



**Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**



**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 2016. 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. године.¹ 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. године.² 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 корупције³ (Закон о Агенцији), 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 шести 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 трећи који се односи на нову Стратегију и Акциони план.

Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2014. годину поднет је Народној скупштини у марту 2015. године, у оквиру Извештаја о раду Агенције за 2014. годину.⁴ Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине је, 14. маја 2015. године, размотрио ова два извештаја, али Народна скупштина о њима није расправљала у пленуму.

Циљ овог извештаја је да се на једном месту систематизује што већи број доступних података о мерама и активностима које су током 2015. 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.

Структура Извештаја

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

Уводни део описује методологију израде Извештаја, иновације за унапређење механизма надзора и изазове у области надзора.

Општи део садржи општу оцену испуњености Стратегије за 2014. годину и приказ најважнијих налаза, закључака и информација о спровођењу Стратегије за 2015. годину за сваку област Стратегије.

Посебни део – Прилог садржи оцену испуњености свих мера и активности предвиђених Акционим планом, као и мишљење и препоруке Агенције, уколико је потребно. Као и у случају претходних пет извештаја, налази су допуњени подацима из разноврсних доступних извештаја, истраживања и анализа међународних организација, домаћих невладиних и струковних организација, а по други 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 2015. године, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf>.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

- Агенција – Агенција за борбу против корупције
- Акциони план – Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године
- Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН – Београдски центар за безбедносну политику, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Балканска истраживачка мрежа Србија, „Алтернативни извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције“, јануар 2016. године
- Алтернативни извештај ПС и ТТ – Правни скенер и Три тачке, „Алтернативни извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције 2013–2018. године и Акционог плана“, јануар 2016. године
- Алтернативни извештај ТС – 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 у областима: 3.1. Политичке активности; 3.2. Јавне финансије; 3.3. Приватизација и јавно-приватно партнерство и IV Превенција корупције“, јануар 2016. године
- АП 23 – Акциони план за Поглавље 23
- АПР – Агенција за привредне регистре
- *AFCOS – Anti-fraud Coordination Service*
- ВКС – Врховни касациони суд
- ВСС – Високи савет судства
- ГИЗ – Немачка агенција за међународну сарадњу
- *GRECO* – Група држава Савета Европе за борбу против корупције
- ДВТ – Државно веће тужилаца
- ДРИ – Државна ревизорска институција
- ЕК – Европска комисија
- ЕУ – Европска унија
- Закон о Агенцији – Закон о Агенцији за борбу против корупције
- ЗЛИМ – Закон о јавном информисању и медијима
- ЗЈМС – Закон о јавним медијским сервисима
- ЗЈН – Закон о јавним набавкама
- ЗФПА – Закон о финансирању политичких активности
- Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину – 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
- Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину – 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 2015. године
- ИПА – Инструмент за претприступну помоћ
- ИФКЈ – Интерна финансијска контрола у јавном сектору
- ЛИПБ – Јединствени идентификациони порески број
- ЈЛС – Јединице локалне самоуправе

- ЈПП – Јавно-приватно партнерство
- КАПК – Комисија за акредитацију и процену квалитета
- КЗК – Комисија за заштиту конкуренције
- КЈН – Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки
- Комисија за ЈПП – Комисија за јавно-приватно партнерство
- КПА – Криминалистичко-полицијска академија
- МГСИ – Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
- МДУЛС – Министарство државне управе и локалне самоуправе
- МПН – Министарство просвете, науке и технолошког развоја
- МУП – Министарство унутрашњих послова
- МФ – Министарство финансија
- ОЕБС – Организација за европску безбедност и сарадњу
- ОЛАФ – Европска канцеларија за борбу против превара
- ОЦД – Организације цивилног друштва
- ПКС – Привредна комора Србије
- Повереник – Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности
- РГЗ – Републички геодетски завод
- РДИ – Републичка дирекција за имовину Републике Србије
- РЈТ – Републичко јавно тужилаштво
- Савет – Савет за борбу против корупције
- СКГО – Стална конференција градова и општина
- Стратегија – Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године
- СУК – Служба за управљање кадровима
- ТОК – Тужилаштво за организовани криминал
- ТС – Транспарентност Србија
- УЗЗПРО – Управа за заједничке послове републичких органа
- УЈН – Управа за јавне набавке
- УКП – Управа криминалистичке полиције
- УНДП – Програм Уједињених нација за развој
- УНИЦЕФ – Дечји фонд Уједињених нација
- *USAID* – Америчка агенција за међународни развој
- ФУК – Финансијско управљање и контрола
- ЦЈХ – Централна јединица за хармонизацију

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. 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. - Имајући у виду недовољан ниво квалитета извештаја одговорних субјеката, Агенција је саставила листу конкретних питања о реализацији активности из Акционог плана и у децембру 2015. године их упутила на адресе републичких и покрајинских одговорних субјеката, на које се односи највећи проценат обавеза из Акционог плана. Питања су састављена за активности које су доспеле у 2015. години, за оне које су у 2014. години оцењене као неиспуњене или неиспуњене на начин предвиђен Акционим планом, као и за оне за које, због недовољно података, Агенција није била у могућности да у прошлогодишњем извештају да оцену о испуњености. Очекивано је да ће на овај начин састављање извештаја, кроз одговоре на конкретна питања, бити олакшано за одговорне субјекте, као и да ће Агенцији бити лакше да на основу оваквих, фокусираних одговора, изради квалитетнију анализу и оцени испуњеност активности из Акционог плана.

Методологија давања оцене испуњености активности. - Агенција оцењује да ли је активност реализована 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 2015. године (осим оних које су у прошлогодишњим извештајима оцењене као испуњене) и (2) оне за које Акциони план као рок наводи временску одредницу „трајно“ и за које се, уз одређене изузетке, сматра да доспевају сваке године. 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 беспотребно 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. и 2014. годину. Детаљан приказ методологије налази се у оквиру дела Посебни део – Прилог.

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, оцену даје на основу садржаја извештаја, односно квантитета и квалитета података који су у оквиру њега понуђени.

Унапређење механизма надзора

У процесу надзора над спровођењем Стратегије још увек постоје изазови присутни од процеса израде првог извештаја о спровођењу Стратегије, иако је ситуација значајно боља у односу на почетни период. Агенција је, због тога, у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, обезбедила подршку за две иновације у процесу надзора.

Прва иновација је тестирање програма алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије од стране организација цивилног друштва, који се користи за унапређење процеса надзора као: 1) алтернативни и допунски извор за верификацију података и закључака из извештаја одговорних субјеката; 2) материјал за уједначавање квалитета надзора и извештавања о свим деловима Стратегије и Акционог плана; 3) компонента која пружа увид у то како реализација Стратегије и Акционог плана изгледа из перспективе цивилног друштва; 4) подстицај одговорним субјектима да унапреде квалитет сопствених извештаја. На овај начин се у значајној мери превазилази изазов неуједначеног квалитета извештаја одговорних субјеката, који и даље пропуштају да извештају о појединим обавезама или у извештајима наводе активности за које је очигледно да нису усмерене на реализацију обавеза из Акционог плана, већ су у питању њихове редовне активности које се у неком смислу могу довести у везу с мером о којој се извештава.

У 2015. години организован је други конкурс за организације цивилног друштва које су учествовале у другом кругу пилот програма алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије и Акционог плана. Конкурс је организован у мају и јуну 2015. године, а одабрана су три пројекта у оквиру којих су праћени спровођење Стратегије и Акционог плана у одређеним областима и о томе у јануару 2016. године поднети Агенцији алтернативни извештаји за 2015. годину:

- ✓ 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 у областима: 3.1. Политичке активности; 3.2. Јавне финансије; 3.3. Приватизација и јавно-приватно партнерство и IV Превенција корупције“ (у даљем тексту: Алтернативни извештај ТС);⁵

⁵ 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 у областима: 3.1. Политичке активности; 3.2. Јавне финансије; 3.3. Приватизација и јавно-приватно партнерство и IV

- ✓ Београдски центар за безбедносну политику, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Балканска истраживачка мрежа Србија, „Алтернативни извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције“ који су израдили алтернативни извештај за области *Правосуђе, Полиција, Превенција корупције, Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије* (у даљем тексту: Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН);⁶
- ✓ Правни скенер и Три тачке, „Алтернативни извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције 2013–2018. године и Акционог плана“ који су израдили алтернативни извештај за области *Политичке активности, Правосуђе, Просторно планирање и изградња, Здравство, Образовање и спорт и Медији* (у даљем тексту: Алтернативни извештај ПС и ТТ).⁷

Алтернативни извештаји су израђени у складу са јединственом методологијом коју је Агенција развила у сарадњи с организацијама цивилног друштва – ауторима алтернативних извештаја. Извештај Агенције о спровођењу Стратегије за 2014. годину је први извештај у који су уграђени њихови закључци и препоруке. Они су значајно допринели информативности овог извештаја, а у великој мери су допунили квалитет анализе дајући критички и стручни осврт на реализацију највећег броја мера. Научене лекције у овом процесу, о чему је почетком 2015. године организован и састанак с ауторима алтернативних извештаја из првог циклуса, коришћене су приликом израде смерница за други конкурс. Тако су у други конкурс уведене следеће новине: 1) групе области формиране су тако да се три обимне области Стратегије (*Политичке активности, Правосуђе и Превенција корупције*) понављају у по две групе, како би се тестирао поступак алтернативног извештавања из више извора за исте области; 2) предност су имали предлози пројеката који су подношени у партнерству с другим удружењима грађана; 3) један од критеријума за избор односио се на предлоге за иновације методологије израде алтернативног извештаја, које би процесу алтернативног извештавања дале нову вредност у односу на претходни циклус. Предлози за иновације могли су се односити на нове субјекте и начине прикупљања информација, на нове делове извештаја или неке друге новине. Приликом оцењивања предлога узимали су се у обзир њихов број, јасноћа, оригиналност, иновативност, изводљивост и допринос поменутиим унапређењима. Агенција сматра да је процес алтернативног извештавања унапредио квалитет надзора над спровођењем стратешких докумената у борби против корупције, и очекује да ће унапредити капацитете цивилног друштва за вршење надзора над радом и испуњавањем обавеза јавног сектора у борби против корупције.

Друга иновација у процесу надзора над спровођењем Стратегије односи се на увођење апликативног софтвера за електронско извештавање о спровођењу Стратегије од стране одговорних субјеката. Очекује се да ће примена овог софтвера утицати на решавање два изазова. Вероватно је да ће кашњење у достављању извештаја одговорних

Превенција корупције“, јануар 2016. године, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/02/Izveštaj-o-sprovodjenju-Strategije-za-borbu-protiv-korupcije-oblasti-Politicke-aktivnosti-Javne-finansije-Privatizacija-i-JPP-i-Prevenicija-Transparentnost-2015.pdf>.

⁶ Београдски центар за безбедносну политику, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Балканска истраживачка мрежа Србија, „Алтернативни извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције“, јануар 2016. године, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/02/Drugi-alternativni-izveštaj-o-sprovodjenju-antikorupcijske-strategije-BCBP-2015.pdf>.

⁷ Правни скенер и Три тачке, „Алтернативни извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције 2013–2018. године и Акционог плана“, јануар 2016. године, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/02/Pravni-skener.pdf>.

субјеката бити значајно умањено, с обзиром на то да ће софтвер бити затворен након истека рока за достављање извештаја. Такође, очекује се да ће проблеми с неуједначеним квалитетом извештаја бити бар делимично решени, тако што ће софтвер на неки начин усмеравати одговорне субјекте приликом састављања извештаја и неће дозвољавати њихово достављање без осврта на поступање по свим обавезама. Поред тога, 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 о томе које врсте активности су најмање, односно највише испуњене, у којим областима, од стране којих органа јавне власти и друго.

Изазови у области надзора

До краја фебруара 2016. године, од укупно 277 одговорних субјеката без територије Косова и Метохије, Агенција је примила 82 извештаја. Ово представља пад од скоро 60% у односу на извештајни период за 2014. годину, када је извештаје доставило 204 одговорна субјекта. У периоду рада на прошлогодишњем извештају, Агенција је свим одговорним субјектима упутила подсетник о обавези подношења извештаја, док ове године упитнике о спровођењу Стратегије није слала судовима и јединицама локалне самоуправе, већ само институцијама на које се односи највећи проценат обавеза из Акционог плана. Вероватно је ово био разлог за тако драстичан пад у испуњавању обавезе извештавања, што говори о томе да одговорни субјекти и даље нису спремни да ову обавезу извршавају самоиницијативно. У актуелном извештајном циклусу, посматрано по типу органа јавне власти, извештаје је доставило: 36 републичких и покрајинских органа јавне власти, који су унапред били одређени Акционим планом (у односу на 39 у 2014. години); овој категорији припада и пет нових органа који нису били иницијално предвиђени Акционим планом, већ су то својство добили накнадно;⁸ 16 судова⁹ (у односу на 64 у 2014. години, што представља пад од 75%) и 25 јединица

⁸ Извештаје, односно одговоре на упитнике Агенције 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 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, Покрајински секретаријат за спорт, Централни регистар обавезног социјалног осигурања, Привредна комора Србије, Здравствени савет и Комисија за акредитацију и проверу квалитета. Извештаје нису доставили Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Влада АПВ, којима упитници нису послати због тога што обавезе које имају на основу Акционог плана још увек нису доспеле. Одговоре на упитник доставили су и одговорни субјекти који нису били иницијално предвиђени Акционим планом, већ су то својство добили накнадно: Комисија за заштиту конкуренције, Агенција за привредне регистре, Управа за заједничке послове републичких органа, Управни суд и Комисија за јавно-приватно партнерство.

⁹ Извештаје су доставили: виши судови у Краљеву, Пироту, Сомбору, Ужицу и Шапцу; основни судови у Бору, Зрењанину, Јагодини, Кикинди, Краљеву, Петровцу на Млави, Пироту, Пријепољу, Пожеги, Суботици и Ужицу.

локалне самоуправе¹⁰ (у односу на 101 у 2014. години, што, такође, представља пад од 75%).

Осим претходно описаног тренда, у 2015. години је, као и у претходним извештајним циклусима, присутно и прекорачење рокова за подношење извештаја. Наиме, од укупног броја достављених извештаја, 32% (26) је поднето након истека рока, док је поједине одговорне субјекте, као и у претходна два извештајна циклуса, било неопходно контактирати у више наврата, како би испунили ову своју обавезу. 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.

Извештаји одговорних субјеката представљају полазну основу за вршење надзора и давање мишљења о спровођењу Стратегије и Акционог плана. 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. На садржину извештаја, нажалост, нису значајније утицали ни упитници које је Агенција у овом извештајном циклусу доставила одговорним субјектима. Неки међу њима и даље се свODE на навођење да је реализација активности у току или да је реализована онако како је предвиђено Акционим планом, без осврта на мере које су предузете, или на навођење активности за које је очигледно да нису предузете у циљу спровођења Стратегије и Акционог плана, већ да су у питању редовне активности 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 учавају 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.

