадњи са Управом за спречавање прања новца (2013. године). Сарадња је успостављена и са Агенцијом за привредне регистре, на основу Уговора о преузимању података преко веб-сервиса Агенције за привредне регистре (2013. године), као и са Централним регистром депо и клиринг хартија од вредности путем приступа њиховом веб-сервису без потписивања посебног споразума.

Резултати су видљиви и мерљиви на дневном нивоу, јер се приликом провере података из извештаја о имовини и приходима функционера брзо долази до потребних података, па је поступак провере ефикаснији, што резултира већим бројем покренутих поступака за одлучивање о постојању повреде Закона о Агенцији, као и подношењем већег броја захтева за покретање прекршајног поступка и кривичних пријава.

43 *Ibid*, стр. 43.

Пословним процедурама и закљученим споразумима, односно протоколима јасно су дефинисана правила приступа, руковања и размене података о личности.

И са осталим надлежним институцијама са којима меморандуми још увек нису закључени постоји одлична сарадња.

Мера 3.1.2.5. Извршити едукацију запослених у јавној управи/политичких странака о примени нових одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине

Првом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. септембра 2014. године изради анализу и направи план и програм обуке запослених у складу са анализом.

Индикатор: Израђен план и програм обуке на основу анализе

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Трећом активношћу је предвиђено да Агенција трајно набави опрему у складу са анализом потреба.

Индикатор: Достављен извештај о набављеној опреми

Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Агенција је у септембру 2014. године спровела истраживање и израдила анализу потреба за обукама запослених у јавној управи о примени нових одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине.⁴⁴ Агенција је израдила и програм обука који ће се ажурирати након измена и допуна или доношења новог Закона о Агенцији. Специфичност овог истраживања састоји је у томе што је њиме извршена анализа потреба за обукама запослених у органима јавне власти у време пре доношења предвиђених измена и допуна закона којима ће бити уведена нова правила у областима превенције сукоба интереса и контроле имовине. Као и у случају истраживања у циљу испуњења мере 3.1.1.7, као оптимална методологија изабрано је истраживање путем слања упитника органима јавне власти. Упитник је послат на адресе свих органа јавне власти из евиденције Агенције (4.651), сврстаних у 14 система. Одговори су стигли од 570 органа јавне власти из 13 система (нешто више од 12%). Имајући у виду да је истраживање било добровољног карактера, овакав одзив органа јавне власти може се сматрати очекиваним. Анализом достављених одговора утврђено је да постоји немали простор за унапређење постојећег нивоа знања у областима превенције сукоба интереса и контроле имовине. Најзначајније препоруке које се односе на одржавање обука у областима превенције сукоба интереса и контроле имовине могу се груписати на следећи начин:

- Иако и функционери представљају значајну циљну групу будућих едукација, акценат би требало ставити на запослене у органима јавне власти, с обзиром на то да су, према постојећем стању ствари, могућности да се и они нађу у ситуацији у којој њихов приватни интерес оставља сразмерне реперкусије на јавни, остале изван регулаторног фокуса.

- У обуке би требало укључити теме које обрађују: појам сукоба интереса; начине препознавања и откривања сукоба интереса; повреде прописа из области сукоба интереса и начине решавања; повреде прописа из области пријављивања имовине и прихода; начине контроле имовине и појмове најзначајнијих института у овој области.

44 Агенција за борбу против корупције, Анализа потреба за обукама запослених у јавној управи о примени одредаба у вези са превенцијом сукоба интереса и контролом имовине, септембар 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/izvestaji/istrazivanje-i-analize/>.

- Обуке би требало да обраде питања на које начине је могуће апстрактне законске одредбе конкретизовати и прилагодити реалним животним ситуацијама.
- Имајући у виду да је исказан релативно висок ниво информисаности о обавезама које проистичу из законских одредаба, обуке би требало усмерити на оперативне документе и технике којима се испуњава обавеза пријављивања имовине и прихода.

У Алтернативном извештају ТС такође се поставља питање зашто је рок за израду ове анализе одређен тако да се ова активност реализује пре очекиваних измена Закона, када је очигледно да ће морати да буде ажурирана након ових измена регулативе.⁴⁵

Агенција није била у могућности да у извештајном периоду набави сву потребну опрему, у складу са анализом потреба, али је рад на реализацији ове активности у току.

Мера 3.1.2.6. Успоставити проактивни приступ контролисања извештаја о имовини и приходима функционера и преиспитивања постојања сукоба интереса

Првом активношћу је предвиђено да надлежни одбор Народне скупштине до 6. септембра 2014. године да сагласност на измењену систематизацију Агенције тако да се повећа број и структура звања извршилаца у оквиру организационих јединица које се баве контролом извештаја о имовини и приходима и решавањем сукоба интереса.

Индикатор: Измењена систематизација

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.

Трећом активношћу је предвиђено да Агенција трајно повећа број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности.

Индикатор: Број поступака контроле извештаја и преиспитивања постојања сукоба интереса покренутих по службеној дужности повећан у односу на претходну годину

Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Агенције за борбу против корупције ступио је на снагу 24. децембра 2014. године и њиме је повећан број извршилаца у Стручној служби Агенције, и то:

- уместо досадашњих 21, систематизовано 28 извршилаца у Сектору за контролу имовине и прихода функционера;

- уместо досадашњих 9, систематизовано 14 извршилаца у Сектору за решавање о сукобу интереса.

У поређењу са 2013. годином, у 2014. години број провера благовремености подношења извештаја већи је за 9%, а број провера тачности и потпуности података из извештаја већи је за 8%. Такође, у области решавања о сукобу интереса, број поступака покренутих по службеној дужности већи је за 5,11% у односу на 2013. годину.

У Алтернативном извештају ТС се препоручује да се прецизира Акциони план како би се јасније предвидео ниво проактивности који ће се сматрати успешним (у следећој и у наредним годинама до краја реализације Акционог плана).⁴⁶

45 Алтернативни извештај ТС, стр. 46-47.

46 *Ibid*, стр. 48.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.1.2.7.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

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 указује односе се на недовољно учешће јавности у процесу усвајања прописа, те као један од разлога за то истиче одсуство законске гаранције да ће у свим случајевима усвајању прописа претходити јавне расправе, као и на чињеницу да процес лобирања није законски регулисан, као механизам за утицај заинтересованих појединаца и група на усвајање прописа и доношење одлука.

Према оцени стања из Извештаја ЕК о напретку Србије за 2014. годину, иако су јавне расправе за нијансу присутније у законодавном процесу, њих и даље треба спроводити у већој мери и у реалнијем временском оквиру, како би се омогућило заинтересованим странама да дају свој квалитативан допринос. Ово је нарочито потребно за нацрте закона који имају велики економски и социјални утицај како би се унапредио социјални дијалог који се погоршао током периода покривеног извештајем.⁴⁷

У Алтернативном извештају ТС се наводи да су изменама Пословника Владе прецизирана правила у вези са питањем када се јавне расправе у припреми закона морају одржати и у којој форми. Такође, Влада је, као најчешћи предлагач закона, унапредила структуру свог портала еУправа, на којем се објављују подаци о јавним расправама. Међутим, иако се јавне расправе све чешће организују у складу са овим правилима и даље је више ситуација у којима јавне расправе нису биле у потпуности организоване у складу са Пословником, него обрнуто, чак и када је реч о актима који по оба мерила испуњавају услове да јавна расправа буде одржана (интересовање јавности и обухват промена). И када је учешће јавности омогућено у свему у складу са Пословником, учесници не добијају увек информације о томе због чега су њихови предлози прихваћени или одбијени, а не постоји ни пракса објављивања приспелих предлога и сугестија. Као један од позитивних изузетака може се навести недавно објављени списак предлога на Нацрт закона о инспекцијском надзору и разлога за њихово прихватање или одбијање. Такође се наводи да је посебан проблем представља немогућност грађана да на било који начин утичу на садржај најважнијег документа, од којег зависи у великој мери и примена свих других прописа - буџета. Не само да није отворена могућност за давање и разматрање предлога на буџет, већ је он и ове године припремљен уз значајно пробијање рокова из буџетског календара. Као један вид забрињавајуће појаве одсуства учешћа јавности наводи се наизглед позитивна пракса непосредног договарања заинтересованих страна, као што је делимично било у случају припреме Закона о раду или приликом приликом недавних преговора стручних тимова Министарства правде и Адвокатске коморе око измене „нотарских“ прописа, па се закључује да, иако је несумњиво добро да се органи власти консултују са странама које су непосредно заинтересоване за садржај одређених прописа, то никако не значи да ти прописи не утичу и на друге грађане и правна лица, која су лишена могућности да утичу на законодавни процес.⁴⁸

47 *Ibid*, стр. 17.

48 *Ibid*, стр. 22-23.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.1.3.1. Успоставити механизме којима би се заинтересованим странама и јавности омогућило учешће у поступку доношења прописа на свим нивоима власти

Првом активношћу је предвиђено да Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине до 6. марта 2014. године изради анализу постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа.

Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати посебно кроз измене закона о Народној скупштини, Закона о државној управи, Закона о локалној самоуправи, Закона о Заштитнику грађана, Закона о Народној банци Србије и Закона о референдуму и народној иницијативи.

Индикатор: Извештај о спроведеној анализи

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга, трећа, четврта, пета и шеста активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Народна скупштина у извештају наводи да ће наставити директну сарадњу са Министарством правде по питању ове мере и да се даље инструкције очекују из надлежног одбора Народне скупштине. Одбор за уставна питања и законодавство је 26. и 27. новембра 2014. године одржао две радионице, као и једну тематску седницу 18. децембра 2014. године, у вези са материјом регулисаном овом мером. У вези са напоменом уз ову активност, Народна скупштина у извештају указује на то да Одбор за уставна питања и законодавство, као одговорни субјект за реализацију ове активности, није овлашћен да предлаже измене закона.⁴⁹

Народна скупштина је 25. јуна 2013. године донела Резолуцију Народне скупштине о законодавној политици,⁵⁰ којом је, као један од циљева законодавне политике, предвиђено обезбеђивање потпуне транспарентности и отворености током целокупног законодавног процеса, затим, као једно од начела за које се очекује да сви учесници у законодавном процесу поштују, 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. Резолуцијом је, такође, предвиђено да је, у циљу повећања квалитета законодавног процеса и резултирајућих прописа, неопходно правилима уредити и разрадити, поред осталог, и консултације и јавну расправу релевантних учесника, као и да је, у вези са тим, потребно детаљније уредити и доследно поштовати правила о учешћу јавности и заинтересованих страна током целокупног законодавног процеса.⁵¹

Мишљење и препорука Агенције: Као и у прошлогодишњем извештају, Агенција напомиње да је обавеза Одбора за уставна питања и законодавство Народне скупштине да изради анализу постојећег правног оквира са препорукама ради утврђивања могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа, а посебно кроз измене закона који су наведени у напомени уз ову активност, као и да је индикатор за оцену

49 Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

50 Видети: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS30-13.pdf.

51 Агенција за борбу против корупције, *Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и Акционог плана за њено спровођење*, март 2014. године, стр. 128-129, доступно на: <http://www.acas.rs/prvi-izvestaj-o-primeni-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-korupcije/>.

њене испуњености - извештај о спроведеној анализи. Према мишљењу Агенције, реализација ове активности не подразумева предлагање измена тих закона, већ израду анализе са препорукама које треба упутити њиховим овлашћеним предлагачима. Уколико активност није могуће реализовати на начин предвиђен Акционим планом, Агенција предлаже министарству надлежном за послове правосуђа да размотри измене Акционог плана у овом делу.

Мера 3.1.3.2. Усвојити закон којим се регулише лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове спољне и унутрашње трговине и телекомуникација до 6. септембра 2014. године изради Нацрт закона и достави Влади.

Уз активност је наведена напомена да у радној групи треба да учествују представници министарства надлежног за послове државне управе и Агенције.

Индикатор: Нацрт закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године изради и поднесе Предлог закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација у извештају наводи да је радна верзија Нацрта закона о лобирању израђена. Међутим, из садржине извештаја не може се јасно закључити због чега ова активност није реализована у року предвиђеном Акционим планом.⁵²

У Алтернативном извештају ТС се препоручује да се размотри промена носиоца ове активности, јер је активност лобирања само једним делом везана за делокруг рада министарства које је сада одређено као носилац, а у много већој мери се односи на делокруг Министарства државне управе и локалне самоуправе, нарочито у контексту обавеза органа јавне управе да обезбеде јавност свог поступања.⁵³

Мера 3.1.3.3. Усвајање измена и допуна Закона о Агенцији за борбу против корупције и Пословника Владе, како би се утврдила обавеза Владе да даје предлоге закона на мишљење Агенцији, као и да мишљење (уколико је достављено у року од 10 дана) приложи уз Предлог закона приликом достављања Народној скупштини

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

⁵² Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

⁵³ Алтернативни извештај ТС, стр. 50-51.

Напомена: Видети опис мера 3.1.2.1. и 3.1.2.3.

Током 2014. године, Агенција је израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 13 нацрта закона, три предлога закона и једног нацрта правилника, која садрже налазе и препоруке за унапређења текста анализираних нацрта и предлога прописа, и доставила их надлежним министарствима и скупштинским одборима и објавила на својој интернет презентацији. Неке од препорука које је Агенција дала у мишљењима о процени ризика корупције у нацртима и предлозима закона који су у међувремену донети су у целини или делимично усвојене. Међутим, у свим овим законима постоје извесна решења која садрже недостатке и ризике корупције. Најчешћи недостаци и ризици корупције у анализираним нацртима и предлозима прописа су недовољно јасне одредбе, давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти приликом њихове примене и препуштање министарствима да одређена питања ближе уреде подзаконским актима, иако би та питања морала бити уређена законским одредбама, чиме се повећава могућност за злоупотребе. Такође, услед чињенице да се подзаконским актима не могу уређивати питања која је нужно уредити законским одредбама, у пракси низ значајних питања није у потпуности регулисан, односно постоје правне празнине. Поред поменутих недостатака, ризици корупције који се јављају у одредбама анализираних нацрта и предлога прописа односе се на употребу појмова који нису дефинисани нацртом или предлогом прописа и неусаглашеност појединих одредаба. На квалитет предложених прописа у великој мери утиче и начин на који се они припремају. Не тако ретко Влада упућује предлоге закона у скупштинску процедуру без претходно спроведене јавне расправе. Такође, у случајевима када се спроведе јавна расправа, често се дешава да нацрти закона не садрже образложење, тако да се не може утврдити циљ њиховог доношења, с обзиром на то да он није дефинисан ни њиховим одредбама. Значајан проблем представља и кашњење са доношењем подзаконских аката. Наиме, према подацима Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД) из августа 2014. године кашњење при доношењу подзаконских аката у Републици Србији износи 931 дан. Имајући у виду да је без благовремено донетих подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, јасно је да се подзаконски акти морају припремати заједно са нацртима законима, како би били донети у што краћем року.

Представници Агенције су, током 2014. године, одржали и две обуке о процени ризика корупције у прописима, у оквиру Програма за законодавни процес за запослене на нормативним пословима, у организацији владине Службе за управљање кадровима.

Мера 3.1.3.4. Спровести кампању за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове локалне самоуправе до 6. децембра 2014. године направи програм и план кампање.

Уз активност је наведена напомена да програм и план кампање треба направити у сарадњи са Народном скупштином, Сталном конференцијом градова и општина и заинтересованим организацијама цивилног друштва.

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је 18. новембра 2014. године образовало радну групу за припрему и спровођење плана и програма кампање за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима, са задатком да, у складу са Акционим планом, припреми и спроведе ове активности и извештај о томе достави министру, а рок за извршење задатка је 30. децембар 2014. године. Иако је Министарство у оквиру каснијих извештаја послало нацрт плана и програма кампање, из достављених докумената се не може са сигурношћу закључити када је активност испуњена.

Министарство додатно указује на то да претпоставке за професионално и квалитетно спровођење кампање, а које се односе на унапређење постојећег законског оквира за грађанску партиципацију (циљ 3.1.3.), нису остварене, те да због тога постоји ризик да кампања не да очекиване резултате. Зато је, према мишљењу Министарства, неопходно продужити рок за спровођење кампање до испуњења циља 3.1.3, односно до усвајања делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа.

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

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера која није доспела за реализацију до краја 2014. године.

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

Стратегија констатује да је, због недостатка акционих планова за борбу против корупције на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе, потенцијал за настанак корупције на овим нивоима повећан.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.1.5.1. Израдити моделе акционог плана за борбу против корупције за јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине

Првом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. марта 2015. године изврши анализу појавних облика корупције на нивоу локалне самоуправе и аутономних покрајина.

Уз активност је наведена напомена да треба консултовати ОЦД, СКГО, експерте у овој области, да модели треба да представљају стандардизацију захтева које могу да испуне све јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине и да садрже мере, процедуру и критеријуме за избор чланова у скупштинска тела.

Индикатор: Спроведена анализа и дефинисани најчешћи појавни облици корупције на нивоу локалне самоуправе и аутономне покрајине.

Реализација активности је у току.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Током 2014. године, Агенција је спровела истраживање и анализу узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу.⁵⁴ Подаци за анализу узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу обезбеђени су на основу постојеће праксе Агенције, затим на основу постојећих истраживања и анализа које су спровеле међународне организације и организације цивилног друштва, као и на основу истраживања које је Агенција спровела у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина, чију су циљну групу представљале јединице локалне самоуправе. Истраживање је подразумевало слање упитника јединицама локалне самоуправе. На упитник је одговорила 41 јединица локалне самоуправе. Имајући у виду да Акциони план предвиђа и обавезу консултовања експерата и организација цивилног друштва у процесу израде анализе, Агенција је у више наврата покушавала да их укључи у овај процес, али је интересовање организација цивилног друштва било врло мало. Најзначајније препоруке које се односе на потенцијалну садржину будућих модела локалних планова за борбу против корупције су следеће:

- Модел локалног плана за борбу против корупције мора да узме у обзир капацитете, домете и надлежности локалне самоуправе у идентификовању узрока корупције, као и спектар мера које су на располагању овом нивоу власти.
- Органи јединица локалне самоуправе посебну пажњу треба да обрате на своје изворне надлежности. С тим у вези, неопходно је спровести анализу нормативног оквира на локалном нивоу са циљем његовог унапређења.
- Органи јединица локалне самоуправе посебну пажњу треба да обрате на транспарентност у доношењу прописа на локалном нивоу, како би се обезбедило да се прописи доносе у општем, а не појединачном интересу.
- Обавезан део локалног плана за борбу против корупције треба да буде и прецизирање регулисања међусобних односа органа јединица локалне самоуправе и предузећа, служби и установа које она оснива, финансира и контролише, јер анализа показује велику неуједначеност њиховог регулисања, што представља значајан ризик за настанак корупције.
- Локални планови за борбу против корупције би требало да садрже мере интерног регулисања оних области које су посебно ризичне за настанак корупције, као што су: управљање јавним ресурсима, инспекцијски послови, јавне набавке и др.

Активности предвиђене за испуњење **мера 3.1.5.2. и 3.1.5.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Мера 3.1.5.4. Спровести кампању за информисање грађана о механизмима покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције

Првом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године направи програм и план кампање.

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

54 Агенција за борбу против корупције, *Анализа узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу*, доступно на: <http://www.acas.rs/izvestaji/istrazivanja-i-analize/>.

Мишљење и препорука Агенције: Према тумачењу Министарства правде,⁵⁵ рок за израду плана и програма кампање о механизмима покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције је 6. март 2014. године, што значи да план и програм кампање треба да буде израђен пре завршетка било које од активности које су усмерене на усвајање ових локалних и покрајинских механизма за борбу против корупције. Агенција сматра да би било непримерено и неефикасно радити на плану и програму кампање, док локални и покрајински планови, који треба да буду предмет кампање, не само да нису усвојени, него не постоје ни модели за њих, нити је израђена анализа из које ти модели треба да произађу. Такође, нејасно је зашто на овом месту Министарство правде даје другачије тумачење у односу на тумачење сличног питања у вези са мером 3.2.1.2.3. Оваква неконзистентност одговора Министарства правде на питања Агенције у вези с нејасноћама у Акционом плану, оставља недоумице, како у вези са применом Акционог плана, тако и у вези са надзором над његовом применом.

3.2. ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ

У оквиру друге области Стратегије - Јавне финансије - формулисано је десет циљева, за чије испуњење је предвиђено 50 мера и 129 активности, од којих је поступање испитано за 66 активности.

Према оцени Агенције, од 66 испитаних активности:

1. 23 активности је испуњено у складу с индикатором, од којих:

- Пет активности је испуњено на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
- Четири активности су испуњене на начин и у року предвиђеним Акционим планом за извештајни период.
- Шест активности је испуњено на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.
- Четири активности су испуњене у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.
- Једна активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом за извештајни период.
- За три активности Агенција не располаже подацима о томе да ли су испуњене у складу са Акционим планом.

3. 23 активности није испуњено у складу с индикатором, од којих једна активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период, док пет активности није испуњено у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.

4. За 18 активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.

5. Реализација 2 активности је у току.

Испуњено је пет мера.

Ова област Стратегије подељена је на три подобласти: јавни приходи, јавни расходи и јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса Европске уније.

55 Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/pracenje-strategije/>.

3.2.1. Јавни приходи

У оквиру ове подобласти формулисано је четири циља: систем е-Порези у потпуности је развијен и подаци се редовно ажурирају (**циљ 3.2.1.1.**), успостављен правни и институционални оквир за спровођење система јединственог идентификационог пореског броја за физичка и правна лица (**циљ 3.2.1.2.**), идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру царинског система који погодују корупцији (**циљ 3.2.1.3.**) и успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа (**циљ 3.2.1.4.**).

Стратегија констатује да је успостављањем новог система е-Порези започет транспарентнији рад Пореске управе (ПУ), али да је систем још увек у својој почетној фази и да има простора за додатно јачање капацитета, техничких услова, едукација запослених, као и спровођење кампања за повећање нивоа информисаности грађана о постојању и функционисању овог система. Стратегија такође констатује да није успостављен систем за повезивање евиденције о особама са евиденцијама о имовини и приходима, које се воде у Републици Србији, путем јединственог идентификационог пореског броја (ЈИПБ), због чега је отежано праћење промена и контролисање пријављених података. Проблеми на које Стратегија указује односе се на недостатак правног оквира, техничке опремљености и стручних кадрова.

Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, ван обухвата Стратегије остала су питања остваривања других јавних прихода - нпр. кроз задуживање у земљи и иностранству), кроз продају јавне имовине (осим приватизације предузећа) или кроз њено давање у закуп. Такође, ван директног фокуса Стратегије су и питања планирања јавних прихода, а када је реч о институцијама, обухваћене су активности две управе у саставу МФ, али не и других органа који у томе могу имати одређену улогу.⁵⁶

Алтернативни извештај ТС као системски проблем истиче мањак информација и упоредних анализа о томе на који начин се мере законодавне и регулаторне политике одражавају на јавне приходе и као пример наводи Закон о јавном бележничтву, чијим почетком примене се држава одрекла појединих прихода који су до тада остваривани (нпр. судске таксе за оверу уговора) и напомиње да за сада нису објављене анализе на основу којих би се могао извести недвосмислен закључак о томе да ли су се јавни приходи од некадашњих судских такси прелили у целости јавним бележницима или су од њиховог укидања одређене користи имали грађани и правна лица.⁵⁷

У Алтернативном извештају ТС се наводи да у јавности нису видљиви могући позитивни ефекти портала е-Порези на борбу против корупције, док је, с друге стране, било доста информација које се односе на проблеме и могућу корупцију унутар саме Пореске управе или Министарства финансија, али да нису објављени подаци о евентуалним истрагама.⁵⁸

56 Алтернативни извештај ТС, стр. 62.

57 *Ibid*, стр. 65.

58 *Ibid*, стр. 66.

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 су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 3.2.1.1.1. Ојачати капацитете Пореске управе за ефикасно спровођење система е-Порези

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изради анализу потреба.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга, трећа, четврта и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

МФ се у извештају не осврће на ову активност, већ на активност у оквиру исте мере којом је предвиђено да ПУ и министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2015. године обезбеде потребне техничке услове и опрему у складу са претходно извршеном анализом потреба и наводи да је извршена набавка потребне опреме и да су делимично обезбеђени потребни технички услови у складу са извршеном анализом потреба.⁵⁹ О овој активности је на идентичан начин известила и ПУ.⁶⁰

Ипак, о самој анализи потреба МФ није известило током 2014. године.

У свом алтернативном извештају ТС наводи да није успела да дође до податка о томе да ли је ова активност реализована, и закључује да, с обзиром на то да је другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 (активност 2.2.10.11.), рок за реализацију ове мере одложен за четврти квартал 2015. године, она вероватно није реализована.⁶¹

Мера 3.2.1.1.2. Спровести кампању ради информисаности грађана о постојању, функционисању и начину употребе система е-Порези

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године направи програм и план кампање.

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија трајно спроводи кампању према плану и програму.

Индикатор: Кампања спроведена према плану и програму; Извештај о спроведеној кампањи

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

МФ у извештају не наводи податке о реализацији ових активности, док је на захтев за приступ информацијама од јавног значаја којим му се у вези са овом активношћу обратила ТС у оквиру израде свог алтернативног извештаја, навело да не поседује тражене информације. С друге стране, на интернет презентацији ПУ могу се пронаћи релевантне информације о систему е-Порези на линку <http://purs.gov.rs/e-porezi/informacije.html>.⁶²

59 Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

60 Пореска управа, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

61 Алтернативни извештај ТС, стр. 76.

62 Алтернативни извештај ТС, стр. 77.

Према тумачењу Министарства правде,⁶³ другу активност треба спровести у периоду важења Стратегије, након припремљеног плана и програма и у складу са њим, па рок и начин спровођења кампање зависи од плана и програма кампање.

Мера 3.2.1.1.3. Обезбедити редовно уношење и ажурирање података

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да ПУ трајно спроводи редовну контролу ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака.

Индикатор: Број контрола исправности и тачности система е-Порези; Извештаји о спроведеним контролама

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

ПУ у извештају наводи да су изграђени одговарајући програми који омогућавају редовно уношење и ажурирање података уз примену контроле тачности унетих података.⁶⁴ У другом кварталном извештају, ПУ наводи да се на основу усвојених измена и допуна Закона о пореском поступку и пореској администрацији⁶⁵ континуирано обезбеђује развијање и функционисање система е-Порези, да је у Закону прецизирано када ће почети обавезно подношење електронских пријава за одређене пореске облике и да су предузете мере да се порески обвезници информишу, како би били благовремено и технички спремни за нови обавезан начин подношења пријава, док се запослени у ПУ едукују из различитих области како би квалитет сарадње са пореским обвезницима био на што вишем нивоу.⁶⁶ Међутим, ПУ Агенцији није доставила податке из индикатора, а, такође, није одговорила на захтев за приступ информацијама од јавног значаја ТС, која је у оквиру израде свог алтернативног извештаја, тражила доставу копије документа у коме је садржана информација о броју контрола исправности и тачности система е-Порези које су спроведене, као и копије извештаја о спроведеним контролама.⁶⁷

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 испуњење овог циља предвиђено шест мера.

Мера 3.2.1.2.1. Усвојити закон којим се регулише систем јединственог идентификационог пореског броја

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изради анализу евиденција о особама и личном доходу и моделу повезивања путем ЈИПБ.

Индикатор: Израђена анализа

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга, трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

МФ се у извештају не осврће на ову меру, а до закључења Алтернативног извештаја ТС, није одговорило на молбу ТС за достављање информација о реализацији ове мере.⁶⁸

63 Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/pracenje-strategije/>.

64 Пореска управа, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

65 „Службени гласник РС“, бр. 68/14.

66 Пореска управа, Извештај о спровођењу Стратегије, јул 2014. године.

67 Алтернативни извештај ТС, стр. 78.

68 *Ibid*, стр. 78.

С друге стране, другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 предвиђено је усвајање закона или измена постојећих прописа како би се успоставио систем ЈИПБ, а као рок је предвиђен четврти квартал 2016. године. На тај начин је рок за усвајање овог закона, у односу на Акциони план, који као рок предвиђа јануар 2016. године, померен за готово годину дана.

Активности предвиђене за испуњење **мера 3.2.1.2.2., 3.2.1.2.3, 3.2.1.2.4, 3.2.1.2.5. и 3.2.1.2.6.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

У оквиру мере 3.2.1.2.3. предвиђена је обавеза ПУ да направи план и програм кампање за информисање грађана о ЈИПБ, али рок није одређен. У одговорима на питања Агенције поводом нејасноћа у Акционом плану, Министарство правде је навело да рок није назначен услед техничке грешке, али да се, користећи аналогију, може закључити да активност треба спровести после донетог закона којим се регулише систем ЈИПБ, а уколико се узме у обзир мера 3.2.1.1.1. јасно се може закључити да је рок за испуњење прве активности из мере 3.2.1.2.3. шест месеци и да почиње да тече после усвајања овог закона.⁶⁹

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

Према оцени стања из Извештаја ЕК о напретку Србије за 2014. годину, у области царинске уније је остварен одређени напредак, али је потребно уложити додатне напоре у циљу потпуног усаглашавања у неколико кључних области, као и у циљу јачања административних капацитета Управе царина (УЦ), а потребно је унапредити и систем обраде царинских декларација.⁷⁰

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено шест мера.

Мера 3.2.1.3.1. Усвојити закон којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба
Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона. Индикатор: Нацрт закона достављен Влади
Активност није испуњена у складу с индикатором.
Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јуна 2014. године поднесе Предлог закона Народној скупштини. Индикатор: Поднет Предлог закона
Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.
Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон. Индикатор: Усвојен Закон
Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

69 Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/pracenje-strategije/>.

70 Алтернативни извештај ТС, стр. 61.

Нацрт закона о царинској служби је израђен, а у периоду јануар-март 2014. године УЦ је усаглашавала Нацрт са примедбама МФ, Министарства правде и државне управе и Републичког секретаријата за законодавство, да би био упућен МФ на даљу надлежност. УЦ препоручује координацију активности свих субјеката у законодавном поступку у циљу убрзавања процедуре доношења закона о царинској служби, јер су Нацртом предвиђени јаки антикоруптивни механизми и услови за извршење појединих обавеза из Акционог плана.⁷¹

Нацрт је усклађиван са примедбама Министарства за државну управу и локалну самоуправу, као и са изменама Закона о државним службеницима, због чега, према извештајима МФ и УЦ, активност није реализована у року предвиђеном Акционим планом.⁷²

Влада је 31. јула 2014. године утврдила Предлог закона о изменама и допунама Царинског закона и поднела га Народној скупштини, која о њему није одлучивала. Разлози за доношење овог закона су: 1) омогућавање развоја и примене *NCTS* (Нови компјутеризовани транзитни систем, усклађен са системом и процедурама Конвенције о заједничком транзиту и правилима за *NCTS* (ове измене и допуне су у складу са решењима из Царинског закона ЕУ) и 2) измене и допуне у делу царинских прекршаја (издавање прекршајних налога за царинске прекршаје који се могу сматрати блажим и утврђивање надлежности органа за вођење прекршајног поступка, сагласно новом Закону о прекршајима).⁷³

Активности предвиђене за испуњење **мера 3.2.1.3.2, 3.2.1.3.3, 3.2.1.3.4. и 3.2.1.3.5.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Мера 3.2.1.3.6. Унапредити информациони систем Управе царина
Првом активношћу је предвиђено да УЦ до 6. септембра 2014. године изради анализу потреба са препорукама за запошљавање новог кадра и набавку опреме. Индикатор: Израђена анализа потреба са препорукама за запошљавање новог кадра и набавку опреме
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да УЦ у року од 5 година набави опрему у складу са препорукама анализе потреба. Индикатор: Опрема набављена у складу са препорукама анализе потреба; Извештај о набављеној опреми
Реализација активности је у току.
Четвртом активношћу је предвиђено да УЦ трајно унапређује систем размене информација са царинским службама других земаља. Индикатор: Број земаља са којима се размењују информације је унапређен
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

71 Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, април и јул 2014. године.

72 Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015; Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

73 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Према извештају УЦ, анализа потреба са препорукама за запошљавање новог кадра и набавку опреме је израђена и утврђено је да број и структура запосленог кадра не одговара препорукама, али, с обзиром на измене Закона о буџетском систему и увођење забране новог запошљавања до 2016. године, не постоји могућност запошљавања новог кадра, док је присутан и одлив обученог и искусног ИТ кадра. Због недостатка финансијских средстава одређених из буџета Републике Србије за 2014. годину, набављен је само незнатан део опреме у складу са препорукама анализе потреба. Такође, *SEED (Systematic Electronic Exchange of Data)* - систем за размену информација са суседним царинским администрацијама је проширен и на размену информација са царинском администрацијом на територији Косова, а коришћење овог система је проширено, са првобитно искључиво Одељења за обавештајне послове, и на царинарнице, као и на Одељење за управљање и анализу ризика и Одељење за унутрашњу контролу. У току је реализација ЕУ пројекта *NCTS* који функционише у земљама које су потписнице Конвенције о заједничном транзиту.⁷⁴

У Алтернативном извештају ТС се препоручује да се изменама Акционог плана утврди решење за уочени проблем (немогућност запошљавања потребних кадрова), те да се ова мера јасније доведе у везу са спровођењем Стратегије, јер израда и одржавање информационог система има превасходну улогу у остваривању основних функција рада царинске службе, док би се у склопу борбе против корупције требало фокусирати на активности које би требало да отклоне кључне проблеме у овој области.⁷⁵

Циљ 3.2.1.4. Успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено три мере.

Мера 3.2.1.4.1. Повећати активности ради повећања информисаности грађана о начинима пријављивања корупције у Управи царина

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да УЦ трајно настави са спровођењем програма и кампање ради информисања грађана о начинима пријављивања корупције у УЦ.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Према извештају УЦ, у складу са редовним активностима, усмереним на контролу исправности и законитости рада царинских службеника, а у циљу што ефикасније контроле и јачања интегритета и борбе против корупције, Одељење за унутрашњу контролу је увело јединствени дежурни број телефона - 066 303 300 - за рад по преставкама и притужбама, који је грађанима на располагању 24 сата. Такође, истакнути су постери и флајери са јединственим дежурним бројем телефона на свим граничним прелазима, у свим царинарницама, испоставама и рефератима, а постоји и могућност подношења електронске пријаве корупције и кршења прописа преко сајта Управе царина.⁷⁶

74 Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

75 Алтернативни извештај ТС, стр. 81.

76 Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

У Алтернативном извештају ТС се наводи да је у оквиру мониторинга на узорку проверено постојање ових обавештења и да је активност спроведена у одређеној мери.⁷⁷

Мишљење и препорука Агенције: Агенција напомиње да се индикатор који се Акционим планом предвиђа за ову активност и који се иначе односи на обуке не може адекватно применити на програме кампање и информисања грађана, што онемогућава оцену испуњености активности у складу с индикатором. Агенција је и у прошлогодишњем извештају препоручила министарству надлежном за послове правосуђа да овај индикатор, као неодговарајући, измени, како би било могуће оценити испуњеност активности.⁷⁸

Мера 3.2.1.4.2. Јачање капацитета Одељења за унутрашњу контролу

Првом активношћу је предвиђено да УЦ до 6. септембра 2014. године изради анализу потреба.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга, трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Према извештају УЦ, израђен је предлог кадровског плана Одељења за унутрашњу контролу за 2014. годину.⁷⁹

Међутим, израда предлога кадровског плана за једну годину не може се сматрати реализацијом активности која је предвиђена Акционим планом.

Мера 3.2.1.4.3. предвиђа инсталирање видео надзора у царинским испоставама и на граничним прелазима, са централизованим снимачем сигнала у УЦ и могућношћу УЦ да приступа видео надзору на сваком објекту у реалном времену.

Према извештају УЦ, 5. јула 2013. године формирана је радна група 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 УЦ. До краја јуна 2014. године, у оквиру израде елабората, радна група је завршила обиласке локација на којима УЦ врши послове из своје надлежности, а крајем јула је завршен елаборат и формирана радна група за спровођење активности предвиђених елаборатом.⁸⁰

3.2.2. Јавни расходи

У оквиру ове подобласти формулисано је три циља: унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава (**циљ 3.2.2.1.**), доследна примена Закона о јавним набавкама и успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима (**циљ 3.2.2.2.**), унапређена сарадња и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти (**циљ 3.2.2.3.**).

Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, ван фокуса Стратегије остале су поједине активности које такође носе ризик од настанка корупције, а, пре свега,

⁷⁷ Алтернативни извештај ТС, стр. 82.

⁷⁸ Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана, 31. март 2014. године, стр. 136, доступно на: <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/>.

⁷⁹ Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

⁸⁰ Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

активности које се односе на планирање јавних расхода, као и други видови јавних расхода (нпр. разни видови субвенција, социјалних давања, трошкови за запослене итд.)⁸¹

Такође, у Алтернативном извештају ТС се наводи да су и у 2014. години у јавности отворана као спорна поједина питања, што се нарочито односи на доделу субвенција и других видова државне помоћи, а јављале су се и сумње у начин расподеле државних дотација за невладине организације.⁸²

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.2.2.1 Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава

Стратегија констатује да јавност није у потпуности и на разумљив начин упозната са процесима планирања и трошења буџетских средстава, као и да расправа у Народној скупштини о начину на који су јавна средства трошена у буџетској години изостаје већ десету годину за редом.

Предлог буџета за 2015. годину стигао је у Народну скупштину касније него што предвиђа Закон о буџетском систему, тако да не само да грађани (нпр. кроз јавну расправу) нису могли да утичу на његов садржај, већ је мало времена за то остало и народним посланицима. Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, нема никаквог оправдања за чињеницу да јавна расправа није спроведена ни о изменама и допунама Закона о буџетском систему, док је буџет за 2014. годину међан два пута пре истека времена на које је усвојен. Алтернативни извештај ТС даље оцењује да, иако је буџет за 2015. годину сачињен и као програмски, и то по први пут за све буџетске кориснике, исход није у потпуности задовољавајући и наводи пример Владине канцеларије за информисање из чије табеле се може прочитати број докумената који ће бити објављени на сајту, али без могућности да се сагледа у којој мери ће заиста бити повећана транспарентност рада Владе. Такође се наводи да је велико питање у којој мери су ови индикатори обавезујући, јер су садржани само у образложењу предлога закона, а нису постали и део коначног текста Закона о буџету који је Народна скупштина усвојила. Новина је и чињеница да се буџет планира за три године унапред, чиме се унеколико надомештава пропуст да се неколико месеци унапред припреми и темељно продискутује фискална стратегија и сада постоји документ на основу којег се може судити о планираним фискалним мерама не само у 2015, већ и у следеће две године. Закон о буџету садржи бројне мере штедње, мере за прикупљање већег обима средстава у буџет и мере финансијске контроле корисника буџета, али се често уз такве мере прописује и „привремено“ одступање од правила утврђених другим прописима (нпр. о пензијама, исплатама за локалну самоуправу, исплатама накнада за запослене). Није до краја јасно како ће овај буџет утицати на јавне набавке, а нарочито на исплату по закљученим уговорима, па би се могло закључити да ће неки уговори о јавним набавкама имати приоритет у односу на друге буџетске расходе, али и да ће се предност одређивати и по предмету набавке и међу самим овим уговорима.⁸³

81 Алтернативни извештај ТС, стр. 62-63.

82 *Ibid*, стр. 65.

83 *Ibid*, стр. 67.

Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, измењени Закон о буџетском систему садржи нека добра правила, али такође предвиђа могућност изузетака у наредној години или две (што је, између осталог, случај и са „забраном запошљавања“ код корисника јавних средстава), као и да се део буџета за Безбедносно-информативну агенцију (БИА) не објављује, што отвара питања да ли баш сви подаци о трошковима БИА морају да буду тајни и да ли је БИА једини орган код којег постоје неки буџетски подаци које треба штитити, будући да постоје и друге службе безбедности. Такође, кашњење с доношењем буџета негативно се одразило и на планирање буџета на нижим нивоима власти, с обзиром на то да трансферна средства имају велики значај у њиховом финансирању, па је самим тим ограничило простор и за јавне расправе о буџету на локалном нивоу, које се у неким општинама и градовима воде. Поред тога, настављена је пракса трансферисања новца из буџетске резерве, без саопштавања података о разлозима којима се Влада руководила приликом одређивања висине трансфера, намене и одабира локалних самоуправа, што изазива сумње у то да су у питању, између осталог, и политички мотиви. Ни ове године није било расправе о завршном рачуну буџета за 2013. годину, који је Народној скупштини достављен 1. августа 2014. године.⁸⁴

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

Мера 3.2.2.1.1. Успостављени механизми за прелазак са линијског на програмско буџетирање на свим нивоима власти

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изради методологију за програмско буџетирање засновану на примерима добре праксе.

Уз активност је наведена напомена да је Законом о буџетском систему прописано да ће програмско буџетирање бити усвојено до 2015. године.

Индикатор: Израђена методологија заснована на примерима добре праксе

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

* Друга, трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Према извештају МФ, Упутство за израду програмског буџета је израђено⁸⁵, формиране су радне групе за успостављање програмског буџета на нивоу буџетског корисника, одржане су по три радионице са сваком радном групом за успостављање програмског буџета и дефинисане коначне структуре програмског буџета за 2015. годину.⁸⁶

У Алтернативном извештају ТС се наводи да је решењем министра финансија од 3. априла 2013. године образована Радна група за увођење програмског буџета, у чијем саставу су били представници свих државних органа, да су активности око израде методологије програмског буџета окончане у јануару 2014. године и да је Упутство објављено у фебруару 2014. године и као публикација достављено члановима Радне групе. Даље се наводи да је Упутство припремљено у сарадњи са СКГО и Пројектом за боље услове пословања *USAID*. У циљу подршке јединицама локалне самоуправе

84 *Ibid*, стр. 68.

85 Упутство за израду програмског буџета, фебруар 2014. године, доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2014/Uputstvo%20za%20izradu%20programskog%20budzeta.pdf>.

86 Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

у процесу увођења програмског буџета, СКГО је припремила смернице и моделе докумената, циљеве програма и програмских активности и листу униформних индикатора, као и обрасце за припрему програмског буџета. На сајту СКГО могу се наћи и питања и одговори јединицама локалне самоуправе, коментари и препоруке, могућа решења и примери добре праксе појединих јединица локалне самоуправе.⁸⁷ Алтернативни извештај ТС оцењује да је Методологија на детаљан, релативно лако разумљив и примерима поткрепљен начин представила буџетским корисницима како да израде програмски буџет и да се може претпоставити да је делимично израђена на примерима добре праксе, иако то није могуће недвосмислено закључити из њеног садржаја. У Алтернативном извештају ТС се препоручује да се размотри допуна Методологије у складу са уоченим проблемима приликом израде програмског буџета и примера „лоше праксе“, односно ситуација у којима је буџет израђен супротно Методологији или ситуација у којима, и поред примене Методологије, програмски буџет није остварио циљеве због којих се доноси у том облику, а то су стварање предуслова за већу транспарентност и одговорност у трошењу буџета.⁸⁸

Мишљење и препорука Агенције: Акционим планом је предвиђена и обавеза министарства надлежног за послове финансија да, до почетка примене Закона, направи план и програм обуке за представнике корисника буџета и приручнике с упутствима, као и да план обуке спроведе и подели приручнике с упутствима. Истовремено, Акционим планом је предвиђено да се рок за израду плана и програма обуке и приручника с упутствима рачуна од 2015. године, па није јасно када треба оцењивати испуњеност ових активности. С друге стране, неке обуке су већ реализоване, а приручник, односно Упутство је израђено и подељено, тако да се може оценити да је реализација ове активности у току, односно да је већ делимично испуњена. Ипак, Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да одговарајућим изменама Акционог плана појасни рокове како би било неспорно за који период се ова оцена даје.

Мера 3.2.2.1.2. Јавно објављивање годишњег извештаја о раду буџетске инспекције који се подnose Народној скупштини

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија годишње објављује годишњи извештај на веб-презентацији.

Индикатор: Објављени годишњи извештаји доступни су грађанима

Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

У извештају МФ се наводи да Одељење за буџетску инспекцију сачињава годишњи извештај о свом раду и подноси га министру, који га доставља Влади, која га подноси Народној скупштини до 31. марта текуће за претходну буџетску годину. Такође, наводи се да је ова активност реализована 24. марта 2014. године. Ипак, у Алтернативном извештају ТС се наводи да претрагом сајта МФ није било могуће пронаћи Годишњи извештај о раду буџетске инспекције за 2013. годину, док је на сајту Народне скупштине објављен Годишњи извештај о раду буџетске инспекције за 2012, али не и за 2013. годину.⁸⁹

87 Видети: <http://www.skgo.org/reports/details/1542>.

88 Алтернативни извештај ТС, стр. 83 и 84.

89 *Ibid*, стр. 84.

Мера 3.2.2.1.3. Успоставити електронски систем за праћење јавне потрошње из државног буџета од стране народних посланика
Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. јануара 2014. године изради анализу потреба. Индикатор: Израђена анализа потреба
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. децембра 2014. године распореди стручне кадрове у складу са анализом потреба. Индикатор: Распореден стручни кадар у броју који одговара анализи потреба
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Четвртом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. јула 2014. године направи план и програм обуке запослених. Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Петом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до почетка примене електронског система спроводи план и програм обуке запослених. Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

МФ се у извештају не осврће на ову меру, а до закључења Алтернативног извештаја ТС, није одговорило на молбу ТС за достављање информација о реализацији ове мере.⁹⁰

Међутим, у Алтернативном извештају ТС се наводи да, према другим доступним информацијама, систем још увек није успостављен. Наиме, национални ГОПАК (Глобална организација парламентарца за борбу против корупције) огранак је 28. новембра 2014. године у Аранђеловцу учествовао на консултативној радионици са Одбором за финансије и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине у организацији пројекта „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине“ који Програм Уједињених нација за развој (*UNDP*) Србија спроводи са Народном скупштином уз подршку Швајцарске агенције за развој и сарадњу (*SDC*), на којој је закључено да увођење Портала за праћење трошења државног буџета представља приоритет у раду ГОПАК огранка за 2015. годину.⁹¹

Мера 3.2.2.1.4. Успоставити механизме за увођење ефикасне контроле сврсисходности и одговорности за трошење јавних средстава
Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изврши анализу прописа који уређују сврсисходност и одговорност за трошење јавних средстава. Уз активност је наведена напомена да у радну групу треба позвати представнике буџетске инспекције, ДРИ, УЈН, итд. Индикатор: Спроведена анализа
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. децембра 2014. године изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона у складу с анализом. Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
* Трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

90 Алтернативни извештај ТС, стр. 85.

91 Алтернативни извештај ТС, стр. 85-86.

МФ се у извештају не осврће на ову меру, а до закључења Алтернативног извештаја ТС, није одговорило на молбу ТС за достављање информација о реализацији ове мере. Међутим, у Алтернативном извештају ТС се наводи да се, будући да нису објављени нацрти измена закона који би уређивали ближе питање сврсисходности трошења јавних средстава, може закључити да мера није спроведена, али да, с друге стране, измене Закона о буџетском систему, које су усвојене заједно са Законом о буџету за 2015. годину, као и сам тај закон, предвиђају одређене мере у циљу утврђивања одговорности за трошење јавних средстава. ТС у свом алтернативном извештају закључује да се у уређивању контроле сврсисходности трошења јавних средстава мора поћи од корака који претходи тој контроли, односно од утврђивања сврсисходности у фази планирања, па су у том смислу већ уведена нека правила која се односе на јавне набавке, у погледу интерних аката наручилаца, а сврсисходном планирању може помоћи и израда програмског буџета. Ради остваривања тог циља, у Алтернативном извештају ТС се препоручује ангажовање интерних ревизора, али и омогућавање грађанима да током јавне расправе о буџету укажу на проблематичне тачке, а од помоћи би могла да буду и нека од искустава која је стекла ДРИ у до сада обављеним ревизијама сврсисходности.⁹²

Мера 3.2.2.1.5. Успостављена потпуна евиденција о имовини у јавној својини и њеним корисницима

Првом активношћу је предвиђено да Републичка дирекција за имовину Републике Србије до 6. септембра 2014. године изради и редовно ажурира потпуну евиденције о имовини у јавној својини и њеним корисницима и објави је.

Индикатор: Успостављена и објављена потпуна евиденција о имовини у јавној својини и њеним корисницима

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Републичка дирекција за имовину Републике Србије до 6. Септембра 2014. године преиспита конверзије права коришћења на неизграђеном и изграђеном земљишту у државној својини и обезбеди прелазак у право јавне својине у корист Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Индикатор: Извештај о броју и резултату спроведених преиспитивања конверзије

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Влада је 4. јула 2014. године донела Уредбу о евиденцији непокретности у јавној својини⁹³ која је ступила на снагу 17. јула, са почетком примене од 28. фебруара 2015. године. Уредба предвиђа (чл. 15.) да ће Републичка дирекција за имовину Републике Србије (Дирекција) успоставити програм аутоматске обраде података за вођење јединствене евиденције непокретности у јавној својини, као веб апликацију, у року од 6 месеци од дана ступања на снагу Уредбе.