Иако су измене Закона о Агенцији, које треба да унапреде механизам надзора над спровођењем Стратегије, према Акционом плану требало да буду усвојене у марту 2014. године, оне, готово две године касније, не постоје ни у форми нацрта. На ово кашњење није утицао ни закључак Народне скупштине из јуна 2014. године, којим је усвојен Извештај о раду Агенције и Извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2013. годину, а у коме се наводи да Народна скупштина очекује да ће Влада, у најкраћем року, предложити 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. Усвајање измена Закона о

¹⁰ Извештаје су доставили: градови Краљево, Пожаревац и Смедерево и општине Апатин, Бабушница, Бачка Топола, Бела Паланка, Беоцин, Босилеград, Врбас, Вршац, Жабал, Жабари, Кањижа, Крупањ, Медвеђа, Нови Бечеј, Опово, Ражањ, Сокобања, Стара Пазова, Сурдулица, Ћићевац, Чајетина и Шид.

Агенцији није убрзало ни усвајање Акционог плана за Поглавље 23 (АП 23), којим је испуњење ове обавезе планирано за четврти квартал 2015. године.¹¹

Наиме, значајан помак који је Стратегија из 2013. године донела у односу на Стратегију из 2005. године, односи се на механизам надзора и на успостављање основа за неку врсту система одговорности за неиспуњавање обавеза из стратешких докумената. Она, између осталог, предвиђа:

- ✓ увођење прекршајне одговорности за одговорне субјекте уколико не поднесу извештај о спровођењу Стратегије, доказе да су активности које у извештају наводе реализовали, или уколико се не одазову позиву на састанак, на који их Агенција може позвати због недоумица око испуњења обавеза, а на коме је дозвољено и присуство јавности;
- ✓ увођење обавезе одговорног субјекта да у року од 60 дана организује расправу о мишљењу Агенције о реализацији појединих активности и обавезе обавештавања Агенције и јавности о закључцима ове дискусије, док Агенција ово мишљење доставља и органу јавне власти који је изабрао, поставио и именовано руководиоца обвезника на кога се мишљење односи, а може га ставити и на увид јавности;
- ✓ подношење и расправа Народне скупштине о извештају о Стратегији одвојено од извештаја о раду Агенције.

Још један важан процес који је у вези с овом надлежношћу Агенције је процес усвајања АП 23, чији је текст Влада Републике Србије прихватила закључком од 23. октобра 2015. године. Известан број активности из Акционог плана за спровођење Стратегије преузет је у истом или сличном облику у АП 23, од којих је, опет, за значајан број активности рок померен и то, у неким случајевима, за чак више од годину дана. Према процени Агенције, 60 мера (27%) је у целости или делимично пренето у овај документ. На овај начин је код извесног броја одговорних субјеката дошло до недоумица у погледу тога да ли активности да реализују у краћем или дужем року, а код Агенције у погледу тога какав став да заузме приликом анализе и оцене испуњености, уколико се одговорни субјекти у образложењима позову на ову чињеницу као разлог због чега неку активност нису реализовали у року. Ова неизвесност је трајала више од годину дана, колико је трајао процес писања АП 23. Препорука Агенције из прошлогодишњег извештаја о раду била је да се приликом усвајања овог документа јасно дефинише његов однос с Акционим планом за спровођење Стратегије, уз усклађивање механизма надзора над спровођењем ова два документа. Ова препорука, нажалост, није испуњена.

Очекује се да ће оваква ситуација бити отклоњена након усвајања ревидираног Акционог плана за спровођење Стратегије. Наиме, у септембру 2015. године отпочео је процес ревизије овог документа у коме је Агенција учествовала на позив Министарства правде. Ревизија је предвиђена као једна од обавеза у самом Акционом плану, а урађена је на основу оцене испуњености Стратегије у досадашњим извештајима Агенције, уочених тешкоћа у примени и надзору над применом Стратегије, као и у складу с истим или суштински сличним обавезама из АП 23, тако што су оне углавном избрисане из ревидираног документа. Након што Влада усвоји ревидирани Акциони план, биће отклоњена и ситуација у којој исте или суштински сличне обавезе с различитим роковима постоје у два документа која су на снази.

Такође, у Акционом плану постоји низ питања подложних могућности различитог тумачења, које би због тога могле произвести недоумице, како у процесу спровођења,

¹¹ Активност 2.1.4.2.

тако и у процесу праћења спровођења овог стратешког документа (на пример, 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.¹² 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.

¹² Одговори Министарства правде и државне управе на питања Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: <http://www.acas.rs/pracenje-strategije/>.

ОПШТИ ДЕО

Оцена испуњености Стратегије за 2015. годину

Стратегијом су формулисана 53 циља, за чије испуњење су Акционим планом предвиђене 224 мере и 640 активности, од којих је поступање испитано за 422 активности.

Према оцени Агенције, од 422 испитане активности:

1. 82 активности су реализоване у складу с индикатором, од којих је само 29 реализовано и на начин и у року предвиђеним Акционим планом (од тога 24 трајне активности, односно оне које се оцењују у сваком извештајном периоду).
2. 265 активности није реализовано у складу с индикатором (овај број обухвата и једнократне и трајне активности), од којих 69 није реализовано због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност.
3. За 75 активности Агенција није у могућности да оцени испуњеност.



Као што се види из графичког приказа, само једна петина (19%) активности је реализована у складу с индикатором, док је за 63% активности дата оцена да нису реализоване. Дакле, изузетно негативан тренд неиспуњавања обавеза из Акционог плана се и ове године наставља (у прошлој години није било испуњено 49% активности). И даље забрињава податак да Агенција није била у могућности да оцени испуњеност готово петине активности (18%), 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 се понавља из године у годину.

Од 82 реализоване активности, само 35% је добило оцену да је реализовано на начин и у року предвиђеним Акционим планом. Већина ових активности је трајног карактера, што значи да се оцењују у сваком извештајном периоду и да нису такве природе да би њихово испуњење значило да је релевантна обавеза и извршена и да на њој не треба даље радити. Такође, нешто мало више од четвртине нереализованих активности није испуњено због изостанка претходне условљавајуће активности, што је најчешће случај с активностима којима је предвиђено доношење нових или измене и допуне

важећих закона. И у овом извештајном циклусу, недостатак података представља значајан изазов, како у погледу тога да ли је активност уопште испуњена, тако и у погледу тога да ли је испуњена на начин и у року предвиђеним 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.

У 2015. години, Србија већ другу годину за редом бележи благи пад у индексу перцепције корупције *Transparency International*. На скали од 0 до 100, с резултатом 40 (у односу на 41 из 2014. године), Србија је заузела 71. место (у односу на 78. место из 2014. године). За разлику од претходно објављеног Индекса, када је посматрано 175 држава, у 2015. години је број ранжираних земаља и територија смањен на укупно 168. Индекс се сачињава на основу процена стручњака, представника институција и пословних људи, као и на основу истраживања која спроводе међународне организације. Како се истиче у извештају, овакав резултат, као и у свих претходних 15 година, Србију сврстава међу земље с веома распрострањеном корупцијом. Овакав тренд говори у прилог становишту да напредак на ранг листи Индекса, који је остварен у 2013. години, није био последица стварних промена у друштвеном окружењу, већ, врло могуће, „одраз перцепције засноване на обећањима и очекивањима“.

Организација Транспарентност Србија, поводом објављивања Индекса перцепције корупције за 2015. годину, наводи неколико могућих нивоа проблема који су утицали на поменути оцену стања у Србији. Најпре се указује на недоследно спровођење Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана, као и на одсуство механизма одговорности за кршење обавеза и рокова који су предвиђени овим стратешким документима. Затим, приметан је значајан дисбаланс између, медијски „хиперпродукованих“ најаве репресивних активности у борби против корупције и, на другој страни, „атрофираних“ судских епилога таквих случајева. Паралелно с тим, у овој области, изостају или касне активности превентивног карактера. Додатан удео у стварању перцепције о постојању корупције, између осталих, имале су и следеће појаве: случајеви нетранспарентности у доношењу одлука и отпор највиших органа јавне власти да објаве поједине документе; обезбеђивање статуса изузетка појединим актерима и/или пројектима у односу на примену правила о надметању, или искључивање примене домаћег законодавства у односу на њих, кроз закључивање међународних споразума; ванинституционална моћ политичких субјеката и појединаца, која се простире кроз све сегменте јавног сектора и сл.¹³

Оцена из Алтернативног извештаја ТС из прошле године да Стратегија и Акциони план нису реални покретачи промена у области борбе против корупције остаје актуелна и у овом извештајном циклусу. За овакав закључак постоје бројни показатељи. Наиме, неке од предвиђених мера биле су 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, и у неким од најважнијих сегмената реформи које имају утемељење искључиво у Стратегији,

¹³ Транспарентност Србија, „Индекс перцепције корупције (CPI) за 2015: Без напретка у борби против корупције“, доступно на: <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/8180-cpi-2015-bez-napretka-u-borbi-protiv-korupcije>.

ствари су се одвијале „својим током“. 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 АП 23, чијим текстом су обухваћене поједине мере из Акционог плана, али често са битно дужим роковима.¹⁴ Овакву оцену изнова потврђује садржина извештаја значајног броја одговорних субјеката у којима они своје редовне активности, које очигледно нису усмерене на испуњавање обавеза из Акционог плана и које би биле реализоване и да Акциони план не постоји, и даље представљају као поступање по овом документу. Одговорни субјекти ни у ком случају не пристају да у извештај унесу податак да неку обавезу једноставно нису испунили, чак и у одсуству било какве санкције за то. Из ових разлога, надзор над спровођењем Стратегије се из праћења и анализе у ком обиму и на који начин се остварују мере претвара у неку врсту контроле да ли се мере уопште испуњавају. Због тога се Агенција није упуштала у оцену мера које у два узастопна извештајна циклуса нису биле реализоване на начин предвиђен Акционим планом, и сматра их нереализованим у складу са циљем због којег су своје место нашле у овом документу.

Оваква ситуација би могла да се бар ублажи тако што би постојала јасна обавеза одговорних субјеката да, тамо где је то могуће (на пример, приликом израде текстова прописа или других аката), обавезно наведу коју обавезу из Акционог плана су на тај начин реализовали и да објасне како је то изведено, односно да образложе због чега неки елемент предвиђен Акционим планом није покривен реализованом обавезом. Такође, било би корисно да Акциони план детаљно објасни везу између мере, односно активности и проблема који се њима жели решити, чиме би се превазишло, у неким случајевима уочено, неразумевање мере од стране одговорног субјекта. Агенција сматра да би овакве две новине значајно олакшале како спровођење, тако и надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана.

Један од изазова у спровођењу Стратегије примећен је код тзв. „капацитетских мера“. Искуство у надзору над реализацијом ових мера говори о томе да је потребно размотрити како да се оне формулишу на другачији начин. Наиме, све институције које имају такве обавезе природно теже увећању својих капацитета како би могле да спроводе своје надлежности и, у ту сврху, раде анализе, мењају систематизације, запошљавају нови кадар, обучавају запослене и набављају простор и опрему неопходну за рад. Чињеница да овакве обавезе постоје у Акционом плану или било ком документу ове врсте углавном не мења њихов однос према овим потребама, а утисак је и да не утиче претерано на интензитет у коме су оне посвећене њиховом испуњењу. Ипак, индикатори за ове активности, онако како су постављени, не остављају простор за оцену да ли је у сваком појединачном случају заиста и дошло до јачања капацитета и у ком обиму. Такође, „капацитетске мере“ које подразумевају јачање капацитета више институција у некој области очигледно захтевају интензивнију координацију институције која се том темом бави, али и врло јасну формулацију такве њене обавезе.

С друге стране, у готово свим областима, одговорни субјекти су као изазов за јачање својих капацитета наводили забрану и ограничења запошљавања у јавном сектору. Могуће је и да, због политике штедње и опште атмосфере у којој су непрекидно присутне најаве отпуштања и, уопште, рационализације трошкова у јавном сектору, код органа јавне власти долази и до аутоцензуре, тј. могуће је да они од неких унапређења или добрих идеја и одустају, сматрајући да у овом периоду треба покривати само редовне трошкове и редовне надлежности. Ипак, треба имати на уму да на овај начин не само да неће доћи до раста жељених капацитета за обављање задатака који су већ формулисани,

¹⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2015. године, стр. 12.

већ се не може очекивати ни неки значајнији напредак или модернизација, сем уколико се сва средства за ове сврхе не очекују из донација.

Велики изазов за оцену испуњености Акционог плана представљају мере које предвиђају обуке, с обзиром на амбициозно постављене индикаторе који до сада нису у пуном облику пристигли ни од једног одговорног субјекта. Могуће је да ова ситуација, као и неке друге сличне, не указују на проблем у извештавању, већ на проблем у спровођењу, што би се могло, поред интензивне координације, превазићи и доношењем одговарајућег упутства за спровођење ових докумената и организовањем обуке о спровођењу за представнике одговорних субјеката који раде на пословима реализације обавеза из Акционог плана.

3.1. ПОЛИТИЧКЕ АКТИВНОСТИ



Од 51 оцењене активности, само 8 (16%) је реализовано у складу с индикатором, док 43 (84%) није, од којих 19 због тога што није испуњена претходна условљавајућа активност. Од 8 реализованих активности, 3 су реализоване на начин, али не и у року, 2 су реализоване за извештајни период на начин, а 2 су реализоване, али ни на начин ни у року предвиђеним Акционим планом.

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

Закључци:

И поред већ дефинисаних проблема, правни оквир за спровођење контроле финансирања политичких активности остао је непромењен у односу на 2014. годину, а АП 23 је рок за његове измене одложио за две године.

Проблеми наведени у Стратегији на основу којих је дефинисан овај циљ још увек нису решени. Стање у вези са правним оквиром који је релевантан за спровођење контроле финансирања политичких активности остало је непромењено у односу на 2014. годину. До краја 2015. године није дошло до:

- ✓ измена и допуна Закона о финансирању политичких активности (ЗФПА) тако да се јасно утврде и разграниче обавезе Агенције, Државне ревизорске институције (ДРИ) и других органа у поступку контроле политичких активности и субјеката и прецизно утврде обавезе и механизми за транспарентност финансирања политичких субјеката;
- ✓ измена и допуна Закона о ДРИ тако да се програмом ревизије обавезно обухвати ревизија парламентарних политичких странака на републичком нивоу;
- ✓ измена и допуна 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.

Сва поменута решења унета су, из разлога целисходности, у Нацрт закона о изменама и допунама ЗФПА који се, по свој прилици, већ годину дана налази у Владиној процедури за усвајање предлога закона, док о разлозима за овакво стање ствари нема доступних података.

С друге стране, Закон о пореском поступку и пореској администрацији претрпео је измене и допуне укупно четири пута од почетка примене Акционог плана, чиме је више пута пропуштена прилика да се потребна измена спроведе кроз закон који је иницијално одређен као матични. Изгледа да је обједињавање и пребацивање измена и допуна овог закона у Нацрт закона о изменама и допунама ЗФПА била лоша процена, будући да је значај овог закона, из перспективе законодавне агенде Владе, опао на ниво занемарљивог.