Дирекција је успоставила сарадњу са ИТ Сектором у РГЗ и Управи за заједничке послове републичких органа са циљем припреме техничке спецификације за израду апликативног софтвера Е-Регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини, која треба да буде дефинисана у поступку јавне набавке.

⁹² *Ibid*, стр. 86-87.

⁹³ „Службени гласник РС“, бр. 70/14.

У Плану јавних набавки Дирекције за 2014. годину, као набавка мале вредности планирана је набавка компјутерских софтвера како би се обезбедила комплетна и уредна евиденција ствари у власништву Републике Србије, а као оквирни датум за покретање поступка и закључење уговора наведен је март 2014. године са оквирним датумом за извршење уговора март 2014-март 2015. године У извештају Дирекције о спроведеним поступцима мале вредности у четвртм кварталу 2014. године за ову набавку наводи се да ће поступак набавке бити спроведен закључењем споразума са Дирекцијом за електронску управу у Министарству за државну управу и локалну самоуправу. Законом о буџету за 2015. годину Дирекцији су опредељена средства за Е-регистар јединствене евиденције непокретности у јавној својини у износу од 4,000,000 динара.⁹⁴

Дирекција за електронску управу у Министарству за државну управу и локалну самоуправу спровела је поступак јавне набавке мале вредности за набавку добра - Апликативни софтвер регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини. Уговор је закључен са понуђачем *E-smart System* из Београда, тако да је крајњи рок за израду софтвера 5. март 2016. године, од ког датума се стварају предуслови да се јединствена евиденција непокретности у јавној својини води електронским путем. С обзиром на то да ће, у складу са изменама и допунама Закона о јавној својини⁹⁵, процес успостављања јавне својине аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе трајати до 6. октобра 2016. године, а да се завршни рачуни за 2016. годину свих корисника и носилаца права коришћења, који су у обавези да воде посебну евиденцију непокретности у јавној својини, састављају и подносе по извршеном попису до 28. фебруара 2017. године, Дирекција може поднети први потпуни годишњи извештај о стању непокретности у јавној својини за претходну годину 31. маја 2017. године.

Имајући у виду да је током 2014. године дошло до промене законског оквира у области вођења јединствене евиденције непокретности у јавној својини, продужењем рока за успостављање јавне својине аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, Дирекција у свом извештају износи препоручује да се рок за реализацију ове активности помери до рока када се за то испуњавају законски услови, односно до 28. фебруара 2017. године.⁹⁶

У Алтернативном извештају ТС се наводе препреке за спровођење ове мере, и то:

- 1) Ажурност евиденције непокретности у јавној својини Републике Србије зависи од ажурности РГЗ у испуњавању обавезе, прописане одредбама чланова 72, 74. и 88. Закона о јавној својини, да, без одлагања, по службеној дужности изврши упис права јавне својине Републике Србије у законом прописаним случајевима, па треба имати у виду доследну примену ових законских одредаба.
- 2) С обзиром на ограничене кадровске ресурсе Дирекције, решавање обимних захтева аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе за упис права јавне својине (појединачни захтеви се односе на десетине и стотине непокретности) трајаће дужи временски период.

94 Алтернативни извештај ТС, стр. 88.

95 „Службени гласник РС“, бр. 105/14.

96 Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

3) Нов законски концепт где се јединствена евиденција непокретности у јавној својини води и на нивоу аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као носилаца права јавне својине, док Дирекција води јединствену евиденцију, створио је одређене недоумице, различита тумачења и тешкоће, које су последица недовољне усаглашености унутар правног оквира, а не могу се заобићи и питања адекватног и потпуног годишњег пописа имовине и успостављање базе података непокретности у јавној својини свих корисника, односно неурођење у пословне књиге значајног дела имовине која се налази на коришћењу код корисника, питања утврђивања методологије за процену вредности те имовине, као и који орган треба да буде овлашћен за исту.⁹⁷

Циљ 3.2.2.2. Доследна примена Закона о јавним набавкама и успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима

Стратегија констатује да је у досадашњем периоду изостало ефикасно санкционисање злоупотреба у јавним набавкама, као и адекватна сарадња између надлежних институција, те да се одлуке Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (КЈН) не спроводе доследно. Такође се констатује да је новим Законом о јавним набавкама (ЗЈН)⁹⁸ постигнут значајан напредак на нормативном плану, али да је неопходно ускладити са њим остале прописе и донети одговарајуће подзаконске акте.

Према Алтернативном извештају ТС, УЈН је представила извештај за прву половину 2014. године, који показује да се знатно повећао број наручилаца који јој подносе извештаје. Такође, учешће поступака набавки мале вредности је више него преполовљено, што је очигледно последица примене новог правила према којем је њихово објављивање обавезно, док су оне раније коришћене у већој мери управо да би се кроз ограничену транспарентност посао закључио са унапред изабраном фирмом. На исти начин треба тумачити и петоструко смањење учешћа преговарачких поступака без објављивања јавног позива, нарочито оних због наводне хитности, који су били један од највећих проблема. Међутим, лоше је што нове законске мере нису још увек довеле до повећања конкуренције, који је и даље испод три понуде по једној набавци. То би могао да буде показатељ недовољног поверења привреде у систем, тј. неповерења да је могуће доћи до посла са државом без претходних договора, али можда и последица неких других чинилаца (нпр. слабости саме привреде, инсолвентности предузећа и слично, сувишних формалних захтева који се траже ради учешћа у поступку), на шта се надовезује и очигледна незаинтересованост или неповерење страних фирми да учествују у овим пословима (само 2% понуда) и поред тога што је ступио на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању и што одавно важи *CEFTA* споразум, који укидају или смањују привилегован третман домаћих понуђача. С друге стране, готово једна четвртина набавки су оне које су биле изузете од примене Закона по неком основу, што је више него раније, али је добро што у овом периоду није било много нових набавки код којих је примена Закона искључена по основу међудржавног споразума,

97 Алтернативни извештај ТС, стр. 89.

98 „Службени гласник РС“, бр. 124/12.

а уговорени инфраструктурни послови код којих се уместо домаћег закона примењују правила кредитора су били вредни близу 6 милијарди динара.

На основу својих нових овлашћења, УЈН је од марта до јуна покренула 26 прекршајних поступака због кршења ЗЈН, али се, према оцени Алтернативног извештаја ТС, с разлогом може претпоставити да је сасвим сигурно прекршаја било много више и да УЈН треба знатно кадровски ојачати како би се више посветила овом аспекту свог рада.

У Алтернативном извештају ТС се даље наводи да се током усвајања ЗЈН највећи део скупштинске расправе водио око процене уштеда од његове примене, те је нормално што се током 2014. године јавност заинтересовала за одговор на питање да ли је држава заиста уштедела те обећане стотине милиона евра. Међутим, према оцени из Алтернативног извештаја ТС, приступ тој теми је од почетка погрешан, јер висину уштеда уопште није могуће прецизно израчунати на неком укупном нивоу, већ само на неким појединачним примерима, када се иста роба набавља из године у годину, па и ту само условно, јер се други фактори на тржишту такође мењају, али је важно да се ефекти примене ЗЈН пажљиво прате и на овај начин, али и у погледу квалитета, како би се на најбољи начин задовољиле потребе грађана због којих се те набавке и врше.⁹⁹

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено једанаест мера.

Мера 3.2.2.2.1. Ажурирати Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији полазећи од актуелних промена регулаторног и институционалног оквира

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године изради и достави Влади Предлог измена и допуна Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији.

Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати уз учешће УЈН.

Индикатор: Предлог измена и допуна Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији достављен Влади

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. маја 2014. године усвоји измене и допуне Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији.

Индикатор: Влада је усвојила измене и допуне Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.

Напомена: Влада је активност реализовала у иначе остављеном року од два месеца, па се, због кашњења претходног одговорног субјекта, не може сматрати одговорном за неиспуњење ове обавезе у року предвиђеном Акционим планом.

МФ у извештају наводи да за израду предлога измена и допуна Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији као одговорни субјект треба да буде означена УЈН.¹⁰⁰

УЈН је 2. септембра 2014. године израдила и доставила Влади Предлог стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године. Предлог је припремљен у складу с пристиглим сугестијама на радну верзију која је 3. јуна упућена надлежним органима државне управе. Радна верзија представљена је на конференцији 20. јуна и објављена је на интернет презентацији УЈН како би се обезбедио транспарентан

⁹⁹ *Ibid*, стр. 72

¹⁰⁰ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

приступ процесу израде документа. Предлог ове стратегије и акционог плана за њено спровођење је даље, у складу са Пословником Владе, достављен на мишљење надлежним органима, а затим упућен Генералном секретаријату Владе ради разматрања и одлучивања на седници Владе.¹⁰¹

Влада је 30. октобра 2014. године донела Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2014-2018. године.¹⁰² Овом стратегијом су извршена усклађивања са ЗЈН, који посебно уређује измене регулаторног и институционалног оквира, централизовано спровођење јавних набавки и јавне набавке у области одбране и безбедности у Републици Србији. Она предвиђа повећање ефикасности поступака кроз смањивање непотребног формализма, повећање транспарентности поступака, централизовање јавних набавки, заштиту животне средине и борбу против корупције. Приоритетне области развојног оквира ове стратегије су унапређење регулаторног оквира, јачање институционалног оквира, унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки и сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки.¹⁰³

Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији, дакле, није измењена и допуњена, већ је донета нова.

Према Алтернативном извештају ТС, један од озбиљних проблема за цео систем јавних набавки је што се неке крупне набавке и даље спроводе без примене ЗЈН, а на основу међудржавних споразума или споразума са међународним финансијским институцијама. Ово питање није директно обухваћено Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2014-2018. године, а за сада нису планиране адекватне мере за решавање оних проблема у јавним набавкама које су у вези са фактичким могућностима да се изврши ефикасан надзор, па се препоручује да се ова стратегија допуни.¹⁰⁴

Мера 3.2.2.2.2. Дефинисати критеријуме и методе за утврђивање сврсисходности јавних набавки и одговорности уколико се утврди несврсисходност

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да УЈН до 6. марта 2014. године донесе подзаконске прописе којима се успостављају јасни критеријуми и методе за процену сврсисходности.

Индикатор: Донети подзаконски прописи

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

Агенција констатује да је реализацијом једине активности у оквиру мере и сама мера испуњена (у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом).

УЈН је у 5. децембра 2013. године донела Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца.¹⁰⁵ У извештају УЈН наводи да активност није реализована на начин предвиђен Акционим планом, али да је реализована на начин који је био могућ, а да то буде у складу са одредбама других прописа. Наиме, УЈН је овлашћена да доноси подзаконске акте у области јавних набавки,

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² „Службени гласник РС“, бр. 122/14.

¹⁰³ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

¹⁰⁴ Алтернативни извештај ТС, стр. 92-93.

¹⁰⁵ „Службени гласник РС“, бр. 106/13.

али само оне чије је доношење прописано самим ЗЈН, а не и посебан подзаконски акт којим би се успоставили јасни критеријуми и методе за процену сврсисходности. Међутим, УЈН је овлашћена да ближе уреди садржину тзв. интерног акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца (чл. 22. ст. 2. ЗЈН). Наручилац је дужан да интерним актом, поред осталог, уреди и начин планирања набавки и одговорност за планирање. С друге стране, члан 51. став 3. ЗЈН захтева од наручиоца да у плану набавки посебно наведе, поред осталог, разлоге и оправданост сваке појединачне набавке. На тај начин наручиоци су према самом ЗЈН већ у обавези да за сваку појединачну набавку дају образложење сврсисходности. План набавки се доставља ДРИ и УЈН. Правилником су дати критеријуми које наручилац приликом планирања набавки нарочито узима у обзир, у вези са утврђивањем сврсисходности сваке појединачне набавке (чл. 4.). Сви наручиоци су имали обавезу да до 13. марта 2014. године донесу своје интерне акте који ће бити у складу са Правилником. У прегледу спровођења Стратегије у првој половини 2014. године¹⁰⁶, Агенција је препоручила УЈН да Правилник допуни, уколико ЗЈН дозвољава, методама за утврђивање сврсисходности и правилима о одговорности уколико се несврсисходност утврди, како би ова активност и мера биле испуњене на начин предвиђен Акционим планом. У случају да такве допуне нису могуће, Агенција је препоручила УЈН да се обрати Министарству правде у циљу разматрања могућности да се ова мера и активност у Акционом плану на одговарајући начин преформулишу. УЈН је 14. јануара 2015. године обавестила Министарство правде и Агенцију да је чланом 22. став 1. ЗЈН предвиђено шта може да буде садржина овог подзаконског акта, који пре доношења пролази процедуру пред Републичким секретаријатом за законодавство. Уколико ЗЈН не даје УЈН овлашћење да одређено питање ближе уреди подзаконским актом, оно не може да буде на тај начин уређено.¹⁰⁷

Према оцени Алтернативног извештаја ТС, не би се могло закључити да је реализацијом ове активности у потпуности остварен циљ због којег су се ова мера и активност нашле у Акционом плану, имајући у виду да се Правилником и Моделом интерног акта наручиоци упућују на то шта је сврсисходност у јавним набавкама, али да нису детаљно разрађени критеријуми за оцену њеног постојања и методологија за њено утврђивање, а додатан проблем представља то што квалитет интерних аката није предмет системске провере, а нема ни обавезе њиховог објављивања, па се не зна колико је наручилаца испунило ову обавезу. Детаљно уређивање питања сврсисходности и начина њене процене није лак посао, нарочито због тога што ни упоредна пракса у тој области није довољно развијена. ТС у свом алтернативном извештају препоручује да се Акциони план измени и да се створи јасна законска основа за израду подзаконских аката који би уредили сврсисходност, а да се и ДРИ укључи на одговарајући начин у припрему аката, имајући у виду да већ има одређена искуства у ревизији сврсисходности.¹⁰⁸

106 Агенција за борбу против корупције, *Преглед спровођења Стратегије у првој половини 2014. године*, доступно на: <http://www.acas.rs/praksa-agencije/pracenje-strategije/>.

107 Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије*, јануар 2015. године.

108 Алтернативни извештај ТС, стр. 94.

Мера 3.2.2.2.3. Припремити модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама који ће користити наручиоци приликом израде својих интерних планова

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да УЈН до 6. марта 2014. године припреми и усвоји овај модел.

Индикатор: Усвојен модел интерног плана за спречавање корупције

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом, с обзиром на то да није испуњена активност која је представљала предуслов за њену реализацију.

Агенција констатује да је реализацијом једине активности у оквиру мере и сама мера испуњена.

УЈН је, у сарадњи са Агенцијом, сачинила Предлог плана за борбу против корупције у јавним набавкама и, у складу са чланом 21. став 6. ЗЈН, доставила га Влади на усвајање 25. фебруара 2014. године. Одбор за правни систем и државне органе обавестио је УЈН да је 17. априла одложио разматрање Предлога уредбе о утврђивању Плана за борбу против корупције у јавним набавкама, с тим да предлагач прибави мишљења Министарства одбране, МУП и БИА, обави додатне консултације са Министарством правде и државне управе у вези са питањима покренутим на седници Одбора и о урађеном обавести Владу. УЈН је 26. маја Предлог уредбе доставила наведеним органима на мишљење и истовремено од Министарства правде затражила упутство о томе како да наручиоци чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара донесу своје интерне планове за спречавање корупције у јавним набавкама, с обзиром на то да се та обавеза везује за усвајање плана за борбу против корупције у јавним набавкама, чије је разматрање одложено. Такође, затражено је јасно упутство за испуњавање обавезе УЈН из мере 3.2.2.2.3, с обзиром на то да је испуњење ове мере везано за усвајање наведеног плана, јер да би УЈН припремила модел интерног плана који ће користити наручиоци приликом израде својих интерних планова потребно је да претходно буде усвојен план за борбу против корупције у јавним набавкама. У Прегледу спровођења Стратегије у првој половини 2014. године, Агенција је препоручила Министарству правде да размотри, у сарадњи са УЈН, могућности за отклањање наведених препрека у испуњавању обавеза УЈН.¹⁰⁹

Иако план за борбу против корупције у јавним набавкама није усвојен, УЈН је припремила Модел интерног плана у циљу испуњења обавезе из Акционог плана и пружања помоћи наручиоцима при изради интерних планова за спречавање корупције у јавним набавкама.¹¹⁰

Према Алтернативном извештају ТС, иако је ова мера спроведена у вези са њом се може покренути питање неспровођења претходних активности - доношења плана за борбу против корупције од стране Владе и евентуалних измена ЗЈН како би се прецизирале одредбе тог плана, нарочито имајући у виду могуће изазове у погледу примене других закона од стране наручилаца. У случају одговарајућих измена Акционог плана, ТС препоручује да се као активност предвиди и провера усклађености интерних планова са подзаконским актом.¹¹¹

109 Агенција за борбу против корупције, *Преглед спровођења Стратегије у првој половини 2014. године*, стр. 7, доступно на: <http://www.acas.rs/praksa-agencije/pracenje-strategije/>.

110 Управа за јавне набавке, *Извештај о спровођењу Стратегије*, јануар 2015. године; Видети такође: <http://www.ujn.gov.rs/ci/documents/models>.

111 Алтернативни извештај ТС, стр. 95.

Мера 3.2.2.2.4. Припремљен 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

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да УЈН до 6. марта 2014. године припреми и усвоји овај модел. Индикатор: Усвојен модел интерног плана за спречавање корупције¹¹²

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Агенција констатује да је реализацијом једине активности у оквиру мере и сама мера испуњена.

УЈН је 10. фебруара 2014. године на својој интернет презентацији објавила Модел интерног акта, који је припремљен у складу са Правилником о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца.

У припреми Модела учествовали су и представници КЈН и ДРИ, као и представници наручилаца који су укључени у спровођење фаза процеса јавне набавке. Модел је био од практичног значаја за наручиоце, с обзиром на то да им је послужио као основа за доношење интерних правилника, а што је констатовано увидом у правилнике које су наручиоци доставили УЈН.¹¹³

Према оцени Алтернативног извештаја ТС, Модел одлично разрађује обавезе које наручиоци имају на основу подзаконског акта и оставља им опције за формулисање појединих одредаба, али се као проблем јавља то што поједини наручиоци некритички преузимају генеричке термине из Модела, уместо да их замене називима својих специфичних служби, организационих јединица или радних места. Као проблем се јавља и то што не постоји системска провера усклађености са обавезама из подзаконског акта, па се, у циљу решавања тог проблема, препоручује да се размотри даља разрада активности у Акционом плану.¹¹⁴

Мера 3.2.2.2.5. Успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у извештајима контролних и регулаторних тела

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године уведе евиденцију о поступању.

Индикатор: Евиденција успостављена

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

МФ се у извештају не осврће на ову меру, а до закључења Алтернативног извештаја ТС није одговорило на молбу ТС за достављање информација о реализацији ове мере. Алтернативни извештај ТС закључује да је активност нејасна, да нису идентификована тела, нити је утврђена њихова обавеза да достављају податке Министарству финансија ради уношења у евиденцију, па се препоручује да се Акциони план прецизира, да се установи законска обавеза извештавања о поступању, која би могла да обухвати

¹¹² Овде је у питању очигледна омашка приликом формулисања индикатора, који је идентичан индикатору из претходне мере, па ће Агенција приликом оцене испуњености применити индикатор који је преформулисан на одговарајући начин.

¹¹³ Агенција за борбу против корупције, *Преглед спровођења Стратегије у првој половини 2014. године*, стр. 7; Видети такође: <http://www.ujn.gov.rs/ci/documents/models>.

¹¹⁴ Алтернативни извештај ТС, стр. 97.

поступање УЈН, КЈН, Комисије за заштиту конкуренције, ДРИ, Комисије за јавно-приватно партнерство, Агенције, а битне податке би могли да поседују и јавни тужиоци, полиција, јавни правобраниоци, буџетска инспекција, органи који у свом саставу имају интерну ревизију, наручиоци, органи који врше надзор над радом наручилаца и организације које су носиоци јавних овлашћења (нпр. коморе).¹¹⁵

Мера 3.2.2.2.6. Уређен поступак евидентирања и извештавања о извршењу уговорних обавеза понуђача

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да УЈН 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.

Индикатор: Донет подзаконски пропис

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

Агенција констатује да је реализацијом једине активности у оквиру мере и сама мера испуњена.

УЈН је 29. марта 2013. године донела Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама.¹¹⁶ Правилником је предвиђено да тромесечни извештај о јавним набавкама, поред осталог, садржи и податке о извршењу уговора о јавној набавци, а дати су и елементи које тромесечни извештај о јавним набавкама, који доставља наручилац, треба да садржи, укључујући, дакле, и податке о извршењу уговора о јавној набавци (чл. 3.). Квартални извештаји се достављају УЈН путем софтверске апликације, а наручилац у апликацију уноси податке о томе да ли је уговор извршен или не, ако је извршен, вредност извршења, а ако није извршен, разлог неизвршења. У посебну рубрику под називом „образложење“ уносе се додатне информације о извршењу или неизвршењу уговора. Елементи наведени у члану 3. Правилника наручиоцима служе да дефинишу садржину извештаја о јавним набавкама које достављају УЈН, а сви наручиоци имају обавезу да у року од 10 дана по истеку квартала, доставе своје тромесечне извештаје УЈН. На овај начин је УЈН реализовала активност не у форми посебног подзаконског акта, већ на начин који је био могућ у оквиру надлежности и овлашћења прописаних ЗЈН. Слично као и код мере 3.2.2.2.2, УЈН наводи да јој ЗЈН не даје овлашћење за доношење посебног подзаконског акта којим би се одвојено уредио поступак евидентирања и извештавања о извршењу уговорних обавеза понуђача. С обзиром на то да је чланом 132. став 3. ЗЈН прописано да УЈН ближе уређује садржину извештаја о јавним набавкама и начин вођења евиденције о јавним набавкама, УЈН је кроз овај подзаконски акт реализовала обавезу из Акционог плана.¹¹⁷

Иако није реализована доношењем новог подзаконског акта, може се закључити да је подзаконским актом који УЈН наводи као доказ за реализацију активности испуњена сврха мере.

¹¹⁵ *Ibid*, стр. 97-98.

¹¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 29/13.

¹¹⁷ Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Мера 3.2.2.2.7. Повећана транспарентност поступака јавних набавки

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да УЈН 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.

Индикатор: Планови набавки и други релевантни акти и информације о јавним набавкама доступни су јавности преко Портала; Извештај УЈН

Реализација активности је у току.

Према извештају УЈН, софтверска апликација, путем које ће наручиоци достављати УЈН своје планове набавки постала је оперативна средином јануара 2014. године. Ипак, ова активност није реализована на начин предвиђен Акционим планом, с обзиром на то да такав начин реализације активности није предвиђен ЗЈН. Планови набавки неће се засад објављивати на Порталу јавних набавки, а налазе се у базама података УЈН, која их обрађује, док је законска обавеза да се достављају и ДРИ. УЈН препоручује да се приликом наредне измене ЗЈН дефинише да се они објављују на Порталу јавних набавки.¹¹⁸

Мера 3.2.2.2.8. Увођење електронских набавки и електронских лицитација како би се смањило утицај „људског фактора“

Првом активношћу је предвиђено да УЈН до 6. септембра 2014. године спроведе анализу изводљивости.

Индикатор: Спроведена анализа изводљивости

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Реализација прве активности одложена је за трећи квартал 2015. године у складу са Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године. На основу ова стратегије, као и Акционог плана за њено спровођење, као рок за реализацију активности „Анализе постојећег законодавног и институционалног оквира за примену електронских набавки у Републици Србији (е-подношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталози)“ одређен је трећи квартал 2015. године, имајући у виду решења нових директива ЕУ из области јавних набавки које су ступиле на снагу 2014. године, а које се односе и на област електронских набавки.¹¹⁹

Мера 3.2.2.2.9. Ојачати капацитете регулаторним и контролним телима у области јавних набавки, а посебно Управи за јавне набавке имајући у виду нове надлежности утврђене Законом о јавним набавкама

Првом активношћу је предвиђено да УЈН до 6. марта 2014. године направи списак регулаторних и контролних тела у области јавних набавки.

Индикатор: Направљен списак регулаторних и контролних тела у области јавних набавки

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да свако тело са листе до 6. септембра 2014. године изради анализу потреба.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена у року.

* Трећа, четврта, пета и шеста активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

118 *Ibid.*

119 *Ibid.*

Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године одређен је институционални оквир у области јавних набавки. Назначено је да су основни органи у систему јавних набавки УЈН и КЈН, а да за област јавних набавки значајну улогу имају и ДРИ, МФ, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Комисија за јавно-приватно партнерство, Агенција, Комисија за заштиту конкуренције и Управни суд. Такође, ЗЈН одређује Управу за заједничке послове републичких органа као тело за централизоване јавне набавке. Уједно, овом стратегијом је предвиђено да се у наредном периоду створе законски предуслови да се послови државне управе који се односе на припрему, предлагање и спровођење прописа и мера у области концесија и јавно-приватног партнерства, који су тренутно поверени министарству надлежном за послове спољне и унутрашње трговине, повере министарству надлежном за послове привреде. С обзиром на потребу извршавања осталих активности предвиђених Акционим планом за спровођење ове стратегије, УЈН је свим органима, који чине институционални оквир у области јавних набавки, доставила информацију у вези са списком регулаторних и контролних тела у области јавних набавки 14. јануара 2015. године.¹²⁰

УЈН је, у оквиру Предлога Стратегије, доставила информације о потребама у погледу јачања кадровских, техничких и просторних капацитета, који су неопходни за обављање свих њених надлежности. У Стратегији је прописано јачање капацитета и Управе за заједничке послове републичких органа, Комисије за јавно-приватно партнерство и КЈН.¹²¹

Мишљење и препорука Агенције: Агенција напомиње да је на овом месту, као и на свим другим местима у Акционом плану где конкретни одговорни субјекти нису предвиђени, него ће то њихово својство одредити други орган, важно да одговорни субјект који састави списак о томе, с обзиром на проширење листе одговорних субјеката, односно листе обавеза, обавести и министарство надлежно за послове правосуђа, као орган надлежан за координацију спровођења Стратегије, министарство надлежно за послове финансија, као орган надлежан за израду закона о буџету за сваку буџетску годину, као и Агенцију и Савет за борбу против корупције, као органе надлежне за надзор над спровођењем, односно праћење резултата спровођења Стратегије.

Мера 3.2.2.2.10. Спровођење коначних одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, у свим случајевима

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године измени прописе тако да се успоставе јасне процедуре поступања по одлукама КЈН.

Уз активност је наведена напомена да би извештај требало да садржи и информацију колики број одлука је спроведен.

Индикатор: Измењени прописи

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да КЈН трајно прати спровођење својих одлука.

Индикатор: Извештај о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки

Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Алтернативни извештај ТС, стр. 100.

У вези са првом активношћу, МФ у извештају наводи да је потребно прецизирати о ком се пропису ради, односно утврдити да ли је наведени пропис у надлежности министарства надлежног за послове финансија.¹²²

У вези са овом активношћу, у Алтернативном извештају ТС се констатује да су процедуре поступања КЈН већ уређене ЗЈН и да би због тога Акциони план требало да буде прецизнији у погледу потребе за евентуалним допунама ЗЈН или прописивања овлашћења за доношење подзаконског акта који би ову материју ближе уредио.¹²³

У вези са другом активношћу, КЈН у извештају наводи да је током извештајног периода наставила са тражењем и разматрањем извештаја од наручилаца о поступању по њеним одлукама. Поред тога, 14. априла 2014. године донета је Одлука о организацији праћења спровођења одлука КЈН, којом је детаљно регулисана интерна процедура за поступање у погледу извршавања активности предвиђених Стратегијом и Акционим планом. Уређен је начин рада организационе јединице - Групе за праћење спровођења одлука, контролу над спровођењем одлука код наручиоца и спречавање злоупотребе захтева за заштиту права, што је унапредило спровођење ове активности.¹²⁴

У вези са овом активношћу, у Алтернативном извештају ТС се констатује да би било нарочито значајно да КЈН редовно објављује и своје одлуке и налазе о њиховом спровођењу.¹²⁵

Мера 3.2.2.2.11. Спровести едукацију о примени нових решења у области јавних набавки

Првом активношћу је предвиђено да УЈН до 6. јула 2014. године направи план и програм обуке и приручнике са упутствима.

Уз активност је наведена напомена да би приручник требало да садржи моделе аката који се доносе током поступка јавне набавке, као и примере добре праксе.

Индикатор: Израђен план и програм обуке на основу препорука анализе потреба; Израђени и одштампани приручници с упутствима¹²⁶

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Крајем јуна 2014. године УЈН је израдила план и програм обуке о примени нових решења у области јавних набавки за период септембар-децембар 2014. године. У току је израда плана и програма обуке за првих шест месеци 2015. године, узимајући у обзир и реализацију обука предвиђених Акционим планом за спровођење нове Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији. У току је и израда приручника за сертификацију службеника за јавне набавке, који ће бити објављен на интернет презентацији УЈН у периоду јануар-фебруар 2015. године.¹²⁷

122 Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

123 Алтернативни извештај ТС, стр. 102.

124 Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

125 Алтернативни извештај ТС, стр. 102.

126 Индикатор очигледно омашком упућује на анализу потреба која није наведена као посебна активност у Акционом плану.

127 Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Циљ 3.2.2.3. Унапређена сарадња и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти

Проблеми на које Стратегија указује односе се на одсуство адекватне сарадње између надлежних институција.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 3.2.2.3.1. Унапређивање сарадње и координације активности на сузбијању корупције између релевантних институција у области јавних финансија

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да УЈН до 6. марта 2014. године иницира потписивање меморандума о сарадњи УЈН, КЈН, министарства надлежног за послове финансија и привреде, ДРИ, Агенције, Савета и Комисије за заштиту конкуренције.

Индикатор: Потписан меморандум о сарадњи

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.

Агенција констатује да је реализацијом једине активности у оквиру мере и сама мера испуњена (на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом).

Меморандум о сарадњи је потписан 15. априла 2014. године и, поред осталог, предвиђа унапређивање размене података између институција, као и формирање заједничке базе података.

У Алтернативном извештају ТС се препоручује да се Акциони план допуни тако да обухвати минимално и питање спровођења меморандума о сарадњи (нпр. одржавање периодичних састанака и разматрање потребе да се сарадња унапреди), а требало би предвидети и објављивање меморандума о сарадњи и закључака са ових састанака.¹²⁸

Мера 3.2.2.3.2. 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

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. марта 2014. године направи план и програм обуке запослених и приручнике са упутствима.

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба; Израђени и одштампани приручници с упутствима¹²⁹

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план обуке запослених и подели приручнике са упутствима.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Према извештају Правосудне академије, програм је направљен, почетак реализације је април 2014. године, а програм ће трајати до краја 2015. године. У оквиру Програма „Спречавање корупције у јавним финансијама” формирана је радна група,

¹²⁸ Алтернативни извештај ТС, стр. 104.

¹²⁹ Индикатор очигледно омашком упућује на анализу потреба која није наведена као посебна активност у Акционом плану.

одређени предавачи, израђена два модула обуке који ће тећи у циклусима. Први модул је за УЈН и КЈН, уз предаваче из прекршајних судова, а други модул је за судије кривичаре. Обука се тренутно реализује у сарадњи са *UNDP*. Планирана је израда и напредних нивоа оба модула, а сви модули ће се реализовати тако да се покрије цела територија Републике Србије у току реализације програма.¹³⁰

У Алтернативном извештају ТС се, у вези са реализацијом ове мере, препоручује да се Акциони план прецизира и допуни тако да се одреди минимални број полицијаца, тужилаца и судија који треба да буду обухваћени овим обукама, као и завршно тестирање у погледу стеченог знања, како би било могуће да се процени у којој мери су циљеви обуке испуњени. Затим се даје низ препорука у вези са садржином плана обуке.¹³¹

Мера 3.2.2.3.4.¹³² Успоставити евиденцију о поступању прекршајних судова, тужилаштва и судова опште надлежности на неправилности утврђене у извештајима Државне ревизорске институције и Управе за јавне набавке

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. децембра 2014. године спроведе едукацију запослених у ДРИ и УЈН о појавним обележјима коруптивних кривичних дела.

Индикатор: Број спроведених обука

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да ДРИ и УЈН трајно подносе прекршајне пријаве и достављају своје налазе надлежном тужилаштву.

Индикатор: Број пријава

Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период и у делу који се односи на ДРИ и у делу који се односи на УЈН.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом и у делу који се односи на ДРИ и у делу који се односи на УЈН.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Правосудна академија у извештају наводи да су програми обуке започети у априлу 2014. године, а да ће се реализовати до краја 2015. године. У току реализације програма обуке, ДРИ ће израдити приручник који има за циљ да приближи улогу и надлежности ове институције, који ће затим бити дистрибуиран правосуђу. Обука ће такође допринети умрежавању УЈН и ДРИ, као и бољој сарадњи и разумевању њихових улога од стране судија и тужилаца.¹³³

ДРИ 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 дело. Имена одговорних лица против којих је ДРИ поднела ове захтеве, односно пријаве објављена су на интернет страни ДРИ.¹³⁴

УЈН је након 1. марта 2014. године (ступање на снагу новог Закона о прекршајима), поднела 26 захтева за покретање прекршајног поступка КЈН.¹³⁵

130 Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

131 Видети детаљније: Алтернативни извештај ТС, стр. 105-106.

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

133 Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

134 Државна ревизорска институција, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

135 Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

У вези са овом активношћу, у Алтернативном извештају ТС се препоручује да се Акциони план допуни тако да се поставе рокови за покретање прекршајних поступака од сазнања за одређено кршење ЗЈН, али и планирају капацитети УЈН и ДРИ у складу са тим обавезама, да се предбиди обавеза објављивања података о покренутим прекршајним поступцима и успостави евиденција одговорних лица код наручилаца за испуњење појединих обавеза из ЗЈН, како би се олакшало покретање прекршајних поступака.¹³⁶

Мера 3.2.2.3.5.¹³⁷ Успоставити ефикасну сарадњу организација цивилног друштва и регулаторних, контролних и репресивних органа на превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. марта 2014. године направи план и програм обуке и приручник о превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама. Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати у сарадњи са УЈН.

Индикатор: Направљен план и програм обуке и приручник о превенцији и сузбијању корупције у јавним набавкама

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

У вези са овом мером, Правосудна академија, поред информација о програмима и спровођењу обука које су већ достављене у оквиру претходних мера које се баве обукама у области јавних набавки, у свом извештају наводи да ће у току реализације програма бити организовани бројни округли столови на којима ће учествовати представници цивилног друштва и представити резултате својих истраживања и своја искуства, а ови сусрети ће унапредити и програме обуке.¹³⁸

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

У оквиру ове подобласти формулисано је три циља: успостављен и развијен систем јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти (**циљ 3.2.3.1.**), измењен правни оквир 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 успостављен и развијен систем превенције, откривања, извештавања и поступања са неправилностима коришћења средстава из фондова ЕУ и фондова других међународних институција и организација (**циљ 3.2.3.3.**).

Проблеми на које Стратегија указује односе се на неодговарајући правни оквир, који чине претежно подзаконски акти, али и недоследну примену постојеће регулативе, непопуњеност систематизованих радних места за интерне ревизоре због недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла и конкуренције приватног сектора, као и на чињеницу да се управљачка одговорност и финансијско управљање и контрола и даље схватају у свом ужем значењу у смислу усмерености на законитост и правилност финансијских

¹³⁶ Алтернативни извештај ТС, 107-108.

¹³⁷ На овом месту је дошло до омашке у Нумерисању у Акционом плану, па би ова мера требало да носи број 3.2.2.3.4.

¹³⁸ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

трансакција, без експлицитног разматрања питања економичности, ефикасности и сврсисходности.

Према Алтернативном извештају ТС, извештаји ДРИ показују да у располагању јавним финансијама у Републици Србији није било битног напретка, јер су поновљени веома слични проблеми као и у извештајима ревизора из ранијих година, што изискује одговарајућу реакцију и других државних органа, а пре свега Народне скупштине (која би, поред разматрања самих ревизорских извештаја, требало да отклони и системске проблеме, било тако што би изменила законе, било тако што би позвала на одговорност Владу за неиспуњено), као и јавних тужилаца, који не треба да чекају да им стигну кривичне пријаве од ревизора, већ треба да сами испитају да ли иза уочених кршења процедура могу постојати и злоупотребе које подлежу кривичној одговорности. ТС у свом алтернативном извештају закључује да овакви налази ДРИ потврђују да је неопходно изградити друге механизме заштите јавних финансија као што су интерне ревизије и буџетске инспекције, након чега би ДРИ могла да се посвети у већој мери испитивању сврсисходности јавних расхода, те да из истих разлога треба јачати и друге видове контроле, које до сада очигледно нису дале довољне резултате, нарочито када је реч о контроли Министарства привреде над јавним предузећима, као и МФ и ресорних министарстава у погледу контроле запошљавања.¹³⁹

У Алтернативном извештају ТС се даље наводи да и ове године ДРИ констатује да систем интерне контроле не функционише како би требало код готово ниједног ревидираног субјекта, а интерне ревизије функционишу у пуном обиму у само три од 72 ревидирана субјекта. Као напредак у односу на раније године ДРИ је констатовала да је у образложењу Нацрта закона о завршном рачуну по први пут објављено стање јавног дуга државе, као и да је прва објављена ревизија сврсисходности, која се односила на коришћење службених возила, донела резултате - „значајно смањење броја службених возила“, „смањен број лица која могу да их користе“, „попису возила која се не користе“ и слично. Значајно је и то што је ДРИ ове године по први пут вршила ревизију одазивних извештаја, што је кључно за проверу поштовања раније датих препорука.¹⁴⁰

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

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено седам мера.

Мера 3.2.3.1.1. Законом уредити положај интерних ревизора и обезбедити функционалну и оперативну независност интерне ревизије и дефинисати принципе финансијског управљања и контроле, као и функцију и послове Централне јединице за хармонизацију

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године изради анализу усклађености постојећих прописа са ЕУ стандардима, упоредним решењима и најбољом праксом.

¹³⁹ Алтернативни извештај ТС, стр. 74.

¹⁴⁰ *Ibid*, стр. 75.

Уз активност је наведена напомена да се мера може извршити кроз измене и допуне Закона о буџетском систему или доношењем новог закона којим се уређује интерна контрола или интерна ревизија, што зависи од резултата анализе усклађености.

Индикатор: Израђена анализа

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона.

Уз активност је наведена напомена да у радну групу треба укључити ревизоре са најдужим практичним искуством у интерној ревизији.

Индикатор: Нацрт закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе Предлог закона Народној скупштини.

Индикатор: Поднет Предлог закона

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Четврта активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Према извештају МФ, Република Србија је у највећој мери испунила краткорочне и средњорочне приоритете развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) доношењем Стратегије развоја ИФКЈ за период од 2009. до 2014. године, усвајањем регулаторног оквира, односно доношењем Закона о буџетском систему са одредбама о обавези успостављања ИФКЈ и обавези руководиоца корисника јавних средстава за успостављање система финансијског управљања и контроле (ФУК) и функције интерне ревизије у њиховим организацијама и формирањем Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ). Свеобухватни систем ИФКЈ је у Републици Србији регулисан Законом о буџетском систему и разрађен детаљније у правилницима и још детаљније у Приручнику за финансијско управљање и контролу и Приручнику за интерну ревизију. Измене и допуне постојећих прописа из области ИФКЈ врше се континуирано и по потреби. Декларација о сарадњи ЕК Генералне дирекције буџета и МФ из 2007. године подразумева сарадњу на развоју ИФКЈ, па су самим тим сви прописи који се доносе у овој области претходно добили сагласност ЕК. По завршеном прегледу стања ИФКЈ у Републици Србији, ЕК је сачинила извештај за Поглавље 32. По пријему извештаја ЕК, Влада је усвојила Преговарачку позицију за Поглавље 32, чији је главни елемент ИФКЈ. Нова стратегија развоја ИФКЈ за период од 2015. до 2019. године садржаће налазе ЕК и обавезе из Преговарачке позиције Владе за Поглавље 32. Радна група за разматрање и расправу нацрта ове стратегије је формирана, први састанак је одржан 23. маја 2014. године, а израђен је и први нацрт.¹⁴¹

У Алтернативном извештају ТС се, у вези са овом мером, препоручује да се Акциони план ажурира и рокови ускладе са другим стратешким документима, као и да се разреше концепцијске дилеме, јер се, с једне стране, Акциони план залаже за снажнији законски положај интерних ревизора и предвиђа доношење посебног закона или битне измене Закона о буџетском систему, док се, с друге стране, чини да у МФ тренутно постоји став да је постојећи законски оквир довољан и у складу са стандардима.¹⁴²

141 Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

142 Алтернативни извештај ТС, стр. 112.

Мера 3.2.3.1.2. Примена прописа у области јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија годишње саставља извештаје о томе да ли и који корисници јавних средстава доследно извршавају 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 ЦЈХ.

Уз активност је наведена напомена да се консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији објављује на веб-презентацији министарства надлежног за послове финансија и да се мера односи на обвезнике дефинисане Законом о буџетском систему.

Индикатор: ЦЈХ је израдила консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, у коме се види да ли су и који корисници јавних средстава извршили ове своје обавезе

Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

Према Алтернативном извештају ТС, Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању ИФКЈ је израђен, прихваћен од Владе закључком од 18. јула 2014. године и објављен на сајту МФ. До сада је израђено и прихваћено од стране Владе пет консолидованих извештаја који су објављени на сајту овог министарства. Међутим, како су у консолидованом извештају подаци о испуњавању обавеза дати по групама корисника буџетских средстава, не види се јасно који од њих нису испунили поједине обавезе, па се препоручује да се консолидовани извештаји допуне овим подацима, као и подацима о предузетим мерама.¹⁴³

Мера 3.2.3.1.3. Ојачати капацитете корисника јавних средстава који су успоставили сопствену интерну ревизију

Трећом активношћу је предвиђено да ЦЈХ до 6. марта 2014. године направи план и програм обуке интерних ревизора из области које могу бити предмет контроле, као и о начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара.

Индикатор: Израђен план и програм обуке интерних ревизора

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Четвртом активношћу је предвиђено да ЦЈХ трајно спроводи план и програм обуке интерних ревизора из области које могу бити предмет контроле, као и начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара.

Уз активност је наведена напомена да је у јавном сектору (министарства, јавна предузећа, установе, агенције, фондови осигурања) до 31. децембра 2012. године сертификовано 141 интерних ревизора.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Прва и друга активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

У Консолидованом годишњем извештају за 2013. годину о стању ИФКЈ дају се препоруке корисницима јавних средстава о потреби усклађивања систематизације и броја извршилаца на основу процене ризика, сложености пословања и обима средстава, и наводи се да је обука и сертификација интерних ревизора базирана на међународно прихваћеним стандардима за интерну контролу и интерну ревизију и методологији

143 Алтернативни извештај ТС, стр. 113.

усаглашеној са најбољом праксом земаља чланица ЕУ, да је спроведена обука о подизању вештина комуникације, презентације и преговарања, да је теоријским делом обуке у два циклуса обухваћено 108 полазника из 46 корисника јавних средстава, а практичним делом обуке - 71 полазника из 17 корисника јавних средстава, и организовано полагање испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, који је положило 48 кандидата. Одржана је и Конференција о значају интерне финансијске контроле за градоначелнике и руководиоце градских управа, као и једнодневна обука за 67 функционера и руководиоца запослених у градској управи града Новог Сада, а пружани су и савети и упутства корисницима јавних средстава у погледу начина организовања функције интерне ревизије и успостављања система ФУК.¹⁴⁴

Мера 3.2.3.1.4. Ојачати капацитете Централне јединице за хармонизацију

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изради анализу потреба.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Петом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија трајно омогући ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у јавној интерној финансијској контроли, као и запосленима у ЦЈХ других земаља.

Индикатор: Извештај о повезивању

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга, трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Према извештају МФ, анализу потреба ће израдити радна група формирана за разматрање и расправу нацрта стратегије развоја ИФКЈ за период од 2015. до 2019. године. Једна од мера из Преговарачке позиције за Поглавље 32 посвећена је анализи административних капацитета како би се омогућило ЦЈХ да у пуном обиму врши своју функцију. У Нацрт стратегије развоја ИФКЈ за период од 2015. до 2019. године унета је мера која се односи на унапређење стручних знања запослених у ЦЈХ кроз семинаре и курсеве у одређеним областима финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.¹⁴⁵

У Консолидованом годишњем извештају за 2013. годину о стању ИФКЈ наводи се да се континуирано спроводи обука запослених у ЦЈХ, а да се повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ остварује организовањем редовних састанака, радионица и коришћењем интернет странице ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ, те да је успостављена и одржава се сарадња са ДРИ, Удружењем интерних ревизора Србије - придруженим чланом Глобалног института интерних ревизора, Комором овлашћених ревизора Србије, а успостављена је сарадња и са ЦЈХ из других земаља, са којима се размењују искуства у вези са успостављањем и развојем ИФКЈ. Такође, дају се препоруке за отклањање проблема са којима се суочава ЦЈХ: 1) покретање процеса запошљавања одговарајућег кадра; 2) усклађивање зарада и система награђивања запослених у ЦЈХ са висином зарада и системом награђивања ревизора у ДРИ како је предвиђено Стратегијом из августа 2009. године; 3) обезбеђивање потребних финансијских средстава и других ресурса који ће омогућити ЦЈХ да спроводи обуке у циљу подизања степена разумевања и прихватања система ФУК и функције интерне ревизије од стране руководиоца;

¹⁴⁴ *Ibid*, стр. 115.

¹⁴⁵ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

4) обезбеђивање потребних финансијских средстава и других ресурса који ће омогућити ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ прибављањем програма за обраду података, организовањем редовних састанака и радионица ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ.¹⁴⁶

Мера 3.2.3.1.5. Повећање броја обучених руководилаца и запослених у јавном сектору о суштини и значају система финансијског управљања и контроле

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да ЦЈХ трајно организује и спроводи обуке о ФУК.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Активност је испуњена за извештајни период.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Напомена: У складу с допуном методологије, Агенција оцењује да је активност испуњена за извештајни период иако одговорни субјект није доставио све податке из индикатора.

Агенција констатује да је реализацијом једине активности у оквиру мере и сама мера испуњена за извештајни период.

ЦЈХ у континуитету организује обуке за руководиоце и запослене задужене за ФУК. Сврха обуке је упознавање полазника са системом ФУК и активностима које је потребно спровести, како би се систем успоставио и развио. Задатак је рад на побољшању финансијског управљања и одлучивања, ради остваривања циљева корисника јавних средстава и обављања послова на законит, правилан, етичан, економичан, ефикасан и ефективан начин. Програм основне обуке за ФУК састоји се од четири области, и то: 1) увод у интерну финансијску контролу у јавном сектору; 2) интегрисани оквир интерне контроле *COSO* модел; 3) систем управљања ризицима; и 4) управљачки контролни систем. Савети и упутства су пружани корисницима јавних средстава телефоном, електронском поштом, на лицу места или консултацијама у ЦЈХ. Организован је и низ обука код корисника јавних средстава о процедурама развојних методологија, управљању ризиком и регистру ризика.¹⁴⁷

Мера 3.2.3.1.6. Повећан број оспособљених интерних ревизора

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да ЦЈХ трајно организује обуке за интерне ревизоре и сертификацију.

Уз активност је наведена напомена да треба обучити интерне ревизоре за ревизије усаглашености, финансијске ревизије, ревизије информационих технологија и ревизије успешности или комбинације наведених типова ревизије, као и о начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Уз менторство и стручно праћење, 72 учесника из 30 организација је укључено у практични део едукације из интерне ревизије ради стицања звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Испит за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору организован је у мају 2014. године када је још 27 кандидата стекло ово звање,

¹⁴⁶ Алтернативни извештај ТС, стр. 117.

¹⁴⁷ *Ibid*, стр. 118-119.

па је укупан број сертифицираних интерних ревизора у јавном сектору сада 216.¹⁴⁸

На крају 2013. године, укупан број сертифицираних интерних ревизора у јавном сектору био је 189.¹⁴⁹

Мера 3.2.3.1.7. Направити електронску евиденцију о обвезницима увођења система јавне интерне финансијске контроле на свим нивоима

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године направи софтвер, дефинише који подаци су неопходни и прикупи и унесе информације о обвезницима.

Индикатор: Направљена транспарентна електронска евиденција са свим дефинисаним подацима која се редовно ажурира

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Према извештају МФ, у оквиру ове активности су обезбеђена средства за израду софтвера, спроведен је тендер и одабран најбољи понуђач, израђен је пројектни задатак и платформа за софтвер, а презентована је и њена демо верзија.¹⁵⁰

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 3.2.3.2.1. Изменити Закон о Државној ревизорској институцији којим је обезбеђена потпуна финансијска и оперативна независност

Првом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јула 2014. године изради и достави Предлог закона о изменама и допунама Закона, тако да се усклади са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI).