У одсуству измена и допуна ЗФПА предвиђених Акционим планом, препоруке из Заједничког мишљења Одељења за демократизацију и људска права ОЕБС (*ODIHR*) и Венецијанске комисије Савета Европе из октобра 2014. године,¹⁵ остају актуелне у целости. ТС у Алтернативном извештају о спровођењу Стратегије износи и став да би решења из Нацрта закона о изменама и допунама ЗФПА, који још увек није стигао до парламента, требало размотрити у светлости измена овог закона, које су усвојене на иницијативу владајуће посланичке групе у новембру 2014. године. Наиме, с обзиром на то да су поменуте измене битно нарушиле неке од концепата на којима ЗФПА почива, као што је подела на финансирање редовног рада и изборне кампање, нову правну реалност је потребно доследно спровести кроз цео Закон кроз додатне дораде Нацрта.¹⁶ Такође, веома брзим изменама и допунама ЗФПА, усвојеним по хитном поступку у новембру 2014. године, држава је оставила јавност у недоумици у погледу разлога због којих измене и допуне ЗФПА још увек нису усвојене у складу с Акционим планом, као и због чега је рок за све наведене измене и допуне АП 23 померио чак за две године.¹⁷

И поред изостанка измена и допуна у правном оквиру, ДРИ је током 2015. године извршила ревизију финансијских извештаја (биланс стања и биланс успеха) и правилности пословања (ревизија активности, финансијске трансакције и информације које су укључене у финансијске извештаје) три политичка субјекта за 2014. годину. Неправилности које су утврђене у поступку ревизије односе се на неевидентирање имовине, невршење пописа, неусаглашена потраживања и обавезе, неадекватан систем интерне контроле и нетачно или нереално исказивање позиција финансијских извештаја.

Органи надлежни за контролу финансирања радили су на јачању својих капацитета за вршење ових активности, али, као и код осталих „капацитетских“ мера, Акциони план није ове мере формулисао тако да је могуће оценити да ли су се капацитети заиста и повећали и да ли је то учињено у довољном обиму. Мере за јачање капацитета ових органа јавне власти нашле су се и у АП 23.¹⁸

Обуке политичких субјеката у складу са важећим одредбама ЗФПА су у 2015. години одржане у 23 града, док нове обуке чекају на измене и допуне ЗФПА.

¹⁵ *Venice Commission, Joint Opinion on Draft Amendments to the Law on the Financing of Political Activities of Serbia, Opinion no. 782/2014, 15 October 2014*; доступно на:

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29034-e>

¹⁶ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 21.

¹⁷ *Активности 2.2.2.2. и 2.2.2.3.*

¹⁸ *Активност 2.2.1.4. и 2.2.2.6.*

Препорука:

Што пре обезбедити услове за усвајање измена и допуна ЗФПА којима се отклањају недостаци у правном оквиру који регулише ову област.

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

Закључци:

И поред већ дефинисаних проблема, правни оквир на основу кога функционише Агенција остао је непромењен у односу на 2013. годину, када су усвојени Стратегија и Акциони план. АП 23 је рок за његове измене одложио за готово годину дана, али је и овај рок истекао, а нови закон о Агенцији још увек није ни у форми нацрта.

Проблеми наведени у Стратегији на основу којих је делимично дефинисан овај циљ још увек нису решени. Правни оквир на основу кога функционише Агенција остао је непромењен у односу на 2013. годину када су усвојени Стратегија и Акциони план.

До краја 2015. године није дошло до измена Закона о Агенцији које је требало да, у складу са Акционим планом, између осталог, омогуће:

- ✓ 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);
- ✓ да се прошири круг повезаних лица, 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;
- ✓ да се предвиди обавеза подношења ванредног извештаја у одређеним околностима;
- ✓ да се овласти Агенција да врши ванредне провере имовине, ван годишњег плана провере;
- ✓ да се овласти Агенција да поступа по анонимним представкама.

Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему радне верзије нацрта новог закона о Агенцији, која је започела с радом 23. фебруара 2015. године и у којој је, поред осталих, и неколико представника Агенције. Рад на нацрту је још увек у току, иако су сви рокови предвиђени Акционим планом, као и АП 23 истекли.¹⁹ Министарство правде очекује да ће се процес израде нацрта завршити до истека првог квартала 2016. године, имајући у виду да је рад на изради коначне верзије нацрта интензивирао. Планом рада Владе за 2016. годину, утврђивање предлога закона о Агенцији предвиђено је за јун 2016. године. На велико кашњење са изменама Закона о Агенцији којима се јача њена улога као кључне институције у борби против корупције указује и извештај Европске комисије (ЕК) о напретку Србије за 2015. годину.

Агенција је 30. децембра 2015. године потписала Споразум о сарадњи са Министарством унутрашњих послова, којим је дефинисан начин сарадње, као и обавеза одређивања контакт особа за размену података.

¹⁹ Активност 2.2.1.1.

У поређењу са 2014. годином, у 2015. години број провера благовремености подношења извештаја о имовини и приходима функционера покренутих по службеној дужности мањи је за 10,5%, а број поступака провере тачности и потпуности података из извештаја покренутих по службеној дужности за 11,5%. Извештаји који су били предмет провера на основу годишњег плана провере за 2015. годину, као и извештаји пренети из 2014. године, били су непотпуни и захтевали су више формалних и суштинских провера. Истовремено, у области решавања о сукобу интереса број поступака покренутих по службеној дужности мањи је за 7,59%. У 2015. години овој организационој јединици додељена је нова надлежност која се односи на контролу преноса управљачких права и повећан је број пријава, што је условило већи број поступака покренутих по том основу.

Препоруке:

Што пре обезбедити услове за доношење новог закона о Агенцији како би се отклонили недостаци у правном оквиру у области решавања о сукобу интереса, као и у области контроле имовине и прихода функционера.

Такође, обезбедити да се овим законом обухвате и све остале компоненте које Акциони план предвиђа у другим областима Стратегије (Превенција корупције и Спровођење и надзор над спровођењем Стратегије).

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

Закључци:

***Учешће јавности у поступку доношења прописа није унапређено.
Закон о лобирању није донет.***

Проблеми наведени у Стратегији на основу којих је делимично дефинисан овај циљ још увек нису решени. Према оцени ЕК из извештаја о напретку Србије за 2015. годину, јавне расправе би требало да обухватају ширу јавност и да буду организоване у реалнијим временским оквирима, како би све заинтересоване стране могле да дају свој квалитативан допринос. Ово је нарочито нужно код нацрта закона с великим економским и друштвеним утицајем. ЕК констатује да је примена хитног поступка у законодавној процедури и даље веома честа и да се односи и на најважније законе.²⁰

Према оцени из Алтернативног извештаја ТС, Стратегија није посветила пажњу питању доношења посебне врсте прописа – међународних уговора. Они, с једне стране, због уставне хијерархије правних аката, могу ефективно ставити ван снаге примену већ усвојених антикорупцијских законских одредаба, док се, с друге стране, припремају на начин који онемогућава учешће грађана и јавност процеса, што ствара ризике од настанка корупције.²¹

У оквиру Четвртог круга евалуације, чија је тема била „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“, а који је спроведен под окриљем Групе држава Савета Европе за борбу против корупције (*GRECO*), извештај за Србију је усвојен на 68. пленарном заседању ове организације у периоду од 15. до 19. јуна 2015. године.

²⁰ Европска комисија, „Извештај о напретку Републике Србије за 2015. годину“, 10. новембар 2015. године, стр. 6–7, 31, доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_izvestaj_15_final.pdf.

²¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 14.

Када је у питању степен транспарентности законодавног процеса, *GRECO* евалуациони тим (ГЕТ) је заузео став да постоји још много простора за побољшања. На овом месту се, такође, напомиње да, иако је још 2013. године Народна скупштина усвојила Резолуцију о законодавној политици, никакве конкретне активности у правцу испуњења у њој прокламованих циљева нису предузете.

Пажњу ГЕТ привукло је неколико питања. На првом месту се помиње значајан број закона који се у парламенту усвајају по хитној процедури. ГЕТ је с тим у вези препоручио да се изврши ревизија употребе хитног поступка како би се утврдило да се он примењује као изузетак, а не као правило.

Констатовано је и да се, супротно Пословнику, амандмани на предлоге закона не објављују на интернету. Члановима ГЕТ је указано и на околност да се мишљења Владе и парламентарних одбора о амандманима не објављују увек, да се агенде одбора не објављују у сваком случају пре њихових седница, као и да писани записници са седница одбора садрже оскудне информације.

Извештај садржи и осврт на недостатке у правилима која се примењују на јавне расправе и јавна слушања и њиховом спровођењу. Као проблематична су окарактерисана решења по којима су јавне расправе обавезне само у случају владиних предлога закона, док слична обавеза није установљена у односу на предлоге закона које подносе народни посланици или групе грађана. Стога је предложено да се релевантна правила прошире и на овакве законске предлоге, или да се предузму мере за повећање транспарентности таквих законодавних иницијатива, као што су обавезна јавна слушања у одређеним случајевима, која тренутно организују само скупштински одбори на основу њихове дискреционе оцене. У процесу евалуације указано је и на то да критеријуми за обавезне јавне расправе утврђене Пословником, означени формулацијама „битне промене“ или „питање које посебно занима јавност“, нису јасни и да се правила о јавној расправи у пракси често игноришу, чак и у случају очигледно значајних законских промена (на пример, да се таква расправа уопште не води или да се информације о исходу не објављују). *GRECO* је формулисао препоруке за додатно унапређење транспарентности законодавног процеса: 1) тако што ће се обезбедити да се предлози закона, амандмани на предлоге и агенде, као и исходи седница одбора објављују на време, да одговарајући временски оквири буду на снази за подношење амандмана и да се хитни поступак примењује као изузетак, а не као правило; и 2) даље развијање правила о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђење њихове примене у пракси.²²

Према подацима Отвореног парламента,²³ заједничке иницијативе неколико организација цивилног друштва, у просеку сваки осми закон усвојен по хитном поступку накнадно се мења услед материјалних грешака или нелогичности. Без обзира на то што би доношење закона по хитном поступку требало да представља изузетак, од конституисања актуелног сазива, у априлу 2014. године, до краја 2015. године, Народна скупштина донела је већину закона на овај начин. Наиме, од укупно 342 закона, које је Народна скупштина донела у овом периоду, чак 185 је донето по хитном поступку.

Закон о лобирању није ни у фази нацрта, нити има јавно доступних аргумената који образлажу такво стање. ТС у алтернативном извештају оцењује да у пракси није примећен никакав напредак у погледу јавности података о покушајима утицаја на

²² *GRECO*, Четврти круг евалуације, *Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце*, Извештај о евалуацији – Србија, јун 2015. године, стр. 13–15, доступно на: <http://www.acas.rs/gresco-група-држава-за-борбу-против-корупци/>.

²³ Видети: Отворени парламент, септембар 2015. године, доступно на: <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti/zakoni-po-hitnom-postupku-aktuelni-saziv/>.

доношење одлука у законодавној или извршној власти.²⁴ Извештај ГЕТ указује на потребу да се обезбеди да одговарајући оквир буде на снази како би се регулисали контакти народних посланика са лобистима и осталим трећим странама које покушавају да утичу на парламентарни процес. Надлежни органи указали су члановима ГЕТ да је народни посланик слободан да одржава контакте са киме жели као део његовог политичког рада, укључујући лобисте, интересне групе, невладине организације, синдикате, удружења послодаваца и друге организације. Осврћући се на радну верзију нацрта закона о лобирању, ГЕТ је заузео став да је његов опсег прилично ограничен с обзиром на то да се односи само на професионално лобирање и експлицитно искључује директну укљученост грађана, заинтересованих правних субјеката, опште јавности и професионалних заједница у регулаторним процесима и јавном одлучивању. ГЕТ је, такође, био информисан о томе да у Србији преовлађује утицај на народне посланике који на неформалан начин врше треће стране, које нису професионални лобисти. Истовремено, народни посланици не подлежу никаквој обавези да обелодањују информације са састанака и консултација које имају са трећим странама.²⁵

Кампања за информисање јавности о механизмима учешћа у поступку доношења прописа на свим нивоима није реализована, због тога што, према оцени Министарства за државну управу и локалну самоуправу, нису испуњене претпоставке за професионално и квалитетно спровођење кампање, односно постоји ризик да кампања не да очекиване резултате до усвајања делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа на свим нивоима.

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

Закључци:

Критеријуми за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа у новом Закону о јавним предузећима нису у потпуности задовољавајући.

Проблеми наведени у Стратегији на основу којих је делимично дефинисан овај циљ још увек нису решени.

Народна скупштина је донела нови Закон о јавним предузећима 24. фебруара 2016. године.²⁶

Истовремено, АП 23 предвиђа да Министарство привреде до четвртог квартала 2015. године, уз учешће организација цивилног друштва, изради „критеријуме за објективан и транспарентан избор директора, извршних и надзорних одбора јавних предузећа“.²⁷ На овај начин документ који је накнадно усвојен садржи обавезу која је ублажена на начин да није ни предвиђено у којој форми одговорни субјект треба да изради ове критеријуме.

Иако нови Закон о јавним предузећима садржи одређене корисне новине са становишта спречавања корупције, Агенција указује на следеће мањкавости:

²⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 17.

²⁵ GRECO, Четврти круг евалуације, „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“, Извештај о евалуацији – Србија, јун 2015. године, стр. 25.

²⁶ „Службени гласник“, бр. 15/16.

²⁷ Активност 2.2.9.3.

- ✓ Мерила за именовање директора јавног предузећа ће прописати Влада. На основу њих ће се вршити оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина кандидата у изборном поступку. Према мишљењу Агенције, самим законом је требало уредити макар елементе за прописивање ових мерила.
- ✓ Закон не прописује ни критеријуме на основу којих се утврђују разлози за разрешење директора: да ли је поступао супротно пажњи доброг привредника; да ли је нестручно и несавесно обављао дужност, односно несавесно се понашао; да ли је дошло до знатног одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа. Ови *стандарди* се, дакле, могу различито тумачити и примењивати у пракси, чиме се ствара простор за евентуалне злоупотребе и отежава се утврђивање одговорности директора.
- ✓ Закон предвиђа и тзв. факултативно разрешење, односно случајеве у којима директор јавног предузећа *може бити разрешен*. На овај начин, надлежним органима јавне власти дата су широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о томе да ли ће у конкретном случају директора разрешити или не. Агенција је због тога предложила да се ова одредба избрише и да се јасно предвиди у којим случајевима ће обавезно доћи до разрешења директора јавног предузећа.
- ✓ Један од услова да би лице постало директор јавног предузећа је да није члан органа политичке странке или да му вршење функције у органу политичке странке мирује. Ипак, како је једно од прокламованих начела у овој области начело деполитизације, Агенција сматра да не постоји оправдан разлог за остављање могућности да директор јавног предузећа буде лице коме функција у органу политичке странке мирује и да таква могућност треба да се у изостави из текста закона.