Уз активност је наведена напомена да треба продужити мандат чланова Савета и других функционера ДРИ тако да буде дужи од мандата законодавне и извршне власти, обезбедити да функционер у ДРИ којем је престао мандат настави професионалан рад у ДРИ, повећати број народних посланика који могу иницирати разрешење чланова Савета и ојачати финансијску независност и имунитет чланова Савета.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона у складу је са стандардима INTOSAI

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Влада у извештају наводи да је означена као одговорни субјект за реализацију прве активности очигледном грешком, јер је наведени закон последњи пут промењен 2010. године на предлог групе народних посланика, а такође имајући у виду и меру 3.1.1.2,

148 Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

149 Алтернативни извештај ТС, стр. 120.

150 Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

где је као одговорни субјект за измену и допуну истог закона предвиђено МФ. Стога, Влада препоручује да се Акционим планом за спровођење ове активности определи други одговорни субјект.¹⁵¹

Мера 3.2.3.2.2. Ојачати капацитете Државне ревизорске институције и унапредити услове рада, кроз повећање броја запослених и трајно решавање проблема са просторијама за рад

Првом активношћу је предвиђено да ДРИ до 6. децембра 2014. године повећа број запослених у складу са својим кадровским планом.

Индикатор: Запослен кадар у складу са Кадровским планом ДРИ

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године обезбеди адекватан пословни простор који обезбеђује адекватно кадровско попуњавање ДРИ.

Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати тако да цела институција буде на једном месту.

Индикатор: ДРИ усељена у нове просторије

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Влада се у извештају не осврће на реализацију ове мере.

ДРИ није у потпуности реализовала кадровски план, односно у 2014. години није примила планирани број извршилаца, јер је сагласност надлежног одбора Народне скупштине за запошљавање нових лица добила почетком јуна 2014. године. Такође, још увек није решен проблем ДРИ у вези са просторијама за рад. У 2014. години примљен је неопходан кадар и започет је пријем кадрова на основу јавног конкурса објављеног у октобру 2014. године.¹⁵²

Са стањем на дан 31. октобра 2014. године, од укупног броја систематизованих радних места у ДРИ (431), било је попуњено 223. ДРИ користи пословни простор на пет локација у Београду, и по једној у Нишу, Новом Саду и Крагујевцу. Другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23, рок за спровођење ове активности померен је на други квартал 2016. године.¹⁵³

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 3.2.3.3.1. Унапредити нормативни оквир којим се уређује превенција, откривање, извештавање и поступање са неправилностима у оквиру коришћења средстава из фондова Европске уније

Првом активношћу је предвиђено да Влада до 6. марта 2014. године донесе измене Уредбе о децентрализованом управљању средствима развојне помоћи ЕУ у оквиру ИПА.

Уз активност је наведена напомена да приликом израде треба консултовати донаторе.

Индикатор: Усвојене измене и допуне

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и начин предвиђен Акционим планом.

151 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

152 Државна ревизорска институција, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

153 Алтернативни извештај ТС, стр. 122-123.

<p>Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона којим се уређује ИПА у програмском периоду 2014-2020.</p> <p>Индикатор: Нацрт закона достављен Влади</p>
<p>Активност је испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин предвиђен Акционим планом.</p> <p>Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена у року предвиђеном Акционим планом.</p>
<p>Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. маја 2014. године поднесе Предлог закона Народној скупштини.</p> <p>Индикатор: Поднет Предлог закона</p>
<p>Активност је испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин предвиђен Акционим планом.</p> <p>Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена у року предвиђеном Акционим планом.</p>
<p>Четвртм активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. јула 2014. године усвоји Закон.</p> <p>Индикатор: Усвојен Закон</p>
<p>Активност је испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.</p> <p>Напомена: Народна скупштина је активност испунила у иначе остављеном року од два месеца, па се, због кашњења првог одговорног субјекта у низу, не може сматрати одговорном за њено неиспуњење у року предвиђеном Акционим планом.</p>

Влада је у 2013. и 2014. години донела следеће акте у овој области:

- Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру компоненте Пб Инструмента претприступне помоћи (ИПА) - програми Прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007-2013. године,¹⁵⁴
- Измене и допуне наведене уредбе¹⁵⁵, којима се, сагласно захтевима ЕК, пружа правни основ за рад нове унутрашње јединице у Министарству финансија задужене за послове координације активности у вези са спречавањем и сузбијањем неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ;
- Уредбу о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру инструмената претприступне помоћи (ИПА);¹⁵⁶
- Закључак којим се усваја План активности за обезбеђење функционалности система за управљање и спровођење Програма претприступне помоћи ЕУ за 2013. годину у Републици Србији (29. маја 2014. године);
- Закључак којим се усваја текст Финансијског споразума између Владе Републике Србије и ЕУ коју представља ЕК о Националном програму за Републику Србију за 2013. годину у оквиру Инструмента за претприступну помоћ, компонента за изградњу институција (децентрализовано управљање) (3. јуна 2014. године);
- Одлуку о одређивању одговорних лица и тела у систему управљања програмима претприступне помоћи ЕУ за период 2007-2013. године,¹⁵⁷ чијим доношењем је престала да важи Одлука о именовању одговорних лица и одређивању тела у систему управљања програмима претприступне помоћи ЕУ за период 2007-2013. године;¹⁵⁸

154 „Службени гласник РС“, бр. 92/13.

155 „Службени гласник РС“, бр. 140/14.

156 „Службени гласник РС“, 113/13.

157 „Службени гласник РС“, бр. 140/14.

158 „Службени гласник РС“, бр. 62/14.

- Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи ЕУ у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) - Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. године,¹⁵⁹ чијим ступањем на снагу је престала да важи истоимена Уредба из 2013. године.¹⁶⁰

За нову финансијску перспективу 2014-2020 ЕК је увела нови инструмент претприступне помоћи - ИПА II. ИПА II је успостављена на основу Уредбе Савета министара и Европског парламента бр. 231/2014 (*Regulation (EU) No. 231/2014*) од 11. марта 2014. године, уз уношење одређених новина у процес програмирања. У том смислу, програмирање овог инструмента за период 2014-2020 врши се, поред осталог, у складу са областима политика и секторима како су предвиђени у Индикативном стратешком документу ЕК за Републику Србију (2014-2020) који је усвојен августа 2014. године (*Indicative Strategy Paper – ISP*). Влада је 23. децембра 2014. године утврдила Предлог закона о потврђивању Оквирног споразума између Републике Србије и ЕК о правилима за спровођење финансијске помоћи ЕУ Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) и поднела га Народној скупштини с предлогом да се донесе по хитном поступку. Оквирни споразум представља кровни правни инструмент на основу којег бесповратна помоћ треба да буде реализована у Републици Србији. Закон о потврђивању Оквирног споразума¹⁶¹ Народна скупштина је донела 29. децембра 2014. године.¹⁶²

Након консултација са свим релевантним институцијама договорено је да се будући правни основ за управљање ИПА фондовима у периоду 2014-2020 уреди подзаконским актима, с обзиром на то да ће Закон о потврђивању Оквирног споразума представљати довољан законски основ за уређивање ове области, чије ће поједине аспекте ближе уредити подзаконски акти.¹⁶³

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.2.3.3.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Мера 3.2.3.3.3. Успоставити организациону јединицу за сузбијање неправилности и превара у оквиру Министарства унутрашњих послова (*AFCOS*) као механизма сарадње надлежних институција са Европском канцеларијом за спречавање превара (*OLAF*)

Првом активношћу је предвиђено да МУП до 6. маја 2014. године измени Правилник о систематизацији радних места.

Индикатор: Измењен Правилник о систематизацији тако да је успостављена нова организациона јединица *AFCOS*

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Напомена: Одговорни субјект је у договору новог и одговорног субјекта предвиђеног Акционим планом промењен.

Другом активношћу је предвиђено да МУП до 6. јула 2014. године обезбеди адекватан простор за рад *AFCOS* канцеларије.

Индикатор: *AFCOS* има адекватне просторије за рад

¹⁵⁹ „Службени гласник РС“, 140/14.

¹⁶⁰ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

¹⁶¹ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 19/14.

¹⁶² Влада Републике Србије, допуна Извештаја о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

¹⁶³ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Напомена: Одговорни субјект је у договору новог и одговорног субјекта предвиђеног Акционим планом промењен.

Трећом активношћу је предвиђено да МУП до 6. јула 2014. године запосли кадар у складу са измењеном систематизацијом.

Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара измењеној систематизацији

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

Напомена: Одговорни субјект је у договору новог и одговорног субјекта предвиђеног Акционим планом промењен.

* Четврта и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

МУП је 19. септембра 2013. године обавестио МФ о немогућности институционализације Групе за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (*AFCOS*) у оквиру МУП, па је одлучено да се *AFCOS* институционализује у оквиру МФ, како би се отклониле препреке за формално започињање активности на преговорима. Влада је 21. октобра 2013. године дала сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МФ, којим се *AFCOS* формално институционализује као Група за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ. У јулу 2014. године два од три систематизована радна места су попуњена, након чега је, у сарадњи са Европском канцеларијом за борбу против превара (*OLAF*), направљен нацрт Акционог плана за јачање координације у области борбе против превара којим су, поред осталих активности, обухваћене и обуке запослених у *AFCOS*. Прва од планираних активности, радионица на тему „Управљање неправилностима у коришћењу фондова ЕУ“, реализована је у сарадњи са представницима *OLAF* кроз *TAIEX* програм, у Београду у октобру 2014. године за 35 представника релевантних институција државне управе који учествују у спровођењу програма који се финансирају из фондова ЕУ.¹⁶⁴ Према оцени стања из Извештаја ЕК о напретку Србије за 2014. годину, *AFCOS* тек треба да постане потпуно оперативан, недостаје свеобухватна законска основа којом се утврђују његове дужности, одговорности и аранжмани за сарадњу са ЕК, док *AFCOS* мрежа тек треба да буде успостављена.¹⁶⁵

3.3. ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

У оквиру треће области Стратегије - Приватизација и јавно-приватно партнерство - формулисано је три циља: 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 (**циљ 3.3.1.**), успостављен систем ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја (**циљ 3.3.2.**) и уклоњени ризици од корупције у области јавно-приватних партнерстава и концесија и његова доследна примена (**циљ 3.3.3.**).

¹⁶⁴ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

¹⁶⁵ Алтернативни извештај ТС, стр. 59.

За испуњење ова три циља предвиђено је 15 мера и 29 активности, од којих је поступање испитано за 15 активности.

Према оцени Агенције, од 15 испитаних активности:

1. Пет активности је испуњено у складу с индикатором, од којих:
 - Једна активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
 - Једна активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.
 - Три активности су испуњене у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.
2. Три активности нису испуњене у складу с индикатором, од којих једна активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.
3. За седам активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.

Испуњена је једна мера.

Проблеми на које Стратегија указује, а што произлази и из Извештаја Савета за борбу против корупције из септембра 2012. године, односе се на то да су услед непрецизности низа приватизационих прописа и нетранспарентношћу омогућене бројне незаконитости; да је у пракси запажено да пре приватизације нису сачињавани финансијски извештаји, у складу са Законом о рачуноводству и ревизији и Међународним рачуноводственим стандардима; да се потцењивала имовина или се изузимала импозантна имовина 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; да већина поступака реструктурирања предузећа са државним и друштвеним капиталом, управљања укупним акцијским капиталом преосталим у процесу својинске трансформације, поступака стечаја код привредних друштава која послују са друштвеним капиталом или која су била продата, па је уговор с купцима раскинут, надзора над пословањем предузећа код којих је уговор о продаји раскинут путем постављења привремених заступника капитала није прецизно регулисана законом или је регулисана на штету државе, па 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, који се тиче плана реорганизације, недовољно прецизан; да у поступку спровођења стечаја, такође, постоје бројни недостаци у погледу непрецизности прописа и њиховог спровођења. Стратегија констатује да се ефекти Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама још не могу у целости сагледати, па је неопходно спровести анализу ризика на корупцију у овом закону и његове усклађености са осталим релевантним законима.

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

Акционим планом је за испуњење овог циља формулисано шест мера.

Мера 3.3.1.1. Спровести анализу одредаба прописа којима се регулишу поступци приватизације, реорганизације и стечаја, са аспекта ризика на корупцију

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија и привреде до 6. марта 2014. године спроведе анализу прописа на основу методологије Агенције.

Уз активност је наведена напомена да приликом анализе треба консултовати Републичко јавно тужилаштво, Врховни касациони суд, Агенцију за приватизацију, Агенцију, Савет, МУП, министарство надлежно за послове правосуђа и ОЦД које се баве овим темама.

Индикатор: Извештај о анализи прописа

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

МФ у извештајима није доставило податке о овој активности, док је Министарство привреде у извештају навело да је спроведена јавна расправа о Нацрту закона о приватизацији и Нацрту закона о изменама и допунама Закона о стечају, као и да је прибављено мишљење надлежних органа, те да су након тога нацрти ових закона прослеђен Влади.¹⁶⁶

Након формирања Владе, крајем априла 2014. године, Министарство привреде приступило је изради Предлога закона о приватизацији, као и Предлога закона о изменама и допунама Закона о стечају, који су утврђени на седници Владе одржаној 27. јула 2014. године, поднети Народној скупштини која је ове законе донела 2. августа 2014. године, по хитном поступку.

Агенција нема сазнања о томе да ли је припреми нацрта ових закона претходила анализа ризика на корупцију. Део примедба које је Агенција изнела у својим мишљењима на нацрте ових закона је усвојен, али нова законска решења садрже извесне недостатке на које је Агенција указала, а чије би отклањање допринело смањењу ризика корупције у овим областима. Поред тога што новим законским решењима нису обухваћене све измене које су наведене у Стратегији и Акционом плану, Законом о приватизацији нису довољно јасно и прецизно утврђени критеријуми који ће се користити приликом одређивања модела и метода приватизације у сваком конкретном случају, нити је јасно уређено у којим случајевима, односно под којим условима, ће Влада, надлежни орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, донети одлуку о приватизацији субјеката који послују јавним капиталом. Такође, предвиђено је да Влада може да донесе одлуку о мерама за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације, када субјекат приватизације испуњава најмање један од критеријума који су постављени уопштено и који се могу тумачити на различите начине. На крају, Законом о изменама и допунама Закона о стечају нису обухваћене одредбе којима се одређује која се лица сматрају повезаним лицима, нити су одређени обавезни елементи процене вредности стечајног дужника, коју је стечајни управник дужан да изврши пре него што изложи продаји дужника као правно лице.

У оквиру израде алтернативног извештаја, Београдски центар за људска права (БЦЉП) је МФ и Министарству привреде упутио захтев за достављање документа који садржи анализу одредаба Нацрта закона о приватизацији са аспекта ризика на корупцију на основу методологије Агенције, на који није добио одговор.¹⁶⁷

166 Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2014. године.

167 Алтернативни извештај БЦЉП, стр. 23.

Као и у прошлогодишњем извештају, на овом месту је важно нагласити да одговорни субјекат 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 субјекат је пре него што је израдио нацрте требало да приликом анализе консултује субјекте наведене у напомени из Акционог плана, уместо што је нацрте доставио Влади, чиме је заправо започео реализацију следеће две мере. С обзиром на то да и ове мере предвиђају да је измене и допуне неопходно израдити у складу са анализом, одговорни субјекат није могао да их реализује у складу са Акционим планом без израде анализе. Агенција је и у прошлогодишњем извештају препоручила да Народна скупштина обезбеди да се у предлоге ових закона унесу примедбе из мишљења Агенције које су резултат анализе ризика на корупцију, да се у вези са садржином предлога консултују субјекти наведени у напомени уз активност предвиђену за реализацију мере 3.3.1.1, као и да се у ове предлоге закона унесу инструкције из напомене уз меру 3.3.1.2. и меру 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. Агенција не располаже подацима о томе да ли су предузете било какве мере по овој препоруци.

Мера 3.3.1.2. Изменити Закон о приватизацији (евентуално и друге законе ако је неопходно) у складу са анализом тако да се отклоне недостаци који омогућавају корупцију у поступцима приватизације, реорганизације и стечаја

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. децембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона, који је у складу са анализом.

Уз активност је наведена напомена да треба прецизирати предмет приватизације и издвајања стратешких ресурса (нпр. електро, водоводна, телекомуникациона мрежа итд.), начин оглашавања поступака приватизације и повећати јавност поступка приватизације; прецизно дефинисати начине одлучивања о методу приватизације и контроле над уговорима о приватизацији; прописати обавезу испитивања економске суштине реструктурирања, садржаја приватизационог уговора и финансијског извештаја и критеријуме за избор руководиоца у Агенцији за приватизацију; питање власништва над земљиштем мора бити претходно питање за поступак приватизације; уредити случајеве у којима држава директно или преко јавних предузећа преузима на себе обавезе када купац приватизованог поредузећа не испуни обавезе, итд.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована у року, али не и на начин предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. фебруара 2015. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована у року, али не и на начин предвиђеним Акционим планом.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. марта 2015. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована у року, али не и на начин предвиђеним Акционим планом.

Агенција констатује да је реализацијом свих активности у оквиру мере и сама мера испуњена (у року, али не и на начин предвиђеним Акционим планом).

Иако су све активности испуњене у року, ниједна није испуњена на начин предвиђен Акционим планом, с обзиром на то да није израђена анализа прописа у области приватизације и стечаја са аспекта ризика на корупцију. Такође, Акционим планом је као одговорни субјект за прву активност из ове мере погрешно одређено министарство надлежно за послове финансија, иако израда нацрта ових закона спада у ресор Министарства привреде. Према Закону о министарствима из 2014. године, Министарство финансија обавља послове државне управе који се односе на приватизацију и санацију банака и других финансијских организација, док Министарство привреде обавља послове државне управе који се односе на приватизацију и стечај. Према Закону о министарствима из 2012. године, ресори финансија и привреде били су спојени у једном министарству, које је обављало послове државне управе који се односе на приватизацију и санацију банака и других финансијских организација, приватизацију и стечај.

Предлог закона о приватизацији утврђен је на седници Владе одржаној 27. јула 2014. године и поднет Народној скупштини која је Закон о приватизацији¹⁶⁸ донела 2. августа 2014. године, по хитном поступку. Агенција напомиње да усвојеним законским решењима нису обухваћене све потребне измене и допуне.

У Извештају ЕК о напретку Србије за 2014. годину наглашава се да су усвојена законска решења важна, али да су „ови закони донети по хитном поступку, уз ограничене могућности за скупштинску расправу.“ Поред осталог, указује се на потребу израда свеобухватних анализа ризика у областима осетљивим на корупцију, међу којима је и приватизација.¹⁶⁹

Мера 3.3.1.3. Изменити Закон о стечају и Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, тако да се, у складу са анализом, отклоне недостаци који омогућавају корупцију

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. децембра 2014. године изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона, који су у складу са анализом.

Уз активност је наведена напомена да треба прецизирати начин формирања редова поверилаца, вештачења вредности имовине (са и без терета); да стечајни управник мора имати законску обавезу 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; да треба брисати изузетак да стечајни судија може изабрати стечајног управника и прецизирати већа овлашћења скупштини поверилаца за смену стечајног управника и прецизирати овлашћења и поступке у којима учествује Агенција за приватизацију.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Министарство привреде у извештају не помиње анализу већ само констатује да је Закон о изменама и допунама Закона о стечају усвојен почетком августа 2014. године. Агенција је почетком јула израдила Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о стечају.¹⁷⁰

¹⁶⁸ „Службени гласник РС“, бр. 83/1.

¹⁶⁹ Алтернативни извештај БЦЉП, стр. 19.

¹⁷⁰ Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о стечају*, јул 2015. године, доступно на: <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>

Закон о изменама и допунама Закона о стечају није обухватио све елементе садржане у напомени уз прву активност, а које се односе на одредбе којима се одређује која се лица сматрају повезаним лицима, као и на обавезу процене вредности стечајног дужника, коју је стечајни управник дужан да изврши пре него што изложи продаји дужника као правно лице.¹⁷¹

Као и код мере 3.3.1.2, Акционим планом је као одговорни субјекат за прву активност из ове мере погрешно одређено министарство надлежно за послове финансија.

Министарство привреде у извештају наводи да је потребно донети и Правилник о легитимацији стечајног управника и Правилник о лакшим и тежим повредама дужности стечајног управника, као и да је неопходно усклађивање следећих прописа: Правилника о утврђивању националних стандарда за управљање стечајном масом, Правилника о условима и начину избора стечајних управника методом случајног одабира, Правилника о начину и спровођењу реорганизације унапред припремљеним планом реорганизације и садржини тог плана и Правилника о начину обављања стручног надзора над радом лиценцираних стечајних управника.¹⁷² Реализација ових активности је у току.

Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника није донет нити Агенција располаже информацијама о томе да ли су у циљу реализације ове активности предузете неке мере.

Активности предвиђене за испуњења **мера 3.3.1.4, 3.3.1.5 и 3.3.1.6.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Циљ 3.3.2. Успостављање система ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја

Акционим планом су за испуњење овог циља формулисане три мере.

Мера 3.3.2.1. Успоставити систем 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

Првом активношћу је предвиђено да Агенција за приватизацију до 6. децембра 2013. године иницира потписивање меморандума о сарадњи са МУП, Републичким јавним тужилаштвом, Врховним касационим судом, Агенцијом и Саветом за борбу против корупције.

Индикатор: Потписан меморандум о сарадњи

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да Агенција за приватизацију организује састанке полугодишње у односу на потписивање меморандума.

Уз активност је наведена напомена да на састанцима учествују МУП, Републичко јавно тужилаштво, Врховни касациони суд, Агенција и Савет за борбу против корупције.

Индикатор: Записници са састанака

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

171 Агенција за борбу против корупције, *Преглед спровођења Стратегије у првој половини 2014. године*, стр. 4-5, доступно на: <http://www.acas.rs/praksa-agencije/pracenje-strategije/>.

172 Министарство привреде, *Извештај о спровођењу Стратегије*, фебруар 2014. године.

Трећом активношћу је предвиђено да Агенција за приватизацију до 6. септембра 2014. године дефинише приручник примера добре праксе и начина поступања у овој области, као механизма за превентивно деловање. Уз активност је наведена напомена да је обавезна сарадња са МУП, Републичким јавним тужилаштвом, Врховним касационим судом, Агенцијом и Саветом за борбу против корупције.

Индикатор: Објављен и доступан приручник на веб-презентацији Агенције за приватизацију

Активност није реализована у складу с индикатором.

Меморандум о сарадњи је потписан је 3. новембра 2014. године, а до кашњења у реализацији ове активности дошло је због персоналних промена у Агенцији за приватизацију и МУП, односно због промена лица овлашћених да га потпишу.

Меморандум предвиђа основне правце сарадње, начин реализације међусобне координације, као и формулисање закључака, односно задатака за све потписнике, чије се испуњење разматра на наредном полугодишњем састанку. У Алтернативном извештају БЦЉП констатује се да је Меморандумом формулисан једноставан, али јасан и свеобухватан механизам координације.¹⁷³

Први полугодишњи састанак, коме су присуствовали сви потписници Меморандума, одржан је крајем децембра 2014. године. Теме састанка биле су анализе примене позитивних прописа у области приватизације и стечаја, као и указивање на потенцијалне ризике од корупције у овим прописима. Договорено је да Агенција за приватизацију изради предлог закључка са састанка, са даљим задацима учесника, на које ће они накнадно дати своје примедбе и сугестије.¹⁷⁴

У вези са трећом активношћу, Агенција за приватизацију у извештају наводи да није била у прилици да ближе дефинише приручник примера добре праксе и начина поступања у овој области, без ступања на снагу новог нормативног оквира који регулише материју приватизације и стечаја. Наиме, Закон о приватизацији, Закон о изменама и допунама Закона о стечају, као и Закон и изменама и допунама Закона о праву на бесплатне акције и новчану надокнаду донети су почетком августа 2014. године, док су неки од подзаконских аката који уређују ову област ступили на снагу почетком јануара 2015. године.

Мера 3.3.2.2. Креирање и спровођење програма узајамног стручног усавршавања органа који учествују у поступку приватизације и органа задужених за превенцију и кривично гоњење случајева корупције

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија 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.

Индикатор: Достављен план и програм стручног усавршавања

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план и програм стручног усавршавања.

Индикатор: Општа напомена бр. 7 (в. фуснота 32)

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

¹⁷³ Алтернативни извештај БЦЉП, стр. 29.

¹⁷⁴ Агенција за приватизацију, Записник са првог редовног полугодишњег састанка, јануар 2015. године.

Правосудна академија у извештају наводи да је израда плана и програма стручног усавршавања у току. Другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 рок за реализацију ове активности је знатно померен, на други квартал 2016. године.

У Алтернативном извештају БЦЈП се наводи да Правосудна академија није израдила план и програм обуке онако како је предвиђено овом мером, јер већ има своје редовне програме обуке, да обучава полазнике у складу са својим мандатом и да на обуке позива и припаднике других органа за спровођење закона (нпр. припаднике полиције), али да нема надлежност за обуку службеника или стручњака који се баве приватизацијом. Планови и програми обука осмишљавају се и израђују на основу евалуација које су спровођене на свим антикорупцијским семинарима од 2006. године до данас.¹⁷⁵

Мера 3.3.2.3. Спровести анализу овлашћења министарства надлежног за послове финансија да контролише сврсисходност рада Агенције за приватизацију

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године изради анализу овлашћења и проблема у спровођењу надзора сврсисходности рада Агенције за приватизацију.

Индикатор: Израђена анализа

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године предложи измене и допуне прописа или предузимање других мера које произлазе из анализе овлашћења и проблема у спровођењу надзора сврсисходности рада Агенције за приватизацију.

Индикатор: Предузете мере које произлазе из анализе

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Као и код мера 3.3.1.2. и 3.3.1.3, Акционим планом је као одговорни субјекат за прву активност из ове мере погрешно одређено министарство надлежно за послове финансија, иако питања приватизације спадају у ресор Министарства привреде. Ипак, ни једно ни друго министарство се у извештајима нису осврнули на реализацију ове мере.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да иницира измене Акционог плана у овом делу тако да се као одговорни субјект наведе министарство надлежно за послове привреде, у чији ресор спадају питања приватизације или да на други начин обезбеди да ресорно министарство реализује ове активности и о томе обавештава Агенцију кроз извештаје о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

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

Мада приватизација представља једну од области са веома високим ризиком за настанак корупције, стручна јавност све чешће указује на то да је ризик за настанак корупције много већи у јавно-приватном партнерству (ЈПП) него код јавних набавки или приватизација, а да главни разлог лежи у недовољно јасној подели ризика и добити између јавног и приватног партнера у таквом аранжману. ТС, између осталих, посебно ризичним сматра оне врсте јавно-приватних партнерстава које су изузете из примене закона,

¹⁷⁵ Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 32.

а то су пре свега велики пројекти који се реализују међудржавним споразумима.¹⁷⁶
Акционим планом је за постизање овог циља формулисано шест мера.

Мера 3.3.3.1. Спровести анализу ризика на корупцију Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и степена усклађености са осталим законима

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изради анализу ризика на корупцију и степена усаглашености са осталим законима.

Уз активност је наведена напомена да треба формулисати прецизне, јасне и објективне критеријуме за утврђивање „избалансираног односа” у подели ризика између партнера, прецизирају надлежности Комисије за јавно-приватно партнерство, како би се спречио потенцијални сукоб интереса у пракси, имајући у виду одредбу Закона да Комисија даје мишљење у поступку одобравања ЈПП у чијој припреми је и сама учествовала.

Индикатор: Израђена анализа ризика на корупцију; Израђена анализа усклађености са осталим законима

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

МФ се у извештају не осврће на реализацију ове мере.

БЦЈП се, у оквиру израде алтернативног извештаја, обратио надлежним институцијама са захтевом за достављање информација о спровођењу ове активности, али није успео да добије тражена документа.¹⁷⁷

Према важећим прописима, различита министарства надлежна су за вршење надзора и припрему и праћење прописа у овој области. Наиме, Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама¹⁷⁸ и Уредбом о надзору над реализацијом јавних уговора о јавно-приватном партнерству¹⁷⁹ прописано је да надзор над реализацијом јавних уговора врши министарство надлежно за послове финансија, односно орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе надлежан за послове финансија. С друге стране, према одредбама закона о министарствима из 2012. и 2014. године, Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, а сада Министарство трговине, туризма и телекомуникација, обавља послове државне управе који се односе на прописе у области страних улагања, концесија и ЈПП. На овај проблем Агенција је указала у Извештају о правном оквиру и ризицима корупције у области ЈПП и концесија и предложила да једно министарство - Министарство финансија, поред вршења надзора, буде надлежно и за прописе у области страних улагања, концесија и ЈПП.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да иницира измене Акционог плана у овом делу како би се одредио одговарајући одговорни субјект за реализацију активности.

Агенција је у јулу 2014. године припремила Извештај о правном оквиру и ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства и концесија са препорукама упућеним МФ, Влади, Народној скупштини и Комисији за ЈПП. У циљу указивања на ризике корупције и пружања препорука за њихово отклањање и развој ове области, Агенција је у овом извештају указала на то да је, између осталог, потребно усагласити одредбе Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и других прописа од значаја за ову област, формулисати прецизне, јасне и објективне критеријуме за утврђивање избалансираног односа у подели ризика између јавног и приватног партнера, прецизирати и допунити

¹⁷⁶ *Ibid*, стр. 19.

¹⁷⁷ *Ibid*, стр. 34.

¹⁷⁸ „Службени гласник РС”, бр. 88/11.

¹⁷⁹ „Службени гласник РС”, бр. 47/13.

одредбе о надзору над спровођењем јавно-приватног партнерства и концесија, размотрити састав и положај Комисије за ЈПП и појаснити њене надлежности. Поред тога, посебно је истакнуто да јавности и даље нису доступни подаци о јавно-приватном партнерству и концесијама, односно да није успостављен Регистар јавних уговора, који би требало да буде јединствена електронска база података на Порталу јавних набавки.¹⁸⁰

Активности предвиђене за испуњење **мера 3.3.3.2, 3.3.3.3, и 3.3.3.4.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Мера 3.3.3.5. Спровести кампање за информисање јавности о јавно-приватном партнерству

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2014. године направи план и програм кампање.

Индикатор: Направљен план и програм кампање.

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија трајно спроводи кампању према плану и програму.

Уз активност је наведена напомена да се у спровођење плана обуке укључе заинтересоване организације цивилног друштва.

Индикатор: Извештај о спроведеној кампањи

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

МФ се у извештају не осврће на реализацију ове мере.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да иницира измене Акционог плана у овом делу како би се одредио одговарајући одговорни субјект за реализацију активности.

Мера 3.3.3.6. Успоставити механизме за контролу и транспарентност рада Комисије за јавно-приватно партнерство

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија трајно објављује на веб-презентацији и редовно ажурира податке о сврсисходности јавно-приватног партнерства и концесијама.

Индикатор: Подаци о сврсисходности јавно-приватног партнерства и концесијама доступни су на веб-презентацији и редовно се ажурирају.

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

МФ се у извештају не осврће на реализацију ове мере.

3.4. ПРАВОСУЂЕ

У оквиру четврте области Стратегије - Правосуђе - формулисано је девет циљева: пуна независност, односно самосталност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима (**циљ 3.4.1.**), процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција, 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.**),

¹⁸⁰ Агенција за борбу против корупције, *Извештај о ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства и концесија*, јул 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/izvestaj-o-pravnom-okviru-rizicima-korupcije-u-oblasti-jpp-koncesija/>

унапређено материјално кривично законодавство усклађено са међународним стандардима (**циљ 3.4.4.**), 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 (**циљ 3.4.5.**), успостављена јединствена евиденција (електронски уписник) за кривична дела са коруптивним елементом, у складу са законом који уређује заштиту података о личности (**циљ 3.4.6.**), ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама (**циљ 3.4.7.**), обезбеђени адекватни ресурси јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције (јачање капацитета) (**циљ 3.4.8.**) и доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује питање финансијске истраге (**циљ 3.4.9.**).

За испуњење ових девет циљева формулисано је 35 мера и 134 активности, од којих је поступање испитано за 99 активности.

Према оцени Агенције, од 99 испитаних активности:

1. 30 активности је испуњено у складу с индикатором, од којих је:
 - 13 активности је испуњено на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
 - Четири активности су испуњене на начин и у року предвиђеним Акционим планом за извештајни период.
 - Пет активности је испуњене на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом
 - Две активности су испуњене у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом за извештајни период.
 - За шест активности Агенција не располаже подацима о томе да ли су испуњене у складу са Акционим планом.
2. 49 активности није испуњено у складу с индикатором, од којих пет активности није испуњено у складу с индикатором за извештајни период, док 13 активности није испуњено у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.
3. За 19 активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.
4. Реализација једне активности је у току.

Испуњене су 4 мере.

У извештају ЕК о напретку Србије за 2014. годину наводи се да је завршено враћање на дужност претходно разрешених судија и тужилаца, као и да је нова мрежа судова опште надлежности почела да функционише у јануару 2014. године. Комисија за спровођење Стратегије реформе правосуђа, формирана у септембру 2013. године ради праћења и мерења напретка у спровођењу ове стратегије, још увек није од помоћи за обезбеђивање правовременог и адекватног спровођења реформе правосуђа, док је у реализацији Акционог плана за њено спровођење долазило до разних кашњења. Рад на изменама Устава које ће побољшати положај правосуђа, као и на изменама закона у циљу решавања питања квалитета и конзистентности судске праксе и судијског образовања још увек је у раној фази. Након неколико номинација, значајан број председника судова је именован, али без јасних критеријума. Позитиван корак представљају измене закона из јуна 2014. године које предвиђају да ће Високи савет судства (ВСС) и Државно веће тужилаца (ДВТ) уместо три предложити Народној скупштини само једног кандидата за свако место судије и тужиоца. Ипак, уставни и законодавни оквир и даље остављају простор за непримерени политички утицај који нарушава независност правосуђа, нарочито у погледу каријера судија и тужилаца. Потребне су измене Устава у погледу

састава и начина избора чланова ВСС и ДВТ, како би се ојачала независност, репрезентативност, а самим тим и легитимитет ових тела. ВСС није на прави начин бранио независност неких судија из виших и апелационих судова које су биле суочене с директним покушајима политичког утицаја на њихове свакодневне активности. Озбиљну забринутост изазива и пракса јавног коментарисања суђења и најављивање хапшења и притвора у медијима пре доношења судских одлука.

Систем насумичне поделе предмета још увек није аутоматизован у свим судовима што отвара простор за његово заобилажење. Још увек је потребно спровести свеобухватан систем редовног индивидуалног и периодичног оцењивања судија и тужилаца, делотворно примењивати етичке кодексе, дисциплинска правила и прописе о сукобу интереса и укидању имунитета за одређена места, како би се обезбедила пуна одговорност судија и тужилаца. Потребно је значајно унапредити капацитет обуке и стручност.

Врховни касациони суд (ВКС) је у децембру 2013. године усвојио Национални програм смањења заосталих предмета са циљем да се број предмета старијих од две године смањи за 80% на националном нивоу до краја 2018. године. Број заосталих судских предмета и даље изазива забринутост, са 2,8 милиона нерешених предмета на крају 2013. године. Нарочито забрињава број од 1,7 милиона предмета старијих од две године од чега су 1,2 милиона извршни предмети. Премештање списка предмета у складу с новом мрежом судова још увек није завршено. Управни суд се и даље суочава са све већим бројем нових предмета, а број заосталих предмета Уставног суда у 2013. години је и даље значајан. Закон о посредовању у решавању спорова донет је у мају 2014. године, али још увек није ступио на снагу.

Постојећи систем судске статистике није ефикасан и не дозвољава смислену анализу учинка правосудног система.

Постоји потреба за додатним унапређењем стручности судија у одређеним областима, нарочито у погледу опорезивања и финансијских питања, заштите потрошача, државних субвенција, конкуренције, азила и заштите људских права.

Увођење јавних бележника, чија је прва генерација именована у јулу 2014. године, представља позитиван корак, али постоји забринутост у погледу поступака избора и именовања, који треба унапредити, а потребно је и значајно повећати број јавних бележника, како би могли да одговоре на потребе. Број судских извршитеља је повећан, али и даље недовољан.

Озбиљне препреке ефикасности правосуђа и даље су разлике у оптерећености судија послом, непостојање одговарајућих просторија и опреме, а неопходна је и одговарајућа методологија за управљање предметима како би се измерило оптерећење послом и обезбедила равномернија расподела предмета међу судијама и тужиоцима као део реформе мреже судова. Забринутост изазива и недоследност у судској пракси, нарочито у апелационим судовима.

У области приступа правди, након општег увођења акузаторског система у кривични поступак од октобра 2013. године, и даље постоји забринутост у погледу процесних гаранција, нарочито у одсуству система бесплатне правне помоћи.¹⁸¹

181 *Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2014. годину*, Брисел, 8. октобар 2014. године, стр. 69-72, доступно на: www.seio.gov.rs.

Према оцени Алтернативног извештаја БЦБП и УТС, неусклађеност Акционог плана за спровођење Стратегије, Акционог плана за Поглавље 23 и Акционог плана за спровођење Стратегије реформе правосуђа сигурно ствара недоумице у институцијама надлежним за њихово спровођење. Такође, из реализације појединачних мера из Акционог плана видљиво је да је до испуњавања планираних активности дошло у оним областима и институцијама у којима постоји подршка донатора, односно у оним које су добиле међународну развојну помоћ, док су институције које ову помоћ нису имале оствариле знатно мање резултата. Тако је могуће приметити да је ВСС у одређеним активностима остварио значајније резултате од ДВТ, с обзиром на то да су различити програми, пројекти и донатори усмерени на подршку активности ВСС, док ДВТ готово да нема никакву међународну подршку.

Један од проблема који омета реализацију појединих активности из Акционог плана је и уставни положај правосуђа, односно појединих институција. У стручној јавности се најављују измене Устава у циљу повећања степена независности правосуђа, што је у складу с мишљењем Венецијанске комисије Савета Европе и препорукама експерата ЕУ из мишљења и коментара на прописе у области правосуђа. Свакако да најављене измене Устава утичу на остваривање појединих активности, као и правац размишљања законодавца.

Као проблем присутан приликом рада на Алтернативном извештају БЦБП и УТС истиче се недостатак транспарентности и доступности великог броја докумената који су представљали основу за одређене мере, као што су анализе потреба.¹⁸²

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

Стратегија констатује да постизање независности судске власти подразумева да је буџет правосуђа потпуно одвојен од буџета извршне власти, што тренутно није случај и да, иако је управљање правосудним буџетом у надлежности ВСС и ДВТ, ови органи још увек нису у потпуности преузели наведене надлежности због недостатка потребних техничких, административних и стручних капацитета.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.4.1.1. Успоставити капацитете Високог савета судства и Државног већа тужилаца за планирање и извршење независног буџета

Првом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ до 6. марта 2014. године израде анализу потреба. Уз активност је наведена напомена да у израду анализе у области обука треба укључити Правосудну академију, као и да је назначен рок подложен променама како би активности биле усклађене са активностима предвиђеним у Стратегији за реформу правосуђа.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Активност није испуњена у складу с индикатором ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

¹⁸² Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 12-13.

Другом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ до 6. децембра 2014. године измене акт о систематизацији тако да број запослених у Административној канцеларији ВСС и ДВТ одговара анализи потреба.

Индикатор: Број запослених у административној канцеларији ВСС и ДВТ

Активност није испуњена у складу с индикатором ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

* Друга, трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Закон о изменама и допунама Закона о уређењу судова¹⁸³ ступио је на снагу 27. новембра 2013. године. ВСС преузима надлежност министарства надлежног за послове правосуђа из члана 70, став 2, 4. и 5. 1. јуна 2016. године када је предвиђено да ВСС преузме вршење пуне буџетске надлежности. С обзиром на то да се ради о потребама које ће наступити тек након овог датума, ВСС сматра да рок за израду анализе потреба капацитета треба померити на последњи квартал 2015. године. Тренутно, ВСС располаже довољним капацитетима за вршење буџетске надлежности, како је то утврђено позитивним прописима. Делокруг буџетске надлежности ВСС односи се на предлагање буџета за рад судова за текуће расходе, осим расхода за судско особље и одржавање опреме и објеката, и расподелу ових средстава, вршење надзора над ненаменским коришћењем буџетских средстава и вршење надзора над финансијским и материјалним пословањем судова. Путем апликације за израду буџета БПМИС (нови информациони систем за планирање и управљање буџетом, који подржава све фазе припреме буџета и који је интегрални део информационог система за управљање јавним финансијама и омогућава интеграцију с постојећим системима за извршење буџета), судови у електронској форми достављају своје предлоге финансијских планова ВСС, а приликом израде буџета за судове, ВСС анализира добијене податке који се односе на људске ресурсе, предмете у раду, стање опреме, смештајне капацитете, итд. На тај начин ВСС има увид у реалне потребе судова и с тих позиција учествује у припреми буџета Републике Србије. ВСС је 19. децембра 2014. године донео Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Административној канцеларији ВСС. За сада број извршилаца у сектору за материјално-финансијско пословање у потпуности одговара потребама ВСС.¹⁸⁴

ВСС је, уз подршку *USAID* програма, обезбедио инструменте за аутоматизован поступак припреме буџета и управљања финансијама. БПМИС је омогућио ВСС да боље планира и преговара у вези с ресурсима који су му неопходни за рад, али и да праведније додељује средства. *USAID* програм је помогао и приликом израде пет оперативних процедура, које служе бољем планирању и извршавању буџета ВСС, а односе се на израду финансијских планова, финансијско пословање, буџетско рачуноводство и финансијско извештавање, попис финансијске имовине и обавеза и унутрашњу финансијску контролу и интерну ревизију.¹⁸⁵

ДВТ је, на основу израђене анализе потреба и сагласно кадровском плану за 2014. годину, израдио Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Административној канцеларији ДВТ, који је усвојен 29. маја 2014. године. Правилником је предвиђено јачање административних капацитета канцеларије, нова радна места

183 „Службени лист РС“, бр. 101/13.

184 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

185 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 14.

која се односе на статус носилаца јавнотужилачке функције, буџет јавних тужилаштава, рачуноводствено-финансијске послове и послове интерне ревизије у канцеларији. Правилником су систематизована 24 радна места, са укупно 21 државним службеником и 4 намештеника, од којих су 3 државна службеника на положају. ДВТ у извештају наводи да ће, имајући у виду потпуно пребацивање буџетске надлежности у 2016. години, бити израђена нова и допуњена анализа потреба капацитета ДВТ за планирање и извршење буџета.¹⁸⁶

У сарадњи са *USAID*, ДВТ ради на успостављању БПМИС.¹⁸⁷

Мера 3.4.1.2. Успостављање јасних критеријума за избор менаџера у судовима и тужилаштвима

Првом активношћу је предвиђено да ВСС до 6. марта 2014. године дефинише и усвоји критеријуме.

Индикатор: Одлука о усвајању критеријума; Правилник о систематизацији радних места

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да ДВТ до 6. марта 2014. године дефинише и усвоји критеријуме.

Индикатор: Одлука о усвајању критеријума; Правилник о систематизацији радних места

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Усвајање критеријума за избор менаџера, сада управитеља суда, није у надлежности ВСС, те за реализацију ове активности, према мишљењу ВСС, треба означити другог одговорног субјекта. Изменама и допунама Закона о уређењу судова, уместо менаџера суда уводи се управитељ суда, чије се надлежности и активности ближе одређују Судским пословником, који доноси министар надлежан за послове правосуђа, уз претходно прибављено мишљење председника ВКС.¹⁸⁸

Менаџер суда је ново радно место у правосуђу Србије, које је уведено Судским пословником из 2010. године, као највише несудијско радно место, са задужењима из области организације финансија и судске управе. Рад менаџера суда треба да ослободи председнике судова административног управљања судом и судијским особљем, административно-техничке организације рада у суду и финансија, као и да омогући професионализацију управљања судом. У сарадњи са ВСС, *USAID* је припремио велики број докумената у вези с описом посла и избором судских менаџера, као и план и програм обуке за будуће и већ изабране менаџере, који је достављен и Правосудној академији. Радна група за увођење радног места менаџера суда коју је *USAID* програм формирао још у јануару 2009. године и на основу чијих препорука је радно место управитеља суда и уведено у Судски пословник, дефинисала је задужења менаџера суда, припремила опис радног места, критеријуме за запошљавање, потребну обуку и препоручила број менаџера суда које би требало регрутовати, обучити и запослити, па је нејасно зашто ВСС није употребио ове документе, односно критеријуме за избор менаџера суда који су већ припремљени. ДВТ није имао сличну подршку неког пројекта, па у њиховом случају, овакви документи нису израђени.¹⁸⁹

186 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

187 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 15.

188 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

189 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 16.

ДВТ у извештају наводи да није у могућности да донесе одлуку о усвајању критеријума за менаџере, као и Правилник о систематизацији радних места, зато што менаџери нису прописани Законом о јавном тужилаштву.¹⁹⁰

Мера 3.4.1.3. Укључивање програма обуке и стручног усавршавања запослених у Административној канцеларији Високог савета судства и Државног вежа тужилаца у програм обуке Правосудне академије
Првом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ до 6. марта 2014. године израде анализу потреба за стручним усавршавањем запослених у административној канцеларији ДВТ и ВСС. Индикатор: Израђена анализа
Активност је испуњена у складу с индикатором и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.
Другом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. марта 2014. године направи план и програм обуке у складу са анализом потреба. Уз активност је наведена напомена да је потребно консултовати ВСС и ДВТ. Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план обуке запослених. Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука
Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.
Четвртом активношћу је предвиђено да Правосудна академија једном годишње спроводи евалуацију. Индикатор: Извештај о евалуацији програма обуке
Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

У сарадњи с Краљевином Норвешком и *IMG - International Management Group*, израђена је анализа потреба за стручним усавршавањем запослених у Административној канцеларији ВСС, након чега је председник ВСС, 23. децембра 2014. године, донео Упутство о организовању и реализовању програма стручног усавршавања запослених у Административној канцеларији ВСС и План стручног усавршавања запослених у Административној канцеларији ВСС за период од 2015. до 2018. године. Ови документи налазе се и на интернет презентацији ВСС, а Правосудна академија је обавештена о њиховом доношењу.¹⁹¹ Упутством су дефинисане смернице за планирање обуке (утврђивање потреба, избор методологије обуке), припрему обуке (дефинисање циљева и исхода обуке, развој програма и материјала, логистичка припрема), извођење обуке, као и за праћење и оцењивање успешности примене плана професионалног усавршавања. План стручног усавршавања је веома детаљан и добро припремљен документ, подељен у две временске целине, са краткорочним и средњорочним приоритетима. За сваку област унапређења наведени су циљеви, трајање обуке, број обука, број учесника, тема и исход обуке, подтеме, показатељи успеха и извори верификације, а једино је изостављена процена средстава потребних за њихово спровођење. С обзиром на обим планираних обука, као и ограничене капацитете Правосудне академије, остаје отворено питање

190 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

191 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

да ли је овај план могуће спровести, сем у оквиру неког новог пројекта. Стручњаци *IMG* су, у сарадњи с Административном канцеларијом ВСС, израдили и нацрт Приручника за обуку запослених у канцеларији. ДВТ ни у овој области није имао подршку сличног пројекта, као што је то случај са ВСС.¹⁹²

ДВТ је израдио анализу потреба за стручним усавршавањем запослених у Административној канцеларији, која је достављена Правосудној академији, ради израде програма обуке.¹⁹³ У анализи је утврђено да запослени у Административној канцеларији имају потребу за додатном обуком која укључује рад на рачунару, стручно усавршавање из енглеског језика, као и да постоји потреба обучавања у области вештине управљања, буџетског планирања и израде завршног рачуна.

Правосудна академија у извештају наводи да су израђени програми обуке за вештине управљања пројектима и буџетирање, а да програм обуке за ИТ није урађен јер ВСС и ДВТ још нису реализовале електронско вођење база података, па је ИТ обуку немогуће спровести.¹⁹⁴

Мера 3.4.1.4. Обезбедити транспарентност података о финансирању Високог савета судства и Државног већа тужилаца

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да ВСС и ДВТ једном годишње објављују годишњи финансијски извештај на својим веб-презентацијама.

Индикатор: Извештај објављен у складу са Законом о буџетском систему

Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Агенција констатује да је реализацијом једине активности у оквиру мере и сама мера испуњена за извештајни период.

ВСС је до сада израдио пет годишњих извештаја о свом раду, заједно с финансијским извештајем. Сви извештаји налазе се на интернет презентацији ВСС.¹⁹⁵ ДВТ свој финансијски извештај објављује квартално.¹⁹⁶

На основу Закона о буџетском систему и Правилника о састављању и извештавању буџетских корисника, ВСС и ДВТ су у обавези да квартално и годишње објављују финансијске извештаје. У информатору о раду ВСС дат је детаљан преглед реализације буџета ВСС, док је у Извештају ВСС за 2013. годину представљен преглед извршења буџета судова. Годишњи финансијски извештај ДВТ објављен је у Информатору о раду ДВТ у јануару 2014. године. На почетној страници интернет презентације ДВТ налази се посебна презентација с објављеним финансијским извештајима, тако да су ови подаци лако доступни.¹⁹⁷

192 Алтернативни извештај БЦБП, стр. 17-18.

193 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

194 Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

195 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

196 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

197 Алтернативни извештај БЦБП, стр. 18

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

Стратегија констатује да је учињен напредак оснивањем Правосудне академије, која ће представљати једини начин за избор будућих носилаца правосудних функција и имати кључну улогу у обезбеђивању примене професионалних стандарда и начела заслуге у правосуђу.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено девет мера.

Мера 3.4.2.1. Усагласити Закон о судијама и Закон о јавном тужилаштву са Законом о Правосудној академији у погледу критеријума за први избор на правосудну функцију
Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. маја 2014. године изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона. Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јула 2014. године поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини. Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји законе о изменама и допунама закона Индикатор: Усвојени закони о изменама и допунама закона
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Агенција констатује да је реализацијом свих активности у оквиру мере и сама мера испуњена.

Законом о изменама и допунама Закона о судијама и Законом о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву¹⁹⁸ ови закони усаглашени су са законом о Правосудној академији, односно усаглашени су критеријуми за први избор на правосудну функцију. Међутим, одлуком Уставног суда из фебруара 2014. године¹⁹⁹ утврђено је да одредбе члана 40. став 8, 9. и 11. Закона о Правосудној академији нису у сагласности са Уставом и да престају да важе даном објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику РС“. Одредбе за које је Уставни суд утврдио да нису у сагласности са Уставом прописују да су ВСС и ДВТ дужни да приликом предлагања кандидата за избор судије прекршајног и основног суда, односно заменика основног јавног тужиоца, предложе кандидата који је завршио почетну обуку на Правосудној академији. То значи да ако међу пријављеним кандидатима нема оних који су завршили почетну обуку, могу предложити лице које испуњава опште услове за избор. Уставни суд је утврдио да се овим одредбама повређује уставно начело једнакости свих пред Уставом и законом, као и Уставом утврђена

198 „Службени гласник РС“, бр. 101/13

199 „Службени гласник РС“, 32/14

функција ВСС и ДВТ да, као независни и самостални органи, предлажу кандидате за први избор за судију, односно заменика јавног тужиоца. Почетна обука на Правосудној академији, према мишљењу Уставног суда, може бити вреднована само као један од критеријума за оцену стручности и оспособљености кандидата за судије и заменике јавних тужилаца, а на основу мерила које су законом овлашћени да пропишу ВСС и ДВТ. Спорним законским одредбама се, према оцени Уставног суда, почетна обука на Правосудној академији претвара у услов за обављање функције, па се на тај начин из круга потенцијалних кандидата елиминишу сва лица која је нису завршила, без обзира на процену њихове стручности и оспособљености на основу осталих критеријума, за шта не постоји уставноправно утемељење.

Ова одлука, према закључку из Алтернативног извештаја БЦБП и УТС, говори о недостатку системских реформи у правосудју Србије. Наиме, успостављање Правосудне академије и почетне обуке је требало да буде праћено и решавањем статуса судијских и тужилачких помоћника, који у Србији не спадају у правосудне професије, већ су пролазна категорија за лица која чекају да буду изабрана за судије или јавне тужиоце и која имају статус државних службеника. Судијски и тужилачки помоћници су формирали удружење које је и поднело иницијативу за оцену уставности ових одредаба закона. Требало је такође и другачије уредити статус Правосудне академије како би имала довољно гаранција независности или избор кандидата за почетну обуку изместити у правосудне савете. Комисија за спровођење Националне стратегије за реформу правосудја формирала је радну групу која би требало да предложи решење за превазилажење овог проблема. Прелазно решење налази се у Акционом плану за Поглавље 23, који предвиђа да се у првом кварталу 2015. године Правилником о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова утврди да завршена почетна обука на Правосудној академији представља значајну предност приликом вредновања стручности и оспособљености за избор на судијске, односно тужилачке функције²⁰⁰

Мера 3.4.2.2. Измена Правилника о садржини и начину полагања пријемног испита на Правосудној академији, у циљу повећања транспарентности уписа

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. септембра 2014. године формира радну групу за израду нацрта Правилника.

Индикатор: Решење о формирању радне групе

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу предвиђено је да Правосудна академија до 6. јануара 2015. године изради и усвоји Правилник.

Индикатор: Усвојен Правилник

Реализација активности је у току.

Половином децембра 2013. године, Управни одбор Правосудне академије разматрао је питања измене Правилника и утврдио правце измена. Крајем децембра 2013. године формирана је радна група за измене Правилника. Израђен је упитник/анкета

200 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 19-20.

за полазнике 1-4 генерације полазника Правосудне академије.²⁰¹ У Алтернативном извештају БЦБП и УТС поставља се питање да ли је ова мера неопходна с обзиром на то да се листа кандидата објављује на интернет страници Правосудне академије, а да се сви делови пријемног испита спроводе према најбољим праксама које задовољавају одговарајуће критеријуме - писмени испит се полаже под шифром, усмени испит се снима, питања за писмени испит се извлаче на дан полагања. Алтернативни извештај БЦБП и УТС препоручује да се потреба за овом мером поново размотри и да се она усагласи с препорукама Радне групе за реформисање и развој Правосудне академије.²⁰²

Мера 3.4.2.3. Промовисање почетне и сталне обуке на Правосудној академији међу студентима правних факултета, судијским и тужилачким помоћницима и приправницима

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. марта 2014. године направи план и програм организовања информативних семинара и изради информативни материјал.

Индикатор: Израђен план и програм и информативни материјал

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план информативних семинара и дели информативни материјал.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

Правосудна академија у извештају наводи да су информативни материјали (брошуре, леци, као и ППТ) израђени, али да је потребно и даље радити на развоју промотивних материјала и ускладити их са евентуалним законским изменама. Почетак промовисања почетне и сталне обуке зависиће од последица одлуке Уставног суда и евентуалних измена Закона о Правосудној академији и подзаконских аката Правосудне академије. Промотивне активности су планиране од септембра 2014. године.²⁰³

Мера 3.4.2.4. Изменити Закон о Правосудној академији, Закон о Високом савету судства, Закон о Државном већу тужилаца, тако да се уведе обавезна стална обука за све носиоце правосудних функција

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосудја до 6. маја 2014. године изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јула 2014. године поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји законе о изменама и допунама закона.

Индикатор: Усвојени закони о изменама и допунама закона

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

201 Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

202 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 21.

203 Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године

Према извештају Министарства правде, реализација ове мере је привремено заустављена с обзиром на одлуку Уставног суда, а у току је израда студије потреба Правосудне академије на којој ради експертски тим. Први састанак је одржан 4. јула.²⁰⁴

Алтернативни извештај БЦБП и УТС поставља питање да ли је нужно увести сталну обуку уколико нису дефинисани критеријуми у ком обиму је обавезна обука потребна и да ли ће и на који начин бити последица за оне који обавезну обуку не похађају. Према анализи коју је током 2011. године израдио Европски парламент, мали број држава ЕУ предвиђа обавезну обуку, а она је најчешће уведена само за одређене области (на пример, у Белгији у области малолетничког права) или онда када долази до знатних измена у законодавству (Финска, Литванија) или када се мења његова функција (Бугарска, Немачка). У Француској обавезна обука од пет дана годишње постоји од 2008. године, у Италији од 2006. године, у Холандији је обавезна само за јавне тужиоце, док се судијама само препоручује. У упоредном праву је и отворено питање да ли се судијама може наметати обавезна обука и на који ће се начин судија сматрати одговорним уколико одбије да у њој учествује, што заправо представља питање односа независности правосуђа, с једне стране, и одговорности, односно стручности, с друге стране. У Основним начелима за независност судства УН предвиђено је да само правосуђе или независно удружење судија мора бити одговорно за унапређење стручног усавршавања. Препорука Р (94) 12 Комитета министара Савета Европе предвиђа да судије, поред осталих наведених обавеза, морају да „прођу сву потребну обуку ради правилног и ефикасног испуњења својих дужности.“²⁰⁵

Мера 3.4.2.5. Усвајање нормативног оквира којим се дефинишу јасни и објективно мерљиви критеријуми и поступци за избор и напредовање носилаца судијске функције (критеријуми који ће бити објективно мерљиви)

Првом активношћу је предвиђено да ВСС до 6. марта 2014. године изради и усвоји правилник о критеријумима и поступцима за избор и напредовање носилаца судијске функције.

Индикатор: Ступање на снагу правилника о објективним критеријумима и поступцима за избор и напредовање носилаца судијске функције и заменика јавних тужилаца

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да ДВТ до 6. марта 2014. године изради и усвоји правилник о објективним критеријумима и поступцима за избор и напредовање носилаца функције заменика јавних тужилаца.

Индикатор: Ступање на снагу правилника о објективним критеријумима и поступцима за избор и напредовање носилаца судијске функције и заменика јавних тужилаца

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ до 6. марта 2014. године објаве ове правилнике на својим веб-презентацијама.

Индикатор: Правилници ДВТ и ВСС објављени на њиховим веб презентацијама

Активност није испуњена у складу с индикатором.

ВСС је 15. априла 2014. године формирао радну групу за израду правилника који ће прописивати критеријуме и поступке за избор и напредовање носилаца судијске функције, односно за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и председника судова. Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима

204 Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

205 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 21-22.

за вредновање рада судија и председника судова донет је 22. јула 2014. године.²⁰⁶ На истој седници је одлучено да се у периоду од 1. септембра до 15. децембра спроведе пилот фаза примене Правилника, како би се пре његове званичне примене од 15. јануара 2015. године извршила анализа примене његових одредаба у пракси и евентуално побољшала одређена решења. Након спроведене пилот фазе, ВСС је одлучио да се примена Правилника одложи до 1. јула 2015. године, до када ће размотрити препоруке Консултативног већа европских судија, препоруке експерата *TAIEX* и ОЕБС, као и сугестије послате током пилот фазе. Овај правилник представља основ за избор у други суд и напредовање судија.²⁰⁷ Правилник је објављен на интернет презентацији ВСС. Друштво судија Србије је у писму председнику ВСС такође предложило одлагање примене Правилника, имајући у виду посебно Мишљење број 17 Консултативног већа европских судија о вредновању рада судија, квалитету правде и поштовању независности правосуђа, и чињеницу да је Консултативно веће у Мишљењу усредсређено на то како појединачно вредновање рада судија може побољшати квалитет правде без нарушавања судијске независности. С обзиром на то да је, поред рада на правилнику о избору судија и председника судова, у току рад и на Правилнику о критеријумима, мерилима, поступку и органима за оцењивање рада судијских помоћника, ВСС је сматрао да је целисходно да ова три кључна документа буду усаглашена и да почну истовремено да се примењују. С друге стране, други нацрт Акционог плана за Поглавље 23 за реализацију ове активности предвиђа рок у првом кварталу 2015. године.²⁰⁸

Након више година рада на критеријумима за вредновање рада јавних тужилаца и достављања радних верзија документа стручњацима ЕК, ДВТ је 29. маја 2014. године усвојио Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца²⁰⁹, а на истој седници је формирано радно тело за израду критеријума и мерила за оцену стручности, способности и достојности приликом избора носилаца на јавнотужилачке функције.²¹⁰ Усвојени правилник је био у пробној примени на репрезентативном броју јавних тужилаштава до 15. децембра 2014. године. Ова јавна тужилаштва су ДВТ доставила сугестије и примедбе који су прослеђени члановима радне групе ради даљег разматрања и евентуалних измена Правилника, чија примена почиње од 15. јануара 2015. године. Израда Правилника за вредновање сложености и тежине предмета у јавним тужилаштвима је у току, а нацрт Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности и оспособљености кандидата приликом предлагања избора на јавнотужилачку функцију је достављен на мишљење Директорату за проширење ЕУ, свим јавним тужилаштвима у Републици Србији и струковном удружењу. Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада објављен је на интернет презентацији ДВТ, као и Упутство за тумачење и примену правилника које детаљно објашњава тумачење одређених појмова и процедура како би се у пракси избегла различита тумачења и неједнако поступање.²¹¹

206 „Службени гласник РС“, бр. 81/14.

207 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

208 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 22-23.

209 „Службени гласник РС“, бр. 58/14.

210 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 24.

211 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Мера 3.4.2.6. Успостављање транспарентности у поступку избора кандидата носилаца судијске функције и функције заменика јавног тужиоца

Првом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ трајно објављују ранг листу кандидата који су конкурисали, у складу са законском заштитом података о личности.

Индикатор: Ранг листа кандидата објављена на веб-презентацији

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности у делу који се односи на ВСС.

Активност није испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на ДВТ.

Другом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ трајно објављују одлуке о избору кандидата уз образложење у складу са критеријумима.

Индикатор: Одлука о избору кандидата објављена је уз образложење

Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

ВСС у извештају наводи да ће приликом израде нове одлуке којом ће се прописати критеријуми и мерила за избор и напредовање судија у складу с мером 3.4.2.5. ово питање бити размотрено. У погледу друге активности, ВСС наводи да се од јула 2013. године одлуке о избору судија с образложењем објављују у „Службеном гласнику РС“.²¹²

ДВТ је у извештају детаљно описао поступак избора заменика јавних тужилаца у 2014. години, али није навео да је ранг листа кандидата објављена, а за одлуку о избору 19 кандидата за трајно обављање функције, као и одлуке Народне скупштине о избору 45 кандидата за први избор за заменике јавног тужиоца и четири апелациона јавна тужиоца, које су објављене у „Службеном гласнику РС“,²¹³ није прецизирао да ли су објављене с образложењима.²¹⁴

У Алтернативном извештају БЦБП и УТС се наводи да је ВСС објавио листу предложених кандидата за избор у судовима у децембру 2014. године, али да није објавио листу кандидата за судије, нити образложио одлуке о избору појединачних кандидата. Такође, иако се на интернет презентацији ДВТ налазе одлуке о избору заменика јавних тужилаца, о избору заменика јавних тужилаца који се предлажу Народној скупштини, као и о листи кандидата за јавне тужиоце која се доставља Влади, ове одлуке не садрже образложење за избор појединачних кандидата. На интернет презентацији ДВТ не налазе се ранг листе кандидата који су конкурисали за носиоце јавнотужилачке функције.²¹⁵

Мера 3.4.2.7. Усвајање нормативног оквира којим се дефинишу јасни критеријуми и поступци за одговорност носилаца судијске и јавнотужилачке функције

Првом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ трајно спроводе одредбе правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности тако да се успостави функционалан систем дисциплинског тужиоца и дисциплинске комисије.

Индикатор: Број процесуираних носилаца правосудних функција

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности за извештајни период ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

212 Прве образложене одлуке о избору судија објављене су у „Службеном гласнику РС“, бр. 67/13 и 69/13 - испр.

213 „Службени гласник РС“, бр. 50/14; „Службени гласник РС“, бр. 55/14; „Службени гласник РС“, бр. 128/14.

214 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

215 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 25.

Другом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ трајно израде анализу ефеката примене правилника. Индикатор: Документ анализе ризика припремљен
Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ 6 месеци од урађене анализе из друге активности измене правилнике како би се прецизно дефинисале теже повреде етичког кодекса као и друга унапређења идентификована анализом ефеката примене. Индикатор: Усвојене измене правилника
Активност није испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на ВСС.
Активност је испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на ДВТ. Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена на начин и у року предвиђеном Акционим планом.

ВСС је 23. јануара 2014. године именовано нове чланове дисциплинских органа - дисциплинског тужиоца, заменика дисциплинског тужиоца, председника, члана и заменика члана Дисциплинске комисије - с обзиром на то да је претходним члановима истекао мандат. На јавној седници 20. фебруара 2014. године, ВСС је усвојио извештај о раду Дисциплинског тужиоца за 2013. годину, а Дисциплински тужилац и Дисциплинска комисија су у септембру поднели извештај о раду за прву половину 2014. године. Ови извештаји објављени су на интернет презентацији ВСС. Стручна служба Административне канцеларије ВСС израдила је, у сарадњи са члановима дисциплинских органа, радну верзију Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности судија, усклађеног са изменама и допунама Закона о судијама. Изради Правилника је претходила анализа примене правилника како би се унапредила постојећа решења, а имајући у виду досадашњу праксу дисциплинских органа у примени Правилника. ВСС је образовао радну групу која ће размотрити радну верзију Правилника и Нацрт доставити ВСС на усвајање. ВСС у извештају наводи да је Законом о судијама прописано да кршење одредаба Етичког кодекса у већој мери представља дисциплински прекршај (чл. 90. ст. 1. ал. 18.), па је дефинисање тежих повреда Етичког кодекса предмет законске регулативе, а не правилника.²¹⁶

Други нацрт Акционог плана за Поглавље 23 предвиђа да ће се током другог и трећег квартала 2015. године спровести анализа нормативног оквира којим се уређују разлози за разрешење судија ради њиховог прецизирања, затим надлежности за вођење дисциплинског поступка и доношење одлуке ради преиспитивања двоструке надлежности Дисциплинске комисије, као и рок застарелости дисциплинског прекршаја. Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стога, оцењује да није целисходно мењати Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности док не буде припремљен текст закона којим ће бити промењен нормативни оквир, нарочито имајући на уму честе промене у правосудном систему и потребу да се он стабилизује, због чега треба избегавати честе промене правног оквира.²¹⁷

216 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

217 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 26.

ДВТ је 20. маја 2013. године усвојио Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, када су именовани и дисциплински органи. Измене и допуне Правилника усвојене су 29. маја 2014. године, које су у појединим деловима уподобљене сугестијама ОЕБС. У фебруару 2014. године, Дисциплински тужилац је ДВТ доставио извештај који садржи анализу рада и поступања по дисциплинским пријавама, податке о структури дисциплинских пријава, броју лица против којих је поднет предлог за вођење овог поступка, као и броју одлука Дисциплинске комисије донетих поводом ових предлога. У току је израда анализе ефеката Правилника за период од фебруара до децембра 2014. године.²¹⁸ Етички кодекс чланова ДВТ усвојен је 3. јуна 2014. године.

Мера 3.4.2.8. Извршити анализу о томе који подаци би требало да се сматрају тајним у личном листу и ускладити Закон о јавном тужилаштву и Закон о судијама са Законом о тајности података и Законом о Агенцији за борбу против корупције

Првом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ до 6. марта 2014. године спроведу анализу о томе који подаци би требало да буду тајни у личном листу и анализу усклађености са наведеним законима.

Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати уз учешће Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Министарства правде.

Индикатор: Израђена анализа

Активност није испуњена у складу с индикатором ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. маја 2014. године изради и достави Влади нацрт закона о изменама и допунама закона.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јула 2014. године поднесе предлог закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Четвртом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји законе о изменама и допунама закона.

Индикатор: Усвојени закони о изменама и допунама закона

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

ВСС је у сарадњи са *USAID* припремио електронску базу података о судијама, која садржи и податке који су чланом 73. Закона о уређењу судова прописани као садржина личног листа. Члан 72. став 3. овог закона прописује да су подаци које садржи лични лист службена тајна и могу да се обрађују и користе само у сврху примене овог закона и закона којим се уређује положај судија, у складу с прописима којима се уређује заштита података о личности. ВСС је 20. маја 2014. године утврдио образац личног листа за судије. Израђена је апликација за лични лист, а запослени у Административној канцеларији ВСС и запослени у судовима похађају обуку у вези с обрадом података везаних за лични лист.²¹⁹

218 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

219 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Према Алтернативном извештају БЦБП и УТС, ове активности се могу сматрати само аутоматизацијом процеса вођења личних листова за судије, али не и израдом анализе о подацима који би требало да се сматрају тајним у личном листу и усклађивањем садржаја личног листа с резултатима анализе.²²⁰

ДВТ израђује анализу о томе који би подаци требало да се сматрају тајним у личном листу, а у складу са Законом о јавном тужилаштву, Законом о тајности података и Законом о Агенцији за борбу против корупције. ДВТ је Поверенику доставио допис ради давања мишљења о томе који подаци из личног листа би се сматрали тајном, а сагласно Закону о тајности података, као и Закону о заштити података о личности. Повереник је 9. јула 2014. године одговорио да је надлежан да врши само надзор над применом Закона о заштити података о личности и није доставио мишљење о томе који подаци би требало да се сматрају тајним у личном листу.²²¹

Мера 3.4.2.9. Успостављање поступка редовног објављивања статистичких података и праксе поступања дисциплинских органа Високог савета судства и Државног већа тужилаца који се односе на број пријава, врсте повреда, врсте и број одлука, рок у којем је решено

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да ВСС и ДВТ трајно, сваких пола године објављују статистике на свом сајту.

Индикатор: Извештаји се објављују на веб-презентацији на сваких пола године

Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Агенција констатује да је реализацијом једине активности у оквиру мере и сама мера испуњена за извештајни период.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је мера испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Од формирања дисциплинских органа ВСС, извештај Дисциплинског тужиоца је саставни део годишњег извештаја о раду ВСС, а сви годишњи извештаји о раду ВСС се могу наћи на његовој интернет презентацији. У току је разматрање новог текста Правилника у који ће бити унета одредба о обавези Дисциплинске комисије да подноси извештај о раду до 31. марта текуће године, као и увек када то ВСС затражи, што је према важећем правилнику обавеза Дисциплинског тужиоца. Годишњи и шестомесечни извештаји о раду Дисциплинског тужиоца и Дисциплинске комисије налазе се на интернет презентацији ВСС.²²²

ДВТ квартално на својој интернет презентацији објављује статистичке податке из праксе поступања дисциплинских органа који се односе на број пријава, врсту повреде и број одлука.²²³

У Алтернативном извештају БЦБП и УТС се наводи да посебна презентација „Одлуке дисциплинских органа“ на почетној страници интернет презентације ДВТ садржи само информације о два дисциплинска предмета, односно податке о одлукама ДВТ по жалбама против решења Дисциплинске комисије из јануара и априла 2014. године,

220 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 27.

221 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

222 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

223 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

док су сумарни статистички подаци о раду дисциплинског органа у периоду мај-децембар 2013. године објављени у Информатору о раду ДВТ у јануару 2014. године. Ови подаци се односе на број предмета у којима је поднета дисциплинска пријава, број предмета у којима је она одбачена, број предмета у којима је у току поступак провере постојања елемената дисциплинског поступка и број предмета у којима је поднет предлог за вођење дисциплинског поступка.²²⁴

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

Стратегија констатује да се финансијска истрага углавном спроводи након што је кривична пријава већ поднета, чиме се повећава ризик да ће имовина бити изнета из земље, те да је, ради боље комуникације јавног тужилаштва и полиције, потребно законом омогућити упућивање на одређено време полицијских службеника у јавно тужилаштво.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено седам мера.

Мера 3.4.3.1. Креирати програм мултидисциплинарних обука за вођење проактивних истрага за полицију, Војнобезбедносну агенцију, тужилаштво и суд

Првом активношћу је предвиђено да ВКС и РЈТ до 6. септембра 2014. године изврше анализу досадашњих искустава у области законитости и прихватљивости доказа прикупљених у поступку истраге и примењивости посебних истражних радњи.

Индикатор: Документ анализе припремљен и усвојен

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности у делу који се односи на ВКС.

Активност је испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на РЈТ.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Трећом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. децембра 2014. године припреми приручник за примену специјалних истражних техника.

Индикатор: Објављен приручник

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Четвртом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план обуке и дели приручнике са упутствима.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

ВКС се у извештају не осврће на реализацију ове мере.

Анализа досадашњих искустава у области законитости и прихватљивости доказа прикупљених у поступку истраге израђена је на основу статистичких података о пријављеном криминалитету, захтеваним истрагама и оптужењу без спровођења истраге за период од 2011. до 2013. године према годишњим извештајима и прикупљеним подацима о броју донетих решења о издвајању записника о радњама из списка, када је Закоником о кривичном поступку прописано да одређени доказ не може да буде коришћен у кривичном поступку (за период од 2011. до 2013. године) и броју уложених, усвојених и одбијених приговора због неправилности током истраге у ТОК (за период од 2011. до 2014. године).

Анализа примењивости посебних истражних (доказних) радњи сачињена је на основу укупног броја примењених посебних доказних радњи у периоду од 2011. до 2014. године и броја лица пријављених за кривична дела за која се могу одредити посебне доказне радње. Анализа је израђена 27. јуна 2014. године²²⁵

Према извештају Правосудне академије, избор радне групе за израду приручника је у току, а Правосудна академија нема буџет за израду, штампање и дистрибуцију приручника²²⁶ Агенција напомиње да је Акционим планом за ову активност предвиђено 5.000.000 РСД потребних ресурса, али да нема податке о томе да ли је Правосудна академија предлогом буџета за 2014. годину ова средства и тражила.

Савет Европе је у оквиру пројекта „Одузимање имовинске користи стечене кривичним делом у Србији“, уз финансијску подршку ЕУ, 2013. године издао Приручник о примени специјалних истражних средстава, док ће у оквиру ИПА пројекта, који подржава примену новог Законика о кривичном поступку, у првој половини 2015. године бити организоване обуке о специјалним истражним мерама и припремљени материјали за учеснике обука²²⁷

Мера 3.4.3.2. Спроводити и развијати процес проактивних истрага

Првом активношћу је предвиђено да РЈТ и МУП до 6. септембра 2014. године оформе статистику о покренутих проактивних истрагама (примена специјалних техника и поступање на основу сопствене иницијативе полиције и тужилаштва).

Индикатор: Повећан број покренутих проактивних истрага у односу на претходну годину

Активност није испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на РЈТ.

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности у делу који се односи на МУП.

Другом активношћу је предвиђено да РЈТ и МУП трајно воде евиденцију о проактивном поступању код коруптивних кривичних дела.

Индикатор: Успостављена евиденција

Активност није испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на РЈТ.

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности у делу који се односи на МУП.

У циљу испуњења ове мере сва јавна тужилаштва обавезана су да оформе статистику о покренутих проактивних истрагама и обавесте РЈТ о предузетим мерама. О томе су обавештена дописом од 20. новембра 2013. године.²²⁸

МУП се у извештају не осврће на реализацију ове мере.

У Алтернативном извештају БЦБП и УТС се наводи да ове активности нису реализоване.²²⁹

Мера 3.4.3.3. Изменити Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела тако да се уведе обавеза МУП да уз кривичну пријаву тужилаштву доставља и извештај о финансијској истрази

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. децембра 2013. године изради и достави Влади нацрт закона о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављени Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

225 Републичко јавно тужилаштво, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

226 Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

227 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 29.

228 Републичко јавно тужилаштво, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

229 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 29.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. фебруара 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини. Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини
Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.
Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. марта 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона. Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона
Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Радна група за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела је оформљена, али Нацрт још увек није израђен. Другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 предвиђено је да се овај закон измени и допуни у складу са претходно урађеном анализом побољшања ефикасности, у четвртом кварталу 2015. године.²³⁰

Мера 3.4.3.4. Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење проактивних истрага
Првом активношћу је предвиђено да РЈТ и ДВТ до 6. марта 2014. године израде анализу потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и њиховом специјализацијом. Индикатор: Израђена анализа потреба
Активност је испуњена у складу с индикатором и у делу који се односи на РЈТ и у делу који се односи на ДВТ. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Другом активношћу је предвиђено да РЈТ и ДВТ до 6. децембра 2014. године повећају број заменика јавних тужилаца, у складу са анализом, који поступају у предметима коруптивних кривичних дела у ТОК и посебним одељењима виших тужилаштва. Индикатор: Број заменика јавног тужиоца у ТОК и вишим тужилаштвима одговара препорукама анализе потреба
Активност је испуњена у складу с индикатором и у делу који се односи на РЈТ и у делу који се односи на ДВТ. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. априла 2014. године направи план и програм специјализације заменика јавних тужилаца и судија на основу анализе потреба. Уз активност је наведена напомена да приликом израде плана и програма треба консултовати РЈТ, ДВТ и ВСС. Индикатор: Израђен план и програм специјализације на основу препорука анализе потреба
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Четвртом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план специјализације. Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности за извештајни период.

У циљу испуњења ове мере извршена је анализа потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и њиховом специјализацијом и увођење тима економских форензичара у саставу јавних тужилаштва у јануару 2014. године, на основу које је Републички јавни тужилац препоручио вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу која имају Посебно одељење за борбу против корупције да, сходно анализи, повећају број заменика који ће поступати у предметима коруптивних

230 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 29.

кривичних дела. У складу са наведеном препоруком, поменута јавна тужилаштва повећала су број заменика јавних тужилаца који поступају у овој области.²³¹ Анализом је утврђено да постоји потреба за повећањем укупног броја заменика јавних тужилаца ради примене Законика о кривичном поступку (у даљем тексту: ЗКП) и то за 58 заменика у вишим јавним тужилаштвима и 182 заменика у основним јавним тужилаштвима, с пратећим повећањем броја тужилачког особља, услед чега је повећан број заменика у вишим јавним тужилаштвима у којима су формирана одељења за борбу против корупције и то за шест у Вишем јавном тужилаштву у Београду и за по два у вишим јавним тужилаштвима у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. Према извештајима јавних тужилаштава која поступају у коруптивним кривичним делима, повећан је број заменика јавних тужилаца који поступају у овим предметима, а у складу с анализом.²³²

Према извештају Правосудне академије, ова обука је у току од 2013. године, а израђен је и приручник за примену ЗКП. Одржан је тренинг за тренере, одређени су предавачи и утврђен је план за 50 семинара с почетком у мају 2013. године.²³³

Мера 3.4.3.5. Континуирана обука судија и тужилаца из области финансијске истраге

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. марта 2014. године изради план и програм обуке и приручник за обуке.

Уз активност је наведена напомена да у израду плана и програма обуке и приручника за обуке треба да укључи ВСС и ДВТ.

Индикатор: Израђен план и програм обуке и приручник за обуке

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Другом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ једном годишње прописују обавезан број дана обука за судије и тужиоце.

Индикатор: Донесен акт којим су предвиђени обавезни дани обуке

Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

Трећом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план обуке и дели приручнике за обуку.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности за извештајни период.

Правосудна академија у редовним годишњим програмима има дводневне и петодневне радионице на тему финансијских истрага. Обуке су редовно реализоване током 2011, 2012. и 2013. године, а обуке за 2014. годину су планиране од септембра.²³⁴

Правосудна академија се у извештају не осврће на реализацију треће активности.

ВСС у извештају наводи да ће активност бити реализована након што Правосудна академија достави план и програм обуке и приручник за обуке.²³⁵

231 Републичко јавно тужилаштво, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

232 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

233 Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

234 *Ibid.*

235 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

ДВТ у извештају наводи да му Правосудна академија није доставила одговор на допис од 9. јула 2014. године, који се односи на капацитет и могућности у вези са организовањем обавезне обуке за носиоце јавнотужилачке функције.²³⁶

У вези са овом мером, могу се поставити иста питања која је Алтернативни извештај БЦБП и УТС отворио поводом мере 3.4.2.4.

Мера 3.4.3.6. Измена правног оквира којим би се омогућило упућивање припадника МУП у ТОК
Првом активношћу је предвиђено да РЈТ и МУП 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. Индикатор: Израђена анализа
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.
Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа и МУП до 6. децембра 2013. године израде и доставе Влади нацрт закона о изменама и допунама закона. Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади
Агенција не оцењује испуњеност ове активности, с обзиром на то да је анализа из прве активности показала да је ова активност непотребна.
Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2013. године поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини. Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини
Агенција не оцењује испуњеност ове активности, с обзиром на то да је анализа из прве активности показала да је ова активност непотребна.
Четвртом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. децембра 2013. године усвоји законе о изменама и допунама закона. Индикатор: Усвојени закони о изменама и допунама закона
Агенција не оцењује испуњеност ове активности, с обзиром на то да је анализа из прве активности показала да је ова активност непотребна.
Напомена: Агенција ће ову меру сматрати испуњеном након што буде закључен меморандум о сарадњи између МУП и ТОК који ће давати веће гаранције да ће се приступити испуњењу циља због којег је ова мера предвиђена Акционим планом.

Поводом ове мере израђена је анализа која је показала да се сврха мере може постићи и без измене важећих прописа. На координационом састанку с Министарством правде и државне управе, одржаном 5. децембра 2013. године, представници одговорних субјеката постигли су потпуну сагласност о одступању од испуњења ове мере, зато што одредба члана 9. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела пружа довољан основ за упућивање припадника МУП у ТОК. Договорено је да се за регулисање свих детаљнијих питања, закључи меморандум о сарадњи између МУП и ТОК, чији ће предлог сачинити МУП. Анализа је, дакле, показала да ова мера није била неопходна, иако је свакако допринела томе да се у овој области предузме иницијатива, да се идентификује правни основ који омогућава испуњење њене сврхе, као и да се између институција успостави потребна сарадња. Иако ова мера, онако како је формулисана, није испуњена, може се рећи да је њена сврха испуњена, што ће допринети и отклањању проблема због којих је нашла своје место у Акционом плану, а који је у Стратегији дефинисан

236 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

као недовољно добра комуникација јавног тужилаштва и полиције, због чега је потребно законом омогућити упућивање на одређено време полицијских службеника у јавно тужилаштво. Такође, ове активности би требало да допринесу и остварењу одговарајућег циља из Стратегије, који предвиђа развијање ефикасног и проактивног поступања у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела. С обзиром на наведено, Агенција ће ову меру сматрати испуњеном након што буде закључен меморандум о сарадњи између МУП и ТОК који ће давати веће гаранције да ће се приступити остварењу циља због којег је ова мера предвиђена Акционим планом. Из тог разлога, Агенција је у прегледу спровођења Стратегије за прву половину 2014. године препоручила МУП да настави да извештава о закључивању меморандума о сарадњи, с обзиром на то да је одлучено да оно буде задужено за израду предлога, а Министарству правде да размотри могућности за одговарајуће измене Акционог плана и, као орган задужен за координацију спровођења Стратегије, обавести Владу и Народну скупштину, као следеће одговорне субјекте у низу, да неће бити у обавези да реализују активности из ове мере за које су означени као одговорни субјекти.

Одељење за нормативне послове Секретаријата МУП је 12. децембра 2013. године Управи криминалистичке полиције доставило Предлог меморандума о сарадњи између МУП - Дирекција полиције и ТОК.²³⁷

Мера 3.4.3.7. Усаглашавати евиденцију судских депозита са стањем КПД предмета (*Corpus delicti* предмети), а нарочито опојних дрога и новца

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да председници судова полугодишње ажурирају и сравњују евиденцију и стање КПД предмета у судским депозитима.

Индикатор: Евиденције у судским депозитима приказују тачно стање у КПД предметима

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Извештаје о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2014. годину доставило је 46 судова. Из њихових извештаја 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.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција предлаже министарству надлежном за послове правосуђа да размотри одговарајуће измене ове мере, у циљу промене одговорног субјекта који ће вршити контролу да ли судови заиста ову меру испуњавају. Агенција нема надлежност, као ни капацитете, да проверава да ли је ова активност испуњена у складу с индикатором, односно да ли евиденције у судским депозитима заиста приказују тачно стање у КПД предметима.

Циљ 3.4.4. Унапређено материјално кривично законодавство и усклађено са међународним стандардима

Стратегија констатује да још увек није прописано кривично дело Незаконито богаћење дефинисано у Конвенцији УН против корупције.

²³⁷ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.4.4.1. Измене и допуне Кривичног законика тако да се уведе кривично дело Незаконито богаћење

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. јуна 2014. године изради и достави Влади нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. септембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Кривичног законика Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Кривичног законика поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. децембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Кривичног законика.

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Кривичног законика

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Према извештају Министарства правде, ова активност је у току и у оквиру *TAIEX* програма ће бити спроведена анализа неопходних измена.²³⁸

Конвенција УН против корупције (*UNCAC*), коју је Србија ратификовала 2005. године, обавезује државе потписнице на разматрање увођења појединих кривичних дела, поред осталих, и незаконитог богаћења. *UNCAC* прописује да у зависности од свог устава и основних начела свог правног система, свака држава уговорница треба да размотри могућност усвајања законских и других мера које могу бити потребне како би као кривично дело, када се почини намерно, утврдила незаконито богаћење, односно знатно увећање имовине јавног функционера, које он не може разумно да објасни с обзиром на своја законита примања.

Према другом нацрту Акционог плана за Поглавље 23, анализа правног и институционалног оквира ради прецизирања последица „незаконитог богаћења“ (кривичноправне, управне и прекршајне последице), као и измене важећих прописа или доношење нових на основу резултата анализе предвиђене су за други квартал 2016. године.²³⁹

Мера 3.4.4.2. Унапређење коруптивних и привредних кривичних дела кроз измене и допуне Кривичног законика

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. јуна 2014. године изради и достави Влади нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика.

Уз активност је наведена напомена да је потребно узети у обзир кривична дела из Закона о Агенцији за борбу против корупције и Закона о финансирању политичких активности.

Индикатор: Нацрт Закона о изменама и допунама Кривичног законика достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. септембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Кривичног законика Народној скупштини.

Индикатор: Предлог Закона о изменама и допунама Кривичног законика поднет Народној скупштини

²³⁸ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

²³⁹ Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 32.

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. децембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Кривичног законика.

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Кривичног законика

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Министарство правде, као и за претходну меру, у извештају наводи да је ова активност у току и да ће у оквиру *TAIEX* програма бити спроведена анализа неопходних измена.²⁴⁰

Другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 планирано је да се Кривични законик измени у циљу унапређења коруптивних и привредних кривичних дела, у складу с анализом потребног усаглашавања Кривичног законика са стандардима ЕУ, у четвртном кварталу 2015. године.²⁴¹

Активности предвиђене за реализацију **мера 3.4.4.3. и 3.4.4.4.** нису доспеле за реализацију до краја 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

Потребе на које Стратегија указује односе се на побољшање сарадње са националним и европским институцијама и организацијама, као и другим међународним организацијама.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.4.5.1. Унапређивање сарадње и координације активности на сузбијању корупције између релевантних институција

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. марта 2014. године иницира потписивање меморандума о сарадњи полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, којим ће се одредити начин сарадње и контакт тачке.

Уз активност је наведена напомена да меморандум о сарадњи потписују ВСС, ДВТ, МУП, ВКС, РЈТ, Агенција, УЈН, Пореска управа и ДРИ и да њиме треба посебно промовисати проактивно поступање, поступање по пријавама Агенције, ДРИ, Пореске управе, УЈН, итд.

Индикатор: Потписан Меморандум о сарадњи

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Министарство правде и државне управе је уз подршку Мисије ОЕБС у Србији организовало тродневни радни састанак у Врднику са представницима свих страна потписница меморандума о сарадњи. Постигнут је висок степен сагласности у погледу коначног текста, али меморандум о сарадњи још увек није потписан, јер МУП још увек није изразио свој став.²⁴² Нацрт меморандума о сарадњи, поред одржавања редовних

240 Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

241 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 32.

242 Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

координационих састанака, предвиђа и формирање заједничких истражних тимова, као и пружање стручне помоћи надлежном тужиоцу приликом решавања нарочито сложених и значајних предмета коруптивних кривичних дела.²⁴³

**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 указује односе се на чињеницу да постојећи електронски уписници о свим кривичним предметима, у којима поступају органи унутрашњих послова и правосуђе, нису међусобно повезани, нити се воде на исти начин, што отежава проактивност и праћење поступка који се спроводи поводом појединачног кривичног дела, а уједно се јављају и проблеми размене информација.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 3.4.6.1. Изменити подзаконске прописе како би се установила јединствена методологија прикупљања података, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. марта 2014. године образује мултиресорну радну групу која ће утврдити јединствену методологију прикупљања података евидентирања и статистичког извештавања.

Уз активност је наведена напомена да у радној групи треба да буду представници МП, РЈТ, ВКС, ДВТ, ВСС, МУП, ТОК.

Индикатор: Решење о образовању мултиресорне радне групе; Израђена методологија

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године на основу извршене анализе резултата рада мултиресорне групе, дефинише и усвоји измене подзаконских прописа.

Индикатор: Подзаконски прописи ступили су на снагу

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Активности предвиђене за реализацију **мера 3.4.6.2. и 3.4.6.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Решење о образовању радне групе за израду јединствене методологије прикупљања података, евидентирања и статистичког извештавања о коруптивним кривичним делима донето је 21. јула, а измењено 30. септембра 2014. године. Чланови радне групе су представници ВСС, РЈТ, Министарства правде, Вишег суда у Београду, Вишег јавног тужилаштва у Београду, Првог основног јавног тужилаштва и Другог основног јавног тужилаштва у Београду, Прекршајног суда у Београду, Управе криминалистичке полиције, МУП и Завода за статистику. Чланови радне групе одржали су тродневни радни састанак на Палићу, коме су присуствовали и страни стручњаци.²⁴⁴

Другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23 предвиђено је да ова активност буде спроведена у другом кварталу 2015. године.

243 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 33.

244 Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Мишљење и препорука Агенције: Агенција напомиње да се у радној групи не налазе и представници ВКС, ДВТ и ТОК, онако како је то предвиђено Акционим планом и препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да допуни састав радне групе, како би активност могла да се реализује на начин предвиђен Акционим планом.

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

Проблеми на које Стратегија указује односе се на чињеницу да рад судских вештака није регулисан законом, због чега они врло често своје звање вештака користе да раде као проценитељи за банке или предузећа, па су могуће различите злоупотребе. Стратегија констатује да је потребно боље контролисати њихов рад када су ангажовани од стране суда. Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 3.4.7.1. Успоставити ефикасан механизам контроле рада вештака

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. марта 2014. године донесе правилник којим би се увели објективни критеријуми за избор вештака и обезбедило равномерно распоређивање вештака у предметима.

Уз активност је наведена напомена да је потребно увести адекватне мере у случају да се не примењују одредбе правилника о равномерној расподели вештака.

Индикатор: Донет правилник

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да ВСС до 6. марта 2014. године уведу обавезу суда да извештава министарство надлежно за послове правосуђа о сваком случају када је пресуда укинута због нестручног вештачења.

Индикатор: Образац за наведени извештај; Број извештаја

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Министарство правде и државне управе је израдило анализу Закона о судским вештацима, с прегледом упоредно-правних решења земаља у окружењу, али и инструмената и стандарда постављених на нивоу ЕУ. Закључци из анализе упућују на потребу свеобухватнијег уређивања питања отклањања ризика од корупције у овој области, које се не могу на адекватан начин извршити само доношењем правилника, већ и изменом законских одредаба. Министарство ће предузети неопходне активности за припрему адекватног правног оквира за унапређење прописа који уређују професију судских вештака. С обзиром на чињеницу да област вештачења у пракси и даље карактеришу бројни недостаци, ова анализа је имала за циљ да представи одређена решења која, уколико се усвоје, могу допринети ефикаснијем раду судских вештака, а тиме и квалитетнијем раду правосудних органа. У наредном периоду ће се на темељу урађене анализе приступити припреми адекватног правног оквира који ће регулисати професију судских вештака и садржати савремена решења и боље механизме контроле рада судских вештака, примера ради кроз прописивање квалификационог тестирања и похађање обуке пре именовања. Радна група за израду измена и допуна закона о судским вештацима формирана је 15. октобра 2014. године.

Агенција напомиње да је, иако активност, онако како је формулисана, није испуњена у складу с индикатором, ова модификација Акционог плана у потпуности у складу са мером која гласи „успоставити ефикасан механизам контроле рада вештака“.

циљем из Стратегије који гласи „ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама“, као и са проблемима идентификованим у оцени стања у Стратегији. На тај начин, иако активност није испуњена онако како је формулисана у Акционом плану, поменута анализа представља добар почетак за испуњење мере и циља и отклањање проблема наведених у Стратегији. Агенција ће сматрати да је ова мера испуњена након што се нови правни оквир усвоји, па, сходно томе, препоручује Министарству правде да настави да извештава о овим активностима, као и да размотри уношење одговарајућих измена у Акциони план у оквиру ове мере.

ВСС је као препоруку за даље поступање по овој мери предложио да се у судовима уведе вођење посебне евиденције о броју пресуда које су укинуге због нестручног вештачења.²⁴⁵

Мера 3.4.7.2. Обучавати носиоце правосудних функција о правима и обавезама вештака

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. децембра 2013. године направи план и програм обука.

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план обука.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Према извештају Правосудне академије, утврђен је програм обуке и листа предавача и планирано је укупно 8 обука годишње, по четири за кривицу и 4 за парницу по апелационим судовима.²⁴⁶

У извештају Правосудне академије се не наводе подаци о реализацији друге активности у оквиру ове мере.

Мера 3.4.7.3. Доношење правилника којим би се регулисао начин коришћења средстава прикупљених кроз институцију одлагања кривичног гоњења

Првом активношћу је предвиђено да РЈТ до 6. марта 2014. године изради најподеснију методу за поступак доделе средстава прикупљених институтом одлагања кривичног гоњења.

Индикатор: Израђена анализа методологија

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Другом активношћу је предвиђено да РЈТ до 6. маја 2014. године формулише и усвоји правилник.

Индикатор: Донет правилник

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Иако се за обе активности не може констатовати да су испуњене зато што су уместо правилника усвојене измене закона, имајући у виду да је мером предвиђено само регулисање начина коришћења средстава прикупљених кроз институцију одлагања кривичног гоњења, Агенција констатује да је мера испуњена. Ипак, остаје отворено питање квалитета одредаба закона о којима се говори у наставку текста, као и да ли испуњење ове мере представља и одговарајући допринос испуњењу циља због кога је она и предвиђена, а то је „ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама“.

²⁴⁵ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године

²⁴⁶ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

У оквиру Министарства правде формирана је радна група у којој су учествовали представници основног, апелационог и Републичког јавног тужилаштва, која је израдила Предлог измена и допуна ЗКП који је усвојен уместо доношења правилника. Измене и допуне ЗКП (чл. 283.) усвојене су у мају 2014. године.²⁴⁷

Изменама и допунама ЗКП уведена је централизација коришћења средстава, па је дефинисано да се средства могу додељивати хуманитарним организацијама, фондовима, јавним установама или другим правним и физичким лицима, након спроведеног јавног конкурса који расписује Министарство правде. Министар правде образује конкурсну комисију, доноси акт којим се уређује спровођење јавног конкурса, критеријуми за расподелу средстава, састав и начин рада комисије, а одлуку о расподели средстава доноси Влада.

Према Алтернативном извештају БЦБП и УТС, идеја предлагача да се централизују средства прикупљена тужилачким опортунитетом се начелно може сматрати оправданом, јер обезбеђује одговорност државе током дистрибуције, али и у односу на остварену сврху утрошених средстава. Ипак, непрецизност и нетранспарентност одредаба отвара могућност коруптивних пракси и ненаменског трошења средстава. Наиме, прешироко је постављен круг лица корисника дефинисаних као „и друга правна и физичка лица“, спровођење јавног конкурса, критеријуме за расподелу средстава и начин и састав рада комисије накнадно уређује министар појединачним актом, док одлуку о расподели средстава доноси Влада, без јасних и унапред утврђених критеријума. Било би целисходније да су одредбе које уређују питања конкурса део посебног закона или подзаконског акта, који би свеобухватно регулисао све релевантне аспекте прикупљања, контроле и трошења средстава. Алтернативни извештај БЦБП и УТС наглашава да је овај предлог измена и допуна ЗКП ушао у скупштинску процедуру по хитном поступку, без јавне расправе и без консултација са стручном јавношћу.²⁴⁸

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

Проблем на који Стратегија указује односи се на непостојање одговарајућег стручњака економско финансијске струке у јавном тужилаштву, услед чега могу наступити потешкоће у покретању и вођењу финансијских истрага.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 3.4.8.1. Ојачани капацитети правосудних органа за спровођење кривичног поступка

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа, ВСС и ДВТ до 6. марта 2014. године израде анализу потреба.

Уз активност је наведена напомена да је потребно повећати број заменика јавних тужилаца и судија, судијских, односно тужилачких помоћника који поступају у предметима коруптивних кривичних дела у ТОК и посебним одељењима виших тужилаштва.

Индикатор: Израђена анализа потреба

²⁴⁷ „Службени гласник РС“, бр. 55/14.

²⁴⁸ Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 35.