Нацрт закона о јавним предузећима је крајем децембра 2015. године објављен на интернет страници Министарства привреде, које је организовало неколико промотивних скупова и позвало учеснике тих догађаја да доставе коментаре, што се не може сматрати адекватном заменом за јавну расправу. Алтернативни извештај ТС указује на то да је Министарство привреде усагласило садржај Нацрта закона о јавним предузећима са представницима међународних институција, а да истовремено није ни имало намеру да укључи домаће актере у овај процес и да организује јавну расправу. Постоји, наиме, пракса да добијена сагласност међународних чинилаца обично значи битно умањење шанси за домаће субјекте да издејствују модификације предложене регулативе.

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

Закључци:

Модели покрајинских и локалних акционих планова за борбу против корупције нису усвојени због померања рокова за реализацију овог циља кроз АП 23.

Током 2014. године, Агенција је спровела истраживање и анализу узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу,²⁸ а у периоду од јануара до априла 2015. године, истраживање и анализу узрока појавних облика корупције на покрајинском нивоу,

²⁸ Видети детаљније: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, март 2015. године, стр. 43–44.

као основе за израду модела локалних и покрајинских планова за борбу против корупције. У току фебруара одржани су састанци са представницима Скупштине АПВ, представницима покрајинских секретаријата и са Покрајинским омбудсманом. До извесног кашњења у изради анализе дошло је услед оперативних тешкоћа у организацији неопходних састанака, као и услед кашњења у прикупљању података.

Најзначајније препоруке које су проистекле из анализе и које се односе на потенцијалну садржину будућег модела покрајинског плана за борбу против корупције су следеће:

- ✓ Модел покрајинског плана за борбу против корупције треба да узме у обзир специфичне надлежности Покрајине, пре свега оне које су јој дате Законом о утврђивању надлежности АПВ, којим су Покрајини пренета права, обавезе и могућности да уређује широк спектар области од значаја за живот грађана на њеној територији. У тим областима се одлучује о значајном броју права и обавеза грађана и привреде, издаје велики број сагласности, дозвола и потврда и врши дистрибуција јавних ресурса, што су све ситуације које су нарочито ризичне за настанак корупције.
- ✓ Једна од особености Покрајине која утиче на функционисање заједнице на овом нивоу је чињеница о суживоту великог броја различитих националних мањина и националних заједница, које уживају одређена права по основу начела позитивне дискриминације. Планом за борбу против корупције потребно је нарочиту пажњу посветити овој области, како би се спровођење афирмативних мера у односу на националне мањине и заједнице учинило отпорним на корупцију, нарочито у области обезбеђивања једнаке заступљености представника мањина у покрајинским органима и у области функционисања и финансирања националних савета националних мањина.
- ✓ Покрајински органи својим планом за борбу против корупције треба да премосте одређене законске недоречености у појединим областима свог функционисања, а које могу бити нарочито ризичне за настанак корупције. Реч је о, на пример, области запошљавања и регулисања радних односа, управљања јавном својином или регулисања сукоба интереса јавних службеника на покрајинском нивоу.²⁹

Будући да је израда модела и усвајање локалних и покрајинских антикорупцијских планова АП 23 померио на четврти квартал 2016,³⁰ односно други квартал 2017. године,³¹ Агенција је застала с активностима на њиховој изради, јер сматра да би наметање испуњавања готово идентичних обавеза по основу оба документа у релативно кратком временском периоду и с потенцијално различитим исходом, несумњиво довело и до неразумевања и до нерационалне употребе ресурса. О одлагању израде модела Агенција је обавестила и одговорне субјекте Акционог плана.

С обзиром на одлагање рокова за израду модела и усвајање локалних и покрајинских антикорупцијских планова, одложено је организовање обуке и кампање о њима.

²⁹ Видети: Агенција за борбу против корупције, „Анализа узрока и појавних облика корупције на покрајинском нивоу“, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-pokrajinskom-cirilica.pdf>.

³⁰ *Активност 2.2.10.36.*

³¹ *Активност 2.2.10.37.*

3.2. ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ



Од 76 оцењених активности, 19 (25%) је реализовано у складу с индикатором, 32 (42%) нису реализоване, док за 25 (33%) Агенција због недостатка података није у могућности да оцени реализацију. Од 19 реализованих активности, 9 је реализовано на начин и у року предвиђеним Акционим планом, док остале нису испуниле неке од захтева предвиђених Акционим планом, или за ову оцену није било података. Чак 32 активности нису реализоване, од којих 7 због тога што није испуњена претходна условљавајућа активност.

3.2.1. Јавни приходи

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

Закључци:

Не може се са сигурношћу закључити да ли је систем е-Порези у потпуности развијен. Подаци у оквиру овог система редовно се ажурирају.

За три мере које обухвата овај циљ, а које се односе на потпуно развијање и обезбеђење ефикасног функционисања система е-Порези, не може са сигурношћу оценити да су у потпуности испуњене. Из извештаја одговорних субјеката види се да се оне углавном спроводе, изузев запошљавања нових кадрова, с обзиром на ограничења и забрану запошљавања у јавном сектору. Чињеница да је рок за јачање капацитета Пореске управе (ПУ) за обављање ових активности у процесу израде АП 23 померен прво на четврти квартал 2015. године, а затим његовом финалном верзијом чак за додатне три године, може да укаже на то да су се у међувремену приоритети у овој области променили или да је процењено да ПУ у овом тренутку има довољне капацитете да ефикасно спроводи систем е-Порези. Како Алтернативни извештај ТС оцењује, портал е-Порези већ функционише, али, макар јавно, нису видљиви његови могући позитивни ефекти. Постоји утисак да је ПУ повећала ефикасност свог рада. Током ове године било је одлука које су довеле у питање једнакост поступања према обвезницима сличне врсте у сличним ситуацијама.³²

Алтернативни извештај ТС за све три мере у оквиру овог циља оцењује да се односе само посредно на борбу против корупције, а више на остваривање неких других циљева, као што је сузбијање пореске евазије. Наиме, овај систем нема за примаран циљ остваривање веће транспарентности рада ПУ, на пример, објављивање података о томе где су вршене контроле или колико је пореза наплаћено по појединим категоријама, већ

³² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 62.

пре свега може имати утицај на повећање ефикасности ПУ, смањење трошкова за грађане и слично. Због тога није реално очекивати да ће антикорупцијска стратегија бити покретач промена у овој области и било би добро или их преформулисати тако да буде јасна њихова веза с борбом против корупције или их изоставити из Акционог плана.

Препорука:

Преформулисати мере тако да се доведу у јаснију и непосреднију везу с борбом против корупције, како би се омогућило да антикорупцијска стратегија буде покретач промена у овој области.

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

Закључци:

Правни и институционални оквир за спровођење система јединственог идентификационог пореског броја за физичка и правна лица није успостављен, нити постоје подаци о томе да ли је започета расправа о увођењу оваквог система.

Проблеми које Стратегија наводи у овој области нису решени. Наиме, овакав циљ је формулисан због тога што не постоји систем који би повезао евиденције о лицима са евиденцијама о њиховој имовини и приходима. Због тога је, у периоду док се, уместо постојећег цедуларног, не уведе систем синтетичког опорезивања личног дохотка, отежано праћење промена и контрола пријављених података. Стратегија оцењује да овакво стање негативно утиче и на ефикасну контролу извештаја о имовини и приходима и контролу финансирања политичких странака. Ипак, Агенција није дошла до података о томе да ли се предузимају неке активности у погледу реализације овог циља. Као и у случају претходног циља, АП 23 је рок за успостављање система *јединственог идентификационог пореског броја* (ЈИПБ) померио прво на четврти квартал 2016. године, а затим, у својој финалној верзији, на четврти квартал 2018. године. Агенција закључује да поводом увођења оваквог система вероватно не постоји сагласност, с обзиром на чињеницу да нема доступних података о томе да ли је урађена нека анализа, да ли се ово питање уопште разматра, као и с обзиром на одлагање које предвиђа АП 23. Као и у случају претходног циља, ТС у алтернативном извештају поново наводи препоруку да се присуство оваквих мера у Акционом плану преиспита, с обзиром на чињеницу да се оне само посредно односе на борбу против корупције, а знатно више на остваривање неких других циљева, због чега није реално очекивати да антикорупцијска стратегија буде покретач промена у овој области.

Препоруке:

Покренути јавну расправу о увођењу система ЈИПБ и учинити јавним податке о таквој расправи.

Преформулисати мере тако да се доведу у јаснију и непосреднију везу с борбом против корупције, како би се омогућило да антикорупцијска стратегија буде покретач промена у овој области.

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

Закључци:

Закон којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба још увек није донет. Информациони систем Управе царина континуирано се унапређује.

Народна скупштина је 20. марта 2015. године усвојила измене и допуне Царинског закона,³³ али закон којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба још увек није донет. Планом рада Владе за 2016. годину утврђивање Предлога закона о царинској служби предвиђено је за јун 2016. године, док АП 23 предвиђа активности свеобухватне анализе ризика корупције правног оквира царинског система³⁴ до другог квартала 2016. године и измене правног оквира у складу са овом анализом³⁵ до другог квартала 2017. године.

Припремљен текст нацрта закона о царинској служби помиње и сама Стратегија, а Управа царина је о раду на њему говорила у оба претходна извештаја о спровођењу Стратегије. У прошлогодишњем извештају је препоручила и координацију активности свих субјеката у законодавном поступку, како би се убрзала процедура доношења овог закона, у чијем нацрту су, према њеној оцени, предвиђени јаки антикорупцијски механизми и услови за извршење појединих обавеза из Акционог плана. С обзиром на то да рад на овом закону траје дуго, имајући у виду препоруку Управе царина, као и да је АП 23 померио рокове за његову израду, поставља се питање да ли постоји усаглашеност око његовог концепта.

Како Алтернативни извештај ТС наводи, током године, у вези с радом царинских служби готово да није било вести о корупцији или борби против корупције.³⁶ Ова мера се опет само посредно односи на борбу против корупције, Стратегија више говори о сузбијању неправилности у раду царина генерално, него што се фокусира на проблем корупције или њене конкретне модалитете, а и сам Акциони план је недоречен у погледу конкретнијих резултата које би усвајање овог закона требало да донесе у овој области. С обзиром на то да су постављени циљеви, као и код пореских служби више усмерени на њихову реформу и унапређење рада уопште, него на борбу против корупције, као специфичан сегмент, није реално очекивати да борба против корупције буде главни покретач промена у овој области.

И у области царина забрана запошљавања нових кадрова представља значајно ограничење. Присутан је и повећан одлив обученог и искусног ИТ кадра, што је констатовала и Европска комисија у извештају о напретку Србије за 2015. годину.

Управа царина размењује информације са царинским службама земаља у окружењу које нису чланице Европске уније преко *SEED* система, са представницима страних царинских администрација и организација путем *CEN* платформе, коју је развила Светска царинска организација, а у току је и ЕУ пројекат новокомпјутеризованог транзитног система (НЦТС), који се од 25. јануара 2015. године у потпуности примењује. Од 1. фебруара 2016. године очекује се потпуни приступ Републике Србије Конвенцији о заједничком транзитном поступку.

Циљ 3.2.1.4. Успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа

Управа царина у континуитету обезбеђује информисаност грађана о начинима пријављивања корупције, док у погледу јачања капацитета Одељења за унутрашњу контролу Управе царина, изазов представља забрана новог запошљавања до краја 2016. године.

³³ „Службени гласник РС“, бр. 29/15.

³⁴ *Активност 2.2.10.30.*

³⁵ *Активност 2.2.10.31.*

³⁶ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 62.

Препоруке:

Обезбедити услове да се што пре донесе закон којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба.

Преформулисати мере тако да се доведу у јаснију и непосреднију везу с борбом против корупције, како би се омогућило да антикорупцијска стратегија буде покретач промена у овој области.

3.2.2. Јавни расходи

Циљ 3.2.2.1 Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава

Закључци:

Учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава је донекле унапређено, али још увек постоји простор за побољшања.

Потпуна евиденција о имовини у јавној својини још увек није успостављена, а у складу с измењеним правним оквиром, Републичка дирекција за имовину ће први годишњи извештај о стању непокретности у јавној својини поднети Влади тек 31. маја 2017. године, са стањем на дан 31. децембра 2016. године.

Према међународном истраживању о отворености буџета (Индекс отворености буџета – *Open budget index OBI*),³⁷ Србија се у 2015. години међу 102 земље наша на 42. месту, са 47 од могућих 100 бодова. Истраживање се односи на буџет за 2014. годину, а рангирање је урађено на основу података доступних до 31. децембра 2013. године. Овакав резултат је нешто испод просека за регион (53 бода), лошији је у односу на 2010. годину (54 бода), али бољи него у рангирању за 2008. годину (46 бодова) и 2012. годину (39 бодова), с обзиром на објављивање већег броја информација у самом Закону о буџету, за шта су делом заслужне корисне измене Закона о буџетском систему из септембра 2012. године.

С бројем бодова колико је добила за 2014. годину, Србија се сврстава међу земље које својим грађанима пружају „ограничен број информација потребних за разумевање и анализирање буџета“.³⁸

³⁷ Међународно истраживање о отворености буџета испитује да ли земља која се оцењује има осам кључних буџетских докумената, да ли они садрже све податке које би требало да садрже, као и у којој мери су доступни јавности. Други део истраживања односи се на квалитет правног оквира и делотворност праксе надзора парламента и врховне ревизорске институције над извршном влашћу у вези с припремом и трошењем буџета. Коначно, резултати истраживања показују и у којој мери грађани могу да утичу на доношење одлука у вези с буџетом. Ово није истраживање о перцепцији ни испитивање ставова, већ истраживање које на основу унапред утврђених критеријума и прецизне методологије пружа слику о транспарентности буџета и постојању јавне одговорности у буџетским процесима. Годишњи извештај о индексу отворености буџета наводи и низ примера добре праксе у свету. Видети: Транспарентност Србија, „Србија и даље лоше оцењена по отворености буџета“, 16. септембар 2015. године, доступно на: <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7869-srbija-i-dalje-lose-ocenjena-po-otvorenosti-budzetan>;

Више о налазима овог истраживања видети на следећем линку: <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>.

³⁸ Према овогодишњој оцени најбоље су ранжирани Нови Зеланд (88 бодова) и Шведска (87), најлошије се котирају Чад, Екваторијална Гвинеја, Ирак, Либан, Мијанмар, Катар и Саудијска Арабија, док Србија дели 47. место са Боцваном. Од земаља региона од Србије се боље котирају Словенија (68 бодова) и Хрватска (53 бода), а лошије БиХ (43 бода), Албанија (38 бодова) и Македонија (35 бодова).