<p>Према тумачењу Министарства правде, његова улога у испуњењу ове мере састоји се у давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на ВСС.</p> <p>Активност је испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на ДВТ.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.</p> <p>Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа, ВСС и ДВТ до 6. децембра 2014. године запосле нови кадар у складу са препорукама анализе потреба.</p> <p>Уз активност је наведена иста напомена као и уз прву активност.</p> <p>Индикатор: Број и структура запослених одговара препорукама анализе потреба</p>
<p>Према тумачењу Министарства правде, његова улога у испуњењу ове мере састоји се у давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на ВСС.</p> <p>Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности у делу који се односи на Државно веће тужилаца.</p> <p>Трећом активношћу је предвиђено да РЈТ и ДВТ трајно уведу систем специјализације у тужилаштвима.</p> <p>Индикатор: Број специјализованих заменика тужилаца и тужилачких помоћника</p> <p>Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности ни у делу који се односи на РЈТ ни у делу који се односи на ДВТ.</p>
<p>Четвртом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. марта 2014. године направи план и програм обуке носилаца правосудних функција.</p> <p>Индикатор: Израђен план и програм обуке</p> <p>Активност је испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.</p>
<p>Петом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план обуке носилаца правосудних функција.</p> <p>Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука</p> <p>Активност је испуњена за извештајни период.</p> <p>Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.</p> <p>Напомена: У складу с допуном методологије, Агенција оцењује да је активност испуњена за извештајни период, иако одговорни субјект није доставио све податке из индикатора.</p>

* Шеста активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство правде у извештају наводи да је РЈТ израдио анализу потреба, а да се улога Министарства правде у вези са овим активностима односи на давање сагласности на Правилник о организацији и систематизацији радних места у делу који се тиче повећања броја тужилачког и судијског особља.²⁴⁹

Према извештају ВСС, прва и друга активност нису реализоване.²⁵⁰

ДВТ је израдио анализу потреба за јачање капацитета јавних тужилаштава на основу података које су доставила матична јавна тужилаштва. Из анализе произлази да је за рад јавних тужилаштава потребан 741 заменик јавног тужиоца, колико је места и систематизовано, док тренутно ову функцију обавља 674 лица. ДВТ је огласио избор за заменике јавних тужилаца 10. јануара 2014. године за укупно 64 места, два места за ТОК, 15 за виша јавна тужилаштва и 47 за основна јавна тужилаштва, као и за јавне тужиоце у апелационим јавним тужилаштвима у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду.²⁵¹

249 Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

250 Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

251 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Специјализација заменика јавних тужилаца извршена је 2008. године када су формирана одељења за борбу против корупције у вишим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу. Одељења за борбу против корупције формирана су 2010. године у апелационим јавним тужилаштвима у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, а одређене су и контакт особе у свим јавним тужилаштвима.²⁵²

Према извештају Правосудне академије, урађен је тренинг за тренере, одређени су предавачи, а утврђен је и план за 100 семинара, који су започели у мају 2012. године. До сада је реализовано 74 семинара, које је похађало 2.030 учесника. Израђен је и приручник за примену ЗКП.²⁵³

Правосудна академија је из ИПА 2012 фонда добила подршку за спровођење обуке носилаца правосудних функција о примени новог ЗКП. Пројекат је започео у фебруару 2014. године, након чега је усвојен Почетни извештај у оквиру кога су предвиђени план и програм обуке. Од маја 2014. године се, у складу са усвојеним планом и програмом, интензивно спроводе обуке носилаца правосудних функција.²⁵⁴

Мера 3.4.8.2. Увођење тима економских форензичара у састав јавних тужилаштава

Првом активношћу је предвиђено да РЈТ, ДВТ и министарство надлежно за послове правосуђа до 6. марта 2014. године спроведу анализу потреба према структури предмета и броју заменика јавних тужилаца.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Активност је испуњена у складу с индикатором и у делу који се односи РЈТ и у делу који се односи на ДВТ. Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Према тумачењу Министарства правде, његова улога у испуњењу ове мере састоји се у давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Другом активношћу је предвиђено да РЈТ, ДВТ и министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године измене Правилник о систематизацији радних места у јавним тужилаштвима и Правилник о управи у јавним тужилаштвима.

Индикатор: Усвојене измене правилника

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности у делу који се односи на РЈТ.

Активност није испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на ДВТ.

У складу с тумачењем Министарства правде, активност је испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на министарство надлежно за послове правосуђа.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Четвртом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. септембра 2014. године направи план и програм обуке економских форензичара.

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Петом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план обуке економских форензичара.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

252 Републичко јавно тужилаштво, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

253 Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

254 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 36.

Извршена је анализа потреба за увођењем тима економских форензичара у саставу јавних тужилаштва.²⁵⁵ Према извештају ДВТ, утврђене су потребе за форензичарима и одређена су тужилаштва која имају потребе за њима. Неопходно је законом прописати запошљавање новог кадра, како би то било могуће спровести у складу с препорукама анализе потреба. Радна група је израдила нацрт Правилника о управи у јавним тужилаштвима који ће у наредном периоду бити стављен на јавну расправу. Сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места дата је у јуну 2014. године.²⁵⁶ Као и за претходну меру, Министарство правде је навело да се њихова улога у испуњењу ове мере састоји у давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.²⁵⁷

У извештају Правосудне академије се наводи да је планирано осам обука годишње за сваку апелацију, да Правосудна академија има програме за обуку економских форензичара, да је развијено неколико курикулума за обуку за спречавање прања новца, као и да ће се с њиховом реализацијом отпочети по увођењу форензичких тимова у састав јавних тужилаштва, што још увек није случај.²⁵⁸

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 3.4.9.1. Донети стратегију која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. јула 2014. године спроведе упоредну правну анализу, узме у обзир искуства из праксе и дефинише стратешке циљеве којима се постижу ефикасније финансијске истраге.

Уз активност је наведена напомена да у радну групу треба укључити МУП, РЈТ, ТОК, ВКС, УСПН, ПУ, ДРИ, ОЦД.

Индикатор: Израђена анализа

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Напомена: Мишљење и препорука Агенције

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади на усвајање стратегију којом се уређује област финансијских истрага.

Уз активност је наведена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Предлог стратегије којом се уређује област финансијских истрага поднет Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. октобра 2014. године усвоји стратегију којом се уређује област финансијских истрага.

Индикатор: Усвојена стратегија којом се уређује област финансијских истрага

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

255 Републичко јавно тужилаштво, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

256 Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

257 Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

258 Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

Министарство правде је 25. септембра формирало радну групу за израду Стратегије финансијских истрага.²⁵⁹ Радна група окупља представнике свих релевантних институција које могу бити укључене у прикупљање података и доказа током финансијске истраге, а експертску помоћ радној групи пружају Мисија ОЕБС у Србији и Савет Европе. Први радни састанак организован је крајем октобра, а први радни текст Стратегије је припремљен у децембру 2014. године. Министарство правде је члановима мултиресорне радне групе представило и основна начела на којима би Стратегија требало да се заснива: унапређење сарадње, укључујући и увођење официра за везу, унапређење размене података, увођење заједничких истражних тимова и заједничких група за истраге. Радни текст Стратегије бави се и увођењем финансијске форензике, успостављањем ефикасног институционалног оквира и делотворних репресивних органа. Другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23, реализација ове активности је планирана за 2016. годину.²⁶⁰ Радна група за израду Стратегије финансијских истрага обухвата представнике ТОК, ВКС, РЈТ, Управе за спречавање прања новца, Пореске управе, Управе царина, БИА, Јединице за финансијске истраге, СБПОК, Агенције за приватизацију, Агенције за лиценцирање стечајних управника, НБС, Агенције за борбу против корупције, Београдске берзе, АПР, ЦРХоВ и РГЗ. Радна група има задатак да изради моделе за унапређену размену информација између органа који учествују у саставу радне групе, осмисли моделе унапређене сарадње, заједничке истражне тимове, размену и анализу података између државних органа и упућивање службеника у органе са којима је неопходно унапредити сарадњу, као и да анализира шта је потребно за унапређење рада јавног тужилаштва као централног органа кривичног поступка.

Мишљење и препорука Агенције: Из извештаја Министарства правде није јасно да ли је израђена анализа из прве активности, а уколико се подразумева да ће радна група ову анализу и израдити, Агенција подсећа одговорног субјекта да радна група за израду анализе, као и радна група за израду стратегије, поред органа власти који су већ укључени, треба да обухвати и представнике ДРИ и ОЦД.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.4.9.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

3.5. ПОЛИЦИЈА

У оквиру пете области Стратегије - Полиција – формулисана су два циља: ојачани капацитети полиције за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције (**циљ 3.5.1**) и ојачани интегритет и механизми унутрашње контроле у циљу сузбијања корупције у сектору полиције (**циљ 3.5.2.**).

За остварење ова два циља предвиђено је осам мера и 31 активност, од којих је поступање испитано за 25 активности.

Према оцени Агенције, од 25 испитаних активности:

1. Три активности су испуњене у складу с индикатором, од којих:

- Једна активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

259 Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

260 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 36-37.

- Једна активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом за извештајни период.

- За једну активност Агенција не располаже подацима о томе да ли је испуњена у року предвиђеном Акционим планом.

2. 16 активности није испуњено у складу с индикатором, од којих једна активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период, док три активности нису испуњене у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.

3. За шест активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.

Према Алтернативном извештају БЦБП и УТС, чињеница да се ишчекује доношење новог Закона о полицији је умногоме успорила процес реализације обавеза из Акционог плана. Нацрт Закона о полицији доступан је на интернет презентацији МУП, па се ускоро може очекивати и формални почетак јавне расправе о њему.²⁶¹ Министарство унутрашњих послова је у септембру 2014. године образовало радну групу која ће пратити спровођење Акционог плана, а до децембра 2014. године су одржана три састанка.²⁶²

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.5.1.1. Успостављање механизма за основну, специјалистичку и континуирану едукацију полицијских службеника на пословима борбе против корупције

Првом активношћу је предвиђено да МУП (Управа за стручно образовање) до 6. марта 2014. године изradi анализу потреба за обукама полицијских службеника са препорукама.

Уз активност је наведена напомена да програм обуке треба да буде заснован на мултидисциплинарном приступу који укључује и специфичне савремене истражне технике (финансијска форензика, итд.), а да меру треба извршити уз учешће МУП и Криминалистичко полицијске академије.

Индикатор: Израђена анализа потреба са препорукама

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да МУП (Управа за стручно образовање) до 6. јула 2014. године донесе план и програм обуке за полицијске службенике у оквиру основне, специјалистичке и континуиране полицијске обуке.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да МУП (Управа за стручно образовање) трајно спроводи обуке за полицијске службенике по плану обуке.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

261 Видети: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Prednactr_ZOP.h.

262 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 48.

Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

Четвртом активношћу је предвиђено да Министарство унутрашњих послова (Управа за стручно образовање) годишње спроводи евалуацију учинка спроведених обука.

Индикатор: Израђена годишња евалуација; Резултати годишњег тестирања

Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период, с обзиром на то да претходна, условљавајућа активност није испуњена.

У оквиру сарадње Министарства унутрашњих послова и Мисије ОЕБС у Србији, 30. октобра је започет пројекат Унапређење капацитета полиције Републике Србије у борби против корупције. Пројекат је фокусиран на унапређење капацитета полиције за спровођење истрага кривичних дела с елементима корупције кроз обуке и посматрање напретка и развоја одабране групе од 25 полицијских службеника криминалистичке полиције који се баве истрагама финансијског криминала с елементима корупције углавном из подручних полицијских управа, али и из седишта министарства. У групи се налазе и полицијски службеници који се баве пословима оперативне аналитике и криминалистичко обавештајним радом. Циљ пројекта је, такође, и повремено укључивање представника Специјалног тужилаштва за борбу против организованог криминала и Вишег јавног тужилаштва како би се побољшала сарадња између полиције и тужилаштва, у складу с измењеним ЗКП. На основу анализе потреба за обукама полицијских службеника на пословима борбе против корупције, која је израђена у фебруару 2014. године, у којој је учествовала група страних и домаћих експерата, приступиће се изради програма специјалистичких обука, које ће бити организоване за одабрану групу полицијских службеника, као пилот фаза, да би касније, прилагођене потребама МУП, биле спровођене за полицијске службенике Управе криминалистичке полиције који се баве сузбијањем привредног криминалитета.²⁶³

Анализа потреба је израђена на основу анкетања 25 полицијца криминалистичке полиције који се баве истрагама привредног криминала с елементима корупције. Анкетом нису обухваћени припадници Сектора унутрашње контроле полиције (СУКП), што није у складу с идејом да план и програм обуке израђен на основу анализе потреба буде прилагођен свим организационим целинама МУП које истражују корупцију. Такође, с обзиром на планове СУКП да води имовинске карте полицијских функционера и да спроводи тест интегритета, требало би узети у обзир и потребе за похађањем обуке представника унутрашње контроле. У реализацији ове активности није учествовала Криминалистичко-полицијска академија, како је то предвиђено Акционим планом. Без обзира на мањкавости које наводи, алтернативни извештај БЦБП и УТС закључује да је анализа потреба омогућила солидан увид у потребе, пре свега, припадника криминалистичке полиције који истражују привредни криминал. Анкетирани полицајци су показали скромно знање из области рачуноводства, финансијског извештавања и пословних финансија, међународних стандарда и праксе у спровођењу финансијских истрага и одузимању имовине, а нешто боље знање показали су у вези с основама истрага привредног криминала. Док се полицајци одлично сналазе с прегледом финансијске документације, проблеми се јављају приликом анализе финансијских извештаја. У овој области, боље капацитете поседује Пореска полиција, док посебан проблем представља недовољно знање о коришћењу рачуноводствених софтвера. Оваква оцена је у складу

²⁶³ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године

и са оценом ЕК, која је у претходна два извештаја о напретку Србије оценила да су капацитети полиције, када је реч о финансијским истрагама, скромни. У августу 2013. године, Савет Европе је објавио извештај о процени потреба полицајаца у Србији за похађањем обука у области борбе против корупције и привредног криминала, чији се главни налази значајно поклапају с налазима анализе потреба. Овај извештај није разматран приликом израде анализе потреба. Према извештају Савета Европе, за полицајце би биле корисне обуке о форензичком рачуноводству, коришћењу прикривених иследника и осталих специјалних истражних мера, о заплени и претрази рачунара, као и о начинима заштите осетљивих података до којих се дође током истраге. У извештају о анализи потреба не помињу се обуке о употреби специјалних истражних мера и заштити добијених података приликом истраге, што се образлаже чињеницом да припадници полиције који примењују специјалне истражне мере већ похађају међународне обуке. На овом месту је поново уочљиво да, као и када је реч о унутрашњој контроли полиције, организационе целине полиције имају различите потребе за похађањем обука, а које нису разматране приликом израде анализе. Такође, нису узете у обзир ни потребе кандидата који пролазе основну полицијску обуку, иако се у Акционом плану наводи да ће план и програм обуке обухватити и тај део. Активности које следе након анализе потреба нису реализоване. Израђен је нацрт плана и програма обуке и документ је на разматрању у УКП који треба да припреми коначни предлог плана и програма. У предлогу планског документа за унутрашње послове, којим се планира коришћење средстава из претприступних фондова ЕУ, предвиђено је да 4,2 милиона ЕУР буде утрошено за унапређење капацитета полиције за коришћење савремених метода финансијских истрага.

Већ дуже време се разматра идеја о вођењу имовинских карата полицијских функционера као нове антикорупцијске мере у полицији, с обзиром на то да полицајци на високим позицијама нису функционери у смислу члана 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције, па немају обавезу да подносе извештај о имовини и приходима. Полицијски синдикати су од Пореске управе тражили да провери имовинско стање полицијских функционера, али, колико је познато, извештаји о томе не постоје. У Црној Гори је, на пример, након што је прошле године измењен Закон о унутрашњим пословима, усвојен Правилник о имовинском картону полицијских службеника, којим је уведена обавеза евидентирања имовине полицајаца једном годишње, а коју врши унутрашња контрола полиције. Извршена је и контрола имовинских картона 25 полицијских службеника који су на руководећим положајима.²⁶⁴

Мера 3.5.1.2. Измена Закона о полицији и акта о систематизацији и унутрашњој организацији МУП-а, ради успостављања ефикасних механизма координације носилаца борбе против корупције на стратешком, тактичком и оперативном нивоу

Првом активношћу је предвиђено да Министарство унутрашњих послова до 6. маја 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Нацрт закона изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јула 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. новембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Четврта и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Израђен је Нацрт закона о полицији и МУП је на својој интернет презентацији објавио јавни позив за учешће у јавној расправи о Нацрту, која ће трајати од 26. марта до 20. априла 2015. године.²⁶⁵

Поводом активности које треба да уследе након усвајања новог закона, односно доношења новог акта о систематизацији радних места у МУП, алтернативни извештај БЦБП и УТС истиче да је права прилика да се измени постојећа тајна природа овог акта, јер због тога остаје отворен простор за различите злоупотребе и онемогућава се транспарентан развој каријере.²⁶⁶

Мера 3.5.1.3. Унапредити материјално-техничке услове рада, организациону и кадровску структуру носилаца борбе против корупције у оквиру полиције

Првом активношћу је предвиђено да МУП до 6. новембра 2014. године формира организациону јединицу за борбу против корупције у Управи криминалистичке полиције.

Индикатор: Донет акт о формирању јединице

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да МУП до 6. новембра 2014. године оснује посебне организационе јединице у оквиру УКП Београд и ОКП Нови Сад, Крагујевац и Ниш, а у осталим ППУ одредити контакт особе.

Индикатор: Донет акт о формирању јединице и одређене контакт особе

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Предлог организационе структуре за нове организационе јединице у оквиру ове мере израђен је у Дирекцији полиције - УКП. С обзиром на то да је у МУП формирана радна група за имплементацију активности предвиђених Акционим планом, која треба да изради план поступања по Акционом плану, МУП у извештају предлаже да се рок за реализацију за ове активности продужи закључно с истеком другог квартала 2015. године.²⁶⁷ Припремљен је и предлог систематизације радних места. Идентична мера је предвиђена другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23, с додатком да ће посебна антикорупцијска јединица у криминалистичкој полицији непосредно радити с антикорупцијским одељењима јавних тужилаштава, као и да ће ова јединица, као и оне на локалном нивоу, чији ће рад такође бити координиран с антикорупцијским одељењима виших јавних тужилаштава, бити основане у другом кварталу 2016. године.²⁶⁸

²⁶⁵ Јавни позив за учешће у припреми Нацрта Закона о полицији, доступно на: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Prednacrt_ZOP.h.

²⁶⁶ Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 52-54.

²⁶⁷ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

²⁶⁸ Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 55-56.

Мера 3.5.1.4. Успостављање ефикасних механизма интерне и екстерне координације носилаца борбе против корупције на стратешком, тактичком и оперативном нивоу

Првом активношћу је предвиђено да МУП до 6. маја 2014. године изради нормативни оквир за формирање, приступ, администрирање, коришћење и измене јединствене базе података о извршиоцима кривичних дела из области корупције.

Индикатор: Усвојен акт којим се дефинише формирање, приступ, администрирање, коришћење и измене јединствене базе података о извршиоцима кривичних дела из области корупције

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да МУП до 6. септембра 2014. године успостави процедуре за директну координацију и рано упозоравање између полиције и тужилаштва.

Индикатор: Донети акти којима се прописују процедуре за координацију и рано упозоравање

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

У предлозима за измене Закона о полицији налазе се и измене које се односе на евиденције - базе података које води МУП, па ће ова мера, према извештају МУП, бити испуњена кроз измене, односно израду новог Закона о полицији. Одељење за нормативне послове Секретаријата је 12. децембра 2013. године Управи криминалистичке полиције упутило Предлог меморандума о сарадњи између МУП - Дирекције полиције и ТОК.

На основу извршене кодификације кривичних дела корупције од стране Министарства правде, УКП је у сарадњи с Управом за аналитику МУП почев од 1. јануара 2015. године успоставила месечно извештавање од стране ППУ-ОКП за коруптивна кривична дела. Такође, извршене су измене приликом уноса података и вођења статистичких евиденција о кривичним делима с елементима корупције. Управа за аналитику је предложила формирање радног тима од представника више организационих јединица, који би се ангажовао на осмишљавању концепта и структуре базе података. У извештају, МУП предлаже продужење рока за другу активност у оквиру ове мере – успостављање јединствене базе података извршилаца кривичних дела из области корупције који иначе истиче 6. марта 2015. године.²⁶⁹

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

Потребе које Стратегија наводи 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 покренутим кривичним пријавама против полицајаца, као и различите афере поводом рада МУП и потребе за њеном професионализацијом, 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 истраживање случајева корупције кроз обуке и израду базе података о извршиоцима кривичних дела из области корупције.

²⁶⁹ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

<p>Мера 3.5.2.1. Организационо обједињавање контроле законитости поступања и рада полиције у Сектору унутрашње контроле МУП и унапређење координације са Службом интерне контроле</p> <p>Првом активношћу је предвиђено да МУП до 6. марта 2014. године нормативно и оперативно обједини контроле законитости поступања полиције и других организационих јединица у Сектору унутрашње контроле МУП.</p> <p>Индикатор: Донети акти којима се обједињава поступак контроле поступања полиције</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Другом активношћу је предвиђено да МУП до 6. марта 2014. године повећа број запослених у Сектору унутрашње контроле.</p> <p>Индикатор: Повећан број запослених у Служби интерне контроле²⁷⁰</p> <p>Активност је испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин предвиђен Акционим планом.</p> <p>Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена у року предвиђеним Акционим планом.</p> <p>Трећом активношћу је предвиђено да МУП до 6. марта 2014. године технички опреми Службу интерне контроле МУП</p> <p>Индикатор: Извештај о прибављеној опреми; Извештаји о донацијама</p> <p>Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.</p>

У предлозима за измене Закона о полицији, наведене су измене Закона које се односе на делокруг и надлежност Сектора унутрашње контроле полиције (СУКП), тако да ће ова мера бити испуњена кроз измене, односно израду новог Закона о полицији. У новембру 2014. године, СУКП је доставио допуну предлога за измену Закона о полицији која треба да омогући да овај сектор контролише не само рад полицијских службеника, већ и осталих запослених у МУП. Служба интерне ревизије и СУКП су у периоду од 1. октобра до 31. децембра 2014. године реализовале активности по актуелним предметима, а постоји и континуирана сарадња и консултације у вези с текућим предметима. У извештајном периоду у овај сектор је премештено 6 полицијских службеника из друге организационе јединице, а 7 предлога СУКП за распоређивање су у процедури за премештај. У претходним извештајима МУП констатовано је да је повећање запослених у СУКП од 1% у односу на број запослених у МУП нереално, па је МУП мишљења да ову активност треба мењати, имајући у виду да је Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ (НРАА) за период 2014-2018 предвиђено повећање броја запослених у СУКП по 20 на годишњем нивоу почев од 2015. до 2018. године.²⁷¹

Акти који би требало да обједине поступак унутрашње контроле нису усвојени, чиме би била спроведена главна институционална промена за смањење корупције у полицији предвиђена Стратегијом, а то је припајање Одељења за контролу законитости рада у СУКП. До сада нису успостављени механизми хоризонталне координације између унутрашњих контролора у МУП, а примећено је и да представници СУКП не одобравају обједињавање свих унутрашњих контролора полиције, јер је природа њиховог посла различита.

У МУП постоје четири органа унутрашње контроле. Поред СУКП који би требало да има улогу главног контролора над свим службеницима и који контролише законитост

270 Индикатор је вероватно омашком формулисан тако да се односи на Службу интерне контроле, уместо на Сектор унутрашње контроле.

271 Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

рада полиције приликом извршавања полицијских задатака и примене полицијских овлашћења, у МУП постоје и Одељење за контролу законитости рада у Полицијској управи Београд и у Управи полиције, Одсек за контролу законитости у Жандармерији, као и најновији орган унутрашње контроле - Служба интерне ревизије, чија је надлежност да проверава и оцењује управљање јавним финансијама у МУП.

Тренутно у СУКП нису попуњена сва извршилачка радна места. Препорука СУКП из 2006. године о неопходности усклађивања правног оквира унутрашње контроле у МУП још није реализована. СУКП није учествовао у изради планова интегритета за запослене у МУП, а није ни јасно која би организациона јединица требало да управља применом планова интегритета: Биро за стратешко планирање у оквиру Кабинета министра или СУКП. У фебруару 2014. године Служба интерне ревизије је покренула иницијативу за успостављање сарадње и координације рада са СУКП. Израђен је образац за комуникацију, ради утврђивања слабости током спровођења Акционог плана. На овај начин је делимично учињен први корак у обједињавању унутрашњих контролора полиције, али још увек не постоји довољна сарадња с осталим контролорима.

Један од основних задатака Одељења за контролу законитости рада је да прати и контролише законитост примене полицијских овлашћења полицијских службеника у подручним полицијским управама, а посебну контролу Одељење врши над употребом средстава принуде.

Коначно, о раду Одсека за контролу законитости у Жандармерији не постоје скоро никакве информације које су доступне јавности. Последњим изменама Закона о полицији у децембру 2011. године, прописано је да ће организација и функционисање специјалних јединица полиције, као и статус њених припадника бити уређени подзаконским актом, који још увек није усвојен.

Акционим планом за Поглавље 23 предвиђен је низ антикорупцијских активности у вези с полицијом. У другом кварталу 2015. године би требало да буде израђена анализа рада и поступања СУКП, као и анализа правних празнина, на основу чега би, у другом кварталу 2016. године требало да буду израђени и усвојени предлози измена Закона о полицији и других подзаконских прописа неопходних за рад СУКП. Све ове активности урађене су већ неколико пута, током 2006, 2010. и 2012. године.²⁷²

Мера 3.5.2.2. Ојачани капацитети за спровођење унутрашње контроле развијањем контролно-инструктивне делатности

Првом активношћу је предвиђено да МУП до 6. марта 2014. године донесе упутство о начину и облицима вршења унутрашње контроле.

Индикатор: Упутство је објављено и ступило на снагу

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да МУП до 6. марта 2014. године донесе Правилник о прикупљању, обради и анализи података о корупцији у сврху анализе ризика и процене стања.

Индикатор: Правилник је објављен и ступио на снагу

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да МУП једном годишње уведе обавезу израде превентивних планова управа у седишту, превентивних планова подручних полицијских управа и годишњих извештаја о спровођењу превентивних планова.

272 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 58-61.

Индикатор: Уведене обавезе израде превентивних планова и достављања годишњих извештаја о њиховом спровођењу

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Четвртом активношћу је предвиђено да МУП једном годишње изради извештај о спровођењу превентивних планова полицијских управа у седишту и подручних полицијских управа.

Индикатор: Извештај је објављен на интернет презентацији МУП

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

У предлозима за измене Закона о полицији, наведене су измене Закона које се односе на делокруг и надлежност СУКП, тако да ће ова мера, према извештају МУП, бити испуњена кроз измене, односно израду новог Закона о полицији. Секретаријат је сугерисао надлежној организационој јединици да Закон о полицији даје основ за доношење правилника, којим ће се уредити облици и начин вршења унутрашње контроле, па да би предметну материју требало регулисати правилником, а не упутством. Усаглашавање коначног текста и форме наведеног акта је у току. Такође се наводи да надлежна организациона јединица није иницирала доношење новог правилника из друге активности у оквиру ове мере.²⁷³

Обавеза доношења прописа којим се ближе уређују облици и начини вршења унутрашње контроле полиције, поред Акционог плана, произилазе и из Закона о полицији из 2005. године²⁷⁴ и Акционог плана за реализацију Стратегије развоја МУП за период 2011-2016. Иако су сви рокови истекли, овај пропис још увек није донет. СУКП је израдио нацрт упутства у априлу 2013. године и проследио га Секретаријату МУП и сугерисао да се приликом израде упутства мора имати у виду да контролу рада начелника СУКП, полицијских службеника запослених у СУКП и других полицијских службеника у МУП задужених за унутрашњу контролу рада полиције врши министар. Истим чланом је предвиђено и ограничење рада СУКП, које утиче на његову независност. Наиме, министар може одлучити да се поступање по одређеном предмету уступи другој унутрашњој јединици надлежној за покретање поступка, уколико предмет вршења унутрашње контроле превазилази надлежности СУКП, уколико је повезан с другим делима или уколико је реч о веома значајном предмету.

У погледу активности која се односи на доношење Правилника о прикупљању, обради и анализи података о корупцији ради израде анализе ризика и процене стања, у Алтернативном извештају БЦБП и УТС се наводи да је СУКП израдио нацрт Приручника о раду СУКП који треба да утврди методологију рада СУКП, начине за лично усавршавање запослених у СУКП, смернице за израду других упутстава и правила рада, механизме превенције незаконитог полицијског поступања и начине за јачање оперативног рада и успостављање међународних стандарда.²⁷⁵

Мера 3.5.2.3. Развијање механизма за јачање интегритета полицијских службеника

Другом активношћу је предвиђено да МУП (СУКП) једном годишње спроводи анализу ризика на корупцију у организационој структури полиције.

Индикатор: Израђена анализа ризика на корупцију

Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

273 Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

274 „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09 - одлука УС и 92/11.

275 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 61-62.

Трећом активношћу је предвиђено да МУП до 6. јуна 2014. године изради план припреме мера за јачање интегритета запослених на позицијама посебно ризичним за корупцију. Индикатор: Израђен план припрема мера за јачање интегритета запослених на позицијама посебно ризичним за корупцију
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Четвртом активношћу је предвиђено да МУП (СУКП) трајно спроводи мере за јачање интегритета запослених на позицијама посебно ризичним за корупцију. Индикатор: Број спроведених мера
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Петом активношћу је предвиђено да МУП (СУКП) до 6. септембра 2014. године успостави механизам Теста интегритета. Индикатор: Тест интегритета се примењује у раду СУКП
Активност није испуњена у складу с индикатором.
Шестом активношћу је предвиђено да Министарство унутрашњих послова (СУКП) једном годишње осигура праћење примене Кодекса полицијске етике и санкционисања његовог кршења. Напоменом уз активност је предвиђено да извештај о праћењу примене треба да покаже да ли се кршење Кодекса санкционише. Индикатор: Израђен извештај о праћењу примене Кодекса
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Седмом активношћу је предвиђено да МУП квартално објављује извештаје о резултатима борбе против корупције које је МУП постигао. Индикатор: Извештаји се квартално објављују на интернет презентацији МУП
Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

У вези са првом активношћу, у извештају МУП се наводи да су полицијски службеници СУКП активно учествовали у изради анализе ризика корупције у полицији у оквиру пројекта Савета Европе „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције“ – *PACS*. Анализа ризика је имала за циљ да процени тренутну ситуацију у вези с могућностима и стварном постојању корупције у оквиру полиције. У јуну 2014. године, одржана је конференција у Београду под називом „Ризици од корупције у полицији и јачање интегритета полиције“ на којој је представљена публикација „Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији“ као резултат спроведене анализе. Тренутно не постоји методолошки концепт за спровођење анализе корупције, која би омогућила јасан приказ високоризичних места и спровођење активности у области превенције и едукације. Дакле, јачање људских и техничких капацитета СУКП, израда методолошког концепта за спровођење анализе корупције и израда централне обавештајне базе података СУКП о корупцији за запослене у МУП би омогућили да СУКП једном годишње израђује извештај о анализи ризика од корупције на основу кога би били израђени планови интегритета. За потребе анализе ризика неопходно је користити и податке из оперативних информација и кривичних пријава за корупцију у полицији, с обзиром на уопштеност планова интегритета. СУКП је започео активности на изради Плана за спровођење анализе ризика по одређеним линијама рада МУП за 2015. годину. У новембру 2014. године, Сектор је доставио допуну предлога за измену Закона о полицији, којим се проширује надлежност Сектора и на вршење анализе ризика од корупције.²⁷⁶

276 Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, октобар 2014. и јануар 2015. године.

Алтернативни извештај БЦБП и УТС оцењује да у СУКП тренутно не постоје довољни аналитички капацитети за редовну израду и објављивање анализе ризика од појаве корупције у полицији. Не постоји електронска база података о коруптивним радњама запослених у МУП, а није дефинисан ни методолошки оквир за спровођење ових анализа, приликом чега би требало узети у обзир међународне стандарде за анализу ризика (*ISO 31000:2009, ISO/IEC 73:2009*). Акционим планом за Поглавље 23 предвиђена је анализа ризика од појаве корупције за свако радно место у МУП у другом кварталу 2015. године, чиме ће бити унапређен курс процене интегритета полиције, који ће с организационог, као што је до сада рађено, прећи на индивидуални ниво.²⁷⁷

У погледу успостављања теста интегритета, СУКП је у предлогу измена и допуна Закона о полицији предложио увођење теста интегритета као новог полицијског овлашћења, за чије би спровођење био задужен СУКП. Уколико се предложене измене усвоје, СУКП ће изградити процедуре и методологију за спровођење теста и дати сугестије и примедбе приликом израде подзаконског акта који ће регулисати примену теста. У циљу обезбеђења техничких услова за реализацију мере, СУКП је преко међународних организација покушао да обезбеди средства за набавку техничке опреме за примену теста, имајући у виду да је неопходно опремање Одсека за тајни звучни и оптички надзор осумњиченог материјално-техничким средствима у складу с ЕУ стандардима (возила, ИТ и опрема за прикривени надзор, материјално-техничка средства итд.). Поднет је предлог пројекта „Јачање проактивних капацитета за спровођење истрага корупције у полицији у Сектору унутрашње контроле полиције“ у укупном износу од 250.000 ЕУР за подршку у оквиру Билатералног програма Краљевине Норвешке за 2014. годину. Још увек се чека одлука о одобрењу пројекта.²⁷⁸

Још увек није покренута јавна расправа о последицама употребе теста интегритета, с обзиром на то да његова примена у пракси може бити злоупотребљена. Недостатак јавне расправе је посебан проблем, имајући у виду да се ова идеја разматра још од 2012. године, од када СУКП нарочито инсистира на увођењу ове антикорупцијске мере у полицији. Тест интегритета представља истражну методу која се користи ради провере склоности полицијског службеника ка корупцији и којом се у вештачки створеном окружењу тестира како полицајци примењују прописе у незаконитим условима. На тај начин се прикупљају обавештајни подаци, како би се утврдило да ли је неки полицајац склон корупцији или не. Ова мера се у потпуности заснива на страху од тога да ће починилац бити откривен и кажњен. У Њујорку, полиција од 1994. године спроводи тестове интегритета, где су циљани тестови усмерени ка полицајцима за које се сумња да су корумпирани, док су превентивни тестови усмерени ка полицајцима одабраним насумично. Неопходно је да сви полицајци буду упознати с постојањем теста интегритета. Циљ оваквих тестова није само идентификовање запослених склоних корупцији, већ и прикупљање нових доказа у истрази, као и стварање окружења у коме је повећан ризик од откривања корупције. У Румунији се тест интегритета у полицији користи од 2005. године. Један од кључних услова да се спрече злоупотребе је да јединица, која у пракси реализује тестове интегритета, поседује несумњиви институционални интегритет и независност.

277 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 63-64.

278 Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, октобар 2014. и јануар 2015. године.

Као што је већ поменуто, СУКП у Србији није независан у свом раду, с обзиром на овлашћење министра да изузме предмет на коме ради СУКП и додели га другој организационој јединици. Такође, основни задатак СУКП је да врши унутрашњу контролу рада полиције, а не и запослених у седишту МУП. Дакле, проблеми у вези с применом теста интегритета састоје се у томе да постоји могућност да министар спречи примену теста интегритета према одређеном полицијском службенику и да тест интегритета није могуће применити на све запослене у МУП. Такође, тренутно не постоји законски основ да се материјали прикупљени применом тестова интегритета користе као доказ на суду или мотив за покретање дисциплинског поступка, а недостају и материјални капацитети СУКП да спроводи тест интегритета. У пракси би ову меру спроводило Одељење за тајни звучни и оптички надзор осумњиченог у СУКП у коме тренутно ради осам полицијских инспектора, док их је систематизовано девет. Одељење не поседује техничке капацитете за креирање вештачког окружења неопходног за примену теста, али је у могућности да реализује опсервацију и документовање, надзор телефонских комуникација и тајни аудио и видео надзор. Пре него што се започне с правним уређивањем примене теста интегритета, неопходно је уклонити сваку сумњу у вези с радом СУКП и омогућити његов независан рад.²⁷⁹

У погледу праћења примене Кодекса полицијске етике и санкционисања његовог кршења, у извештају МУП се наводи да СУКП током својих контролних активности утврђује повреде одредаба Кодекса полицијске етике²⁸⁰, али не прати његову примену нити има могућности да санкционише његово кршење. Унутрашња контрола полиције може да предложи мере одговорности, чија је примена у надлежности Дирекције полиције, а СУКП добија и извештаје о броју особа против којих је покренут дисциплински поступак.

СУКП је у новембру 2014. године доставио допуну предлога за измену Закона о полицији којим је предложио да након што спроведе превентивну контролу и да предлог за покретање дисциплинског поступка, руководиоца контролисане организационе јединице Министарства треба да има обавезу да повратно информише начелника СУКП о предузетим мерама на утврђивању одговорности полицијског службеника.

Пројектни тим *PACS* је одржао састанак с руководиоцима СУКП, Дирекције полиције и Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку, у циљу обезбеђивања стручне помоћи приликом израде новог Кодекса полицијске етике у складу с европским стандардима. У нацрту Акционог плана за Поглавље 23 предвиђено је да се измене и допуне Кодекса полицијске етике усвоје до јуна 2015. године.²⁸¹

На интернет презентацији МУП не постоје посебни извештаји о резултатима полицијског рада у борби против корупције, с тим да је такве податке у ограниченом обиму могуће пронаћи у Информатору о раду МУП. Иако у овој области и даље постоје недостаци, након усвајања Стратегије развоја МУП за период 2011-2016, у децембру 2010. године, унапређена је транспарентност рада полиције. Законски и подзаконски акти, стратешки документи и поједини извештаји важни за јачање интегритета полиције налазе се на интернет страници МУП, а први пут је објављен и кратак извештај о решавању

279 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 64-66.

280 „Службени гласник РС“, бр. 92/06.

281 Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, октобар 2014. и јануар 2015. године.

притужби у МУП за првих шест месеци 2014. године, као и финансијски извештај од 2009. до 2012. године. Током 2013. године на интернет страници СУКП објављени су извештаји о резултатима рада Сектора за 2009, 2010, 2011. и 2012. годину, а у фебруару 2014. године објављен је и извештај за 2013. годину. Статистички подаци о броју поднетих пријава против полицијских службеника према типу кривичних дела доступни су јавности, а информације о томе како грађани могу да поднесу жалбе на поступање полиције јавне су и јасне, иако се не налазе на почетној страници интернет презентације МУП, већ на страници СУКП. Ипак, неки документи нису доступни јавности, па на пример, једини извештај који за сада обрађује тему корупције у полицији – *Стратешко обавештајна анализа о корупцији* – није доступан на интернет страни МУП нити СУКП, иако је пре тога организована јавна презентација главних налаза.²⁸²

У погледу осталих мера за јачање интегритета запослених у полицији, у извештају МУП се наводи да је СУКП, заједно с Канцеларијом *ICITAP* при Амбасади САД и Криминалистичко-полицијском академијом, покренуо иницијативу да се изради план и реализује серија обука на тему етике и јачања интегритета полицијских службеника. Управа је израдила дидактичко упутство с плановима часова за будуће тренере и у извештајном периоду су реализована два тренинга. Програм обуке је уврштен у Програм стручног усавршавања за 2014. годину, али није обавезујући, док је СУКП предложио да се програм обуке као обавезан уврсти у Програм стручног усавршавања за 2015. годину. У октобру 2014. године одржан је семинар на тему јачања интегритета полицијских службеника у складу са стандардима ЕУ, а у децембру је организовано представљање наставног програма Европске полицијске академије у области етике и интегритета за представнике МУП. У септембру 2013. године је, на иницијативу СУКП, а у сарадњи с ОЕБС и Управом за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку, израђен Приручник о полицијској етици за полицијске службенике. Циљ је да се Приручник користи у обуци полицијских службеника и полазника основне полицијске обуке.

Мера 3.5.2.4. Успоставити систем праћења и развоја кадрова уз улогу Сектора унутрашње контроле кроз проверу интегритета личности током професионалне каријере

Првом активношћу је предвиђено да Министарство унутрашњих послова до 6. марта 2014. године донесе акт о уређењу материје и критеријума за каријерно напредовање.

Индикатор: Акт је усвојен и ступио на снагу

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Према извештају МУП, акт о уређењу и критеријумима за каријерно напредовање требало би донети после измена, односно доношења новог Закона о полицији, с обзиром на то да се један од предлога за измене Закона односи и на законско уређење каријерног напредовања у МУП.²⁸³

На проблем лошег управљања људским ресурсима у МУП указано је и у последњем извештају ЕК о напретку Србије, као и у извештају БЦБП о интегритету сектора безбедности. У мају 2014. године завршен је пројекат који би требало да припреми МУП за увођење модерног система управљања људским ресурсима, а након тога је започет

282 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 67-69.

283 Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

други пројекат, који обухвата увођење нове организационе структуре управљања људским ресурсима, нормативно уређење, односно израду процедура и креирање одговарајућег информационог система.²⁸⁴

3.6. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊА

У оквиру шесте области Стратегије - Просторно планирање и изградња - формулисано је четири циља: све непокретности у Републици Србији и са њима повезани подаци уписани у јавни електронски Катастар непокретности (**циљ 3.6.1.**), смањен број процедура и уведен “једношалтерски систем” за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности (**циљ 3.6.2.**), транспарентни критеријуми и учешће јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти (**циљ 3.6.3.**) и ефикасна интерна и екстерна контрола у поступку издавања грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма (**циљ 3.6.4.**).

За испуњење ова четири циља предвиђено је 19 мера и 45 активности, од којих је поступање испитано за 26 активности.

Према оцени Агенције, од 26 испитаних активности:

1. Девет активности је испуњено у складу с индикатором, од којих:
 - Једна активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.
 - Пет активности је испуњено у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.
 - За три активности Агенција не располаже подацима о томе да ли су испуњене у складу с Акционим планом.
2. Пет активности није испуњено у складу с индикатором.
3. За 12 активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

Проблеми на које Стратегија указује односе се на то да је у Србији у претходне две деценије бесправно изграђено неколико стотина хиљада објеката; да поступци легализације бесправно изграђених објеката и поступак конверзије земљишта које регулише Закон о планирању и изградњи представљају нарочито погодно тло за настанак и развој корупције, с обзиром на то 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; да проблеми постоје и у вези са непотпуним и неажурираним катастром непокретности и катастром водова.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено шест мера.

284 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 69.

Мера 3.6.1.1. Обезбедити шалтер за информације и бесплатну правну помоћ у службама катастра непокретности.

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. марта 2014. године измени акт о систематизацији тако да се уведу одговарајућа радна места.

Индикатор: Акт о систематизацији предвиђа радна места за рад на информативном шалтеру

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да службе за катастар непокретности до 6. децембра 2014. године запосле стручне кадрове у складу са систематизацијом.

Индикатор: Запослен стручни кадар у складу са систематизацијом

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да РГЗ до 6. септембра 2014. године припреми приручнике за странке и информативне флајере са подацима о процедурама и потребним документима.

Индикатор: Приручник за странке и информативни флајери са подацима о процедурама и потребним документима доступни су грађанима

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Четвртом активношћу је предвиђено да РГЗ до 6. септембра 2014. године направи план и програм обуке запослених на информативном шалтеру о односима са странкама.

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Пета активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Акциони план је грешком као одговорног субјекта за прву активност из ове мере одредио министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма.

У извештајима достављеним Агенцији, РГЗ наводи да је средином јула 2014. године донео Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, на који је Влада дала сагласност крајем октобра 2014. године. Систематизовано је 165 радних места за стручне и управне послове као и 166 радних места за правне и опште послове. У опису послова наведених радних места је, између осталог, и пружање информација и бесплатне правне помоћи правним и физичким лицима у вези с уписом у катастар непокретности.

У вези са другом активношћу, РГЗ у извештају наводи да су на систематизованим радним местима распоређени државни службеници који имају адекватно образовање, радно и стручно искуство, као и да су обучени и оспособљени за пружање предметних информација и правне помоћи. Ипак, РГЗ указује на то да запошљавање није извршено у броју који одговара донетој систематизацији, односно није запослен довољан број стручног кадра. Као разлог за незапошљавање довољног броја људи, РГЗ истиче да је Законом о буџетском систему²⁸⁵ прописана забрана заснивања радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних радних места.

Иако РГЗ није израдио посебне приручнике, нити је израдио информативне летке, у извештају је навео да су на интернет презентацији РГЗ, као и на огласним таблама у службама за катастар непокретности, грађанима доступне информације о услугама које пружа РГЗ, које, поред осталог, обухватају информације о поступку, процедурама и потребним документима за провођење промене у катастру непокретности. Такође, РГЗ је израдио водич под називом „Корак по корак до уписа у катастар непокретности“,

285 „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 и 108/13.

који има за циљ да корисницима пружи основне информације у вези са поступком уписа непокретности и права на њима.

РГЗ није направио план и програм обуке запослених који ће пружати информације и бесплатну правну помоћ правним и физичким лицима у вези с уписом у катастар непокретности. У извештају РГЗ се истиче да се бесплатна правна помоћ даје у пријемним канцеларијама, као и путем телефона и електронске поште од стране одређених службеника у чијем опису посла је тражена информација.²⁸⁶

Мера 3.6.1.2. Увести механизме стимулације за благовремену пријаву промене података

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. марта 2014. године измени Уредбу о висини накнаде за коришћење података премера и катастра тако да садржи наведене механизме.

Индикатор: Усвојене измене Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра садрже наведене механизме

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се у извештају не осврће на реализацију ове активности.

Мера 3.6.1.3. Спровести кампању о промовисању електронског катастра непокретности, вредности укњижене непокретности, потребној процедури и документима

Првом активношћу је предвиђено да Републички геодетски завод до 6. марта 2014. године направи програм и план кампање, пратеће материјале и план медијске пропраћености.

Уз активност је наведена напомена да се мера спроводи уз сарадњу са министарством надлежним за послове грађевинарства и урбанизма.

Индикатор: Израђен програм и план кампање, пратећи материјали и план медијске пропраћености

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

РГЗ у извештају наводи да није израдио посебан план и програм кампање, као ни план медијске пропраћености за промовисање електронског катастра непокретности. РГЗ такође наводи да кампању промовисања врши дужи низ година путем своје интернет стране, као и кроз промовисање на скуповима, семинарима, презентацијама, конференцијама за медије и средствима јавног информисања.²⁸⁷

Мера 3.6.1.4. Јачање капацитета организационих јединица служби Катастра непокретности, као и интерне контроле у оквиру Сектора за стручни и управни надзор РГЗ

Првом активношћу је предвиђено да РГЗ до 6. јуна 2014. године изради анализу потреба.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да РГЗ до 6. децембра 2014. године измени систематизацију и запосли одговарајући број стручног кадра у складу са анализом.

Индикатор: Запослен стручни кадар у броју који одговара анализи потреба

²⁸⁶ Републички геодетски завод, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

²⁸⁷ *Ibid.*

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Трећом активношћу је предвиђено да РГЗ направи и трајно спроводи план и програм обуке запослених у складу са анализом.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

РГЗ у извештају наводи да је израдио Документациону основу за израду Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, којом је обухваћена анализа потреба која се односи на јачање капацитета организационих јединица Служби за катастар непокретности, као и интерне контроле у оквиру надлежних сектора.

Сектор за стручни и управни надзор, Сектор за правне послове и Сектор за катастар непокретности су у току 2014. године вршили унутрашњу контролу и пружали стручну помоћ службама за катастар непокретности.²⁸⁸

Мера 3.6.1.5. Изменити Правилник о геодетско-катастарско информационом систему и Правилник о начину чувања, увида и издавања података катастра

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. марта 2014. године изради и усвоји измене правилника тако да се омогући одговарајући регистровани приступ и физичким лицима.

Индикатор: Усвојене измене правилника

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се у извештају не осврће на реализацију ове активности.

Мера 3.6.1.6. Усвојен Правилник којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да исти има форму електронског потписа и документа

Првом активношћу је предвиђено да РГЗ до 6. марта 2014. године изради и усвоји Правилник тако да буде у складу са Законом о електронском потпису и Законом о електронском документу.

Индикатор: Усвојен Правилник

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

РГЗ у извештају РГЗ наводи да Правилник није усвојен и образлаже да је одредбама Закона о државном премеру и катастру²⁸⁹ прописано да се на поједина питања поступка која нису уређена овим законом примењују одредбе закона којима се уређује општи управни поступак. Закон о општем управном поступку²⁹⁰ не прописује електронско општење органа и странака. Одредбама члана 54. овог закона прописано је да се поднесци, по правилу предају непосредно или шаљу поштом писмено, или се усмено саопштавају у записник, а могу се, ако није другачије прописано, изјављивати и телеграфски, односно телефаксом. Одредбом члана 57. овог закона прописано је да је подносилац

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ „Службени гласник РС“, бр. 72/10, 18/10 и 65/13.

²⁹⁰ „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10.

дужан да својеручно потпише поднесак. Одредбом члана 1. Закона о електронском потпису²⁹¹ прописано је да се одредбе овог закона примењују на општење органа, општење органа и странака, достављање и израду одлуке органа у електронском облику у управном, судском и другом поступку пред државним органом ако је законом којим се уређује тај поступак прописана употреба електронског потписа. Одредбом члана 4. став 3. истог закона прописано је да се одредбе става 1. и 2. овог члана не примењују на друге правне послове или радње, за које је посебним законом или прописом, изричито одређена употреба својеручног потписа у документима на папиру или овера својеручног потписа. РГЗ такође указује да је у току поступак израде измена и допуна Закона о државном премеру и катастру којим ће бити прописано да РГЗ може издавати изводе из катастра у форми електронског документа.²⁹²

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

Проблеми на које Стратегија 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 студији Светске банке *Doing Business* за 2015. годину, у области „прибављање грађевинске дозволе“ Србија је рангирана на 186. месту од укупно 189 држава, јер издавање грађевинске дозволе по тој студији у Србији просечно траје 264 дана. Домаћа процедура издавања грађевинских дозвола оцењена је као једна од најлошијих на свету, с обзиром на то да пракса издавања грађевинске дозволе у роковима варира од неколико дана, до преко годину дана.²⁹³

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 3.6.2.1. Изменити Закон о планирању и изградњи тако да се процедуре поједноставе и да одговарају врсти објекта

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.