Проблеми на које ТС указује као на узроке лошег пласмана су чињеница да фискална стратегија није била објављена у прописаном року, јер се у оквиру овог истраживања сматра добром буџетском праксом да главни правци и претпоставке буџетске политике буду у потпуности познати најмање месец дана пре него што предлог буџета дође у скупштину; затим, као и ранијих година, чињеница да није објављен „грађански буџет“, односно документ који би грађанима приближио и објаснио садржину предлога буџета, као ни полугодишњи извештај о реализацији буџета. Такође, још увек нема никаквог напретка у погледу омогућавања грађанима, заинтересованим групама и стручњацима да добију потпуне и правовремене информације у току припреме буџета, као и да утичу на његов садржај кроз јавне расправе. Управо у области „учешћа јавности“ Србија бележи најлошији резултат овог истраживања од свега 21 од 100 могућих поена, што је чак ниже од глобалног просека (25 бодова).

С друге стране, најважнији напредак који ће, како ТС наводи, утицати на поправљање скора Србије у будућности, је чињеница да је Србија 2015. године по први пут добила буџет који се у потпуности води по програмском принципу.

Упутство за израду програмског буџета и „Сумарна инструкција за унос елемената програмског буџета“ доступни су на интернет страници МФ.³⁹ Током 2014. године 173 корисника буџета Републике Србије и 34 корисника покрајинског буџета прешло је са линијског на програмски модел буџетирања, а методолошко упутство за израду програмског буџета усвојило је и 145 јединица локалних самоуправа. Алтернативни извештај ТС наводи да МФ не поседује информације о утврђеним повредама правила припреме буџета за 2015. и 2016. годину од стране јединица локалне самоуправе.

У Стратегији је овај циљ формулисан, између осталог, и због тога што јавност није у потпуности и на разумљив начин упозната с процесима планирања и трошења буџетских средстава, због тога што се закони о буџету за поједину буџетску годину углавном доносе у кратком временском периоду, док расправа у Народној скупштини о начину на који су јавна средства трошена у одређеној буџетској години изостаје десет година уназад у односу на период када је Стратегија усвојена.

Предлог буџета за 2016. годину стигао је у Народну скупштину после 1. новембра, односно после рока који предвиђа Закон о буџетском систему. Не само да грађани, рецимо кроз јавну расправу, нису могли да утичу на његов садржај, већ је и самим народним посланицима остало мало времена да то учине. Нескривени разлог за кашњење ове године били су преговори са Међународним монетарним фондом, а заједно са доношењем буџета, међан је и системски Закон о буџетском систему. Овај буџет је по други пут сачињен и као програмски, за све буџетске кориснике. Ипак, према оцени ТС, исход није у потпуности задовољавајући. Овакав буџет, између осталог, садржи нефинансијске показатеље резултата пројеката и програма који треба да се спроводе, али је велико питање у којој мери су обавезујући с обзиром на то да се налазе само у предлогу закона, а не и у усвојеном тексту Закона о буџету. Такође, завршни рачун за овај буџет, чији се предлог појавио, не садржи нефинансијске показатеље који би били упоредиви са усвојеним буџетом. Ни ове године није било расправе о завршном рачуну буџета.⁴⁰

Парламент има слаб надзор у фази планирања у буџетском циклусу и ограничен надзор током фазе имплементације. Законодавна власт нема специјализовану јединицу за истраживање буџета (*budget research office*), извршна власт не подноси предлог буџета законодавној власти најмање три месеца пре почетка буџетске године и, нити је у закону предвиђено, нити се у пракси дешава да законодавна власт буде консултована пре

³⁹ Видети: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=9824>.

⁴⁰ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 62–63.

трошења буџетске резерве који нису наведени у усвојеном буџету. Парламентарни надзор над буџетом је оцењен као ограничен (42 од 100 поена), док је надзор врховне ревизорске институције над буџетом оцењен као адекватан (67 од могућих 100 поена).⁴¹

Портал за надзор над јавним финансијама, израђен у оквиру пројекта „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине“ који спроводи Програм Уједињених нација за развој, уз финансијску подршку Швајцарске агенције за развој и сарадњу је, 7. децембра 2015. године, представљен народним посланицима. Портал обезбеђује приступ подацима о извршењу буџета на месечном нивоу, приказује јавне расходе и омогућава ефикасније и оперативније остваривање надзорне улоге Народне скупштине. ТС у алтернативном извештају наводи да оцене чланова Одбора за финансије говоре у прилог томе да су задовољни актуелним обимом и брзином добијања података о буџетским расходима, а неки од њих наводе да је проблем био да се и овај ниво приступа информацијама обезбеди. ТС сматра да нема разлога да се приступ овим подацима ограничи само на народне посланике, а нарочито не само на чланове једног скупштинског тела, како је тренутно стање, нарочито имајући у виду да ови подаци нису поверљиве природе и да се могу добити на појединачни захтев за приступ информацијама. Ипак, са становишта употребе ових података, ТС наводи да нису забележили случајеве да су се народни посланици директно позивали на овај портал као извор података за своје захтеве, анализе или предлоге у Народној скупштини.

Због погрешно одређеног одговорног субјекта у Акционом плану није извршена анализа прописа који уређују сврсисходност и одговорност за трошење јавних средстава, па нису ни успостављени механизми за увођење ефикасне контроле у овој области. ТС у алтернативном извештају препоручује да се у уређивању контроле сврсисходности трошења јавних средстава пође од утврђивања сврсисходности у фази планирања, и наводи да су у том смислу већ уведена нека правила која се односе на јавне набавке, у погледу интерних аката наручилаца. Сврсисходном планирању може помоћи и израда програмског буџета, мада прве две године примене овог модела не дају много разлога за оптимизам, због уопштености или недовољне смислености формулисаних програма, пројеката и показатеља њихове успешности. Препоручује се и ангажовање интерних ревизора, омогућавање јавне расправе о буџету које се у пракси не организују, а од помоћи могу да буду и нека од искустава која је ДРИ стекла у до сада обављеним ревизијама сврсисходности.

Имајући у виду да је током 2015. године дошло до измена правног оквира у области успостављања потпуне евиденције о имовини у јавној својини, да је рок за успостављање јавне својине АПВ и јединица локалне самоуправе 6. октобар 2016. године, као и да је правни основ за реализацију ове мере Закон о јавној својини, Републичка дирекција за имовину, као и прошле године, предлаже да се рок за успостављање потпуне евиденције о имовини у јавној својини и њеним корисницима и њено објављивање продужи до рока када се за то испуне законски услови, односно до 28. фебруара 2017. године. У складу са изменама Уредбе о евиденцији непокретности у јавној својини у 2015. години, Дирекција ће први годишњи извештај о стању непокретности у јавној својини поднети Влади тек 31. маја 2017. године, са стањем на дан 31. децембра 2016. године.

ДРИ је у јулу 2015. године објавила „Извештај о ревизији сврсисходности – Располагање непокретностима у својини Републике Србије“⁴² у коме се констатује да

⁴¹ Видети: Транспарентност Србија, „Србија и даље лоше оцењена по отворености буџета“, 16. септембар 2015. године, доступно на: <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7869-srbija-i-dalje-lose-ocenjena-po-otvorenosti-budzetan>

⁴² Видети: <http://www.dri.rs/>.

Република Србија нема тачне податке о броју и вредности своје непокретне имовине, због непоступања надлежних органа и корисника, као и мањкавости прописа.

Препорука:

Како би се решили проблеми описани у Стратегији, обезбедити услове да јавност буде боље упозната с процесима планирања и трошења буџетских средстава, да се закони о буџету за поједину буџетску годину не доносе у кратком временском периоду, као и да се сваке године организује расправа у Народној скупштини о начину на који су јавна средства трошена у одређеној буџетској години.

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

Закључци:

Донети су одређени подзаконски акти и документи које предвиђа Закон о јавним набавкама.

Није јасно да ли је успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности у области јавних набавки које су утврђене у извештајима контролних и регулаторних тела.

Портал јавних набавки је унапређен, али и даље постоји простор за побољшање транспарентности јавних набавки.

Израђена је Анализа постојећег законодавног и институционалног оквира за примену електронских набавки у Републици Србији (е-подношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталози).

Током 2015. године дошло је до битних измена Закона о јавним набавкама, које су усвојене без икакве јавне расправе и по хитном поступку.⁴³ Према оцени Алтернативног извештаја ТС, међу новим решењима има корисних, нејасних, али и потенцијално штетних. Као добра решења наводе се: објављивање већег броја докумената на Порталу јавних набавки, обликовање централизованих набавки по партијама, норме о конкурентном дијалогу, смањивање самовоље наручилаца, детаљније уређена правила о набавкама након елементарних непогода и олакшан рад Комисије за заштиту права тако што је повећан број њених чланова. Као лоша решења наводе се: ограничавање могућности за подношење захтева за заштиту права преко појма „заинтересованог лица“ и повећања такси, избацавање дефиниције истоврсности добара, радова или услуга, проширивање круга набавки на које се закон неће примењивати, напуштање концепта посебне службе за контролу јавних набавки и идеје да Влада донесе план борбе против корупције у јавним набавкама, остављање простора за тумачења правила о забрани сукоба интереса и последицама таквог сукоба по опстанак уговора, релативизован значај негативних референци, већа флексибилност код планирања јавних набавки, која се може

⁴³ Ипак, у образложењу Предлога измена и допуна Закона из јула 2015. године, у делу анализе ефеката која се односи на питање да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону наведено је да су „у току израде овог закона спроведене консултације, фокус групе, као и детаљна јавна расправа са стручњацима из области коју закон уређује. Узети су у обзир предлози које су наручиоци, ресорна министарства и други чиниоци слали Управи за јавне набавке и Министарству финансија уз иницијативе да се Закон измени. Током протеклог периода, одржани су бројни консултативни састанци на којима су разматрана питања проблема примене Закона и предлагања решења како да се они превазиђу“.

претворити у релативизацију постојећих правила и ризик у погледу необјављивања података због „пословне тајне“.⁴⁴

УЈН је у октобру 2015. године донела Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки,⁴⁵ који се примењује од 1. јануара 2016. године. На интернет страници УЈН доступни су софтвери за планирање и извештавање. ТС у алтернативном извештају оцењује да простор за унапређење транспарентности у јавним набавкама и даље постоји, тако што би се омогућило да се подаци сортирају према жељама корисника, на пример, према понуђачима који су добили посао или који су учествовали у поступцима јавних набавки, као и кроз укрштање са другим базама података које су доступне, на пример, исплате из буџета, подаци о фирмама у власништву јавних функционера, итд.

Анализа постојећег законодавног и институционалног оквира за примену електронских набавки у Републици Србији (е-одношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталози) израђена је и објављена на интернет страници УЈН.⁴⁶ С друге стране, Влада Републике Србије је 30. децембра 2015. године усвојила Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2016. годину,⁴⁷ којим је за други квартал 2016. године планирана израда анализе и одабир оптималног законског, институционалног и техничког модела е-набавки који је прикладан за примену у Републици Србији. Остаје нејасно због чега је овим документом предвиђена израда нове анализе, односно да ли је у питању нека нова, допунска анализа.

Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014–2018. године одређен је институционални оквир у области јавних набавки, а УЈН је саставила листу од 10 органа јавне власти који, у складу с мером из Акционог плана, треба да ојачају своје капацитете у области јавних набавки. Из извештаја свих ових органа јасно је да се на јачању капацитета углавном ради, али је и очигледно да би систематичнији приступ, у коме се ове мере координирају и прате од стране једног органа јавне власти, дао боље резултате.

Стратегија је оценила да би увођењу дисциплине у јавним набавкама и сузбијању нерегуларности требало да допринесу одлуке Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, али да је проблем у томе што се оне не спроводе доследно. У 2015. години Републичка комисија је размотрила 1.151 предмет који се односи на извештаје наручилаца о поступању по одлукама којима је у целини или делимично поништен поступак јавне набавке. Утврђено је да по одлукама није поступио 24 наручилаца, док 15 наручилаца није доставило захтевани извештај и документацију, на основу чега су предузете даље мере у смислу обавештавања надлежних институција и формирања предмета за изрицање новчаних казни.

Обуке о примени нових решења у области јавних набавки реализују се за понуђаче, наручиоце, представнике полиције, тужилаштва и судова и руководиоце у оквиру организација наручилаца, а на интернет страници УЈН могу се наћи Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, Упутство понуђачима у вези са изменама и допунама ЗЈН, примери о томе како водити дијалог између наручилаца и понуђача тако да се не повреде начела једнакости понуђача и транспарентности, које је припремио стручни тим *Local Government of Denmark – LGDK*, као и модели интерног акта и интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама, који су усклађени са новим законским одредбама.

⁴⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 63–64.

⁴⁵ „Службени гласник РС“, бр. 83/15.

⁴⁶ Видети: <http://www.ujn.gov.rs/ci/strategija/realizacija-akcionog-plana/analize.html>.

⁴⁷ „Службени гласник РС“, бр. 113/15.

ДРИ је крајем децембра представила извештај о прошлогодишњим ревизијама. Иако је и овог пута уочила бројне неправилности, запажено је да је удео проблематичних јавних набавки у посматраном узорку смањен.⁴⁸

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

Закључци:

Основ за унапређење сарадње и координације активности у овој области успостављен је потписивањем меморандума о сарадњи између Управе за јавне набавке, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, Министарства финансија, Министарства привреде, ДРИ, Комисије за заштиту конкуренције, Агенције и Савета за борбу против корупције 15. априла 2014. године.

Обука припадника полиције, јавних тужилаштва и судија у области јавних набавки, ради вођења делотворнијих истрага и ефикаснијих судских поступака одвија се у оквиру програма „Спречавање корупције у јавним финансијама“. С друге стране, утисак је да се обуке за запослене у УЈН и ДРИ о појавним обележјима кривичних дела, у складу с Акционим планом, не организују систематично.

У 2015. години ДРИ је поднела 191, а УЈН 9 захтева за покретање прекршајних поступака.

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

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

Закључци:

У погледу интерне ревизије и интерне финансијске контроле у јавном сектору, стање ствари се није битно променило у односу на ситуацију из периода доношења Стратегије.

Ни током 2015. године није, у складу с Акционим планом, законом уређен положај интерних ревизора. Ипак, у оквиру Извештаја о скринингу и Заједничке позиције Европске уније за Поглавље 32 „Финансијски надзор“ наведено је да је правни оквир за ИФКЈ увелико успостављен Законом о буџетском систему и подзаконским прописима за његово спровођење, а да би могао да се учини кохерентнијим тако што ће се боље повезати одредбе Закона о буџетском систему са подзаконским актима, као и редовним ажурирањем приручника за финансијско управљање и контролу и приручника за интерну ревизију. Извештај о скринингу препоручује и доношење нове Стратегије развоја ИФКЈ и Акционог плана за период од 2015. до 2019. године, чији је први нацрт израђен. Као и претходне године, Алтернативни извештај ТС оцењује да би у вези с овом мером требало решити концепцијске дилеме које очигледно постоје 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

⁴⁸ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 64–65.

Министарству финансија тренутно постоји став да је постојећи законски оквир довољан и у складу са стандардима. ТС додаје да би ова мера можда требало и да остане ван Акционог плана, имајући у виду да ће ово питање бити решено кроз други стратешки акт, чије се доношење очекује.

Консолидовани извештај за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије објављен је на интернет страници Министарства финансија,⁴⁹ али се из њега не види јасно који органи нису испунили поједине обавезе, с обзиром на то да су подаци о испуњавању обавеза дати по групама корисника буџетских средстава.

Стално професионално усавршавање запослених интерних ревизора, као и обуке за сертификацију се спроводе. Спроводе се и обуке за руководиоце и запослене у јавном сектору о суштини и значају система финансијског управљања и контроле (ФУК), али проблем је у томе што је недовољан број руководилаца на највишем нивоу похађао ове обуке, тако да није видљиво суштинско разумевање конкретних улога и одговорности које они имају у процесу успостављања система интерне контроле и развоју процеса управљања ризиком, као интегралног дела процеса управљања организацијом у јавном сектору. Овај проблем је препознала и сама Стратегија, док Европска комисија у извештају о напретку Србије за 2015. годину наводи да виши руководиоци у јавном сектору морају да буду обучени и да разумеју своју специфичну улогу и надлежности у ФУК.

Кључни проблеми са којима се Централна јединица за хармонизацију суочава, као и препоруке за унапређења су исти у консолидованом извештају за 2013. и 2014. годину, што говори о томе да су проблеми детектовани, али да се дуже време не решавају.

Препорука:

Обезбедити реализацију препорука из Консолидованог извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије.

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

Закључци:

Закон о ДРИ није измењен, док постоји несагласност између оцене Стратегије и најновијег извештаја Европске комисије о његовој усаглашености с одређеним стандардима.

ДРИ је у новембру 2015. године додељен нови простор у који ће се уселити након опремања.

Због погрешно одређеног одговорног субјекта Закон о ДРИ којим би се решили проблеми наведени у Стратегији и обезбедила потпуна финансијска и оперативна независност и усклађивање са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI) није донет. Ипак, Европска комисија у извештају о напретку Србије за 2015. годину наводи да је уставни и законодавни оквир у складу са

⁴⁹ Видети: Министарство финансија, Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, „Консолидовани годишњи извештај за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији“, доступно на http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Konsolidovani%20izvestaj%20za%202014_%20godinu.pdf.

стандардима *INTOSAI*, као и да Закон о ДРИ предвиђа исцрпне ревизорске надлежности и гарантује функционалну, организациону и финансијску независност ДРИ.

Према међународном истраживању о отворености буџета, Врховна ревизорска институција има довољно ресурса да испуни свој мандат, али нема систем за обезбеђивање квалитета (*quality assurance system*).

Препорука:

Отклонити недоумице у погледу оцене Стратегије да Закон о ДРИ не испуњава одређене стандарде и у складу с тим преформулисати одговарајући део овог циља Стратегије.

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

Кампања ради подизања свести о потреби савесног управљања овим фондовима се не спроводи. Запослени у *AFCOS* су у 2015. години били у студијским посетама у Белгији, Литванији и Румунији, а у Београду је од 17. до 19. јуна 2015. године, у сарадњи са ОЛАФ, организован *AFCOS* семинар на коме је разматрана је сарадња између ОЛАФ и надлежних националних институција у области заштите финансијских интереса Европске уније, формулисање националне стратегије за борбу против превара, формирање мреже националних институција за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније, као и новине у начинима извештавања о неправилностима.

3.3. ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО



Од 25 оцењених активности, само 4 (16%) је реализовано у складу с индикатором, чак 18 (72%) није реализовано, док за 3 Агенција због недостатка података није у могућности да оцени реализацију. Од 4 реализоване активности, само је једна, трајна активност реализована на начин предвиђен Акционим планом, док остале 3 нису испуњене у складу са захтевима из Акционог плана.

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

Закључци:

У периоду од почетка примене Акционог плана, законодавни оквир у области приватизације мењан је три пута, а Закон о стечају и Закон о Агенцији за лиценцавање стечајних управника једном, али овим изменама и допунама нису реализоване све обавезе из Акционог плана.

У корпусу мера усмерених на отклањање ризика корупције из закона који регулишу област приватизације, реорганизације и стечаја у Акционом плану постоји једна у низу мањкавости овог документа, због чега је остваривање овог циља од самог почетка било на тесту. Наиме, анализа ризика корупције у овој области требало је да буде израђена до марта 2014. године, на основу методологије Агенције за чије је званично усвајање другом мером Акционог плана прописан знатно дужи рок, као и претходна условљавајућа активност усвајања измена и допуна Закона о Агенцији. Због тога, Министарство привреде није ни могло да ову активност реализује у року и на начин захтеван Акционим планом. Ипак, Министарство привреде је имало могућност да контактира Агенцију и да затражи стручну помоћ око анализе или да у усвојене измене и допуне закона о приватизацији и стечају у 2014. години инкорпорира сугестије из мишљења које јој је Агенција достављала у процесу њихових измена. Такође, потребне измене ових закона биле су познате још током писања Акционог плана, па су као такве ушле у напомене уз ове активности, али ни оне нису у потпуности унете у донете прописе. Све ово говори у прилог претпоставци да су измене ових закона очигледно биле усмерене на неке друге теме у политичкој агенди државе, а не оне на које се држава стратешким планом самообавезала.

АП 23 предвиђа анализу ризика од корупције у примени нових закона о стечају и приватизацији и измене и допуне закона у складу с резултатима анализе. Рок за анализу је трећи, а за измене и допуне закона четврти квартал 2015. године.⁵⁰ Као што се види, ова мера не предвиђа више анализу ризика корупције у самим прописима, већ у њиховој примени.

С друге стране, показало се да је једна друга мера, која је, потпуно супротно у односу на ову, од самог почетка очигледно усмерена на испуњавање обавезе из Акционог плана, имала већи утицај на остварење овог циља. Наиме, у питању су полугодишњи састанци који се одржавају на основу Меморандума о сарадњи између Агенције за приватизацију, Врховног касационог суда (ВКС), Републичког јавног тужилаштва (РЈТ) и Министарства унутрашњих послова (МУП), Агенције и Савета. Један од резултата ових састанака је анализа потенцијалних слабости и ризика корупције у појединим нормативним актима из области приватизације и стечаја. Ова анализа достављена је Министарству привреде 23. марта 2015. године, а Министарство је у свом извештају, у једној уопштеној реченици, навело да су сугестије из ових анализа „садржане у прописима који уређују поступак приватизације, реорганизације и стечаја“, без икаквих додатних појашњења у прилог овој тврдњи, а посебно имајући у виду да, на пример, Закон о стечају није ни измењен након достављања анализе, па се поставља питање како су сугестије у оваквим случајевима могле бити уважене.

Дакле, иако је „друштвено пожељно“ да се отклањање ризика корупције истиче као мотив за измене закона, саме измене и нови прописи у крајњем ефекту не обухватају све елементе на које су чак и сам Акциони план, као и различите институције које се баве овом темом, указали. Тако, с једне стране, постоје добро препознати проблеми који се не третирају, а истовремено се у реалности, с друге стране, успостављају паралелни механизми за избегавање постојеће регулативе. У области приватизације постоје процеси који нису подвргнути контроли ниједног посебног органа, због тога што се не сматрају класичним процесом приватизације (на пример, продаја удела у власништву државе у предузећима која се већ налазе у делимично приватном власништву или одлука о

⁵⁰ Активност 2.2.9.2.

издвајању делова јавних предузећа), и најчешће зависе од процене Владе или скупштине јединице локалне самоуправе. Такође, домаће законодавство у области приватизације, јавно-приватних партнерстава и концесија заобилази се и закључивањем међународних уговора, а уз мањак транспарентности, конкуренције, анализа ефеката и алтернатива. Овакви модалитети пословања нису нови, али су, према оцени алтернативног извештаја ТС, постали веома значајни по обиму и вредности.

Закон о приватизацији је измењен и допуњен у мају и децембру 2015. године, али изменама и допунама нису обухваћена одређена питања која су од значаја за отклањање ризика корупције у области приватизације, а на која је Агенција указивала у више наврата и у својим ранијим мишљењима. Основна последица измена и допуна овог закона из децембра 2015. године јесте престанак рада Агенције за приватизацију, чије је надлежности у пословима приватизације преузело Министарство привреде.

Упркос јасној забринутости ЕК из извештаја о напретку Србије за 2014. годину да је овај закон донет „по хитном поступку, уз ограничене могућности за скупштинску расправу“, ⁵¹ Закон о приватизацији је и у 2015. години оба пута измењен и допуњен управо по хитном поступку. Слична оцена се понавља и у извештају ЕК о напретку Србије за 2015. годину, где се указује на веома честу примену овог института, и код најважнијих закона, чак и кад такав поступак није неопходан. ⁵²

Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, ⁵³ усвојен је 23. октобра 2015. године по хитном поступку. Њиме је предвиђено да ова агенција преузме део надлежности Агенције за приватизацију у погледу обављања послова стечајног управника у стечајним поступцима над правним лицима са већинским јавним или друштвеним капиталом.

Припреме нових измена и допуна Закона о стечају су у току, а усвајање се очекује у првом кварталу 2016. године. С обзиром на то да током 2015. године није дошло до нових измена и допуна Закона о стечају, остаје оцена из прошлогодишњег извештаја да у текст Закона о стечају нису унети сви елементи које предвиђа Акциони план.

Приметна је учесталост измена и допуна регулативе која се односи на приватизацију, реорганизацију и стечај, што с једне стране, угрожава правну сигурност, а с друге стране, обесмишљава активности предвиђене Акционим планом, које се односе на обуке и кампање о новим решењима. Тако се изнова и изнова чека на нова законска решења како би се обуке и кампање спровеле, због чега је немогуће обезбедити њихове трајне ефекте. И ова ситуација говори у прилог претпоставци да измене и допуне релевантних закона немају у виду испуњавање Стратегије и Акционог плана, већ се реализују из других разлога.

Препорука:

Препоручује се министарству надлежном за послове привреде да покрене поступак измене прописа на које указује анализа извршена у оквиру примене мере 3.3.2.1.

⁵¹ Европска комисија, Република Србија, 2014, Извештај о напретку, октобар 2014. године, стр. 9, доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf.

⁵² Европска комисија, Република Србија, 2015, Извештај о напретку, стр. 6.

⁵³ „Службени гласник РС“, бр. 89/15.

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

Закључци:

Једине активности које се у овој области Стратегије реализују у складу са захтевима из Акционог плана су полугодишњи координациони састанци у Агенцији за приватизацију. Међутим, Агенција за приватизацију престала је са радом 1. фебруара 2016. године.

На основу Меморандума о сарадњи закљученог 3. новембра 2014. године организована су два полугодишња координациона састанка у Агенцији за приватизацију, 1. јула 2015. године и 22. јануара 2016. године. На предлог Агенције, састанцима присуствује и представник Министарства привреде, које Акционим планом није предвиђено као један од потписника меморандума. Веома важан резултат првог састанка, одржаног у децембру 2014. године, је анализа потенцијалних слабости и ризика корупције у низу прописа у овој области. Анализе које су израдили Агенција, Савет, ВКС и РЈТ, Агенција за приватизацију је 23. марта 2015. године проследила Министарству привреде.

План и програм узајамног стручног усавршавања органа који учествују у поступку приватизације и органа задужених за превенцију и кривично гоњење случајева корупције није израђен, а требало би преиспитати и концепт према коме је Правосудна академија носилац ове активности.

Мера којом је предвиђено да Министарство привреде изради анализу у области сврсисходности рада Агенције за приватизацију постала је, због престанка њеног рада, беспредметна, иако, с друге стране, контрола сврсисходности рада органа јавне власти који се бави поступцима приватизације остаје веома важно питање. Тим пре што је према решењима последњих измена и допуна Закона о приватизацији, Министарство привреде остало једини субјект који спроводи и контролише поступке приватизације, иако су послови који спадају у контролу у највећем броју случајева послови контроле извршења обавеза друге уговорне стране.

Препорука:

Имајући у виду престанак рада Агенције за приватизацију, изменити на одговарајући начин Акциони план у делу који се односи на обавезе и рад ове институције.

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

Закључци:

Измене и допуне Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама усвојене су у фебруару 2016. године. Међутим, оне нису резултат претходно обављене анализе, па стога нису ни усмерене на реализацију обавеза из Акционог плана. Подаци о сврсисходности јавно-приватног партнерства и концесијама нису доступни на интернет страници Министарства привреде.

Када је у питању анализа ризика на корупцију у Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама, индикативно делује околност да се овиме бавила Агенција и цивилни сектор, док је орган јавне власти који је по Акционом плану био одговоран да овакву анализу сачини, изгледа пропустио да то уради.

Агенција је у јулу 2014. године припремила Извештај о правном оквиру и ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства (ЈПП) и концесија са препорукама упућеним МФ, Влади, Народној скупштини и Комисији за ЈПП.⁵⁴

Анализа ТС из маја 2015. године указала је на низ проблема у области ЈПП и концесија. Поред тога што су поједине одредбе Закона о ЈПП и концесијама недовољно добре, највећи ризици за корупцију се налазе у томе што су многа ЈПП реализована без анализе и надметања, на основу међудржавних споразума. Други проблем лежи у слабом познавању и неразумевању одредаба овог закона, као и слабој упознатости са ЈПП чак и тамо где се она примењују. Трећи проблем односи се на неадекватност директне примене одредаба Закона о јавним набавкама на ЈПП. Због свега поменутог решење се не састоји само у изменама овог закона, већ и у допунама Закона о јавним набавкама и правила о закључивању међудржавних споразума.⁵⁵

Подаци о сврсисходности ЈПП и концесија нису доступни на интернет страници Министарства привреде. На интернет страници Комисије за ЈПП доступан је документ с методологијом за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (*value-for-money*) у ЈПП и концесијама, као и листа предлога пројеката ЈПП са или без елемената концесије који су добили позитивно мишљење Комисије за ЈПП, али мишљења нису доступна, као ни подаци о самим пројектима.

Препорука:

Обезбедити услове да се усвоје измене и допуне Закона о ЈПП и концесијама у складу с резултатима спроведених анализа.

3.4. ПРАВОСУЂЕ



Од 98 оцењених активности, 22 (25%) су реализоване у складу с индикатором, 55 (64%) није реализовано, док за 21 (11%) Агенција због недостатка података није у могућности да оцени реализацију. Од 22 реализоване активности, само 9 трајних активности је реализовано на начин, док ниједна једнократна активност није реализована у складу са захтевима из Акционог плана. Од 55 нереализованих активности, 12 није испуњено због тога што је изостала претходна условљавајућа активност.

⁵⁴ 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/>.

⁵⁵ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 133.

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

Закључци:

Стање у вези са капацитетима Високог савета судства и Државног већа тужилаца да достигну адекватан ниво спремности за самостално вођење буџетских надлежности остало је исто у односу на претходни извештајни период. Високи савет судства и Државно веће тужилаца извршавају обавезе које се односе на транспарентност података о њиховом финансирању.