Уз активност је наведена напомена да ову меру треба усагласити са мером 3.6.2.2, која предвиђа стручно усавршавање до почетка примене закона и да је треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.

Индикатор: Нацрт закона о измена и допунама Закона достављен Влади

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност није испуњена на начин предвиђен Акционим планом. Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе Предлог закона о измена и допунама Закона Народној скупштини.

291 „Службени гласник РС“, бр. 135/04.

292 Републички геодетски завод, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

293 Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 36.

Индикатор: Предлог закона о измена и допунама Закона предат је Народној скупштини
Активност је испуњена у складу с индикатором.
Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. фебруара 2015. године усвоји измене и допуне Закона о планирању и изградњи.
Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен
Активност је испуњена у складу с индикатором.
Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

Влада је крајем новембра 2014. године утврдила Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи и поднела га Народној скупштини с предлогом да се усвоји по хитној поступку. Закон је усвојен 8. децембра 2014. године²⁹⁴. Према извештају Владе, разлози за доношење овог закона су: унапређење транспарентности у области планирања и изградње, увођење извесности у процедуре реафирмацијом начела правне сигурности, увођење поједностављених и ефикаснијих процедура и даље усклађивање законодавства Србије са правним тековинама ЕУ. Циљеви који се изменама желе постићи су: обезбеђивање да се инвестиције реализују уз поштовање планова развоја шире заједнице и начела одрживог развоја, омогућавање брзе и ефикасне реализације инвестиција, заштита интереса свих актера у процесу, заштита животне средине и обезбеђивање безбедности у фазама изградње и употребе објекта. Уводе се нови или реформисани појмови као што су, између осталог, класа објекта, рани јавни увид грађана, локацијски услови и др. Увођењем система обједињене процедуре постиже се уштеда времена, могућност праћења предмета у свакој фази поступка, а сви трошкови који се у поступку појављују се свде на стварне трошкове тих радњи за органе који их предузимају. Смањен је број процедура. Предвиђено је да се уместо локацијске дозволе, као управног акта, издају локацијски услови, као јавна исправа. Омогућава се градња објеката на основу принципа „пројектуј и изгради“, чиме се значајно убрзава поступак, будући да ће се грађевинске дозволе издавати на основу значајно једноставнијег пројекта. Ојачана је улога грађевинске инспекције, па су прописане најмање две обавезне инспекцијске контроле сваког објекта током изградње и дају се нова овлашћења грађевинској инспекцији у циљу сузбијања нелегалне изградње и градње супротно грађевинској дозволи.

Осим тога, Влада је 25. децембра 2014. године утврдила Мишљење на Предлог закона о изменама Закона о планирању и изградњи који је Народној скупштини поднела група од 123 посланика. Овај предлог је Народна скупштина усвојила 29. децембра 2014. године²⁹⁵. Законом су од доприноса за уређивање грађевинског земљишта изузети производни и складишни објекти и подземне етажне објеката високоградње. Како се у извештају Владе наводи, овим изменама стварају се услови за подстицање економског развоја и напредак Србије на међународним ранг листама конкурентности, што, у повратној спреси, треба да додатно подстакне конкурентност наше економије и отварање нових радних места, а унапређују се и интереси очувања животне средине, а нарочито енергетске ефикасности.

294 „Службени гласник РС“, бр. 132/14.

295 „Службени гласник РС“, бр. 145/14.

У вези с напоменом уз активност која се односи на то да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање, Влада у извештају указује на то да је Законом о министарствима²⁹⁶ предвиђено да се у надлежности Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре налазе и послови просторног планирања.²⁹⁷

Новим законским решењима је увођењем система обједињене процедуре измењена процедура издавања локацијских услова, грађевинске дозволе, потврде о пријави радова и употребне дозволе. Према мишљењу Агенције, процедуре нису прилагођене врсти објекта како је то захтевано напоменом из Акционог плана.²⁹⁸

Мера 3.6.2.2. предвиђа да се план и програм стручног усавршавања запослених о новим решењима Закона о планирању и изградњи и приручници са упутствима израде до истог рока до кога је предвиђено и усвајање закона, а да се план спроведе и приручници са упутствима поделе до почетка примене закона. Због овакве нелогичности, Агенција предлаже министарству надлежном за послове правосуђа да се размотре измене Акционог плана, како би било потпуно јасно у ком року је потребно испунити ове активности.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.6.2.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

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

Стратегија констатује да у Србији постоји проблем с непостојањем и неусклађеношћу урбанистичких планова на различитим нивоима.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.6.3.1. Изменити Закон 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

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.

Уз активност је наведена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност није испуњена на начин предвиђен Акционим планом.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет је Народној скупштини

Активност је испуњена у складу с индикатором.

²⁹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 44/14.

²⁹⁷ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

²⁹⁸ Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи*, август 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. фебруара 2015. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.
Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен
Активност је испуњена у складу с индикатором.
Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се у извештају не осврће на реализацију ове активности.

У извештају Владе наводи се да је крајем новембра утврђен Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, који је упућен на усвајање по хитном поступку и усвојен у Народној скупштини почетком децембра. Чланом 16а Предлога закона уређен је институт раног јавног увида којим носилац израде плана организује упознавање јавности са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој просторне целине и за урбану обнову, као и ефектима планирања. Рани јавни увид се оглашава седам дана пре отпочињања увида у средствима јавног информисања и у електронском облику на интернет страници јединице локалне самоуправе и на интернет страници доносиоца плана и траје 15 дана од дана објављивања. Све примедбе и сугестије се евидентирају и оне могу утицати на планска решења. У мишљењу о Нацрту ових измена и допуна Агенција је оценила да он садржи одредбе које се односе на рани јавни увид просторних и урбанистичких планова, али да наведене одредбе садрже и одређене ризике од корупције, па самим тим не пружају довољне гаранције да ће циљ из Стратегије бити остварен.

У Алтернативном извештају БЦЈП се наводи да је усвојеним законским решењем предвиђен институт раног јавног увида, да је чланом 45а прописано да после доношења одлуке о изради планског документа носилац израде плана организује упознавање јавности (правних и физичких лица) са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој просторне целине, могућим решењима за урбану обнову или развој просторне целине, као и ефектима планирања. БЦЈП истиче да ово законско решење има своју добру страну јер заинтересовани грађани имају могућност да утичу на планска решења у раној фази поступка израде плана. Међутим, остаје недоумица око питања да ли носилац израде плана омогућава јавности увид у све податке који могу бити релевантни. Такође, законско решење по коме „евидентирани примедбе и сугестије правних и физичких лица могу утицати на планска решења“, али не морају, отвара могућност арбитража у процедури усвајања коментара и сугестија.²⁹⁹

Област планирања и изградње је у извештајном периоду била у центру пажње и због бројних дебата вођених у стручној и широј јавности поводом „измена урбанистичких планова које отварају могућност да се реализује пројекат *Београд на води*.“ Пројекат који су београдске власти ставиле на увид јавности отворио је бројна питања, а у дебату су се укључили медији, организације цивилног друштва, струковна удружења, као и припадници Српске академије наука и уметности. Отворено је низ питања, као што су да ли се инвеститори прилагођавају урбанистичким плановима или планови инвеститорима,

299 Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 39.

питање у вези са (не)организовањем конкурса за избор пројекта за важну градску локацију, чињеницом да пројекат није прошао претходне урбанистичке провере, као и питање да ли је смислено трошити новац и друге ресурсе „на организовање јавних увида урбанистичких планова и комисијско разматрање предлога, на којима ће све што се не уклапа у унапред донету одлуку бити по аутоматизму одбачено.“³⁰⁰

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.6.3.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Мера 3.6.3.3. Спровести кампање за информисање грађана о значају раног увида и јавних расправа о плановима

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. септембра 2014. године направи програм и план кампање и изради приручник о модалитетима ране партиципације грађана у изради планова.

Уз активност је наведена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање, као и са јединицама локалних самоуправа и да је пожељно укључити и заинтересоване ОЦД.

Индикатор: Израђен програм и план кампање; Израђен приручник о модалитетима ране партиципације грађана у изради планова

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се у извештају не осврће на реализацију ове активности.

Мера 3.6.3.4. Доношење смерница за уједначено поступање јединица локалне самоуправе у области издавања грађевинских и других дозвола и сагласности, процеса легализације и конверзије земљишта

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. марта 2014. године изради и усвоји смернице и проследи их свим јединицама локалне самоуправе. Напоменом у

Уз активност је наведена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.

Индикатор: Смернице усвојене и прослеђене свим јединицама локалне самоуправе

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се у извештају не осврће на реализацију ове активности.

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 указује односе се на то да су неадекватан законски оквир за рад и поступање инспекцијских служби (урбанистичких и грађевинских инспектора), 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

300 *Ibid*, стр. 36.

за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности у области урбанизма.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено шест мера.

Мера 3.6.4.1. Омогућити грађанима увид у електронски портал за праћење тока предмета

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. децембра 2014. године изради студију изводљивости за увођење електронског портала за праћење тока предмета.

Уз активност је наведена напомена да меру треба реализовати слично порталу судова о кретању предмета.

Индикатор: Израђена студија изводљивости; Извештај о студији

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се у извештају не осврће на реализацију ове активности.

Мера 3.6.4.2. предвиђа да се план и програм стручног усавршавања запослених о електронском порталу за праћење тока предмета и приручници са упутствима израде до истог рока до кога је предвиђена и набавка опреме и израда софтвера, а да се план спроведе и приручници са упутствима поделе до почетка рада портала. Због овакве нелогичности, Агенција предлаже министарству надлежном за послове правосуђа да се размотре измене Акционог плана, како би било потпуно јасно у ком року је потребно испунити ове активности.

Активности предвиђене за реализацију **мере 3.6.4.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Мера 3.6.4.4. Изменити Закон о планирању и изградњи тако да се прошири мрежа инспекцијских служби

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. марта 2014. године изради анализу потреба проширења седишта/мреже инспекцијских служби.

Уз активност је наведена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.

Индикатор: Израђен план и програм кампање

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. децембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона у складу са препорукама из анализе.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

* Трећа и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се у извештају не осврће на реализацију ове активности.

Агенција је у Мишљењу на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи истакла да, иако се предложене измене делимично тичу права и дужности урбанистичког и грађевинског инспектора, оне се не односе на проширење

мреже инспекцијских служби.³⁰¹ Такође, Алтернативном извештају БЦЉП, Законом о планирању и изградњи ојачана је улога грађевинске инспекције, али мрежа инспекцијских служби није проширена.³⁰²

Мера 3.6.4.5. Ојачани капацитети инспекцијских служби

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. јуна 2014. изради анализу потреба.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. децембра 2014. године измени систематизацију и запосли одговарајући број стручног кадра у складу са анализом.

Уз активност је наведена напомена да меру треба извршити у сарадњи са РГЗ и министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.

Индикатор: Број и структура запослених одговара анализи потреба

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма направи и трајно спроводи план и програм обуке запослених у складу са анализом.

Уз активност је наведена иста напомена као уз другу активност.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се у извештају не осврће на реализацију ове активности.

Мера 3.6.4.6. Побољшати проактивни приступ инспекцијских служби тако што ће се годишњим планом предвидети већи број инспекцијских надзора

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма трајно у годишњем плану инспекцијских служби предвиди већи број надзора.

Уз активност је наведена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.

Индикатор: Број планираних инспекцијских надзора повећан у односу на број планираних надзора из претходне године

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре се у извештају не осврће на ову активност.

301 Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи*, август 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>.

302 Алтернативни извештај БЦЉП, стр. 40.

3.7. ЗДРАВСТВО

У оквиру седме области Стратегије - Здравство - формулисано је три циља: идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђена њихова пуна примена (**циљ 3.7.1.**), успостављени ефикасни механизми за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука (**циљ 3.7.2.**), транспарентан информациони систем у здравству и учешће грађана у контроли рада здравствених институција, у складу са законском заштитом података о личности (**циљ 3.7.3.**).

За испуњење ова три циља предвиђено је 12 мера и 33 активности, од којих је поступање испитано за 20 активности.

Према оцени Агенције, од испитаних 20 активности:

1. Пет активности је испуњено у складу с индикатором, од којих:
 - Четири активности су испуњене на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
 - Једна активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.
2. 10 активности није испуњено у складу с индикатором, од којих шест активности није испуњено у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.
3. За 5 активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.

Испуњена је 1 мера.

Здравство у Србији је већ две године заредом, у извештајима *Health Consumer Powerhouse (HCP)* о квалитету здравствених услуга за 2012. и 2013. годину, оцењено као најлошије у Европи.³⁰³ *HCP* је посебну пажњу посветила и утицају корупције на лошу позицију на листи и упозорење да је Србија за борбу против корупције у здравству добила негативну оцену, односно црвену боју, што би требало да буде сасвим довољна опомена да је у овој области неопходно предузети хитне мере.³⁰⁴

Европски здравствени потрошачки индекс за 2014. годину сврстава Србију на 33. место са 473 од максималних 1.000 бодова, што представља напредак за једно место у односу на 2013. годину. Здравствену заштиту у Србији одликују необавештеност пацијената, слаб приступ и неповољни исходи лечења. Могуће је приметити нека побољшања, као што је бољи приступ лекарима примарне здравствене заштите и побољшања у вези с подацима о делотворности. Ипак, сви индикатори исхода за Србију и даље су означени црвеном бојом.³⁰⁵

Кроз Извештај ЕК о напретку Србије за 2014. годину јасно је видљиво да је област здравства посебно осетљива на корупцију. Такође, према Алтернативном извештају БЦЉП, основне области у здравству које Стратегија издваја као подложне корупцији потребно је проширити због озбиљних проблема у овој области, као и веома негативне перцепције грађана о нивоу корупције. Резултати предузетих мера су показали да приступ борби против корупције није био озбиљан, па да су позитивни резултати изостали.

303 Извештаји за 2012. и 2013. годину су доступни на:

www.healthpowerhouse.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=5.

304 Алтернативни извештај БЦЉП, стр. 47.

305 Европски здравствени потрошачки индекс 2014, *У систему здравствене заштите Србије још увек су неопходне суштинске промене*, Брисел, 27. јануар 2015. године, доступно на:

www.healthpowerhouse.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=55.

НВО Партнери за демократске промене и НВО Правни скенер су урадили анализу судске праксе у области корупције, према којој се здравство налази на четвртном месту према броју кривичних поступака. Упоредо с истраживањем судске праксе, а у циљу провере колико грађани имају поверења у рад заштитника пацијентових права и да ли би овој институцији пријавили корупцију, спроведено је анкетирање грађана у шест градова Србије. Само 38% испитаника би заштитнику пацијентових права пријавило корупцију, што говори о веома ниском нивоу поверења у ову институцију.³⁰⁶

У периоду април-јун 2014. године, Министарство здравља је предузимало активности усмерене на унапређење стања у области здравствених услуга у вези с листама чекања, па су од укупно 47 здравствених установа у којима су за здравствене услуге у одређеним областима утврђене листе чекања, прикупљени подаци у вези с пацијентима, броју здравствених услуга, ангажованим кадровима и опреми. На основу прикупљених података, израђена је опсежна анализа, а подаци су, у складу с утврђеном методологијом, обрађени, систематизовани, и објављени на сајту Министарства здравља, ради информисања јавности.³⁰⁷ Резултати представљају полазну тачку и основу за превазилажење проблема у овој области, односно изналажење решења којима би се скратило време чекања пацијената на конкретну здравствену услугу.³⁰⁸

Министарство здравља је 12. септембра 2014. године упутило апликацију за чланство Министарства здравља Републике Србије у Европској мрежи за борбу против превара и корупције у здравству (*European Healthcare Fraud and Corruption Network*), која је 23. септембра прихваћена.³⁰⁹

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 испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.7.1.1. Изменити Закон о здравственој заштити, Закон о здравственом осигурању, Закон о коморама здравствених радника и Закон о лековима и медицинским средствима тако да се отклоне недостаци који стварају ризик на корупцију

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља до 6. априла 2014. године изради анализу ризика на корупцију наведених системских закона у здравству са препорукама.

Уз активност је наведена напомена да је потребно обавезно изменити правни оквир, између осталог, тако да се: избор директора здравствених установа и здравствених радника врши на конкурс и на основу утврђених објективних критеријума; усвоји електронски информациони систем за праћење токова новца, а посебно ванстандардних услуга и сопствених прихода (одвојено од информационог система пружања здравствених услуга); даље развијају механизми финансијске мотивације запослених у здравству на бази резултата рада; прецизно регулишу законски услови под којима запослени здравствени радници у државним установама могу пружати здравствене услуге у приватним установама; регулише положај здравствених радника у складу с положајем јавних службеника.

306 Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 48.

307 Видети: <http://www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=7611>.

308 Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јул 2014. године.

309 Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Индикатор: Израђена анализа ризика на корупцију са препорукама
Активност је испуњена у складу с индикатором.
Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља до 6. јула 2014. године изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона у складу са препорукама анализе.
Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.
Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади
Активност није испуњена у складу с индикатором.
Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. септембра 2014. године поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.
Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.
Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини
Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.
Четвртом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. децембра 2014. године усвоји законе о изменама и допунама закона.
Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.
Индикатор: Закони о изменама и допунама закона усвојени
Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Министар здравља је решењем образовао посебне радне групе за израду анализе ризика на корупцију који су садржани у одредбама Закона о здравственој заштити, Закона о здравственом осигурању, Закона о коморама здравствених радника и Закона о лековима и медицинским средствима. Анализа ризика је била усмерена не само на превенцију ризика за корупцију, већ и на унапређење и потпунију примену закона, па су предложене и друге измене и допуне. Анализе ризика су израђене и достављене почетком априла 2014. године.³¹⁰

Радна група за анализу ризика на корупцију у Закону о здравственој заштити је основне тачке осетљиве на корупцију идентификовала у области пријема у радни однос, контроле здравствених установа приликом повећања броја запослених, злоупотреба у допунском раду здравствених радника, организације и састава тела чији се рад организује у оквиру установе из чега произилази потреба за спречавањем да исте особе буду чланови у два или више „унутрашњих“ органа, учешћу чланова етичких одбора који дају одобрења за клиничка испитивања у овим испитивањима, као и питању односа лекара и фармацеутских компанија, односно уређењу финансирања лекара од стране фармацеутских компанија. У погледу питања односа лекара и фармацеутских компанија, радна група је мишљења да би потпуно искључивање финансирања од стране фармацеутских компанија довело до изолације домаћих лекара због недостатка средстава за одласке на конференције и стручна усавршавања.

Алтернативни извештај БЦЉП оцењује да се не може прихватити мишљење радне групе да донације, хуманитарна помоћ и избор директора нису тачке осетљиве на корупцију. Извештај наводи да комплетна процедура избора директора има доста недостатака и да је потребно да се измене сви елементи услова и поступка избора директора. НВО Правни скенер и НВО Србија у покрету су у фебруару 2014. године доставили Министарству здравља предлог за измене и допуне Закона о здравственој заштити тако да се процедура запошљавања нових лекара детаљно регулише,

310 Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, април 2014. године.

као и да се на интернет страни Министарства здравља објављује списак лекара који су закључили уговор о допунском раду и здравствених установа у којима обављају допунски рад. Алтернативни извештај БЦЈП закључује да анализа није обухватила све ставке из напомене, па да се не може рећи да је приступ био свеобухватан.

Радна група за анализу ризика на корупцију у Закону о здравственом осигурању је, према закључку алтернативног извештаја БЦЈП, веома површно и штуро дефинисала три основне тачке осетљиве на корупцију из чега произилазе потребе: да се прецизније уреди обим, садржај и стандард здравствене заштите, чиме би се смањила опасност произвољног тумачења о томе шта улази у ванстандардне услуге; да се дефинише листа ванстандардних услуга, као услуга које нису покривене обавезним здравственим осигурањем; и да се уведу објективни критеријуми за формирање листа чекања и транспарентност, као и да се у овој области креира јединствена база података.

Алтернативни извештај БЦЈП напомиње да област здравственог осигурања има велики број тачака осетљивих на корупцију због своје непрецизности и контрадикторности, као и да за кршење не постоје адекватне санкције. Предлог да се уведу списак ванстандардних услуга је немогуће спровести, јер је тешко навести сваку појединачну услугу, а ако би се направиле групе ванстандардних услуга, постоји опасност да би се то тумачило произвољно и различито од установе до установе. Према предлогу из алтернативног извештаја, најбоље би било дефинисати пакете осигурања.

Радна група за анализу ризика на корупцију Закона о коморама здравствених радника, подељена је у подгрупе, па су тако представници Стоматолошке коморе предложили да: директор мора бити у радном односу у комори, да листе надзорника за редовну и ванредну проверу стручног рада треба да буду дефинисане на основу предлога Скупштине коморе, као и да је потребно да се боље регулишу критеријуми за континуирану медицинску едукацију и да уплата котизације треба да се врши директно на рачун организатора. Представници Лекарске коморе су предложили да је потребно појаснити одредбу према којој је комора надлежна да одређује цене услуга у приватном сектору које нису покривене обавезним здравственим осигурањем, да се боље регулише осигурање од професионалне одговорности, да се јавне набавке усагласе са Законом о јавним набавкама, као и да се прецизира број представника сваке појединачне установе из које министар здравља именује одбор за расписивање избора за чланове Скупштине коморе. Комора медицинских сестара и здравствених техничара није имала предлоге, док се Комора здравствених установа изјаснила да не примењује Закон о коморама здравствених радника, већ само Закон о здравственој заштити.

Алтернативни извештај БЦЈП оцењује да радна група није посветила пажњу кључним ризицима за корупцију у области финансирања коморе, праћењу токова новца и надлежности директора, управног одбора и скупштине.

Радна група за анализу ризика на корупцију Закона о лековима и медицинским средствима је прецизно предложила измене конкретних чланова закона: измене у вези са чланством у органима Агенције за лекове и медицинска средства; ограничења у погледу чланства у комисији за давање мишљења о квалитету, безбедности и ефикасности лека које оснива министар здравља на предлог Агенције за лекове у смислу да чланови комисије не могу бити чланови комисија Републичког фонда за здравствено осигурање, Републичке стручне комисије и чланови истраживачког тима у клиничком испитивању лекова, као и објављивање решења о именовању чланова ове комисије на интернет страни

Министарства здравља; допуне у вези с листом стручњака који процењују документацију о лековима и медицинским средствима, као и да Агенција за лекове на својој интернет страни објављује листу стручњака; детаљније регулисање надзора над радом Агенције за лекове и објављивање на интернет страни Агенције за лекове решења којима се дозвољава спровођење клиничких испитивања.

Алтернативни извештај БЦЈП износи утисак да радне групе нису имале вољу да обраде питања која би значила ограничавање права и постављање додатних обавеза/дужности лицима која су надлежна за примену закона.³¹¹ Коначно, у овом извештају дају се следеће препоруке: 1) прилагодити мрежу здравствених установа здравственој карти становништва; 2) основати адекватне надзорне и контролне механизме рада здравствених установа; 3) увести јединствен начин заказивања приликом пружања услуга у здравственим центрима; 4) ускладити подзаконске акте и законе тако да буду примењиви у пракси; 5) променити чланове 68-70. Правилника о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања; 6) увести боље механизме за контролу формирања и ажурирања листа чекања; 7) усвојити електронски информациони систем за праћење токова новца, а посебно ванстандардних услуга и сопствених прихода (одвојено од информационог система пружања здравствених услуга); 8) даље развијати механизме финансијске мотивације запослених у здравству на бази резултата рада, јер тренутно не постоји систем финансијске мотивације; 9) регулисати положај здравствених радника у складу с положајем јавних службеника; 10) увести и уредити механизме контроле комисија у Републичком фонду за здравствено осигурање.³¹²

Влада је 24. јула 2014. године, утврдила Предлог закона о измени Закона о здравственој заштити и Предлог закона о измени Закона о здравственом осигурању. Разлог за измену Закона о здравственој заштити је неопходност да се здравственим радницима и сарадницима омогући упућивање на специјализацију после завршеног приправничког стажа и положеног стручног испита, како би у наредним годинама постојао стручан специјалистички кадар за квалитетну и доступну здравствену заштиту. Разлог за измену Закона о здравственом осигурању је одлагање рока за замену исправе о осигурању и исправе за коришћење здравствене заштите, здравственом картицом до 31. децембра 2016. године. Народна скупштина је 31. августа 2014. године усвојила Закон о измени Закона о здравственој заштити³¹³, а 10. септембра 2014. године Закон о измени Закона о здравственом осигурању^{314 315}.

Министарство здравља је у сарадњи с Министарством правде образовало радну групу за борбу против корупције са задатком да изради анализу целокупног правног оквира у области здравственог система у погледу ризика на корупцију, а узимајући у обзир Акциони план за Поглавље 23 у поступку преговора с ЕУ, у току су активности на изменама и допунама закона у области здравства.³¹⁶ У сарадњи с *PLAC* пројектом припремљена је радна верзија новог Закона о лековима и медицинским средствима.³¹⁷

311 Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 55-56.

312 *Ibid*, стр. 49-53.

313 „Службени гласник РС“, бр. 94/14.

314 „Службени гласник РС“, бр. 99/14.

315 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

316 Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

317 Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, октобар 2014. године.

Активности предвиђене за испуњење **мера 3.7.1.2. и 3.7.1.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Мера 3.7.1.4. Потврђивање Европске повеље о правима пацијената из 2002. године

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља до 6. марта 2014. године изради и поднесе Нацрт закона о потврђивању Европске повеље о правима пацијената из 2002. године.

Индикатор: Нацрт закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. маја 2014. године поднесе Предлог закона о потврђивању Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. јула 2014. године усвоји закон.

Индикатор: Усвојен Закон

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Нацрт закона о потврђивању Европске повеље о правима пацијената је израђен, али је након добијеног мишљења Министарства спољних послова од 22. јула 2014. године, да према својој форми и садржини она не подлеже поступку потврђивања међународних уговора, предлог за њеним потврђивањем повучен из даље процедуре. Министарство здравља у извештају наглашава да је Република Србија донела Закон о правима пацијената³¹⁸, који у потпуности обухвата ову област и у складу је с наведеном Повељом.³¹⁹ Влада је у извештају навела да је Законом о правима пацијената прихваћено 12 чланова ове повеље.³²⁰

У Алтернативном извештају БЦЈП се наводи да је Министарство спољних послова дало мишљење у складу са чланом 14. став 1. да Повеља не подлеже потврђивању, али да у њиховом одговору није било речи о ставу 2. овог члана који предвиђа да међународни уговори који не спадају у уговоре из става 1. не подлежу поступку потврђивања, као и да о овим уговорима Влада доставља информацију надлежном одбору Народне скупштине. Према закључку алтернативног извештаја БЦЈП, потребно је да Министарство здравља поново затражи мишљење од Министарства спољних послова за поступање с Повељом у складу са чланом 14. став 2. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора.³²¹

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

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено шест мера.

Мера 3.7.2.1. Унапређивање сарадње и координације активности између релевантних институција на сузбијању корупције у систему здравствене заштите

318 „Службени гласник РС“, бр. 45/13.

319 Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, октобар 2014. године.

320 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

321 Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 54.

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља до 6. децембра 2013. године иницира потписивање меморандума о сарадњи између министарстава надлежних за здравство, правосуђе, унутрашње послове, Одбора за здравље и породицу Народне скупштине, РЈТ, ДРИ и Агенције.

Индикатор: Потписан Меморандум о сарадњи

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.

Агенција констатује да је реализацијом једине активности у оквиру мере и сама мера испуњена.

Меморандум о сарадњи између Министарства здравља, Министарства правде, МУП, Одбора за здравље и породицу Народне Скупштине, РЈТ, ДРИ и Агенције потписан је 27. јуна 2014. године. Меморандумом су, поред осталог, предвиђени начини реализације међусобне координације, обавеза страна потписница да у року од 30 дана одреде своје представнике који ће одржавати редовне полугодишње састанке, као и укључивање струковних удружења и комора здравствених радника у систем сталне и обавезне међусобне координације.³²²

Мера 3.7.2.2. Изменити Закон о здравственој заштити и Закон о лековима и медицинским средствима тако да се јасним и транспарентним правилима уреди област донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава; однос са фармацеутском индустријом; висина и поступање са поклоном; као и сукоб интереса здравствених радника и сарадника, као и лица која обављају функције (а немају статус функционера у смислу Закона о Агенцији за борбу против корупције)

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство здравља се у извештају не осврће на ову активност. Ови закони, према извештају Владе, нису достављени Влади у процедуру.³²³

Закон о лековима и медицинским средствима не уређује област донација, а члан 120. став 8. помиње промет лекова из хуманитарне помоћи. Нацрт закона о изменама и допунама Закона о лековима и медицинским средствима је у припреми.³²⁴

Мера 3.7.2.3. Изменити Закон о донацијама и хуманитарној помоћи тако да се јасним и транспарентним правилима уреди област донација медицинских апарата, лекова и медицинских средстава, као и да се уведе обавеза код донација у здравству да се оформи комисија која ће процењивати оправданост, трошкове и исплативост донација

322 Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јул 2015. године.

323 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

324 Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 55-56.

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона.

Уз активност је наведена напомена да Закон треба да предвиђа да се комисија образује на нивоу здравствене установе, у сарадњи са министарством надлежним за послове здравља.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство финансија се у извештају не осврће на ову меру.

Према извештају Владе, предлагач није доставио текст Нацрта закона у Владину процедуру.³²⁵

Мера 3.7.2.4. Изградња капацитета инспекција у оквиру министарства надлежног за послове здравља

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља до 6. марта 2014. године направи план и програм обуке запослених у складу са анализом потреба и приручнике с упутствима.

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба; Израђени и одштампани приручници са упутствима

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Прва активност је у прошлогодишњем извештају оцењена као испуњена.

Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Четврта и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Анализа потреба за изградњу капацитета здравствене инспекције израђена је у октобру 2013. године. Министарство здравља се у извештају не осврће на реализацију треће активности.³²⁶ Због веома малог броја здравствених инспектора, односно несразмерног броја инспектора у односу на број субјеката који подлежу надзору, број инспекцијских прегледа у одељењу за инспекцију лекова и медицинских средстава и одељењу за опојне дроге и прекурсоре је само 5% од укупно планираних. Проблем је, дакле, у односу броја здравствених инспектора (47) и броја здравствених установа (6.000), док је у надлежност инспекције додата и контрола још неколико закона. У плану је запошљавање нових инспектора, најпре лица која имају завршен медицински факултет и налазе се на евиденцији Националне службе за запошљавање.³²⁷

Мера 3.7.2.5. Унапредити контролу квалитета и спровођења програма континуираног стручног усавршавања од стране Здравственог савета

Првом активношћу је предвиђено да Здравствени савет до 6. јуна 2014. године изради анализу разлога због чега се не врши спровођење контроле и транспарентно извештавање о резултатима.

Уз активност је наведена напомена да Здравствени савет треба да провери да ли је програм који је акредитован заиста и спроведен и на начин на који је одобрен.

Индикатор: Израђена анализа са препорукама

325 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

326 Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

327 Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 56.

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Другом активношћу је предвиђено да Здравствени савет полугодишње израђује извештај са конкретним препорукама за превазилажење недостатака. Индикатор: Израђени полугодишњи извештаји
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља полугодишње подноси извештај Влади о примени препорука из извештаја. Индикатор: Извештај о спровођењу препорука поднет Влади
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Мандат свим члановима Здравственог савета истекао је 9. априла 2014. године. Извештај о раду Радног тела за акредитацију програма континуиране едукације Здравственог савета у 2013. години, заједно са предлозима за унапређење процеса акредитације³²⁸ и увођење праћења и процене квалитета извођења програма континуиране едукације³²⁹ достављени су министру здравља 8. априла и 15. септембра 2014. године. Од истека мандата чланови Радног тела за акредитацију програма само омогућавају несметано одвијање процеса акредитације програма континуиране едукације. У оквиру свог извештаја, Здравствени савет је доставио и предлоге у вези са мером 3.7.2.5, као и писмо чланова Радног тела за акредитацију програма Здравственог савета које је упућено министру здравља.³³⁰ Министарство здравља се у извештају не осврће на реализацију ове мере.

Алтернативни извештај БЦЉП у вези с овом мером препоручује да се испита рад, односно да спољна оцена Здравственог савета, квалитативно и квантитативно, оцени стручност и рад сваког појединачног члана Здравственог савета, као и спроведу мере које ће утицати на то да рад Здравственог савета буде транспарентнији.³³¹

Мера 3.7.2.8. ³³² Израда и објављивање извештаја о спроведеним јавним набавкама за сваку здравствену установу
Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља трајно израђује и објављује извештај након сваке јавне набавке. Уз активност је наведена напомена да се мера односи на сваку здравствену установу. Индикатор: Објављени извештаји након сваке јавне набавке на интернет страници министарства надлежног за послове здравља
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности. Напомена: Образложење и препорука Агенције.

328 Измене и допуне Правилника о ближим условима за спровођење континуиране едукације за здравствене раднике и здравствене сараднике.

329 Правилник о ближим условима за праћење и процену квалитета извођења акредитованог програма континуиране едукације за здравствене раднике и здравствене сараднике и Процедура евалуације квалитета извођења акредитованог програма континуиране едукације.

330 Здравствени савет, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године

331 Алтернативни извештај БЦЉП, стр. 58

332 На овом месту је дошло до омашке у нумерисању у Акционом плану, па би ова мера требало да носи број 3.7.2.6.

На интернет презентацији Министарства здравља отворен је линк где се објављују подаци здравствених установа о свим поступцима јавних набавки које су спровеле здравствене установе, по свим основима.³³³ У Алтернативном извештају БЦЈП наводи се да се на почетној страни интернет презентације Министарства здравља налази секција „Јавне набавке“, као и да се ови подаци објављују и на Порталу јавних набавки. Ипак, претрагом Портала је уочено да се не објављује сва документација за појединачни поступак јавних набавки, па се због тога не може рећи да је мера у потпуности испуњена.³³⁴

Мишљење и препорука Агенције: Агенција нема капацитете да контролише да ли су извештаји сваке јавне набавке за сваку здравствену установу у Србији објављени на интернет презентацији Министарства здравља, па у том смислу не може да оцењује испуњеност ове активности у складу с индикатором. Агенција због тога предлаже министарству надлежном за послове правосуђа да ову меру, активност или индикатор на одговарајући начин преформулише, како би се обезбедио надзор над њеним спровођењем.

**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 су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 3.7.3.1. Донети нов Закон о евиденцијама у здравству тако да се омогући коришћење електронских здравствених докумената и уведе јединствени информациони систем
Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља до 6. марта 2015. године изради и достави Влади Нацрт закона. Уз активност је наведена напомена да закон треба ускладити са међународним стандардима. Индикатор: Нацрт закона достављен Влади
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јуна 2015. године поднесе Предлог закона Народној скупштини. Индикатор: Предлог закона поднет Народној скупштини
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. августа 2015. године усвоји Закон. Индикатор: Закон усвојен у Народној скупштини
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

³³³ Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

³³⁴ Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 58.

Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства усвојен је 8. новембра 2014. године.³³⁵ Његова примена почиње 1. јануара 2016. године. Према образложењу предлога Закона, разлози за његово доношење су, између осталог, увођење информационо-комуникационих технологија у праксу спровођења здравствене заштите становништва, као и настојање Републике Србије да усагласи правни систем у области здравства са утврђеним европским и међународним стандардима у овој области, као и са документима као што су Европска повеља о правима пацијената, Конвенција Уједињених нација о правима детета и Конвенција о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.7.3.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

3.8. ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ

У оквиру осме области Стратегије - Образовање и спорт - формулисано је пет циљева: измењен правни оквир који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета (**циљ 3.8.1.**), усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију (**циљ 3.8.2.**), успостављена транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим образовним институцијама (**циљ 3.8.3.**), процес акредитовања и накнадне контроле испуњености услова за рад државних и приватних школских установа заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима (**циљ 3.8.4.**) и успостављена транспарентност финансирања спорта и власничке структуре спортских клубова и савеза (**циљ 3.8.5.**).

За испуњење ових пет циљева предвиђено је 14 мера и 40 активности, од којих је поступање испитано за 23 активности.

Према оцени Агенције, од 23 испитаних активности:

1. Три активности су испуњене у складу с индикатором, од којих:
 - Једна активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.;
 - За две активности Агенција не располаже подацима о томе да ли су испуњене у складу са Акционим планом.
2. 17 активности није испуњено у складу с индикатором, од којих четири активности нису испуњене у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.
3. За три активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.

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 указује односе се на недовољну транспарентност низа процеса који се одвијају у оквиру просветних институција; као и веома широка

335 „Службени гласник РС“, бр. 123/14.

дискрециона овлашћења у одлучивању, нарочито дискрециона овлашћења директора у погледу запошљавања кадрова, поступка јавних набавки, организација екскурзија, издавања школских просторија, итд.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.8.1.1. Изменити Закон о основама система образовања и васпитавања и Закон 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

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до 6. јула 2014. године изради анализу закона од ризика на корупцију.

Уз активност је наведена напомена да у законе треба унети одредбе да директор на ову функцију не може да буде изабран више од два пута и да му радни однос на радном месту са кога је изабран мирује за време оба мандатна периода; дискрециона овлашћења директора, декана и наставног особља треба ограничити у највећој могућој мери објективним, прецизним, јасним и унапред познатим критеријумима; њихове дискреционе одлуке морају бити образложене и транспарентне; треба преиспитати и уједначити распон плата; комисије за избор кандидата за запослење треба да буду састављене од директора школе, представника школског одбора, запослених и родитеља; записник са разговора треба сачувати за случај жалбе.

Индикатор: Израђена анализа ризика на корупцију

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона. Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Четврта активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство просвете у извештају наводи да је, кроз рад координационе радне групе за унапређење прописа, урадило анализу свих закона у области просвете. Наиме, Агенција је формирала координационе радне групе за унапређење нормативног и институционалног оквира у просвети, које су се редовно састајале, дискутовале о проблемима у овој области и е препоруке за њихово превазилажење.³³⁶ Министарство просвете је формирало радну групу за измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања, која је заузела став да се препоруке Агенције и мере из Акционог плана усвоје у највећој могућој мери. У плану је да се ове измене и допуне упуте Влади до маја 2015. године.³³⁷

336 Детаљније о раду координационе групе видети у: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана, 31. март 2014. године, стр. 123-124, доступно на: <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/>.

337 Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

У Алтернативном извештају БЦЉП наведен је став Министарства просвете о томе да евентуално ограничавање мандата директора у установама у области предуниверзитетског образовања не би било у складу са концепцијом професионализације предвиђене Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године и пратећим документима и било би у супротности и са Законом о раду јер је немогуће обезбедити рад на одређено време за два мандата директора (8 година). Питање уједначавања распона плата није у надлежности Министарства просвете.³³⁸

Нацртом закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, по мишљењу Агенције, нису обухваћене све измене како је то предвиђено Акционим планом. Конкретно, Нацртом закона нису мењане одредбе које се односе на избор декана факултета. Такође, Нацрт закона неће утицати на ограничење дискреционих овлашћења декана. Доношење новог закона о високом образовању планирано је у 2015. години, што ће, према извештају Министарства просвете, бити прилика да се, поред осталог, и област избора, овлашћења и евалуације рада органа, пословођења и наставног особља високошколске установе уреди на детаљнији начин у односу на важеће прописе, који већ садрже одредбе о избору и броју мандата органа пословођења и о евалуацији рада наставног особља.³³⁹

Циљ 3.8.2. Усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију

Проблеми на које Стратегија 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 испуњење овог циља предвиђено пет мера.

Мера 3.8.2.1. Унапредити правни оквир у области просветне инспекције

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о просветној инспекцији.

Уз активност је наведена напомена да новим правним оквиром треба омогућити транспарентан рад школа и употребу приватно прикупљених средстава и одредити шта су дозвољени извори школских прихода; утврдити обавезујући списак допуштених извора школских прихода, како би се обезбедило да економске делатности школа не врше негативан утицај на образовни процес; преиспитати правила о давању часова сопственим ученицима/студентима и припреми за пријемне испите за високо образовање, са аспекта спречавања сукоба интереса и ризика на корупцију и да у израду дела анализе прописа са аспекта ризика на корупцију треба укључити Агенцију и посебно обратити пажњу на финансијску контролу школских прихода, јер она није довољно јака да би била адекватна и савладала ниво прилива приватних средстава у систем, а препоручује се додатни надзор кроз правилан рад школских одбора у сарадњи са просветном инспекцијом како би се обезбедило да запослени не подривају поступак набавке уџбеника.

Индикатор: Нацрт закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе Народној скупштини Предлог закона.

Индикатор: Поднет Предлог закона Народној скупштини

³³⁸ Алтернативни извештај БЦЉП, стр. 63.

³³⁹ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је образовало радну групу за израду Нацрта закона, која је претходно урадила упоредну анализу законских решења држава у окружењу, као и анализу важећег закона. У Министарству за државну управу и локалну самоуправу је у току рад на изради Нацрта закона о инспекцијском надзору, који уређује област целокупне инспекције, а у чијем раду учествује и представник Министарства просвете. С обзиром на то да је Закон о просветној инспекцији *lex specialis* у односу на будући Закон о просветној инспекцији, Министарство просвете је заузело став да треба сачекати његово доношење, па након тога Законом о просветној инспекцији уредити само специфичности ове врсте надзора, да не би дошло до колизије ова два закона.³⁴⁰

Мишљење Агенције је да су саме одредбе Нацрта закона које се односе на његову примену, однос према другим законима и усаглашавање посебних закона у међусобној колизији, чиме се доводи у питање остварење жељених резултата. У том смислу, Агенција сматра да би отклањање ових, као и осталих недостатака и ризика корупције, допринели битном умањењу арбитрности, неуједначености, самовоље, коруптивности и других могућих злоупотреба у покретању и спровођењу инспекцијског надзора, што су неки од прокламованих циљева овог закона.³⁴¹

Мера 3.8.2.2. Ојачати капацитете просветне инспекције на свим нивоима власти

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до 6. априла 2014. године спроведе анализу броја и структуре потребних запослених и других потреба.

Индикатор: Извештај о анализи

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин предвиђен Акционим планом.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до 6. децембра 2014. године измени систематизацију и запосли одговарајући број стручног кадра у складу са анализом.

Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до 6. септембра 2014. године направи и спроводи план и програм обуке запослених у складу с анализом.

Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Четврта активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

У извештају Министарства просвете дати су резултати спроведене анализе која је показала да је, иначе непопуњен, број систематизованих радних места просветних инспектора недовољан за обављање посла инспекцијског надзора. Тако је анализом процењено да би посао инспекцијског надзора на републичком нивоу требало да врши

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ Агенција за борбу против корупције, Мишљење о Нацрту закона о инспекцијском надзору, септембар 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>.

најмање 36 просветних инспектора, док је систематизовано 18, а тренутно тај посао обавља свега 15 просветних инспектора.

Такође, анализом је утврђено да би број општинских и градских просветних инспектора требало да буде 206, док тренутно тај посао обавља 174 инспектора. У области високог образовања за обављање послова инспекцијског надзора систематизовано је 5 просветних инспектора, а тај посао обавља свега 3 инспектора, док је анализа показала да би за обављање овог посла било неопходно ангажовање најмање 8 инспектора. Закључак анализе јесте да постојећи број просветних инспектора не може да одговори захтевима странака (установа, физичких лица, јавног тужилаштва, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и осталих).

У погледу измене систематизације и запослења одговарајућег броја стручног кадра, Министарство просвете истиче да је због забране запошљавања у јавном сектору, онемогућено повећање броја просветних инспектора, те да ће по суспензији забране приступити измени правилника којим се систематизују и утврђују радна места.

Агенција скреће пажњу на то да Уредба Владе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава³⁴² не спречава Министарство просвете да измени систематизацију радних места у складу са претходно израђеном анализом потреба. Тиме би се брже спровела целокупна активност оног тренутка када се створе услови за додатно запошљавање кадра у складу са новом систематизацијом.

Министарство просвете у извештају наводи да је реализација треће активности у току, односно да је израђен Нацрт правилника о стручном усавршавању просветних инспектора и да је тај документ достављен Републичком секретаријату за законодавство на мишљење.

Мера 3.8.2.3. Обезбедити праћење примене кодекса понашања за наставнике

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до 6. маја 2014. године направи програм и план кампање ради упознавања наставних радника и ученика/студената са правилима кодекса.

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете једном годишње састави извештај о праћењу примене Кодекса.

Индикатор: Израђен годишњи извештај о праћењу примене Кодекса

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активности није испуњена.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

У поступку давања мишљења Министарства просвете, науке и технолошког развоја на Акциони план, непосредно пре његовог усвајања, стављена је примедба да јединствени кодекс понашања за све нивое образовања не постоји, нити би га било целисходно доносити, с обзиром на разлике по нивоима образовања, узраст ученика, могућа ризична понашања и слично. Даље, Министарство сматра да се у области високог образовања, сагласно важећим прописима утврђивање кодекса понашања наставног особља утврђује општим актом високошколске установе, која је дужна да са садржином кодекса упозна

342 „Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – испр, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС и 72/12.

наставнике и студенте, као и да га примењује. Приликом утврђивања и доношења новог закона о високом образовању у 2015. години, постојећа решења ће бити преиспитана и коригована у смислу **мере 3.8.2.3**. У области предуниверзитетског образовања, утврђивање постојања кодекса понашања, односно правила понашања у установи (по Закону о основама система образовања и васпитања) контролише се у редовном инспекцијском надзору. Свака установа (и предшколска установа) је у обавези да донесе овај акт.

Агенција је у прошлогодишњем извештају поводом ових активности нагласила да је претпоставка за њихову реализацију да овај кодекс постоји, што није случај. С друге стране, Закон о основама система образовања и васпитања³⁴³, 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 могуће да министарство надлежно за послове просвете реализује ове активности. Агенција је, стога, препоручила 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.³⁴⁴

Активност предвиђена за испуњење **мере 3.8.2.4**. није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Мера 3.8.2.5. Унапредити механизам за представке, захтеве и жалбе у министарству надлежном за послове просвете

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете трајно уведе обавезу обавештавања грађана о процедурама за представке, захтеве и жалбе преко интернет презентације ресорног министарства, као и обавезу да се сваки подносилац представке обавести о мерама предузетим по представи. Индикатор: Обавештење о процедурама за представке, захтеве и жалбе објављено на интернет презентације ресорног министарства; Уведена обавеза обавештавања подносиоца представке о мерама предузетим по њој

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете једном годишње састави извештај о најчешће подношеним представкама и жалбама с анализом њихових узрока и препорукама за отклањање, као и да изврши квалитативан увид у најчешће жалбе и анализира њихове узроке.

Индикатор: Израђен извештај

Активност није испуњена у складу с индикатором.

С обзиром на то да је за прву активност, која је једнократне природе, одређена временска одредница „трајно“ Агенција је затражила појашњење Министарства правде у вези са роком у коме ова активност треба да се реализује. Министарство правде је одговорило да „увођење обавезе“ из прве активности треба да буде трајно примењива активност, па одредница „трајно“ подразумева да је поред „увођења“ неопходна и континуирана примена и поштовање уведене процедуре. Напомену уз ову активност треба

343 „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13.

344 Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана, 31. март 2014. године, стр. 181, доступно на: <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/>.

изменити, односно активност треба реализовати у сарадњи с Комисијом за акредитацију и проверу квалитета за део процедуре који се односи на високошколско образовање.³⁴⁵

У извештају Министарство просвете појашњава да на интернет презентацији овог министарства постоје контакти државних секретара, као и руководиоца основних и ужих унутрашњих јединица, којима се грађани могу обратити, а постоје и описи надлежности основних унутрашњих јединица како би грађани били упознати са њиховим надлежностима. Такође, Министарство просвете сматра да Акциони план у овом делу треба изменити, јер постоји објективна немогућност да се активност испуни на овај начин, али не образлаже шта представља „објективну немогућност“.

Агенција оцењује да, имајући у виду дефинисани индикатор односно предвиђену активност и суштину **мере 3.8.2.5**, постојећи механизам о коме говори Министарство просвете суштински не представља замену за прву активност предвиђену Акционим планом.

Министарство просвете у извештају наводи да нема потребне ресурсе за спровођење друге активности, али не образлаже даље, у смислу врсте и обима ресурса који би били потребни, и препоручује да се Акциони план у овом делу измени.

У разговору са представницима Министарства просвете, представницима БЦЈП је предочено да је могуће веома лако унапредити систем како би на једноставнији и лакши начин био доступан грађанима. Представници Министарства просвете су објаснили да грађани користе интернет презентацију овог министарства где су постављени сви контакти и надлежности основних унутрашњих јединица којима се могу обратити. План је да се до краја децембра 2014. године унапреди интернет презентација, тако што ће се увести нови одељак за подношење жалби електронским путем.³⁴⁶

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

Проблеми на које Стратегија указује односе се на то да нормативни оквир није у потпуности подобан да омогући транспарентан рад школа и употребу тзв. сопствених средстава школских установа; да 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 наводи потребу за увођењем контроле управљања средствима која установе остварују од донација, спонзора, као и средствима добијених од родитеља и јединице локалне самоуправе, 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.