Функционална анализа правосуђа у Србији, коју је спровела Светска банка, указује на то да Високи савет судства (ВСС) нема потребне капацитете, као и да није почео да планира начине на које ће да спроводи надлежности у овој области. Примера ради, нису запослени статистичари који би анализирали податке и дефинисали смернице за ниво рада запослених, док се запослени у сектору за људске ресурсе ВСС углавном баве потребама људских ресурса овог тела и његове административне канцеларије, што углавном подразумева обраду података који се односе на плате.

Положај Државног већа тужилаца (ДВТ) у вези са буџетским овлашћењима садржи структуралан, правни недостатак. Наиме, у Закону о јавном тужилаштву и Закону о ДВТ не постоје одредбе које би биле комплементарне релевантним одредбама закона који регулишу прелаз буџетских надлежности на ВСС.

ВСС је, закључно са извештајем за 2014. годину, на својој интернет страници објавио све годишње финансијске извештаје, који су, истовремено, и саставни део годишњих извештаја о раду. ДВТ наведену обавезу финансијског извештавања испуњава на кварталној бази.

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

Закључци:

У светлу одлуке Уставног суда из 2014. године, „начин уласка“ на правосудне функције преко Правосудне академије оцењује се као „извор потенцијалне дискриминације судијских кандидата“ који нису прошли њену почетну обуку. Међународна комисија правника оцењује да је систем пробног периода за судије, на начин на који се примењује у Србији, „изузетно погубан по независност судства због високог нивоа утицаја на судије које су први пут изабране, а у потпуности остварују судијску функцију.“

Постоје индиције да се изменама Закона о Правосудној академији напушта концепт обавезне сталне обуке за све носиоце правосудних функција. ВСС тек треба да донесе подзаконски акт који ће уређивати избор и напредовање носилаца судијске функције, док је ДВТ донело Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, опособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције, као и Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

Када је у питању избор јавних тужилаца, стање регулаторног оквира и пракса и даље пружају разлоге да јавност сумња да су на те функције изабрани одговарајући кандидати.

ВСС и ДВТ су успоставили механизме објављивања статистичких података и праксе поступања њихових дисциплинских органа.

Стратегија, у делу у коме се наводи опис стања у релевантној области, јасно исказује намеру да ће Правосудна академија „... у наредном периоду, представљати једини начин за избор будућих носилаца правосудних функција“. Одлуком Уставног суда из 2014. године утврђено је да наведене одредбе нису у сагласности са Уставом.

По важећем Уставу, судије које су први пут изабране на функцију у оваквом статусу се налазе три године и, за то време, обављају пуне прерогативе судијског посла. На основу досадашњих параметара стања у правосудју, његовог функционисања и састава највиших правосудних тела, није неочекивано претпоставити да се утицај на њих остварује у више фаза: прва фаза се одиграва у процесу уласка кандидата на почетну обуку у Правосудној академији; друга је фаза када се врши селекција између кандидата који су прошли почетну обуку и оних који су полагали тест пред ВСС; трећа је фаза првог избора на судијску функцију; док се коначна селекција оних који ће уживати сталност судијске функције обавља према томе какве су пресуде ове судије доносиле за време пробног периода.

Измене члана 43. Закона о Правосудној академији постављају добровољну и обавезну обуку, практично, у исту раван. Други став овог члана предвиђа да је стална обука добровољна „осим када је предвиђена као обавезна“. Обука је обавезна када је, као таква, предвиђена законом или одлуком ВСС и ДВТ у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада, ради отклањања недостатака у раду судије и заменика јавног тужиоца уочених приликом њиховог рада, као и за судије и заменике јавних тужилаца који се први пут бирају на судијску, односно тужилачку функцију, а нису похађали програм почетне обуке.

ВСС је указао на то да је Законом о судијама прописано да се стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију проверава на испиту који организује овај орган јавне власти. ВСС је дужан и да пропише програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата до 28. марта 2016. године. ВСС указује да ће до тог датума донети и правилник који ће уређивати избор и напредовање носилаца судијске функције. ВСС је у мају 2015. године донео Правилник о изменама и допунама Правилника о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова (правила оцењивања).

Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције ступио је на снагу 15. маја 2015. године. Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који је усвојен у мају 2014. године, почео је да се примењује од 15. јануара 2015. године у свим јавним тужилаштвима.

Пракса је показала да за поједина јавна тужилаштва нису предложени кандидати који су били најбоље ранжирани на листи ДВТ. Овај проблем је последица околности да Влада нема обавезу да Народној скупштини предложи за избор кандидате са листе ДВТ који су најбоље ранжирани. Опстанак оваквог система доводи у питање смисао избора и оцењивања које спроводи ДВТ.

ВСС је доношењем новог Правилника о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова предвидео обавезу за председника Дисциплинске комисије да, до 1. марта текуће године, подноси ВСС извештај о свом раду за претходну годину, као и увек када то ВСС затражи. Овакву обавезу је, према ранијем решењу, имао искључиво Дисциплински тужилац. Статистички подаци о раду дисциплинских органа садржани су и у годишњим извештајима о раду ВСС, који су

доступни на његовој интернет страници. ДВТ је до сада објавило четири извештаја о поступању дисциплинских органа који су доступни на његовој интернет страници.

Препоруке:

Размотрити препоруке Међународне комисије правника које предлажу следеће: У вези са начином доласка на правосудне професије, неопходно је дефинисати свеобухватан транзициони план о коме се морају договорити различити актери.

Пробни период за судије које су први пут изабране на функцију, треба да буде знатно краћи од три године и за то време судије не треба да обављају прерогативе судијске функције, већ само да помажу у поступку и да прате судски поступак.

Размотрити препоруку Алтернативног извештаја БЦБП, УТС и БИРН која предлаже да се у поступку избора јавних тужилаца изврше промене у регулаторном оквиру, тако да се Влада искључи из поступка њиховог избора.

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

Закључци:

Проактивне истраге још увек представљају изазов, а полицији и тужилаштву недостаје заједнички приступ у раду. Приметан је и недостатак средстава код ових органа, када је у питању област борбе против корупције.

Спровођене су обуке за вођење проактивних истрага које су, током 2015. године, обухватиле значајан број учесника. Чини се, међутим, да се ови видови специјализације умногоме ослањају на подршку донатора. Истовремено, структура, врста и конзистентност реализованих обука није у потпуности јасна, када се посматрају упоредо са темама и циљним групама предвиђеним Акционим планом.

Релевантну област карактерише преплитање неколико стратешких докумената, који на исти или сличан начин и са различитим роковима третирају мере које је неопходно предузети. Осим Акционог плана за спровођење Стратегије, извештаји одговорних субјеката су указали и на постојање сличних активности и у АП 23, Акционом плану за Поглавље 24 и Стратегији истрага финансијског криминала. Оваква ситуација може да створи конфузију код одговорних субјеката у погледу садржине, начина и рокова за испуњење релевантних мера.

На техничком нивоу, поједина тужилаштва воде посебну евиденцију о финансијским истрагама (Уписник о одузимању имовинске користи: ОИК), као и евиденцију о посебним истражним радњама у систему за електронско управљање предметима (САПО). Међутим, овакви програми нису уведени у сва јавна тужилаштва. Истовремено, налази из извештаја о напретку Србије за 2015. годину указују на то да је постојећа евиденција о истрагама, кривичном гоњењу и пресудама у случајевима корупције још увек на почетном нивоу.

Према информацијама добијеним од Правосудне академије, специјалистичке тренинге из области проактивног приступа вођењу истрага је, током 2015. године, похађало приближно 400 учесника. У извештајном периоду, Правосудна академија је издала два приручника: „Вештина вођења поступка за јавне тужиоце“ и „Водич за примену Законика о кривичном поступку“. С друге стране, Правосудна академија је

указала на то да су организоване обуке за 260 тужилаца и заменика јавних тужилаца, такође у области проактивних истрага. Конфузију у испуњавању релевантних мера, пре свега, ствара околност да није јасно одређен карактер и садржина специјализација и њихов однос према другим обукама које су предвиђене у оквиру овог циља. Наиме, Правосудна академија је навела да је поменута група тужилаца прошла обуке које су одређене у оквиру мере којом су предвиђене мултидисциплинарне обуке за вођење проактивних истрага. Ово, практично, значи да број од 400 учесника обука из области проактивног вођења истрага укључује и 260 тужилаца, чија је обука предвиђена другом мером. Коначно, Правосудна академија наводи да су финансијске истраге област која је увршћена у Предлог програма обука за 2016. годину. У претходном периоду је ова област била само базично заступљена кроз осам обука реализованих уз подршку PACS програма Савета Европе, које је похађало 130 судија и тужилаца.

Циљ 3.4.4. Унапређено материјално кривично законодавство и усклађено са међународним стандардима

Закључци:

Није уведено кривично дело незаконитог богаћења.

Акциони план престаје да буде примарни документ кроз који ће се пратити реформа материјалног кривичног законодавства у односу на кривична дела корупције.

Активности у вези са увођењем кривичног дела незаконитог богаћења пребачене су у АП 23. Могуће је да је, притом, напуштен концепт увођења овог кривичног дела у домаће законодавство у интегралном облику, како га предвиђа Конвенција УН против корупције, с обзиром на то да се говори о спровођењу анализе правног и институционалног оквира ради прецизирања последица незаконитог богаћења у односу на постојеће механизме.

Активности у вези са ревизијом материјалног кривичног законодавства ће се, такође, пратити кроз АП 23. У време писања овог извештаја, у току је била експертиза Нацрта закона о изменама и допунама Кривичног законика. Нацрт је предвидео нову систематику кривичних дела против привреде, односно њихов редослед, док је груписање извршено према одређеним критеријумима од којих је најважнији сродност кривичних дела. Такође, уведена су и нова кривична дела против привреде, па их је Нацртом предвиђено 33, уместо садашњих 25. Законски опис више кривичних дела је значајно измењен.

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

Закључци:

Неизвесна је судбина једине мере формулисане за постизање циља. Наиме, садржина меморандума о сарадњи полиције, тужилаштва, судства, других државних органа и институција, којим је требало да буду одређени начин сарадње и контакт тачке није била адекватно одређена, будући да су ДРИ и УЈН одбиле да потпишу овај споразум.

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

Закључци:

Све мере из оквира овог циља пребачене су у АП 23.

Успостављање јединственог електронског уписника за кривична дела са елементима корупције изискиваће подробне анализе, одговарајуће време за реализацију и значајна финансијска средства.

Министарство правде оформило је радну групу која је отпочела рад на успостављању јединствене евиденције за коруптивна кривична дела. Тренутно стање у судовима и тужилаштвима је, међутим, такво да постоје различити програми за управљање предметима (ЛИБРА, САПО, СИРИС). Чини се да је Тужилаштво за организовани криминал (ТОК) у значајној предности у односу на остала тужилаштва, када су у питању електронски системи за управљање и праћење кривичних предмета. Наиме, овај орган је доставио информације да се у њему, од 2004. године користи програм за електронско вођење уписника ЛИБРА. Од половине 2015. године ТОК је почео да креира сопствену базу података кроз програм СИРИС, што обухвата завођење свих докумената, скенирање и евидентирање основних података и визуелну истражну анализу. Од 2016. године, овај орган планира увођење програма САПО.

С друге стране, поједини правосудни органи још увек немају ниједну врсту апликације за управљање предметима. Због тога се процењује да ће увођење јединственог електронског уписника захтевати повезивање постојећих програма, као и увођење програма у све судове и тужилаштва у којима тренутно не постоје.

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

Закључци:

Упитна је адекватност мера предвиђених у оквиру овог циља с обзиром на то да се активности, од свих правосудних професија (јавни бележници, посредници, јавни извршитељи итд.), односе само на вештаке.

Радна група за израду измена и допуна Закона о судским вештацима је формирана, а усвајање измена и допуна очекује се у 2016. години. С друге стране, ВСС сматра да активност о увођењу обавезе суда да извештава министарство надлежно за послове правосуђа о сваком случају када је пресуда укинута због нестручног вештачења треба кориговати с обзиром на то да пресуда може бити укинута само из разлога прописаних законом, а не због нестручног вештачења.

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

Закључци:

У јавним тужилаштвима је, током 2015. године, повећаван број запослених, а специјализација носилаца јавнотужилачке функције је у току. С друге стране, део мере који се односи на израду анализе потреба и запошљавање новог кадра у складу са њом у судовима није испуњен.

САПО је уведен у одређени број јавних тужилаштва, али биће потребно још времена како би се, фазно, обезбедило да сва јавна тужилаштва располажу електронским системом за управљање предметима.

Тимови економских форензичара нису уведени у јавна тужилаштва, али су утврђене потребе и одређена су јавна тужилаштва у којима треба да ради оваква врста стручњака. Главна препрека је недостатак правног основа за увођење економских форензичара у јавна тужилаштва.

У свом извештају ДВТ наводи да су у септембру 2015. године изабрани Републички јавни тужилац, као и 9 заменика јавних тужилаца у вишим јавним тужилаштвима. У поменутом циклусу изабрано је и 53 јавних тужилаца. ДВТ оцењује да је запослен нови кадар у складу са анализом потреба, као и да структура запосленог кадра одговара препорукама анализе. Правосудна академија је обезбедила обуке, које представљају видове специјализације у кривичноправној области.

САПО је уведен у 13 јавних тужилаштва, а планира се његово проширење на још 75 јавних тужилаштва, кроз набавку опреме и куповину додатних лиценци за САПО софтвер и обуку запослених. Други сегмент унапређења техничких капацитета у тужилаштвима односи се на набављање аудио-визуелне опреме за потребе тужилачке истраге. Током 2015. године, овакав тип опреме је испоручен свим тужилаштвима на територији Србије.

У вези са увођењем економских форензичара, израђен је Нацрт закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције. Он предвиђа могућност образовања службе финансијске форензике у ТОК и посебним одељењима виших јавних тужилаштва за сузбијање корупције. Правосудна академија указује на то да у 2015. години није било обука за ову област, јер се тек очекује формирање форензичких тимова, али је, у међувремену, развила курикулум за петодневну обуку у овој области.

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

Закључци:

Усвојена је Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2019. године, која представља базу за реформу система органа надлежних за сузбијање организованог криминала, корупције и других тешких кривичних дела. С друге стране, изазов представљају недостатак акционог плана и финансијских средстава за њено спровођење.

Влада је, у мају 2015. године, усвојила Стратегију истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2019. године. Предвиђена реформа органа који су надлежни за сузбијање организованог криминала, корупције и других тешких кривичних дела, подразумева образовање посебних одељења у четири виша јавна тужилаштва. Увођењем финансијске форензике у ову стратегију омогућено је ангажовање лица са посебним знањима – финансијских форензичара, који би са јавним тужиоцима радили на откривању и гоњењу ових кривичних дела, која се врше путем сложених финансијских трансакција. С друге стране, указано је на то да, приликом спровођења ове стратегије, постоји могућност стварања конфузије код одговорних субјеката с обзиром на то да њен текст није у довољној мери језички и стилски уређен, као и да је у њему приметна терминолошка недоследност и неконзистентност.