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 3.8.3.1. Изменити Закон о основном и средњем образовању и Закон о високом образовању тако да се процедура и критеријуми уписа објективизирају у највећој могућој мери

345 Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/pracenje-strategije/>.

346 Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 68.

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете и науке до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади нацрте закона о изменама и допунама закона.

Уз активност је наведена напомена да новим законским решењима процедуру уписа треба учинити транспарентном до мере која не задире у приватност ученика и студената, предвидети да контрола правилности процедуре траје највише три месеца након завршеног поступка уписа у циљу покретања одговарајућих поступака против одговорних лица и предвидети да приватне часове и припремну наставу за упис не могу вршити лица која учествују у процесу пријемног испита.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

У извештају Министарство просвете наводи да сматра да је целисходније да се прво донесу измене Закона о основама система образовања и васпитања, као системског закона, а рок за измене и допуне ових закона је, по Плану рада овог министарства, децембар 2015. године. У том смислу, формиране су радне групе за израду нацрта закона о основном и средњем образовању и васпитању, које ће у свом раду имати у виду ову меру и активности предвиђене за њено спровођење.

Активности предвиђене за реализацију **мере 3.8.3.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

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

Проблеми на које Стратегија указује односе се на недовољну регулативу о питању приватних високошколских установа, с обзиром на то 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, 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 испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.8.4.1. Унапредити рад Комисије за акредитацију и проверу квалитета

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете и науке трајно измени прописе тако да се увече обавеза да се у процес акредитације укључе независни експерти, студенти и послодавци.

Уз активност је наведена напомена да се на основу позитивног искуства других земаља Комисија за акредитацију и проверу квалитета може трансформисати у Националну акредитациону агенцију која ће деловати као независна високопрофесионална институција.

Индикатор: Измењени прописи

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да КАПК трајно објављује извештаје о налазима рецензата и КАПК који су релевантни за доношење одлуке о акредитацији.

Уз активност је наведена иста напомена као уз другу активност.

Индикатор: Извештаји релевантни за доношење одлуке о акредитацији објављени на интернет презентацији КАПК

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Четвртом активношћу је предвиђено да КАПК најмање једанпут годишње објављује извештаје о раду. Уз активност је наведена иста напомена као уз другу активност.

Индикатор: Извештаји о раду објављени на интернет презентацији КАПК

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин предвиђен Акционим планом.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена у року предвиђеном Акционим планом.

* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

С обзиром на то да је за другу активност, која је једнократне природе, одређена временска одредница „трајно“ Агенција је затражила појашњење Министарства правде у вези са роком у коме ова активност треба да се реализује. Министарство правде је одговорило да се у овом случају мисли на то да се у процес акредитације укључе независни експерти, студенти и послодавци, те да ову активности треба обављати за цео период важења Стратегије, односно Акционог плана. Рок је, према објашњењу Министарства, назначен као „трајно“ зато што је неопходно за све време трајања Стратегије, преиспитивати да ли прописи омогућавају адекватно учешће наведених субјеката. Сама активност измене прописа јесте једнократна и она ће уследити након анализе могућности побољшања процеса акредитације који представља средњорочни циљ. Уколико из анализе произлази да је могуће једнократно и истовремено изменити прописе ради реализације ове активности, требало би сматрати активност извршеном у моменту измена прописа, без обзира на одредницу „трајно“.³⁴⁷

Комисија за акредитацију је радно тело Националног савета за високо образовање (Национални савет). Национални савет је орган кога бира Народна скупштина и који јој је одговоран за свој рад. С тим у вези, Министарство просвете сматра да у Акционом плану није на адекватан начин препознат одговорни субјект за спровођење ове мере, јер је утврђивање критеријума и стандарда за акредитацију високошколских установа у надлежности Националног савета који их доноси, на предлог КАПК.

КАПК у извештају наводи да измене Закона о високом образовању, из септембра 2014. године, предвиђају укључење студената и послодаваца у процес акредитације кроз поткомисије за посете високошколским институцијама, где пишу своје независне извештаје. Такође, измене предвиђају ангажовање страног експерта у процесу акредитације, али, по мишљењу КАПК, проблем финансирања у вези са тим није решен од стране надлежног министарства.

КАПК даље наводи став да би објављивање имена рецензата могло утицати на њихов критички став о студијском програму или високошколској установи, те да би објављивање имена могло довести до притисака на рецензенте и до могућности корупције. Такође, све ово би могло утицати на то да многи професори одбију да и даље буду рецензенти. Објављивањем имена рецензата у било којој фази би се, дакле,

347 Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/pracenje-strategije/>.

озбиљно угрозио процес акредитације, који је до сада, према њиховој оцени, дао значајне резултате. Комисија подвлачи чињеницу да до сада није забележен ниједан случај корупције у вези са акредитацијом, као и да су захтеви за објављивање рецензија и имена рецензента спорадични, а потичу од неколицине оних којима је одбијена акредитација.

У вези са реализацијом треће активности у оквиру ове мере, КАПК је у 2014. години објавила Извештај о раду за 2013. годину који се налази и на њеној интернет презентацији.³⁴⁸

Међу препорукама горе поменутих координационих радних група за унапређење нормативног и институционалног оквира у просвети налазе се и препоруке о прецизном прописивању у којим ситуацијама престају да важе дозвола за рад и акредитација, рок у коме Национални савет за високо образовање решава по жалби на решење којим се одбија захтев за акредитацију, рок за именовање представника оснивача у савет високошколске установе, рок у коме ће Национални савет утврдити минималне услове за избор у звања наставника, као и јавност коначног извештаја о акредитацији. Нацртом измена и допуна Закона о високом образовању није прихваћена препорука која се односи на то да ће идентитет рецензента и рецензија бити доступни јавности, након доношења одлуке Комисије за акредитацију и проверу квалитета о захтеву за акредитацију установе. Агенција сматра да је од изузетне важности да подаци о рецензентима који поступају по захтевима за спровођење поступка акредитације и који на тај начин обављају посао од јавног значаја, буду доступни јавности. С обзиром на то да високошколска установа, односно њен оснивач, имају право да у року од 30 дана од дана пријема решења Комисије, уложе жалбу Националном савету, од значаја је да у поступку по жалби идентитет рецензента буде доступан јавности, како би се омогућило изјављивање жалбе због могућег сукоба интереса.³⁴⁹

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

Проблеми на које Стратегија указује односе се на нетранспарентност финансирања спорта, који наводи и Стратегија развоја спорта у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године; на чињеницу да и поред доношења Закона о спорту³⁵⁰ и пратећих подзаконских аката, остаје нерегулисано питање финансирања из приватних извора, што доприноси опстајању „сивог/црног” финансирања спорта; на нерешену власничку структуру спортских клубова, односно власнички вакуум, који је такође извор корупције у спорту. Стратегија наводи потребу за деполитизацијом и аутономијом спорта, као и да се декларативно навођење у Стратегији развоја спорта да спорт треба да остане политички неутралан, не разрађује даље у Акционом плану, те оставља простор за злоупотребу спорта од стране политике, чему доприноси и чланство функционера и државних службеника у управним и надзорним одборима спортских клубова и савеза.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

348 Комисија за акредитацију и проверу квалитета, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

349 Агенција за борбу против корупције, *Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о изменама и допунама Закона о високом образовању*, јул 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>.

350 „Службени гласник РС”, бр. 24/11 и 99/11 - др. Закони.

Мера 3.8.5.1. Изменити Закон о спорту у циљу утврђивања статуса спортских савеза и удружења, власништва над имовином и финансирања из јавних средстава на националном и локалном нивоу

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове омладине и спорта до 6. септембра 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године, поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднети Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

У извештају достављеном Агенцији, Министарство омладине и спорта навело је само да је у склопу реализације прве активности одржано више консултативних састанака са члановима радне групе за израду Нацрта закона о спорту, и да је припремљен јењегов радни текст.

Према тумачењу Министарства правде, испуњење **мере 3.8.5.2.** условљено је испуњењем мере 3.8.5.1.³⁵¹

Мера 3.8.5.3. Успостављање категоризације и рангирања спортских организација на нивоу Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе на основу јасних критеријума

Првом активношћу је предвиђено да аутономне покрајине до 6. септембра 2014. године израде и усвоје измене и допуне Правилника о категоризацији спортских организација на нивоу аутономних покрајина поштујући Националну категоризацију.

Индикатор: Донет Правилник о категоризацији спортских организација у аутономним покрајинама

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Другом активношћу је предвиђено да јединице локалне самоуправе до 6. септембра 2014. године израде и усвоје измене и допуне правилника о категоризацији спортских организација на нивоу јединица локалних самоуправа поштујући Националну категоризацију.

Индикатор: Донети правилници о категоризацији спортских организација на нивоу јединица локалне самоуправе

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Трећа, четврта и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Покрајински секретаријат за спорт и омладину се у извештају не осврће на реализацију ове мере.

Од укупно 100 јединица локалне самоуправе које су Агенцији доставиле извештај за 2014. годину, 28% њих је донело правилник о категоризацији спортских организација, 53% то није учинило, док у 19% случајева, Агенција није успела да из извештаја утврди да ли је правилник донет.

Мера 3.8.5.4. 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

351 Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године.

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да, министарство надлежно за послове омладине и спорта до 6. септембра 2014. године изради и усвоји Правилник о расподели средстава у јавним предузећима за финансирање програма из области спорта.

Уз активност је наведена напомена да у израду Правилника треба укључити Олимпијски комитет Србије, Спортски савез Србије, Завод за спорт и медицину спорта и представнике јавних предузећа.

Индикатор: Правилник о расподели средстава у јавним предузећима за финансирање програма из области спорта је усвојен и ступио на снагу

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Министарство омладине и спорта се у извештају не осврће на ову активност.

Мера 3.8.5.5. Измене правног оквира којим се регулише професија спортских менаџера у погледу сукоба интереса у обављању делатности и финансијских токова у овој области

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове омладине и спорта до 6. септембра 2014. године изради и усвоји измене Правилника о Номенклатури спортских занимања тако да се уведу одредбе о забрани сукоба интереса при обављању професије спортског менаџера.

Индикатор: Документ анализе је припремљен и објављен

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Министарство омладине и спорта се у извештају не осврће на ову активност.

3.9. МЕДИЈИ

У оквиру девете области Стратегије - Медији - формулисан је један циљ: транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика (**циљ 3.9.1.**).

За испуњење овог циља предвиђене су четири мере и 11 активности, од којих је поступање испитано за осам активности.

Према оцени Агенције, од осам испитаних активности:

1. Четири активности је испуњено у складу с индикатором, од којих:

- Једна активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

- Три активности нису испуњене на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

2. Три активности нису испуњене у складу с индикатором, од којих две активности нису испуњене у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.

3. За једну активност Агенција није у могућности да оцени испуњеност.

Савет за борбу против корупције (Савет) је 20. фебруара 2015. године доставио Влади Републике Србије „Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији“.³⁵² Ово је друга по реду анализа стања у медијима, након извештаја из 2011. године,³⁵³ који је, иако није наишао на велико интересовање водећих медија, истакао проблеме који су незаобилазни када се данас говори о медијским слободама у Србији. Друга анализа је урађена због опште перцепције јавности и релевантних међународних институција да је у Србији и даље присутна снажна контрола медија. Однос снага на

352 Савет за борбу против корупције, „Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији“, 20. фебруар 2015. године, доступно на: www.antikorupcija-savet.gov.rs.

353 Савет за борбу против корупције, „Извештај о притисцима и контроли медија у Србији“, 19. септембар 2011. године, доступно на: www.antikorupcija-savet.gov.rs.

политичкој сцени Србије се у поређењу с 2011. годином у међувремену драстично променио, што је довело до персоналних промена у говото свим институцијама извршне власти, али и у већини медија. Нове политичке околности у друштву и извршној власти довеле су до промена уредника и драстично утицале на редефинисање дотадашње уређивачке политике свих водећих медија. С друге стране, ове промене нису битно утицале на решавање системских проблема, какви су нетранспарентна власничка структура медија и економски утицај на њихову уређивачку политику кроз различите моделе нетранспарентног финансирања медија, на које је Савет раније указао. Иако је Влада Србије предузела конкретне активности како би отпочела примена Медијске стратегије из 2011. године и побољшала правни оквир за функционисање медија у складу са стандардима ЕУ, у оквиру чега су у августу 2014. године усвојени Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима, Савет истиче да законодавне активности саме по себи нису и неће бити довољне, без показивања максималног степена политичке воље и одређености да се они у потпуности поштују. Савет оцењује да у последње две и по године није била видљива спремност политичких странака да се одрекну утицаја на власничку, односно уређивачку политику медија, било да се ради о формалном или неформалном утицају.³⁵⁴

Пет системских проблема који, према оцени Савета, годинама парализују систем јавног информисања у Србији су:

1. Нетранспарентност медијског власништва;
2. Нетранспарентност финансирања, економски утицај кроз буџет, пореске олакшице и друге индиректне облике финансирања јавним новцем;
3. Проблеми приватизације медија и неизванстан статус јавних сервиса;
4. Цензура и аутоцензура;
5. Таблоидизација.

Цензура, аутоцензура и таблоидизација генерисане су управо недовољно транспарентним власништвом у медијима, нетранспарентним изворима и токовима њиховог финансирања и високим степеном паралелизма између медијских кућа, политичких структура и крупног бизниса. Савет напомиње да овај „гвоздени троугао“ креира медијски амбијент у коме је генератор наведених образаца понашања политичка елита, пре свега политичке партије, које, чак и када су власници медија познати, битно утичу на уређивачку политику медија. Према оцени Савета, медијски садржаји најчешће нису резултат слободног, објективног или истраживачког новинарства, већина медија није у функцији повећања опште информисаности грађана, а конкретни примери из извештаја поткрепљују перцепцију јавности да је контролна улога замењена тако да власт контролише медије, уместо да медији контролишу власт.³⁵⁵

На основу података добијених од АПР која води регистар јавних гласила као јединствену, централизовану, електронску базу података о медијима у Републици Србији, Савет је установио да је на дан 30. јуна 2014. године у Србији било регистровано 1.319 јавних гласила (711 штампаних медија, 237 радио-станица, 208 интернет гласила, 130 телевизијских станица, 20 сервиса новинских агенција и 13 осталих

354 Савет за борбу против корупције, „Извештај о власничкој структури и контроли медија у Србији“, 20. фебруар 2015. године, стр. 6, доступно на: www.antikorupcija-savet.gov.rs.

355 *Ibid*, стр. 7-8.

регистрованих гласила). Савет у извештају оцењује да регистар јавних гласила који је АПР водио у периоду од 2009. до 2014. године није задовољио примарне потребе за увођењем реда у овој области, да због лошег законодавног оквира, регистар није осликавао реално стање медијске сцене и да зато све податке о регистрованим јавним гласилима у АПР треба узети с резервом. На пример, одређена јавна гласила уопште нису уписана у регистар, а баве се делатношћу јавног информисања, док, с друге стране, постоје јавна гласила која су престала са штампањем или емитовањем програмског садржаја, или реално не постоје, а и даље су евидентирана у регистру. У регистру се не врши ажурирање података након одузимања или обнављања дозволе за емитовање од стране Регулаторног тела за електронске медије (бивша Републичка радиодифузна агенција: РРА), па су јавно доступни подаци РРА и подаци из регистра АПР често међусобно противречни.³⁵⁶

Новим Законом о јавном информисању и медијима проширена је врста података које ће регистар садржати, па би по први пут требало да буду доступни подаци о правним и физичким лицима која непосредно или посредно имају више од 5% удела у оснивачком капиталу издавача. Ипак, према мишљењу Савета, у пракси се дешава и да акционари који поседују мање од 5% удела, врше ефективну контролу над уређивачком политиком, као и изворима финансирања више медија истовремено. Нови закон, такође, не решава кључни проблем који се састоји у нетранспарентности власничке структуре медија у којој учествују правна лица из оф-шор зона, а уколико је крајњи власник медија непознат, обесмишљен је и сав напор у правцу спровођења медијских реформи.³⁵⁷

За разлику од извештаја из 2011. године, када је анализирана транспарентност власничке структуре 30 медија, од којих је за 18 утврђено нетранспарентно власништво, Савет је овог пута анализирао узорак од 50 медија, који је обухватио и 9 интернет портала и веб-сајтова који се баве јавним информисањем. Поред тога, Савет је анализирао и власничку структуру интернет провајдера СББ и ИКОМ и портала ЦИНС и БИРН, који имају значајну улогу у делатности јавног информисања, иако не представљају класичне медије. Савет је утврдио да је код 23 медија власништво потпуно транспарентно, док је код 27 медија власништво нетранспарентно, делимично транспарентно или спорно, што значи да је формално транспарентно, али се у јавности као власник тих медија перцепира неко друго лице. Код више од половине најутицајнијих медија у Србији крајњи власник или један од њих је компанија регистрована у иностранству – правна лица са Кипра, Холандије, Британских девичанских острва, Кајманских острва, Луксембурга, Аустрије, Русије, Немачке и Швајцарске.³⁵⁸ Код већине оваквих медија готово је немогуће сазнати правог власника, а они су најчешће сакривени иза низа компанија регистрованих на усамљеним „рајским“ дестинацијама, познатим баш по формирању „shell“ и „front“ компанија, где се адвокатске и консултантске фирме појављују као власници у име и за рачун својих клијената који су прави власници. Оне су најчешће регистроване на адресама ових кућа, које осим власничке функције преузимају и дневно оперативне послове за своје клијенте.³⁵⁹

356 *Ibid*, стр. 9.

357 *Ibid*, стр. 10.

358 *Ibid*, стр. 11.

359 *Ibid*, стр. 12.

Савет такође помиње и проблем одредбе новог Закона о јавном информисању која прописује да један власник не може да има електронске медије чији укупни удео у публици износи више од 35%, а с обзиром на то да познаваоци и актери медијске сфере већ дуже време оспоравају методологију и тачност података о мерењу удела гледаности ТВ програма у Србији.³⁶⁰

Последњих година на креирање јавног мњења у Србији ширењем информација и вести значајно утичу и интернет портали и различити веб-сајтови. Ове вести се с портала и сајтова селе и на друштвене мреже и насловне стране штампаних медија, па постају тема дебате у друштву. Један број оваквих портала и сајтова до сада нису били уписани у регистар АПР, од чега зависи да ли се на њихов садржај примењују права и обавезе из Закона о јавном информисању. Није реткост да се садржај вести објављених на интернет порталима може довести у везу с њиховом власничком структуром, приходом од оглашавања, па чак и спонзорством или донацијом.³⁶¹

Упркос значајној критици стручне јавности, Законом о јавним медијским сервисима из 2014. године привремено је укинута ТВ претплата којом је у одређеној мери финансирано пословање Радио-телевизије Србије (РТС). Укидање претплате представља испуњавање предизборног обећања лидера политичке странке, а не резултат стручне расправе о унапређењу модела финансирања РТС. Тако је одрживост пословања РТС учињена још више зависном од загарантованог прилива средстава из буџета Републике Србије којим управљају политичари.³⁶² Политички утицај на уређивачку политику РТС који се одражава кроз буџетско финансирање, подједнако је присутан и код комерцијалног финансирања јавног сервиса, где је нарочито значајна улога посредничких маркетиншких агенција, које су у директној спреси с политичким и финансијским центрима моћи. На основу анализе пословања РТС с маркетиншким агенцијама у периоду од 2011. до 2013. године, Савет је установио да је упоредо с променом власти и односа политичких снага на политичкој сцени, приметна и промена у структури купаца маркетиншког простора на програмима РТС.³⁶³

Државна ревизорска институција је у поступку ревизије пословања РТС за 2012. годину идентификовала значајне неправилности у раду овог медија. Из чак 23 препоруке које је ДРИ упутио РТСу, произилази да РТС, иако јавни сервис грађана, нема успостављене механизме контроле наменског трошења новца, нема успостављен систем финансијског управљања, нема успостављену функцију интерне ревизије, нема пописану имовину и нема усаглашена сва потраживања и обавезе.³⁶⁴

Већина штампаних и електронских медија у Србији с већинским друштвеним, односно државним капиталом налази се, према оцени из извештаја Савета, под директном контролом политичких странака. Један од облика неформалног утицаја је држање јавних гласила у положају сталне зависности од новца из јавних извора финансирања, док се друга форма директног политичког утицаја на неприватизоване медије манифестује кроз њихове органе управљања, где се за позиције у медијима јавни конкурси спроводе, али су симулирани и њихов исход је унапред познат. Неретко управљачка контрола

³⁶⁰ *Ibid*, стр. 16.

³⁶¹ *Ibid*, стр. 68.

³⁶² *Ibid*, стр. 76.

³⁶³ *Ibid*, стр. 77-78.

³⁶⁴ *Ibid*, стр. 81.

преко органа оснивача подразумева и контролу над уређивачком политиком медија, а у органима управљања неприватизованих јавних гласила не налазе се новинари, већ експоненти политичких странака.³⁶⁵

Према новом Закону о јавном информисању и медијима до 1. јула 2015. године процес приватизације треба да прођу медији које је непосредно или посредно основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, установа, предузеће или друго правно лице које је у целини или претежним делом у јавној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода. Из приватизације су изузети само медији у којима Република Србија остварује јавни интерес у области јавног информисања – јавни сервиси на националном и покрајинском нивоу, установа за јавно информисање становништва на територији АП КиМ и медији које оснивају савети националних мањина.

Приватизација ће се спроводити кроз два модела: продаја капитала и пренос акција запосленима без накнаде у случају да капитал не буде продат до 1. јула 2015. године. Цео процес приватизације спроводиће Агенција за приватизацију, а обавеза будућих купаца медија је да обезбеде континуитет у производњи медијских садржаја пет година од дана закључивања приватизационог уговора.³⁶⁶ До новембра 2014. године, на списку за приватизацију налазило се 84 медија за које је Агенција за приватизацију објавила јавни позив за прикупљање писама заинтересованости.³⁶⁷ На узорку од 67 предузећа која ће бити предмет приватизације, Савет је утврдио висок степен задужености.³⁶⁸ Такође, истиче да постоји и потенцијални ризик да се приликом састављања јавног позива критеријуми за купце подесе под директним политичким утицајем, што би посебно негативно могло да се одрази на приватизације неких медија од ширег друштвеног и националног значаја, као што су *Политика*, *Студио Б*, *Танјуг* и *Дневник*.³⁶⁹ Савет сматра да у поступку приватизације, надлежни државни органи нарочиту пажњу треба да обрате на испитивање порекла новца потенцијалних купаца, као и да сам процес приватизације буде транспарентан.³⁷⁰

Потреба државе и власти да кроз различите моделе финансирања битно контролише медије и тако утиче на њихово извештавање, није се, према оцени Савета, значајније променила у односу на 2011. годину, па су у последње три године политичке странке наставиле да злоупотребљавају свој утицај и јавне ресурсе којима управљају у циљу дисциплиновања медија, уредника и новинара, а ова прикривена или директна медијска контрола, континуирано се спроводи на свим нивоима власти. Главни проблеми у вези с финансирањем медија из јавних прихода, повезани су са четири области:

1. Финансирање медијских услуга и оглашавање државних институција, јавних и других предузећа у државном власништву;
2. Субвенције и буџетска давања;

365 *Ibid*, стр. 89.

366 *Ibid*, стр. 96.

367 *Ibid*.

368 *Ibid*, стр. 97.

369 *Ibid*.

370 *Ibid*, стр. 98.

3. Финансирање медијских пројеката;

4. Давање пореских олакшица као вид финансирања.³⁷¹

У погледу притиска оглашивача на медије у пракси је приметно да обим и континуитет сарадње оглашивача и конкретног медија зависи од курса уређивачке политике. О важности овог притиска говоре и процене агенције Нилсен да је тржиште оглашавања у Србији у периоду 2011-2012. имало годишњу вредност око 172 милиона евра, а у 2013. око 155 милиона евра.³⁷² Исти модел као и онај представљен у извештају из 2011. године, када је Савет указао да посебно место у односима државних институција и медија заузимају агенције за односе с јавношћу, маркетиншке и продукцијске куће, које су углавном у власништву страначких активиста или особа које су повезане с њима, настављен је и након избора 2012. године, с тим што су се агенције промениле и акценат је више стављен на комерцијалне оглашиваче. И даље битну улогу играју оглашивачи под контролом државе попут јавних предузећа, предузећа и банака са државним капиталом.³⁷³

Један од најдиректнијих облика политичке контроле медија у Србији заступљен је током изборних кампања и то кроз време које политичке странке закупе у електронским медијима и кроз огласни простор у штампаним медијима.³⁷⁴

Савет такође истиче да је немогуће поуздано утврдити колико новца су медији добили из буџета Републике током 2014. године, јер до сада није постојала централизована евиденција таквих података, а да закон који утврђује буџет Министарства културе и информисања приказује масу средстава намењену медијима, али не и структуру расхода. Одређене субвенције исплаћују се са позиције сталне или текуће буџетске резерве, на основу одлука Владе Србије, и често такви подаци нису јавно доступни.³⁷⁵

И локалне самоуправе у Србији у периоду од 2011. до 2014. године користе сличне инструменте финансирања медија које практикују републичка и покрајинска власт. Оне медије финансирају кроз субвенције, директно преговарање, конкурсе и јавне набавке, сви ови модели доводе до дискриминације медија, а политичарима омогућују куповину политичког утицаја новцем локалне самоуправе.³⁷⁶ У поступку анализе повезаности власничке структуре с начином финансирања медија Савет је утврдио да у пракси постоје конкретни примери повезаности политичара, медија који су директно или индиректно у њиховом власништву и буџета локалне самоуправе.³⁷⁷

Приликом анализе ризика од политичког утицаја у поступку разматрања и одлучивања о томе који пројекти ће се финансирати средствима буџета Републике и буџета АП Војводина, Савет је утврдио да у томе пресудни значај има састав комисија које се формирају одлуком министра културе, односно Покрајинског секретара. У случају конкурса Министарства културе и информисања тај ризик је нешто мањи, али није нужно искључен.³⁷⁸

371 *Ibid*, стр. 103.

372 *Ibid*, стр. 103-104.

373 *Ibid*, стр. 112.

374 *Ibid*, стр. 114.

375 *Ibid*, стр. 120-121.

376 *Ibid*, стр. 125.

377 *Ibid*.

378 *Ibid*, стр. 137.

Још један од начина за политичку контролу медија је привилегован третман код наплате, односно одлагања наплате пореског дуга, па пракса показује да што су власници медија ближи политичарима на власти, то је већи спектар могућности уживања различитих бенефита и избегавања и пролонгирања обавеза према држави.³⁷⁹ Након анализе података добијених од Пореске управе, и даље остаје нејасно који су критеријуми примењени код блокаде одређених правних субјеката, с обзиром на то да су неки блокирани за неупоредиво мање износе, док други нису иако имају много већа дуговања, а нејасни су критеријуми и за репрограм и редовно сервисирање дуга. Савет сматра да су власници медија, који истовремено спадају у групу великих пореских дужника и најбогатијих привредника, годинама неосновано одлагали регулисање пореских обавеза захваљујући чврстим везама с политичарима и државом.³⁸⁰

У извештају се говори и о раду РРА и Републичке агенције за електронске комуникације (РАТЕЛ), као независних тела с регулаторним надлежностима, због чега остварују енормне приходе и имају веома велику моћ, док над њима постоји мали надзор. То резултира бројним контроверзним ситуацијама и одлукама, које штете учесницима на тржиштима која би ова тела требало да уређују. РРА, на пример, иза себе има низ спорних одлука о додели националних дозвола за емитовање програма, погрешној процени способности одређених телевизија да испуне обавезе због чега су престале да постоје, контроверзе око избора чланова, као и жмурице на медијску концентрацију. Неким одлукама РРА, као што је, на пример, обавезујуће упутство РТСу да преноси седнице Скупштине Србије, бавио се и Врховни суд Србије и већину оспорио.³⁸¹ Као и 2011. године, РРА и данас карактерише слаба казнена политика, док извештаји о раду за последње три године указују на проблеме у пословању. У августу 2014. године, у складу са Законом о електронским медијима, РРА је променила назив у Регулаторно тело за електронске медије. РАТЕЛ је регулаторно тело у области електронских комуникација Републике Србије, које контролише рад оператера фиксне и мобилне телефоније, кабловских оператера, интернет провајдера, додељује радио-фреквенције, даје дозволе за рад оператерима електронских комуникација. Њен рад је годинама критикован због спорних одлука и начина функционисања, а лоше је оцењен и од стране Европске комисије у годишњем извештају о напретку за 2013. и 2014. годину. Иако се од РРА и РАТЕЛ очекује да заједно раде приликом спровођења закона, ове две агенције често нису успевале да буду ефикасне и пребацивале су одговорност једна на другу.³⁸²

Савет за штампу, независно, саморегулаторно тело основано 2009. године у циљу праћења поштовања Кодекса новинара Србије у штампаним и *online* медијима и решавању жалби на садржаје штампаних медија, није довољно видљиво у јавности, али је, према мишљењу Савета, веома значајно са становишта потребе заштите јавног интереса, интегритета и професионалних стандарда у време хроничне таблоидизације која влада у медијима. Савет указује да одлуке Савета за штампу често нису конзистентне, као и да приликом одлучивања о појединачним жалбама чланови овог тела не могу међусобно да усагласе ставове. Зато постоји потреба да Савет за штампу утврди јасне и транспарентне

379 *Ibid*, стр. 143.

380 *Ibid*, стр. 145.

381 *Ibid*, стр. 154.

382 *Ibid*, стр. 154-155.

критеријуме за одлучивање по примљеним жалбама, да се начин рада Савета редефинише, прецизније дефинишу услови за избор чланова како би избегли кумулирање функција и онемогућили блокаду одлучивања.³⁸³

Као посебно забрињавајућу чињеницу Савет истиче да је у протеклом периоду медијска сцена у Србији додатно девестирана кроз видно изражен облик таблоидизације и релативизације озбиљних друштвених и политичких проблема. Савет наводи да се у појединим медијима, углавном оним под финансијском и уређивачком контролом Владе, могу свакодневно видети тематске кампање засноване на 1) измишљеним информацијама, углавном праћеним маштовитим теоријама завере, 2) анонимним изворима, и 3) поверљивим подацима из полицијских, тужилачких и судских предмета. Оваква пракса урушава основне принципе система јавног информисања, док је њена друштвена штетност вишеструка. Наиме, 1) пласирањем неистина или полуистина јавност се у знатној мери обмањује, што у крајњем циљу доводи до каналисања, односно манипулације јавним мњењем; 2) интензитет медијског садржаја на дневном нивоу је толики да се код читаоца елиминише свака могућност разликовања истине од неистине; 3) врши се директан притисак на државне институције и поступање у предметима правне материје које те институције спроводе; 4) систематским кршењем претпоставке невиности или одавањем поверљивих података урушава се правна сигурност, поверење грађана и стабилност државних институција; 5) систематским кампањама против институција и појединаца воде се медијски ратови у којима се уништавају њихове каријере или углед у складу са политичким интересима, док се медији потпуно инструментализују. Савет оцењује да су активни креатори процеса таблоидизације у Србији уједно и неформални контролори медија и цензори, а да у овом процесу учествују различите интересне групе из пословног или криминогеног окружења, политичари, власници и уредници одређених медија који се налазе у односу међусобне зависности. Савет наводи да је у готово свим дневним новинама, изузимајући у извесној мери листове *Данас* и *Политику*, примећена недвосмислена доминација баналних и вулгарних садржаја и садржаја који ни на који начин не испуњавају своју примарну медијску функцију, а то је информисање јавности о свим релевантним питањима за њу. Тежња за већим тиражом односно већим приходом од продаје је најчешћи разлог оваквог тренда срозавања квалитета медија, а не могу се занемарити ни други мотиви као што су међусобни политички обрачуни, који за резултат треба да имају пад или раст поверења јавности у друштвене и политичке институције, али и актере о којима се пише.³⁸⁴

Савет сматра да је перцепција која у јавности постоји о цензури основано заснована на неспорним чињеницама, зато што је у протеклом периоду дошло до укидања неких емисија, чији су аутори у јавности важили као неко ко питањима и начином вођења емисија озбиљно утиче на то да се дође до истине о неким непријатним питањима за политичаре. Јавност, према извештају Савета, није дужна да утврди ко је вршио цензуру, власници медија, сами уредници или новинари, већ треба да од власти захтева обезбеђивање услова за истинито информисање, док политичари не треба да негирају постојање цензуре, већ треба да утврде како је дошло до перцепције да цензура постоји,

383 *Ibid*, стр. 160.

384 *Ibid*, стр. 161.

као и да предузму одговарајуће мере да се цензура онемогући.³⁸⁵

Због упадљивог одсуства разноврсности мишљења и било какве критике упућене власти, и летимичан поглед на најутицајније медије, према утиску Савета одаје да су њихови главни уредници политичке партије и представници актуелне власти. С друге стране, новинари, забринуте за сопствену егзистенцију и не желећи да се замерају, свесно одустају о пласирања истине и правоверног информисања јавности, што је резултат аутоцензуре, а њена још израженија и опаснија форма, присутна је код уредника у већем броју штампаних и електронских медија.³⁸⁶

Савет на крају извештаја формулише низ конкретних препорука како би се проблеми који су у њему детаљно описани превазишли.³⁸⁷

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2014. годину наводи се да усвајање пакета од три медијска закона у августу 2014. године представља значајан позитиван развој којим се правни оквир и даље усаглашава с правним тековинама ЕУ. Ипак, постоји забринутост да су се услови за пуно остваривање слободе изражавања у Србији погоршали, да постоји растућа тенденција аутоцензуре, која у комбинацији с непримерним утицајем на уређивачку политику и низом интервенција против веб-сајтова штети слободи медија и негативно утиче на развој професионалног и истраживачког новинарства. Извештај оцењује и да медијске кампање засноване на анонимним процурелим изворима, у којима се наводе ближи подаци о истрагама, најављују хапшења и цитирају документи из истраге, подривају поверење у правосудне органе, крше законе о заштити података о личности и доводе у питање претпоставку невиности.³⁸⁸

Алтернативни извештај ТС оцењује да у Стратегији није пронађено места за решавање проблема одсуства јавности података о другим каналима скривених утицаја на уређивачку политику медија, о чему говоре Медијска стратегија из 2011, и резолуција Европског парламента на коју се Стратегија позива. У питању су, пре свега, утицаји који се могу остварити на основу комерцијалног, или наводно комерцијалног финансирања, кроз добротине правне послове и „пријатељске позајмице“. Стратегија се не бави ни другим могућим видовима дискриминације медија од стране органа власти, осим кроз арбитрерну доделу државне помоћи, другим облицима угрожавања новинара и медија који би желели да остваре своју друштвену улогу у борби против корупције, на пример претњама новинарима, као ни питањем медијске инструментализације питања корупције и борбе против корупције, на пример, објављивањем података о истрагама у току. Иако се у опису стања помиње улога РРА, у Акционом плану нису разрађене мере које се односе на рад ове институције.³⁸⁹

Услед економске кризе и јачања тржишног удела нових медија (интернет, кабловски ТВ оператери) изложеност медија утицајима комерцијалних и добротиних финансијера је постала још већа него што је била пре неколико година. Дискриминација медија се испољава кроз директно кршење одредаба Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, при чему се тражени подаци ускраћују пре свега медијима који су критички оријентисани према властима на одређеном нивоу.

385 *Ibid*, стр. 164.

386 *Ibid*, стр. 165.

387 *Ibid*, стр. 167-169.

388 Алтернативни извештај ТС, стр. 129.

389 *Ibid*, стр. 30.

Према извештају НУНС, у 2014. је забележено 12 физичких и 10 вербалних напада на представнике медија, с тим да представници овог удружења сматрају да је број стварних случајева далеко већи, али да није пријављен. О појави притисака на медије и новинаре у погледу тема о којима ће извештавати и нивоу критичког односа према властима се доста говорило, а тим поводом је била одржана и једна седница скупштинског одбора за културу и информисање, чији су закључци били опште природе.³⁹⁰

У погледу утиска о постојању аутоцензуре, алтернативни извештај ТС оцењује да медији готово да више уопште и немају способност да се одупру притисцима који их обесхрабрују у легитимном вршењу права на слободу изражавања, што је пре свега последица тога да је њихов економски положај, који је још у Медијској стратегији из 2011. године оцењен као „урушен”, данас само још гори, а њихова финансијска зависност од власти још дубља. Зато се може закључити да притисци на медије у Србији данас уопште не морају бити јачи него што су били претходних година и да обесхрабтивање легитимног вршења права на слободу изражавања уопште не мора бити снажније да би довело до ефеката који су слични ефектима цензуре.³⁹¹

Протеклих година, сви релевантни извештаји о стању у медијима (ТС, Процена система друштвеног интегритета, 2011, извештај Савета, процене председника најзначајнијих удружења новинара) слажу се у оцени да истраживачко новинарство у Србији није развијено, да постоји цензура и висок ниво аутоцензуре. Зато и не чуди чињеница да се у медијима у Србији може наћи изузетно мали број случајева корупције које су истраживачким радом открили сами новинари, било да су доспели до докумената који указују на сумњиве случајеве, било да су пренели наводе сведока или жртава корупције или учесника у коруптивном ланцу. Укупно посматрано, о корупцији се доста објављује.³⁹²

Случајеви који се појављују у медијима могу се поделити на неколико категорија:

1. Новооткривени случајеви, односно изнете сумње на корупцију, који су засновани на документима, који су најређи, и код којих се дешава да прође више година (што обично значи промену власти и „климе“) пре објављивања информација о покренутих истрагама и подигнутим оптужницама или реакција понекада у потпуности изостане.³⁹³
2. Новооткривени случајеви, односно изнете сумње на корупцију, засновани на сведочењима или тврдњама других особа, који такође нису чести и углавном представљају преношење навода узбуњивача, извештаја независних државних органа, Савета, тврдњи синдиката, невладиних организација или оштећених радника, политичара из „супротног табора“, бивших „инсајдера“ итд. Период реаговања или нереаговања на ове случајеве сличан је као и код претходне категорије.
3. Случајеви, односно изнете сумње на корупцију, засновани на сазнањима из истрага, што представља веома чест случај, када медији сазнају да полиција, или ређе, неки други орган, неки случај истражује, да се „спрема хапшење“ или преноси детаље из истраге или предистражног поступка. У великом броју случајева испостави се да се најављена активност заиста и догодила.

390 *Ibid*, стр. 131.

391 *Ibid*, стр. 132.

392 *Ibid*, стр. 133.

393 *Ibid*.

4. Саопштења полиције, тужилаштва, судова, што је „омиљени“ начин извештавања већине медија, у оквиру кога се преносе саопштења надлежних органа и не исказује се интересовање да се случајеви испрате до краја. Зато се често дешава да интересовање медија за праћење целог ланца – од хапшења, подизања оптужнице, преко почетка суђења до пресуде – драстично опада.

Имајући наведено у виду, извођење било какве статистике о поступању државних органа на основу информација које су објављене у медијима о могућој корупцији је незахвалан посао и свакако не би показало праву слику ствари.³⁹⁴

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.9.1. Транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика

Проблеми на које Стратегија указује односе се на концентрацију власништва и мањак транспарентности у власничкој структури медија, која отежава јавности да сазна ко су власници медија 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 ово отежава и делатност 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 на то 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, због чега учесници на конкурс могу бити доведени у неравноправан положај, док држава нема јединствену евиденцију утрошених средстава, 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. 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 су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.9.1.1. Ускладити прописе 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

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове јавног информисања до 6. марта 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона којим се регулише област јавног информисања.

Уз активност је наведена напомена да у радну групу треба укључити представнике министарства надлежних за послове правосуђа, трговине, финансија и економије, као и Агенције за борбу против корупције; за јавне сервисе неопходно је регулисати транспарентност и у погледу података о главним финансијерима и оглашивачима.

Индикатор: Нацрт закона достављен Влади

394 *Ibid*, стр. 134.

Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност није испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове јавног информисања до 6. марта 2014. године изради и достави Влади Нацрт закона којим се регулише област електронских медија (усклађивање са Директивом АВМС). Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност. Индикатор: Нацрт закона достављен Влади
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност није испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јуна 2014. године поднесе предлоге закона Народној скупштини. Индикатор: Предлози закона поднети Народној скупштини
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност није испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Четвртом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји законе. Индикатор: Закони усвојени
Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

Влада је 27. јула 2014. године утврдила предлоге закона о јавном информисању и медијима, закона о електронским медијима и закона о јавним медијским сервисима, сагласно захтевима из Акционог плана.³⁹⁵ Народна скупштина Републике Србије је 2. августа 2014. године усвојила ове законе³⁹⁶. Према извештају Министарства културе и информисања, активност није реализована у року због нове процедуре која се састоји у слању поменутих нацрта закона у Брисел ради давања мишљења, па је тек након тога спроведена редовна процедура која претходи достављању нацрта закона Влади.³⁹⁷

Иако је мера углавном испуњена онако како је предвиђено, постоје још бројни други проблеми који су могли бити решени кроз ова два закона, а нису, о чему се детаљно говори у амандманима ТС који нису прихваћени. Најкрупнији недостатак је одсуство било каквих правила о јавности финансијера медија (осим оних који долазе из јавног сектора), што онемогућава јавности да стекне увид у овај могући канал утицаја на уређивачку политику. Сликвито речено, јавност ће имати пуне информације о томе ко је власник 5% оснивачког капитала неког издавача медија, који може бити и само 100 динара, а неће имати никаква сазнања о томе ко исти медиј финансира са 100 милиона динара годишње, кроз комерцијалне или бестеретне послове. Други по значају су проблеми у вези са расподелом новца из буџета за суфинансирање медијских програма. У том погледу нови Закон о медијима представља крупан искорак у односу на претходно стање, али су норме морале да буду прецизније како би се сузио простор за дискреционо одлучивање о висини средстава која ће бити додељена, приоритетима за финансирање и одлучивању о томе коме ће буџетски новац бити додељен.³⁹⁸

395 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

396 „Службени гласник РС“, бр. 83/14.

397 Министарство културе и информисања, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

398 Алтернативни извештај ТС, стр. 138-139, 143-144.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.9.1.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

<p>Мера 3.9.1.3. Изменити Закон о јавним предузећима тако да 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 оглашавању</p>
<p>Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. јуна 2014. године изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама закона.</p> <p>Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама закона достављен Влади</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>
<p>Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. септембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама закона Народној скупштини.</p> <p>Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама закона поднет Народној скупштини</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.</p>
<p>Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. децембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама закона.</p> <p>Индикатор: Закон о изменама и допунама закона усвојен</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.</p>

Акциони план је као одговорног субјекта за израду нацрта Закона о јавним предузећима погрешно означио Министарство финансија, с обзиром на то да је за област јавних предузећа надлежно Министарство привреде. Планом за 2015. годину Министарства привреде предвиђена је израда измена и допуна Закона о јавним предузећима.³⁹⁹ До 3. фебруара 2015. године на јавној расправи се налази Нацрт новог Закона о оглашавању. У Алтернативном извештају ТС истиче се да се ова мера не може реализовати само изменама Закона о јавним предузећима, зато што обухвата и забрану финансирања медија од стране „других организација које се финансирају из јавних прихода“. Зато је потребно утврдити које све прописе треба изменити, а упоредо с тиме водити рачуна и о одредбама Закона о оглашавању или у оквиру тог закона прописати нека посебна правила која би спречила скривено финансирање медија од стране јавног сектора, које је обавијено у форму наводно чисто комерцијалних пословних односа.⁴⁰⁰

<p>Мера 3.9.1.4. Ускладити одредбе домаћих прописа којима се омогућује финансирање појединих медија из државног буџета, на свим нивоима власти са правним тековинама ЕУ</p>
<p>Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове јавног информисања до 6. децембра 2014. године започне са применом Акционог плана за спровођење Медијске стратегије, који покрива област државне помоћи медијима и њено усклађивање са правним тековинама ЕУ.</p> <p>Уз активност је наведена напомена да одредбе које дозвољавају финансирање појединих медија из државног буџета треба да се ускладе са правним тековинама ЕУ, пошто то представља државну помоћ. Србија је Прелазним трговинским споразумом преузела обавезу да усклади начин доделе државне помоћи са ЕУ правилима.</p> <p>Индикатор: Извршене релевантне активности из Акционог плана уз Медијску стратегију; Достављен извештај о спровођењу Медијске стратегије</p> <p>Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.</p>

399 Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

400 Алтернативни извештај ТС, стр. 144-145.

Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања којим се ближе уређује начин суфинансирања пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања на свим нивоима власти (републичком, покрајинском и локалном)⁴⁰¹ усвојен је 19. новембра 2014.⁴⁰²

У погледу тврдње из извештаја Министарства културе и информисања да су законима из мере 3.9.1.1. 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, алтернативни извештај ТС наводи да она није у потпуности основана.⁴⁰³

ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ

У оквиру овог поглавља Стратегије формулисани су циљеви који се односе како на области приоритетног деловања, тако и на све друге области у којима се може јавити корупција, и то десет циљева: успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа (**циљ 4.1.**), систем запошљавања и напредовања у органима јавне власти врши се на основу критеријума и заслуга (**циљ 4.2.**), обезбеђена транспарентност у раду органа власти (**циљ 4.3.**), континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције (**циљ 4.4.**), створени услови за активније учешће организација цивилног друштва у борби против корупције (**циљ 4.5.**), створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције (**циљ 4.6.**), Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа (**циљ 4.7.**), 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 (**циљ 4.8.**), успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију) (**циљ 4.9.**) и успостављен систем за спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору (**циљ 4.10.**).

За испуњење ових десет циљева формулисано је 38 мера и 103 активности, од којих је поступање испитано за 44 активности.

Према оцени Агенције, од испитаних 44 активности:

1. 18 активности је испуњено у складу с индикатором, од којих:

- Десет активности је испуњено на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
- Једна активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом за извештајни период.
- Четири активности је испуњено на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.
- Једна активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом за извештајни период.
- За две активности Агенција не располаже подацима о томе да ли су испуњене у складу с Акционим планом.

401 „Службени гласник РС“, бр. 126/14.

402 Министарство културе и информисања, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

403 Алтернативни извештај ТС, стр. 146-147.

2. 20 активности није испуњено у складу с индикатором, од којих једна активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период, док пет активности није испуњено у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.
3. За шест активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Испуњена је једна мера.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

Проблеми на које Стратегија 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 је за испуњење овог циља предвиђено шест мера.

Мера 4.1.1. Изменити Закон 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

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2014. године изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама Закона Владе.

Уз активношћу је наведена напомена да овом одредбом треба да буду обухваћени и органи територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе и органи државне управе када доносе своје прописе у складу са Законом о државној управи, као и организације којима је законом поверено вршење јавних регулаторних овлашћења.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народне скупштине.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Агенција је израдила Модел новог закона о Агенцији, у који су инкорпорирана решења из Стратегије и Акционог плана, и у јулу 2014. године га у форми иницијативе за доношење новог закона предала Министарству правде и доставила сваком народном посланику и Влади. Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији, у којој је, поред осталих,

и неколико представника Агенције, и која је започела с радом 23. фебруара 2015. године.

Модел садржи одредбу којом се Агенцији даје овлашћење да пропише и објави Методологију за процену ризика корупције у прописима, а предлагачи се обавезују да ову методологију примењују приликом припреме прописа.⁴⁰⁴

Активности предвиђене за испуњење **мере 4.1.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Према тумачењу Министарства правде, рок за испуњење **мере 4.1.3.** рачуна се од усвајања методологије за анализу ризика на корупцију у прописима и смерница за њену примену из мере 4.1.2. за чије испуњење рокови још нису доспели, док се рок за испуњење **мере 4.1.4.** рачуна од испуњења мере 4.1.3.

Активности предвиђене за испуњење **мера 4.1.5 и 4.1.6.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

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

Проблеми на које Стратегија 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; усвајањем одредаба које ће на јединствен начин регулисати питање плата и права из социјалног осигурања; као и да посебну пажњу треба посветити критеријумима за избор, именовање или постављење на радна места руководиоца, спречавање сукоба интереса и начина вредновања њиховог рада.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено шест мера.

Активности предвиђене за испуњење **мера 4.2.1. и 4.2.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Према тумачењу Министарства правде, рок за испуњење **мере 4.2.3.** рачуна се од испуњења мере 4.2.2.

Мера 4.2.4. Ојачати капацитете Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), у циљу ефикасније контроле обрачуна и наплате доприноса за обавезно социјално осигурање
Првом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 6. марта 2014. године изради анализу потреба.
Индикатор: Израђена анализа потреба
Активност је испуњена у складу с индикатором.
Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
Трећом активношћу је предвиђено да ЦРОСО направи и трајно спроводи план и програм обуке запослених у складу са анализом.
Индикатор: Општа напомена бр. 7 (в. фуснота 32)
Активност је испуњена за извештајни период.

404 Детаљније о активностима Агенције у области анализе прописа током 2014. године видети у оквиру описа мере 3.1.3.3.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Напомена: У складу с допуном методологије, Агенција оцењује да је активност испуњена за извештајни период иако одговорни субјект није доставио све податке из индикатора.

* Друга и четврта активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

ЦРОСО је известио Агенцију да је израдио анализу потреба, уз напомену да ју је Пореска управа самоиницијативно изменила.

Осим у свом првом извештају, када је известио Агенцију да није реализовао другу активност у оквиру ове мере, ЦРОСО се у својим извештајима није освртао на ову активност. Ипак, према подацима из Алтернативног извештаја БЦЉП, након оперативног пуштања у рад Портала ЦРОСО, извршена је успешна обука радника, корисника Портала и послодаваца корисника Портала, а обуке ће се наставити и након измена и имплементације дела који се односи на размену података са Пореском управом. Такође су израђена и писмена упутства како за раднике тако и за послодавце.⁴⁰⁵

И поред чињенице да рок за трећу активност у оквиру ове мере још увек није истекао, ЦРОСО је известио Агенцију да је у складу са израђеном анализом потреба набавио опрему.

Мера 4.2.5. Унапредити базу података о поднетим е-јединственим пријавама на обавезно социјално осигурање, која се редовно ажурира

Првом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 6. марта 2014. године изради анализу потреба ради успостављања техничке повезаности са надлежним органима и организацијама (АПР, Инспекторат за рад, РФПИО, РФЗО и НСЗ).

Индикатор: Израђена анализа потреба

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

ЦРОСО је извештају навео да је анализа потреба израђена, као и да је друга активност у оквиру ове мере - успостављање техничке повезаности са надлежним органима и организацијама - готово у целости реализована.

Мера 4.2.6. Спровести кампању ради информисања обвезника подношења јединствене е-пријаве на обавезно социјално осигурање, као и осигураника, о значају и доступности података и Јединствене базе ЦРОСИ

Првом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 6. марта 2014. године направи план и програм кампање.

Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати у сарадњи са министарством надлежним за послове рада и социјалне политике.

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена на начин и у року предвиђеном Акционим планом.

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

ЦРОСО у извештају наводи да је у року и на начин предвиђен Акционим планом израдио програм и план кампање. Ипак, у извештају нема података о томе да ли је реализована и напомена из Акционог плана, која предвиђа да се активност израде програма и плана кампање спроведе у сарадњи са министарством надлежним за послове рада и социјалне политике.

У Алтернативном извештају БЦЉП се наводи да је ЦРОСО у оквиру расположивих финансијских средстава израдио рекламне флајере који су били доступни осигураницима у оквиру објеката организација обавезног социјалног осигурања, као и да је одржан је велики број обука намењених обвезницима - послодавцима у вези с коришћењем портала ЦРОСО намењеног подношењу е-пријаве.⁴⁰⁶

Циљ 4.3. Обезбеђена транспарентност у раду органа власти

Потребе на које Стратегија указује односе се на то да текст Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁴⁰⁷ 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 испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 4.3.1. Изменити Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја тако да се прошири круг органа власти и носилаца 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

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове државне управе до 6. марта 2014. године изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама Закона Влади.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јуна 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. септембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен

Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ „Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

Министарство државне управе и локалне самоуправе није известило о овој активности, док је у првом кварталном извештају за 2014. годину ранијег Министарства правде и државне управе наведено да ће се, из разлога целисходности и припреме јединственог закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ова мера реализовати кроз спровођење **мере 4.8.2.** (односно након израде плана која се тиче препорука анализа и која је у току). Наиме, Повереник је извршио своју обавезу из **мере 4.8.1.** која се односи на формулисање анализе потреба с препорукама за измене Закона. Наведена анализа предлаже измене Закона у већем обиму него што предвиђа предметна **мера 4.3.1,** па је одлучено да се све измене обухвате једним актом.⁴⁰⁸

<p>Мера 4.3.2. Јачање капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности</p> <p>Првом активношћу је предвиђено да Повереник до 6. марта 2014. године изради анализу потреба с препорукама.</p> <p>Индикатор: Израђена анализа потреба са препорукама</p> <p>Активност је испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.</p>
<p>Другом активношћу је предвиђено да Повереник до 6. децембра 2014. године запосли нови кадар у складу с препорукама анализе потреба.</p> <p>Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара препорукама анализе потреба</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>
<p>Трећом активношћу је предвиђено да Повереник до 6. маја 2014. године направи план и програм обуке запослених у складу с препорукама анализе потреба.</p> <p>Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу препорука анализе потреба</p> <p>Активност је испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.</p>
<p>Четвртом активношћу је предвиђено да Повереник трајно спроводи план обуке запослених.</p> <p>Индикатор: план обуке извршен по години важења Стратегије; извештаји о реализацији плана обуке; програми и спискови учесника обука и извештаји о евалуацији обука</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>
<p>Петом активношћу је предвиђено да Повереник до 6. децембра 2014. године набави опрему/простор у складу с препорукама анализе потреба.</p> <p>Индикатор: Опрема/простор набављени у складу с препорукама анализе потреба; Достављен извештај о набављеној опреми/простору</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>

Повереник је анализу потреба из ове мере израдио 11. марта 2014. године. 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. План и програм запослених у складу с препорукама анализе потреба израђен је 5. маја 2014. године. У току су активности којима се реализују предвиђени програми. Предвиђени план обуке запослених захтева знатна финансијска средства, која су планирана пројектом о коме донатори треба

408 Министарство правде и државне управе, Извештај о спровођењу Стратегије, април 2014. године.

да одлуче у наредном периоду. Повереник је 1. децембра 2014. године од Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине добио Закључак о давању сагласности за заснивање радног односа са новим лицима за седам извршилаца, чијим запошљавањем још увек не би био остварен кадровски план Повереника за 2013. годину, који предвиђа 69 извршилаца, док је кадровским планом за 2014. годину планирано 73 извршилаца. Због лимита утврђеног Упутством за припрему буџета РС за 2015. годину с пројекцијама за 2016. и 2017. годину, Повереник је за 2015. годину, уместо пуног броја запослених (94 извршилаца) предвиђеног Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, предвидео 83 извршиоца. Овај број запослених моћи ће да се прими по одређеној динамици током календарске године. Повереник је подношењем Предлога финансијског плана за 2015. годину с пројекцијама за 2016. и 2017. годину, тражио додатна средства од Министарства финансија за јачање капацитета, а 4. децембра 2014. године је поновио своје потребе за опремом исказане у анализи потреба из марта 2014. године. Овим актом је прецизирано да Повереник има потребу за техничком, телекомуникационом и серверском опремом у вредности од 7.000.000,00 РСД с ПДВ.⁴⁰⁹

Акционим планом за Поглавље 23 обезбеђење потребних финансијских и кадровских ресурса Повереника одложено је за почетак 2016. године. Повереник од оснивања ради с бројем сарадника који је неупоредиво мањи од потребног и предвиђеног, што је у потпуном раскораку с великим и стално растућим бројем жалби грађана.⁴¹⁰

Мера 4.3.3. Израдити интерни акт са инструкцијама о процедурама поступања у раду органа власти и објавити на веб-презентацији

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове државне управе до 6. децембра 2014. године изради интерне акте са инструкцијама, уручи их свим запосленима и објави на веб-презентацији.

Уз активност је наведена напомена да се мера односи на интерне процедуре поступања, односно вршења послова у оквиру самог органа.

Индикатор: Интерни акт са инструкцијама израђен, подељен свим запосленима у органима власти и објављен на веб-презентацији

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Министарство државне управе и локалне самоуправе се у извештају не осврће на реализацију ове мере.

Мера 4.3.4. Усвојити подзаконске прописе неопходне за потпуну примену Закона о тајности података

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да Влада до 6. јула 2014. године усвоји подзаконске прописе о службеној легитимацији, ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“.

Индикатор: Усвојени подзаконски прописи о службеној легитимацији; ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“

Активност није испуњена у складу с индикатором.

409 Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

410 Алтернативни извештај БЦЉП, стр. 86.

Закон о тајности података⁴¹¹ предвиђа да Влада треба да у року од 6 месеци од ступања на снагу закона ближе уреди начин и поступак означавања тајности података (члан 13, став 2.), критеријуме за степен тајности (члан 14, став 3.), начин и поступак утврђивања испуњености услова за достављање тајних података другим правним или физичким лицима (члан 46, став 3.), обрасце упитника за безбедносне провере (члан 61, став 2.), садржину, облик и начин достављања сертификата (члан 61, став 2.), садржину, облик и начин вођења евиденције и рок чувања података (члан 83.).⁴¹²

Активност је реализована у одређеном делу док је за друга министарства, посебне организације и службе Владе реализација активности у току.

Влада је донела следеће уредбе:⁴¹³

- Уредбу о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ДРЖАВНА ТАЈНА“ и „СТРОГО ПОВЕРЉИВО“;⁴¹⁴
- Уредбу о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Безбедносно-информативној агенцији;⁴¹⁵
- Уредбу о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Канцеларији Савета за националну безбедност и заштиту тајних података;⁴¹⁶
- Уредбу о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Министарству унутрашњих послова⁴¹⁷ и
- Уредбу о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „ПОВЕРЉИВО“ и „ИНТЕРНО“ у Министарству одбране⁴¹⁸.

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

Потребе на које Стратегија 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 су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мера 4.4.1. У програм државног и стручног испита увести садржај антикорупцијских прописа и праксе

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да Влада 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.

Индикатор: Измене Уредбе усвојене

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност није испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

411 „Службени гласник РС“, бр. 104/09.

412 Алтернативни извештај БЦЈП, стр. 87.

413 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

414 „Службени гласник РС“, бр. 46/13.

415 „Службени гласник РС“, бр. 70/13.

416 „Службени гласник РС“, бр. 86/13.

417 „Службени гласник РС“, бр. 105/13.

418 „Службени гласник РС“, бр. 66/14.

Влада је на 38. седници од 5. августа 2014. године, донела Уредбу о допунама Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита⁴¹⁹. У Уредби и Програму државног стручног испита допуњена је садржина утврђеног програма за државне службенике са високим образовањем у испитном предмету *Уставно уређење* и програма за државне службенике са средњим образовањем у испитном предмету *Основи система државне управе и уставног уређења*, у смислу утврђивања испитних питања која се односе на прописе којима је уређена област борбе против корупције.⁴²⁰

Ипак, допуном Уредбе предвиђено је да се у овај програм уврсте једино испитна питања која се односе на Закон о Агенцији за борбу против корупције, а не и на остале антикорупцијске прописе и праксе.

Мера 4.4.2. Измена Закона о државним службеницима тако да Високи службенички савет прати примену Кодекса понашања државних службеника, прикупља информације о томе и прави анализу

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове државне управе до 6. јуна 2014. године изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама Закона Влади.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин предвиђен Акционим планом.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност испуњена у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. септембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. децембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Закон о изменама и допунама закона усвојен

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Министарство државне управе и локалне самоуправе је израдило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, који предвиђа да Високи службенички савет прати примену Кодекса понашања државних службеника, прикупља информације о томе и прави анализу, и доставило га Влади на разматрање. Влада је Предлог закона утврдила 5. августа, а измене и допуне Закона су усвојене у Народној скупштини у септембру 2014. године.⁴²¹ Новим чланом 164а овог закона предвиђено је да се Кодексом понашања државних службеника уређују правила етичког понашања државних службеника и начин праћења његове примене, а да су органи државне управе и службе Владе дужни да Високом службеничком савету достављају податке и информације неопходне за праћење примене Кодекса и унапређење правила етичког поступања државних службеника.

419 „Службени гласник РС“, бр. 84/14.

420 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

421 “Службени гласник РС”, бр. 99/14.

<p>Мера 4.4.3. 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</p> <p>Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. јуна 2014. године изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама Закона Влади.</p> <p>Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>
<p>Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. септембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.</p> <p>Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.</p>
<p>Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. децембра 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.</p> <p>Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.</p>
<p>Четвртом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године припреми програм и план стручног усавршавања.</p> <p>Индикатор: Израђен план и програм</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p>

Напомена: Видети опис мере 4.1.1.

Агенција је Програм стручног усавршавања на тему етике и интегритета у јавном сектору усвојила 13. августа 2014.⁴²² Израђен је и програм петодневних обука за тренере под називом „Етика и интегритет у јавном сектору“ а припремљен је и приручник за тренере из области етике и интегритета у јавном сектору.⁴²³ Израђени су тестови за процену знања и вештина полазника и то пре и након завршетка тренинга. Коначно, одржана су 4 петодневна тренинга за тренере које је прошао 51 учесник.⁴²⁴

Током 2014. године спровођене су обуке у оквиру Меморандума о сарадњи са Службом за управљање кадровима Републике Србије и Службом за управљање људским ресурсима АП Војводине. Агенција је одржала пет обука под називом „Етика у државној управи“ са 75 полазника.

Агенција у овом тренутку нема званичне информације о томе да ли и други органи организују и спроводе обуке о етици и интегритету, односно нема механизме којима би пратила спровођење обука у осталим органима, јер не постоји обавеза органа да о томе извештавају Агенцију. Моделом новог Закона о Агенцији предвиђено је да државни органи и организације, органи територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе,

422 Овај основни програм подразумева шесточасовну обуку која се састоји из четири сесије од по 90 минута: „Улога и вредности јавних службеника – етички кодекс“, „Ризичне ситуације за настанак корупције у радном окружењу“, „Улога етичког кодекса у решавању етичких дилема“ и „Одговорност за етичко поступање“.

423 Приручник је израђен захваљујући помоћи Мисије ОЕБС у Србији која је финансирала ангажовање експерта, израду програма тренинга за тренере и одржавање пилот тренинга у Београду.

424 Прва обука организована је у Београду (18-19. и 22-24. септембра), захваљујући помоћи Мисије ОЕБС која је финансирала ангажовање експерта. Три обуке организоване су у следећим градовима: Нови Сад (од 20. до 24. октобра 2014), Ниш (од 24. до 28. новембра 2014) и Крагујевац (од 8. до 12. децембра 2014) захваљујући помоћи УНДП, која је финансирала организацију тренинга и ангажман експерта.

јавне службе и јавна предузећа буду дужни да на захтев Агенције, у року од 15 дана од дана пријема захтева, доставе извештај о спровођењу програма обука. Такође, предвиђено је да Агенција припрема програме и смернице за спровођење обука, врши стручно усавршавање лица за спровођење обука и прати спровођење обука.

Мишљење и препорука Агенције: Иако је, према мишљењу Министарства правде, активност доношења плана и програма обуке на основу измена и допуна Закона о Агенцији требало извршити још пре доношења самог закона, што је Агенција и учинила, у вези с овом активношћу остаје отворено неколико важних питања. Наиме, да би Агенција направила план обука неопходно је да буде позната коначна формулација ове њене обавезе у Закону у Агенцији, потребно је да се бар на неки начин оствари контакт са свим заинтересованим странама, као и да се стекне увид у њихове капацитете. Из ових разлога, план обуке још увек није донет.

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

Потребе на које Стратегија указује односе се на унапређење институционалног и правног оквира за подршку 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 је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

Мера 4.5.1. Изменити Уредбу 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 поднесе изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да Влада до 6. септембра 2014. године усвоји измене и допуне Уредбе.

Уз активност је наведена напомена да интерни акт подразумева све врсте аката који се баве антикорупцијском политиком, па и Етички кодекс.

Индикатор: Уредба усвојена

Активност није испуњена у складу с индикатором.

У извештају Владе наводи се да је потребно да Министарство државне управе и локалне самоуправе, као предлагач, достави у Владину процедуру Предлог уредбе о изменама и допунама Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, у складу са захтевима из Акционог плана. Влада у извештају стога препоручује да се у Акционом плану као одговорни субјект пре Владе утврди Министарство државне управе и локалне самоуправе.⁴²⁵

425 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Министарство државне управе и локалне самоуправе се у својим извештајима не осврће на ову меру.

Мера 4.5.2. Изменити Закон о државној управи тако да се стандарди сарадње органа државне управе са цивилним друштвом усагласе са стандардима Савета Европе и Конвенције УН против корупције

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове државне управе до 6. септембра 2014. године изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама Закона Влади.

Уз активност је наведена напомена да се ове измене и допуне односе на процес консултација и учешћа јавности у доношењу одлука и аката.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народнеј скупштини.

Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народнеј скупштини

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2014. године.

Ни Министарство државне управе и локалне самоуправе ни Влада се у својим извештајима не осврће на ову меру.

Влада је на седници одржаној 5. августа 2014. године утврдила Предлог закона о изменама и допунама Закона о државној управи, без претходно одржане јавне расправе, а предмет измена није била сарадња органа државне управе са цивилним друштвом.

Мера 4.5.3. Развијање методологије праћења реализације програма/пројеката финансираних из буџетских средстава, а посебно праћења њихове реализације на терену и праћење утрошка финансијских средстава ради превенције ненаменског утрошка средстава

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија трајно усвоји ову методологију.

Уз активност је наведена напомена да треба да се реализује у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом.

Индикатор: Усвојена методологија

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија трајно прати реализацију програма/пројеката на основу усвојене методологије.

Индикатор: Годишњи извештај о праћењу реализације програма/ пројеката

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Министарство финансија се у извештају није осврнуло на реализацију ове мере.

Мера 4.5.4. Изменити Уредбу о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења, тако да се унапреди оквир који се односи на критеријуме, услове, обим, начин и поступак доделе средстава

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да Влада до 6. септембра 2014. године усвоји измене Уредбе.

Уз активност је наведена напомена да је треба реализовати у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом, као и да треба ограничити дискрециона права чланова комисије који одлучују о средствима која ће се додељивати удружењима, избор чланова, као и регулисати питање одговорности и контроле извршених додела.

Индикатор: Измене Уредбе усвојене

Активност није испуњена у складу с индикатором.

У извештају Владе наводи се да је потребно да Министарство државне управе и локалне самоуправе, као предлагач, достави у Владину процедуру Предлог уредбе о изменама и допунама Уредбе у складу са захтевима из Акционог плана. Потребно је зато у Акционом плану као одговорног субјекта пре Владе утврдити Министарство државне управе и локалне самоуправе.⁴²⁶ Министарство државне управе и локалне самоуправе се у извештају није осврнуло на реализацију ове мере.

Ова уредба није мењана у складу са Акционим планом. Прецизније, након доношења 2012. године, Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења мењана је у октобру 2013. године, када је прописано да надлежни органи по службеној дужности утврђују да ли је удружење уписано у регистар надлежног органа и да ли се, према статутарним одредбама, његови циљеви остварују у области у којој се реализује програм. Наиме, према првобитном решењу, удружење је било дужно да достави доказе о томе да је уписано у регистар надлежног органа и да се, према статутарним одредбама, његови циљеви остварују у области у којој се програм реализује.

Мера 4.5.5. Агенција спроводи јавне конкурсе 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

Првом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године изради Правилник о додели средстава ОЦД.

Индикатор: Усвојен правилник о додели средстава ОЦД

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија трајно, на годишњем нивоу обезбеди додатна средства за доделу ОЦД у годишњем буџету Агенције. У колони „потребни ресурси“ уз активност је предвиђено да се за ове намене издвоји минимум 6.000.000 РСД годишње.

Индикатор: У годишњем буџету Агенције обезбеђена средства за доделу ОЦД

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

Трећом активношћу је предвиђено да Агенција трајно, на годишњем нивоу, организује конкурсе за доделу средстава ОЦД на републичком и локалном нивоу, као и за медијске пројекте.

Индикатор: Спроведен најмање један конкурс у току календарске године

Активност је испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Агенција је 3. марта 2014. године донела Правилник о спровођењу јавног конкурса за доделу средстава организацијама цивилног друштва за реализовање програма и пројеката у области борбе против корупције.⁴²⁷ Правилник садржи одредбе којима се уређују услови за учешће на јавном конкурсима, критеријуми за избор програма и пројеката за доделу средстава, фазе поступка јавног конкурса, те праћење и евалуација одабраних програма и пројеката. Правилник је у два наврата измењен, у новембру 2014. године и

426 Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

427 Правилник је доступан на: <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/ostali-propisi/pravilnici/>.

јануару 2015. године, углавном због потреба утврђених на основу почетног искуства у његовој примени.

У оквиру конкурса за доделу средстава ОЦД организованог у априлу 2014. године, Агенција је доделила средства у износу од 997.250,00 РСД организацији Биро за друштвена истраживања (БиРОДИ) за пројекат „Градови против кумулације функција“, који се спроводи на територији Града Ниша, у трајању од 6 месеци, с почетком реализације 1. септембра 2014. године. Агенција је у предлогу буџета за 2015. годину предложила да за дотације невладиним организацијама буде издвојено 6.000.000,00 РСД. Одобрено је 3.658.000,00 РСД.

За израду алтернативних извештаја о спровођењу Стратегије за 2014. годину, организован је конкурс и додељена су средства из пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“ који финансира Амбасада Краљевине Норвешке. Три гранта по 1.150.000 РСД додељена су организацијама цивилног друштва на основу конкурса организованог средином 2014. године. Пројекти трају до фебруара 2015. године.

Мера 4.5.6. Агенција успоставља систем сталне координације и обуке за ОЦД

Првом активношћу је предвиђено да Агенција трајно организује редовне полугодишње координационе састанке са ОЦД.

Индикатор: Одржана два координациона састанка по години важења Стратегије

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. јуна 2014. године изради програм и план обуке за ОЦД.

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да Агенција за борбу против корупције трајно спроводи план обуке ОЦД.

Индикатор: Индикатори о спровођењу плана и програма обуке

Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

Током 2014. године одржана су два координациона састанка са представницима организација цивилног друштва. Први је организован 20. маја 2014. године, када је окупљеним представницима ОЦД представљена идеја конкурса за алтернативно извештавање и улога ОЦД у праћењу спровођења Националне стратегије за борбу против корупције. Састанку су присуствовали представници 20 ОЦД. Други координациони састанак организован је 19. новембра 2014. године у сарадњи са Владином Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом. Теме састанка су биле: учешће ОЦД у процесима креирања односно праћења јавних политика и укључивање ОЦД у процес креирања и праћења локалних антикорупцијских планова. Било је присутно 24 представника из 20 ОЦД.

На овом месту је важно напоменути да су Агенција и цивилно друштво равноправни партнери у области борбе против корупције, па Агенција сматра да ниједан државни орган, самим тим ни Агенција, не треба да буде координатор активности које предузимају организације цивилног друштва у области борбе против корупције, јер се тиме нарушава однос једнакости равноправних партнера у неком процесу. Без обзира на, по мишљењу Агенције, неадекватну формулацију ове активности, Агенција састанке

које реализује са организацијама цивилног друштва схвата искључиво као консултативне на којима се размењују искуства и ставови у релевантној области. Агенција сматра да државни органи ни на који начин не би смели да интервенишу и да се мешају у домен рада и деловања цивилног друштва, јер на тај начин доводе у питање његову аутономност. Из поменутог разлога, Агенција препоручује министарству надлежном за послове правосуђа да Акциони план у овом делу преформулише тако да гласи да Агенција обавља редовне консултације са организацијама цивилног друштва у области борбе против корупције.

Програм обука за организације цивилног друштва усвојен је 13. августа 2014. године. Реч је о дводневном програму чији је циљ подизање капацитета и јачање компетенција ОЦД у превенцији корупције. У просторијама Канцеларије за младе Општине Звездара 18. и 19. фебруара 2014. одржана је обука за 17 представника из 9 организација цивилног друштва на тему „Механизми за спречавање корупције“, у организацији Иницијативе за демократско друштво.

С обзиром на број запослених у организационој јединици Агенције која се бави обукама и сарадњом са цивилним друштвом, као и с обзиром на то да је као приоритетна циљна група у области едукација одређена група државних службеника, Агенција тренутно нема капацитете за организовање редовних обука организација цивилног друштва, па због тога план обука није израђен.

Током године, у складу са Смерницама Агенције за сарадњу са цивилним друштвом, пружена је начелна подршка за 9 предлога пројеката са којима су организације цивилног друштва конкурисале за средства код различитих донатора. Документ о сарадњи потписан је за 6 предлога пројеката. Сарадња је остварена само са једном организацијом која је за свој предлог пројекта и добила средства. Реч је о организацији Партнери за демократске промене и пројекту „Активни грађани против корупције“. Сарадња је подразумевала учешће представника Агенције на 6 округлих столова који су организовани у 6 градова и општина у Србији.

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 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 испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 4.6.1. Измењен Закон 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

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. децембра 2014. године изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

Министарство финансија се у извештају није осврнуло на ову меру. Током 2014. године није било оваквих измена Закона о порезу на добит правних лица.

Мера 4.6.2. Привредна комора Србије доноси и објављује анти-корупцијске стандарде и праксе као што су: Кодекс пословне етике, Кодекс корпоративног управљања, промовише стандарде Међународне трговинске коморе за борбу против корупције, правила Декларације о борби против корупције Глобалног договора Србија, као и привредна друштва која су усвојила антикорупцијске планове или планове интегритета

Другом активношћу је предвиђено да Привредна комора Србије трајно организује скупове и семинаре у области борбе против корупције у сарадњи са институцијама Републике Србије и промовише добре праксе компанија у области борбе против корупције.

Индикатор: Број организованих скупова и семинара у току календарске године; Индикатори за организацију обука

Активност је испуњена у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

У току 2014. године, Привредна комора Србије организовала је 9 догађаја, који су на посредан или непосредан начин обрађивали тему компанијске антикорупције:

- 18. март 2014. године – „Антикорупцијски изазови система јавних набавки и политика конкуренције“⁴²⁸
- 28. март 2014. године – „Корпоративно управљање - Како постати ефикасан члан одбора“⁴²⁹
- 28. март 2014. године – јавна расправа о радној верзији Нацрта Закона о заштити узбуњивача у сарадњи са Министарством правде и државне управе.
- 29. мај и 25. септембар 2014. године – два округла стола „Борба против корупције – како ми то радимо“ у сарадњи са Глобалним договором Србија – радном групом за борбу против корупције;

428 Семинар је организовала ПКС у сарадњи са пројектом Унапређење конкуренције у Србији, који финансира ЕУ, а спроводи Немачка агенција за међународну сарадњу (ГИЗ). На семинару су обрађиване следеће теме: значај јавних набавки и конкуренције за ефикасну економију, спречавање потенцијалне корупције у јавним набавкама по Закону о јавним набавкама, права понуђача у случају повреде правила, надлежност Комисије за заштиту конкуренције у систему јавних набавки и санкцијски дуализам, новчане и кривичне санкције за повреде конкуренције у случају намештених и прилагођених понуда.

429 Обуком су обрађене следеће теме: увод у корпоративно управљање, улога одбора у стратешком вођству привредног друштва, улога независних директора из угла корпоративног управљања, корпоративно финансирање и улога чланова одбора у надгледању управљања ризицима. Овај скуп представља наставак подршке промоцији унапређења корпоративног управљања у РС, у оквиру пројекта који ПКС спроводи у сарадњи са Међународном финансијском корпорацијом (IFC).

- 19. јун 2014. године – семинар „Примена закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма“ у организацији Привредне коморе Србије, Групаације рачуноводствених агенција, а у сарадњи са Управом за спречавање прања новца.
- 24. септембар 2014. године – јавна расправа о Нацрту закона о инспекцијском надзору у сарадњи с Министарством државне управе и локалне самоуправе и УСАИД Пројектом за боље услове пословања.
- 12. децембар 2014. године – курс „Механизми за спречавање корупције и сукоба интереса“ у организацији Међународног центра Олоф Палме, у сарадњи с Глобалним договором у Србији и ПКС, а уз стручну подршку ТМС Академије и Иновационог центра Факултета безбедности;
- 22. децембар 2014. године – семинар „Планови интегритета и увођење етичких кодекса у предузећа као механизми за спречавање корупције“ у сарадњи с Агенцијом.

Привредна комора Србије у извештају истиче да организацију антикорупцијских семинара с надлежним институцијама Републике Србије није могуће договорити на нивоу године, а због немогућности одговорних представника институција да се унапред обавезу да узму учешће на семинарима на годишњем нивоу. ПКС због тога није у могућности да достави унапред утврђене планове организације антикорупцијских семинара (обука, округлих столова, радионица).⁴³⁰

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере које нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

Мера 4.8.1. Израдити анализу 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

Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. марта 2014. године да писана образложења за одбијање препорука које су неприхватљиве за Владу.

Индикатор: Образложења за одбијање неприхватљивих препорука у писменом облику достављена Агенцији, Заштитнику грађана, Поверенику и ДРИ

Активност није испуњена у складу с индикатором.

* Прва и друга активност су у прошлогодишњем извештају оцењене као испуњене.

430 Привредна комора Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године

У оквиру **мере 4.8.1.** предвиђена је обавеза Агенције, 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. Ова четири одговорна субјекта су у року доставила своје анализе потреба поменутиим институцијама. У овогодишњем извештају Владе наводе се исте информације као и у прошлогодишњем, а то је да су ове анализе током децембра 2013. и јануара 2014. године достављене на надлежно поступање одговарајућим институцијама.

Мера 4.8.2. Извршене препоруке из анализе потреба које су достављене Влади

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе, Одбор Народне скупштине за уставна питања и законодавство и Заштитник грађана до 6. маја 2014. године израде план за испуњавање препорука анализе у области проширења и прецизирања надлежности.

Уз активност је наведена напомена да ће планом бити одређен орган власти који ће бити одговоран за спровођење плана.

Индикатор: Израђен план за испуњавање препорука у области проширења и прецизирања надлежности

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. маја 2014. године изради план за испуњавање препорука у области јачања капацитета и обезбеђивања услова за рад.

Уз активност је наведена напомена да ће планом бити одређен орган власти који ће бити одговоран за спровођење плана.

Индикатор: Израђен план за испуњавање препорука у области јачања капацитета и обезбеђивања услова за рад

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Испуњење треће, четврте, пете и шесте активности условљено је реализацијом прве и друге активности.

У извештају Заштитника грађана наводи се да је Министарство државне управе и локалне самоуправе формирало радну групу за израду нацрта измена и допуна Закона о Заштитнику грађана. Даље се наводи да је објекат у улици Карађорђева 48 променио намену и функцију без претходне сагласности Заштитника грађана, а да нов објекат, у коме би потреба за смештајем била трајно решена, није одређен. Промењене околности и повећан обим посла захтевају и повећање броја службеника, па су потребе за проширењем оперативног дела Стручне службе Заштитника грађана процењене на 20 нових службеника у наредне две године. Предлог нове систематизације упућен је Народној скупштини.⁴³¹

Служба Повереника нема сазнања о томе да ли су донети планови предвиђени овом мером и који су рокови планирани за извршавање активности.⁴³²

Ни Министарство финансија ни Министарство правде се у извештајима не осврћу на реализацију ове мере.

Народна скупштина је у другом кварталном извештају навела да је с обзиром на нејасно учешће Одбора за уставна питања и законодавство у реализацији ове активности у том смислу затражено појашњење од Министарства правде.

431 Заштитник грађана, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године

432 Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године

У трећем кварталном извештају Народна скупштина наводи да је Министарство правде појаснило да је улога Народне скупштине у остваривању ове мере у томе да да сагласност на план који ће израдити Министарство правде. Овај план је достављен у јулу 2014. године, а у извештају је наведено да ће Одбор у наредном периоду предузети активности ради реализације ове мере.

У четвртном кварталном извештају, Народна скупштина се није осврнула на реализацију ове мере.

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

<p>Мера 4.9.1. Усвојити Закон о заштити узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију или врше разоткривања у јавном интересу)</p>
<p>Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе до 6. децембра 2013. године изради и достави Нацрт закона о изменама и допунама Закона. Уз активност је наведена напомена да треба консултовати искуства Агенције. Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади</p>
<p>Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом.</p>
<p>Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. фебруара 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини. Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини</p>
<p>Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеном Акционим планом. Напомена: Влада је активност реализовала у иначе остављеном року од два месеца, па се, због кашњења претходног одговорног субјекта, не може сматрати одговорном за неиспуњење ове обавезе у року предвиђеним Акционим планом.</p>
<p>Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. априла 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама закона. Индикатор: Закон о изменама и допунама закона усвојен</p>
<p>Активност је испуњена у складу с индикатором. Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом. Напомена: Народна скупштина је активност реализовала у иначе остављеном року од два месеца, па се, због кашњења првог одговорног субјекта у низу, не може сматрати одговорном за неиспуњење ове обавезе у року предвиђеним Акционим планом.</p>
<p>Агенција констатује да је реализацијом свих активности у оквиру мере и сама мера испуњена.</p>

Министарство правде и државне управе је 30. септембра 2013. године образовало радну групу за припрему радне верзије Нацрта закона о заштити узбуњивача, коју су чинили представници 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.⁴³³

Након одржаних јавних расправа, уобличен је коначан текст радне верзије. Јавне расправе су одржане у Београду и другим већим градовима. Према извештају Министарства правде, расписивање ванредних парламентарних избора и протек времена за формирање нове Владе су разлози због којих активност није реализована у року. Наведени период је коришћен за продужење јавне расправе током које је пристигао велики број коментара, на основу којих је прва радна верзија унапређена.⁴³⁴

У другој половини јуна 2014. године, Министарство правде објавило је нову верзију Нацрта закона, која је, како је истакнуто, сачињена након разматрања до тада пристиглих сугестија. По окончању јавне расправе, Министарство правде је 17. септембра 2014. године, позивајући се на члан 46. Пословника Владе, доставило Агенцији на мишљење коначни текст Нацрта закона о заштити узбуњивача.

Агенција сматра да је доношење овог закона значајно, како би се створио регулаторни и институционални оквир за заштиту узбуњивача, која представља један од најзначајнијих механизма у борби против корупције.

У донетом закону делимично су усвојене примедбе изнете током јавне расправе које су се односиле на право на заштиту узбуњивача, врсте узбуњивања (унутрашњег, спољашњег или узбуњивања јавности), као и прелазне и завршне одредбе. Међутим, Закон садржи извесне недостатке и слабости који, по мишљењу Агенције, могу угрозити остваривање прокламованог циља - успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача. Поред тога, Закон се претежно бави процесним питањима, која, при том, у одређеним сегментима нису довољно прецизно уређена.

Конкретно, по мишљењу Агенције, недовољно су прецизне одредбе које се односе на право на заштиту узбуњивача, редослед различитих врста узбуњивања, узбуњивање јавности и узбуњивање уколико су у информацијама садржани тајни подаци. Поред тога, требало је детаљније уредити поступак унутрашњег узбуњивања, омогућити да се тужбом за заштиту због узбуњивања побија законитост појединачног акта послодавца, предвидети поступак заштите и привремене заштите пред неком другом институцијом, а не судом, допунити одредбе које се односе на надзор над спровођењем закона и изменити прелазне и завршне одредбе.

Према законском решењу, лице које учини релевантно разоткривање у јавном интересу нема право на награду. По мишљењу Агенције, међутим, требало је размотрити усвајање решења које постоји у упоредном праву, а којим се право на награду предвиђа у ситуацији када је узбуњивање довело до прибављања јавних прихода који би у супротном изостали, с тим да се висина награде определи у одређеном проценту и да се пропише њен максимални износ.

Влада је 2. октобра утврдила Предлог закона о заштити узбуњивача, који је Народна скупштина усвојила 25. новембра 2014. године⁴³⁵. Према завршној одредби, овај закон ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, док ће његова примена отпочети по истеку шест месеци

433 Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана, 31. март 2014. године, стр. 123-124, доступно на: <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/>

434 Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

435 „Службени гласник РС“, бр. 128/14.

од дана ступања на снагу, у јуну 2015. године.

Активности предвиђене за испуњење **мера 4.9.2., 4.9.3. и 4.9.4.** нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере које нису доспеле за реализацију до краја 2014. године.

СПРОВОЂЕЊЕ И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ

У оквиру овог поглавља Стратегије формулисан је један циљ: успостављен систем за спровођење, координацију и надзор над спровођењем Стратегије (**циљ 5.**).

За испуњење овог једног циља предвиђено је пет мера и 11 активности, од којих је поступање испитано за седам активности.

Према оцени Агенције, од испитаних седам активности:

1. Четири активности нису испуњене у складу с индикатором, од којих две активности нису испуњене у складу с индикатором зато што претходна условљавајућа активност није испуњена.
2. За три активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

Стратегија предвиђа 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.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

Мера 5.1. Формирати организациону јединицу 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

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе до 6. новембра 2013. године изради анализу потреба. Индикатор: Израђена анализа потреба
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе до 6. децембра 2014. године ангажује одговарајући број стручног кадра у складу са анализом. Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.
Петом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе до 6. децембра 2014. године набави техничку и другу опрему у складу са анализом потреба. Индикатор: Достављен извештај о набављеној опреми
Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Друга и четврта активност су у прошлогодишњем извештају оцењене као испуњене.

Из извештаја Министарства правде не може се закључити да ли су ове активности реализоване у предвиђеним роковима. Такође, треба нагласити да је за све активности у оквиру ове мере, као и у самом називу мере погрешно одређен одговорни субјект, као министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе, с обзиром на то да је у време усвајања Акционог плана, министарство правде обухватало и ресор државне управе, па се ради о очигледној омашци.

Влада је почетком августа основала Координационо тело за примену Акционог плана за спровођење Стратегије, на највишем нивоу, унутар саме Владе. Министар правде је, као разлог за оснивање овог тела навео „незадовољавајуће резултате испуњавања Акционог плана“, а приликом отварања првог састанка нагласио је да је „оснивањем овог тела координација подигнута на највиши ниво“ и да је то „учињено уз консултације са представницима ЕК“. Према Одлуци, Координационо тело чине председник Владе, који и управља његовим радом, министар надлежан за послове правосуђа, министар надлежан за послове финансија и члан Савета. Предвиђено је да се Координационо тело састаје најмање једном у шест месеци, а у његовом раду могу, по потреби, учествовати и остали чланови Владе и руководиоци надлежних органа. Посебну улогу имају државни секретари у Министарству правде и Министарству финансија, који посредством лица из ових органа која су одређена као контакт особе, координирају рад органа надлежних за спровођење Акционог плана. Државни секретар из Министарства правде одржава састанке с овим лицима најмање једном у три месеца, а по потреби и билатералне састанке. О испуњености мера из Акционог плана надлежни државни органи обавештавају Координационо тело путем Министарства правде и Савета, а тело може Влади предложити доношење одлука ради спровођења Акционог плана. Агенција је овим поводом изјавила да се на овај начин ствара још један паралелни механизам за праћење спровођења Стратегије, поред координације коју, према Стратегији, врши Министарство правде и праћења резултата спровођења Стратегије, коју врши Савет.

Према Алтернативном извештају БЦБП и УТС, начин на који је формирано Координационо тело суштински представља одступање од препорука из Извештаја ЕК о скринингу за Србију за Поглавље 23, које налажу разјашњавање улога координације и сарадње између различитих актера надлежних за спровођење и праћење Акционог плана, као и разјашњавање надлежности и унапређење ефикасности Агенције.⁴³⁶

436 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 80-81.

Мера 5.2. је у прошлогодишњем извештају оцењена као испуњена.

Стратегија даље наводи да је надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана у надлежности Агенције, као самосталног и независног државног органа, а затим предвиђа детаље новог система надзора.

<p>Мера 5.3. Изменити Закон о Агенцији за борбу против корупције тако да се извештај о спровођењу Стратегије подноси Народној скупштини одвојено од годишњег извештаја и одреди рок за то, измени обавеза подношења кварталних извештаја у обавезу подношења полугодишњих извештаја, уведе обавеза достављања доказа уз извештај и обавеза одазивања одговорних субјеката позиву Агенције на састанке на којима је дозвољено присуство јавности, предвиди као прекршај недостављање извештаја и неодазивање одговорних субјеката на позив Агенције, 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 обвезник о овом мишљењу мора да расправља у року од 60 дана и о закључцима обавести Агенцију и јавност</p> <p>Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе до 6. децембра 2013. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона.</p> <p>Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором.</p> <p>Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јануара 2014. године поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.</p> <p>Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднет Народној скупштини</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.</p> <p>Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. марта 2014. године усвоји Закон о изменама и допунама Закона.</p> <p>Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона</p> <p>Активност није испуњена у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.</p>

Агенција је израдила Модел новог закона о Агенцији, у који су инкорпорирана решења из Стратегије и Акционог плана, и у јулу 2014. године га у форми иницијативе за доношење новог закона предала Министарству правде и доставила сваком народном посланику и Влади. Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему текста радне верзије Закона о Агенцији у којој је, поред осталих и неколико представника Агенције, и која је започела с радом 23. фебруара 2015. године.

Измене и допуне Закона о Агенцији, које треба да омогуће унапређења у области надзора над спровођењем Стратегије нису усвојене у 2014. години, иако је Народна скупштина, у закључку, којим је усвојила извештај о раду Агенције и извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину, навела да очекује да ће Влада, у најкраћем року, предложити Народној скупштини измене Закона о Агенцији за борбу против корупције, како би се правни оквир за рад Агенције ускладио с потребама уоченим у њеном досадашњем раду, као и надзорном улогом коју она треба да има над спровођењем Стратегије и Акционог плана. С друге стране, другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23,⁴³⁷ усвајање измена и допуна Закона које се односе на механизам надзора над Стратегијом је мером 2.1.4.2. планирано за четврти квартал 2014. године. Поред тога што одлаже рок за усвајање измена и допуна Закона, Акциони план за Поглавље 23 одступа

437 Други нацрт Акционог плана за Поглавље 23 доступан је на: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7715/drugi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

од механизма предвиђеног Стратегијом и мером 5.3. Акционог плана, тако што изоставља састанке на које Агенција може позвати одговорне субјекте и јавност, и замењује их овлашћењем Агенције да позове носиоца посла да достави потребне податке, а по потреби пружи и додатне усмене информације у вези с достављеним подацима. Такође је нејасно због чега је изостављен и повратни механизам за одговорност носиоца посла коме Агенција достави мишљење због неспровођења или незадовољавајућег спровођења Стратегије и Акционог плана, тако што се не помиње његова обавеза да о овом мишљењу расправља, и о резултатима расправе обавести Агенцију и јавност, онако како је то предвиђено Стратегијом и Акционим планом.

Мишљење и препорука Агенције: Ово није једина обавеза из Акционог плана чији је рок за реализацију померен другим нацртом Акционог плана за Поглавље 23. Због тога се могу јавити недоумице, како за одговорне субјекте, у погледу јасноће око рокова у којима су дужни да предузимају одређене мере, тако и за Агенцију, у погледу начина на који треба да се односи према будућим извештајима одговорних субјеката који ће се, очекивано, позивати на ову чињеницу као разлог због кога неку обавезу из Акционог плана нису реализовали у предвиђеном року. Зато је приликом усвајања Акционог плана за Поглавље 23 потребно јасно дефинисати однос између овог документа и Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године и, у складу с тим, благовремено и на одговарајући начин ревидирати Акциони план за спровођење Стратегије.

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.

Мера 5.4. Изменити 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 Агенције, у року од 6 месеци од доношења закључака Народне скупштине, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да Народна скупштина до 6. марта 2014. године изради и усвоји предлог допуне Закона.

Индикатор: Предлог измена Закона усвојен

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Народна скупштина се у извештају о реализацији ове мере позвала на одговоре Министарства правде у вези с недоумицама у Акционом плану,⁴³⁸ које је навело да се овај рок из оправданих разлога може продужити најкасније до 20 месеци, па стога истиче у мају 2015. године. Народна скупштина није навела који су то оправдани разлози због којих ова мера још увек није реализована.⁴³⁹

438 Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/pracenje-strategije/>.

439 Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

У закључку којим је усвојила извештај Агенције о раду за 2013. годину и извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2013. годину, Народна скупштина је обавезала Владу да у року од шест месеци поднесе Народној скупштини извештај о спровођењу закључака. Рок за достављање овог извештаја Народној скупштини истекао је почетком децембра 2014. године.⁴⁴⁰

Активност предвиђена за испуњење **мере 5.5.** није доспела за реализацију до краја 2014. године.

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 „Верица 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.

Мишљење и препорука Агенције: За праћење поступања по овим препорукама Стратегијом није предвиђена никаква методологија. Агенција, као и у прошлогодишњем извештају, 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 оквиру извештавања о спровођењу Стратегије, како би се обезбедиле и информације о поступању по препорукама Стратегије.

440 Алтернативни извештај БЦБП и УТС, стр. 84.

ПРИКАЗ МЕТОДОЛОГИЈЕ ОЦЕЊИВАЊА ИСПУЊЕНОСТИ АКТИВНОСТИ И ДАВАЊА МИШЉЕЊА О РЕАЛИЗАЦИЈИ АКТИВНОСТИ			
Надлежност Агенције	Активности које су према Акционом плану доспеле за реализацију до краја 2014. године (осим активности које су у претходном извештају оцењене као испуњене у складу са Акционим планом), активности за које је Акциони план као рок навео временску одредницу „трајно“ и активности за које из извештаја одговорног субјекта произилази да су реализоване пре рока предвиђеног Акционим планом	Оцена испуњености	Оцена испуњености
Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана (члан 5. алинеја 1. Закона о Агенцији)	Активности које су према Акционом плану доспеле за реализацију до краја 2014. године (осим активности које су у претходном извештају оцењене као испуњене у складу са Акционим планом), активности за које је Акциони план као рок навео временску одредницу „трајно“ и активности за које из извештаја одговорног субјекта произилази да су реализоване пре рока предвиђеног Акционим планом	Оцена испуњености	Оцена испуњености
Поред извештаја, сваки обвезник Акционог плана подносиће и доказе за наводе из извештаја, који су у складу са индикаторима активности у Акционом плану. 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) Сваки квартални извештај садржи, доказе за реализовану активност који су у складу с индикатором (Смернице	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). Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта недвосмислено произилази 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	Активност је испуњена у складу с индикатором	Активност није испуњена у складу с индикатором
	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). Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта недвосмислено произилази 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	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. Уколико је навео објективне околности због којих активност није могао да реализује или је препоручио да се активност из разлика које је навео измени или избрише, то се у оквиру напомене и констатује. Уколико је индикатор формулисан као материјални доказ, а одговорни субјект није доставио тај доказ, нити је у извештају навео да је активност реализована.	Уколико се из извештаја одговорног субјекта и достављених доказа не може недвосмислено закључити да ли је активност испуњена или не. Уколико одговорни субјект није доставио извештај или се у достављеном извештају није осврнуо на реализацију односне активности.
	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. Уколико је навео објективне околности због којих активност није могао да реализује или је препоручио да се активност из разлика које је навео измени или избрише, то се у оквиру напомене и констатује. Уколико је индикатор формулисан као материјални доказ, а одговорни субјект није доставио тај доказ, нити је у извештају навео да је активност реализована.	Активност није испуњена у складу с индикатором	Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности

<p>Агенције за извештавање о спровођењу и вршење надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана)</p>	<p>на коме се Правилник може наћи).</p> <p>За активности спровођења обука за које је предвиђено више индикатора, уколико одговорни субјект није доставио ове индикаторе, а из извештаја се може недвосмислено закључити да се обуке заиста и спроводе, Агенција оцењује да је активност испуњена за извештајни период, с напоменом да не постоје расположиви подаци о начину на који је активност реализована.</p> <p>За „трајне“ активности наглашава се да је активност реализована за односни извештајни период. За ове активности, Агенција сматра да је рок за реализацију доспео за одређену годину важења Стратегије за коју се о њеној примени извештава.</p>	<p>доступних и проверљивих података недвосмислено произилази да активност није реализована (на пример, ако је индикатор „кампања спроведена према плану и програму“, а одговорни субјект наведе да се информисање грађана врши констатно 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>Уколико активност није испуњена, с обзиром да претходна условљавајућа активност није испуњена, то се у оцени и наглашава. Ово је нарочито случај код активности које предвиђају доношење нових или измена и допуна важећих закона, код којих Влада и Народна скупштина нису у могућности да активност испуне док надлежно министарство не изради нацрт и упути га у процедуру усвајања.</p> <p>За „трајне“ активности наглашава се да активност није реализована за односни извештајни период.</p>	
---	---	---	--

<p>Давање мишљења у вези с применом Стратегије и Акционог плана (члан 5. алинеја 7. Закона о Агенцији)</p> <p>У изузетним случајевима, Агенција може израдити 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>Мишљење и препорука Агенције</p> <p>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована 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 предвиђају мера, активност и инструкције из напомене уз активност).</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>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 превазилажење 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>Према подацима којима Агенција располаже активност није реализована ни на начин ни у року предвиђеним Акционим планом.</p>	
		<p>Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин или у року предвиђеним Акционим планом.</p>	
		<p>Уколико одговорни субјект није успео да, због кашњења првог или претходног одговорног субјекта у низу, реализује активност у року предвиђеним Акционим планом, али је реализује у иначе остављеном року, Агенција у напомени истиче ову чињеницу.</p>	

Уколико су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или уочених од стране Агенције.

<p>Надлежност Агенције</p> <p>Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана</p>	<p>Активности које према Акционом плану нису доспеле за реализацију у току 2014. године, али из извештаја одговорног субјекта недвосмислено произилази да је њихова реализација започела</p> <p>Оцена реализације</p> <p>Реализација активности је у току</p> <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>Нема оцене</p> <p>Агенција не наводи информације из извештаја одговорног субјекта</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>