3.5. ПОЛИЦИЈА



Од 25 оцењених активности, само 3 (12%) су реализоване у складу с индикатором, 17 (68%) није реализовано, док за 5 (20%) Агенција због недостатка података није у могућности да оцени реализацију. За све 3 реализоване активности Агенција због недостатка података не може да оцени да ли су испуњене у складу са захтевима из Акционог плана.

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

Закључци:

Донет је нови Закон о полицији, али њиме нису прецизније уређена питања од значаја за превенцију корупције (тест интегритета, анализа ризика корупције и провера промена имовинског стања полицијских службеника које ће вршити Сектор унутрашње контроле), већ је то препуштено подзаконским актима. Усвајањем Закона о полицији обезбеђени су услови да све мере из Акционог плана за које је у прошлогодишњем и овом извештају усвајање овог закона представљено као предуслов, буду и реализоване.

Закон о полицији донет је 26. јануара 2016. године.⁵⁶ Овај закон садржи извесне новине које могу бити од значаја за превенцију корупције, па је тако предвиђено увођење теста интегритета, анализе ризика од корупције и провере промена имовинског стања, које ће вршити Сектор унутрашње контроле.

Идеја о увођењу провере промене имовинског стања полицијских службеника, као нове антикорупцијске мере, дуго је разматрана. Један од разлога за то је чињеница да се полицијски руководиоци не сматрају функционерима, у смислу члана 2. Закона о Агенцији, па не подлежу обавезама које су предвиђене тим законом. С друге стране, често се истиче да тест интегритета представља једно од најефикаснијих средстава за спречавање корупције у полицији, које би, уколико се примени у циљу прикупљања доказа у дисциплинском или кривичном поступку, омогућило да се утврди који су полицијски службеници склони корупцији и неетичком поступању.

Међутим, иако увођење анализе ризика од корупције, контроле имовинских картона и теста интегритета може бити значајно, за њихову одговарајућу примену било је неопходно законским одредбама прецизније уредити ова питања. Конкретно, у погледу контроле имовинских картона и промене имовинског стања полицијских службеника, било је неопходно законским одредбама прецизно регулисати следећа питања: која су лица обавезна да подносе извештаје о имовини и приходима за себе и чланове уже породице; садржину ових извештаја; у којим ситуацијама и у ком року се врши ванредно пријављивање имовине и доношење годишњег плана провере извештаја и праћења

⁵⁶ „Службени гласник РС“, бр. 6/16.

имовинског стања. С друге стране, у погледу тестова интегритета, законским одредбама било је неопходно прецизно уредити питања сврхе, начела, права и обавеза, поступка, правних последица и надзора над њиховим спровођењем, укључујући ту и заштитне механизме који ће представљати гаранцију да ови тестови неће бити предмет злоупотреба. Како се подзаконским актима не могу уређивати питања која је нужно уредити законским одредбама, постоји опасност да ова значајна питања не буду у потпуности регулисана, чиме се оставља простор за различита тумачења и евентуалне злоупотребе у пракси.

Иако су поједине организационе јединице унутар МУП започеле израду подзаконских аката, главни изазов је у томе да је за спровођење новог Закона о полицији потребно усвојити више од 40 подзаконских прописа у року од годину дана. У време важења претходног Закона о полицији из 2005. године, на пример, уопште није усвојено 11 од укупно 23 потребна подзаконска акта.⁵⁷

Нацрт закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, који би требало да регулише вођење евиденције о кривичним делима и њиховим учиниоцима, као и да уреди размену података у оквиру МУП, али и са другим субјектима израђен је у 2015. години. Иако је, како се у Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи, најављено да ће закон бити усвојен у пакету са новим законским оквиром за рад полиције, он се до краја извештајног периода није нашао у скупштинској процедури.⁵⁸

Програм обуке за оспособљавање полицијских службеника за рад на спречавању и сузбијању кривичних дела с елементима корупције донет је 4. септембра 2015. године. Програм обуке обухвата основну, специјалистичку и континуирану обуку, а заснован је на мултидисциплинарном приступу, који укључује и специфичне, савремене истражне технике.

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

Након извршене анализе надлежности и рада Сектора унутрашње контроле полиције и одељења у Дирекцији полиције које се бави контролом законитости рада полицијских службеника, процењено је да није могуће просто обједињавање процеса рада и запослених из ових организационих јединица у сектор због недовољног искуства запослених у одељењима за контролу законитости рада у Дирекцији у области кривичних истрага и потребног профила за рад у сектору, који обухвата компетенције, претходно искуство и слично. Такође, новим Законом о полицији предвиђено је даље јачање Сектора унутрашње контроле полиције које не подразумева организационо обједињавање с другим организационим јединицама које се баве контролом законитости у раду полиције.

Израђене су радне верзије упутства о начину и облицима вршења унутрашње контроле и упутства за спровођење анализе ризика од корупције у МУП. Израђене су и смернице за израду анализе ризика и спроведена је пилот анализа у једној организационој јединици МУП.

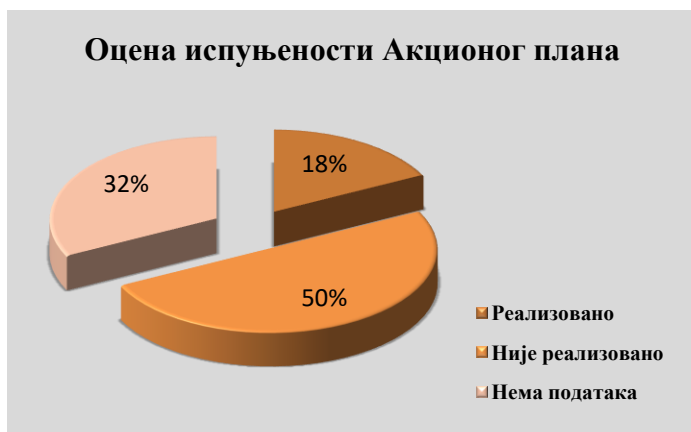
Тест интегритета предвиђен је новим Законом о полицији, а израђена је и радна верзија правилника о начину спровођења теста професионалног интегритета у МУП. Радна верзија правилника, као и упоредна решења – модели спровођења теста у Великој Британији, Румунији и Чешкој – представљени су на округлом столу који је 27. новембра 2015. године организован у оквиру пројекта *PACS*.

⁵⁷ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, стр. 35.

⁵⁸ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 25–26.

Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН указује на то да до сада није објављен ниједан квартални извештај о резултатима борбе против корупције које је МУП постигао.⁵⁹

3.6. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊА



Од 34 оцењене активности, 6 (18%) је реализовано у складу с индикатором, 17 (50%) није реализовано, док за 11 (32%) Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију. За свих 6 реализованих активности Агенција, због недостатка података, не може да оцени да ли су испуњене у складу са захтевима из Акционог плана.

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

Закључци:

Изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру од 20. новембра 2015. године предвиђено је да се подаци и акти издају у форми електронског документа. У току су измене софтвера за катастар непокретности које треба да омогуће издавање извода из катастра непокретности у форми електронског документа.

И у погледу јачања капацитета служби за катастар непокретности, као и интерне контроле у оквиру Сектора за стручни и управни надзор Републичког геодетског завода, присутан је, као и на другим местима, изазов који уводи забрана и ограничење запошљавања у јавном сектору.

У алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да се у овој области примењују различите форме кампање, тако да је заинтересована јавност у доброј мери упозната са начином функционисања електронског катастра и погодностима његовог коришћења. На интернет страници РГЗ постоји сервис *KnWeb* који представља интернет сервис и омогућује претраживање базе података катастра непокретности, која је централна база података катастра непокретности у Републици Србији.⁶⁰

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

Закључци:

Закон о планирању и изградњи није измењен у складу са захтевима из Акционог плана.

⁵⁹ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 37.

⁶⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 129.

Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи донет је 8. децембра 2014. године. Ове измене и допуне нису испуниле захтеве из Акционог плана који су наведени у три засебне мере:

- ✓ Увођењем система обједињене процедуре измењена је процедура издавања локацијских услова, грађевинске дозволе, потврде о пријави радова и употребне дозволе, али, према мишљењу Агенције, процедуре нису прилагођене врсти објекта како је то предвиђено Акционим планом;
- ✓ Измене и допуне садрже одредбе које се односе на рани јавни увид просторних и урбанистичких планова, али, према мишљењу Агенције, наведене одредбе садрже и одређене ризике корупције, па самим тим не пружају довољне гаранције да ће циљ из Стратегије бити остварен;
- ✓ Измене и допуне су ојачале улогу грађевинске инспекције, али мрежа инспекцијских служби није проширена. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) наводи да је анализа, односно шематско-табеларни приказ потреба инспекцијске службе, показала да не постоји потреба да се прошири број инспекцијских јединица, већ да се број инспектора у постојећим јединицама повећа.

Планом рада Владе, за јун 2016. године, предвиђено је утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, којим би се наставила реформа издавања грађевинских дозвола и уређивање система обједињене процедуре, започео систем издавања електронских грађевинских дозвола, појачала одговорност свих учесника у поступку издавања потребне документације за градњу и ојачала улога грађевинске инспекције.

У јулу 2015. године донет је Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду,⁶¹ а у новембру Закон о озакоњењу објеката.⁶²

⁶¹ „Службени гласник РС“ бр. 64/15. Приликом утврђивања текста, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре делимично је уважило сугестије и препоруке које је Агенција за борбу против корупције формулисала раније, у делу мишљења о процени ризика корупције у појединим одредбама текста нацрта овог закона. Међутим, донет закон садржи извесне недостатке и ризике корупције који се односе пре свега на: широко одређивање права на умањење тржишне вредности грађевинског земљишта, које би требало да представља изузетак од правила да накнада за конверзију представља тржишну вредност грађевинског земљишта; непрецизно регулисање одређивања процента умањења тржишне вредности за грађевинско земљиште које се налази у недовољно развијеним јединицама локалне самоуправе, као и недовољно уређене обавезе и одговорност органа јединице локалне самоуправе надлежних за имовинскоправне односе.

⁶² „Службени гласник РС“ бр. 96/15. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је приликом утврђивања текста закона делимично уважило сугестије и препоруке које је Агенција формулисала раније, у делу мишљења о процени ризика корупције у појединим одредбама текста нацрта овог закона. Међутим, из Закона о озакоњењу објеката нису отклоњени ризици корупције којима се омогућава остваривање партикуларних интереса, давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти и довођење у неравноправан положај грађана за које неће важити прописане привилегије. Наиме, иако је усвајањем амандмана прецизирано да до озакоњења незаконито изграђених викендица и кућа за одмор може доћи једино у другом степену заштите природног добра, уколико се не налазе у заштитним зонама према посебним законима, остаје питање шта оправдава повољнији правни режим за њихове власнике у односу на власнике свих других незаконито изграђених објеката у овим подручјима. Утисак је да се оваквим решењем чини уступак лицима која су пре доношења овог закона незаконито саградилa викендице или куће за одмор у овим подручјима, иако ови објекти не служе за задовољење егзистенцијалних потреба, а које би једине могле представљати разуман изузетак са становишта јавног интереса. Додатно, непрецизним изузецима код услова за озакоњење отвара се простор за легализацију појединих објеката изграђених на подручјима на којима иначе не би смело да се гради.

МГСИ, у сарадњи са Националном алијансом за локални економски развој (НАЛЕД) и уз подршку УСАИД организује рад позивног центра који треба да пружи релевантне информације свим заинтересованима, а у циљу бољег разумевања и правилне примене одредаба Закона о планирању и изградњи. У оквиру овог пројекта, отворена је и посебна интернет страница, на којој се могу пронаћи одговори на најчешће постављена питања у вези са одредбама Закона о планирању и изградњи, текстови овог закона, подзаконских аката и других докумената релевантних за област грађевинарства.⁶³

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

Закључци:

Одредбе о (раном) јавном увиду у Закону о планирању и изградњи нису дефинисане на начин који задовољава суштину сврхе (раног) јавног увида и укључивања грађана и других заинтересованих у процес израде ових планова.

Обавеза уношења одредбе о раном јавном увиду заснива се на праву грађана територијалне целине да буду благовремено обавештени о намерама у погледу израде, садржаја и основних концепција планског документа. Према оцени из Алтернативног извештаја ПС и ТТ, одредба о јавном увиду у Закону о планирању и изградњи није дефинисана на начин који задовољава суштину сврхе (раног) јавног увида и укључивања грађана и других заинтересованих у процес израде плана. Наиме, важеће одредбе задовољавају критеријум формалног обавештавања грађана, али не и суштински захтев учешћа грађана на начин да буду обавештени, да дају примедбе и сугестије, да добију образложене одговоре, а не само одговор да се неки предлог прихвата или не, као и да све то буде доступно јавности. Стога је у одредбама које уређују (рани) јавни увид, потребно предвидети обавезу наручиоца плана, обрађивача плана и комисија за планове:

- ✓ да омогући јавни увид у све добијене примедбе и сугестије;
- ✓ да образложено одговори на све добијене примедбе и сугестије, нарочито на оне које се тичу потенцијалне колизије понуђених решења са стеченим правима на терену, и да сви ти одговори и образложења буду доступни јавности;
- ✓ да у сеоским насељима на подручју плана организује обавештавање мештана путем месне заједнице о предстојећем јавном увиду, због тога што се у сеоским насељима интернет још увек не користи често и што житељи ових насеља у релативно великом броју немају навику да користе средства јавног информисања.

Алтернативни извештај ПС и ТТ такође указује на то да је у овој области појам јавности стриктно ограничен на службено сазван скуп, на коме заинтересовани учесници могу да изнесу своје примедбе и сугестије које се тичу плана, односно да писменим путем доставе коментаре о плану у периоду јавног увида. Овакво тумачење не подразумева активно учествовање различитих категорија актера, нити различите модалитете јавних скупова у вези са конкретним планским документом, као што су скупови професионалних и струковних удружења, универзитета или факултета, научних и других установа, организација и удружења грађана, нарочито на локалном нивоу. Јавни увид на

⁶³ Видети: <http://gradjevinskedozvole.rs/>.

начин како је дефинисан у Закону о планирању и изградњи, према оцени алтернативног извештаја, представља једносмерну комуникацију без јавног дијалога и сучељавања аргумената, што је потпуно супротно начину на који је овај појам дефинисан у кључним документима Европске уније и Савета Европе. Због тога повећање процента планова који су јавно разматрани не може бити валидна мера за индикатор успеха, зато што је број јавних расправа формални показатељ, који не говори о квалитативним обележјима јавне расправе. Неупоредиво су важнија сазнања и информације о садржају приспелих и усвојених примедби и сугестија примљених током јавне расправе, као и образложења одбијених примедби и предлога. Због тога Алтернативни извештај ПС и ТТ препоручује да се утврде обавезни и јавни критеријуми за прихватање, односно одбијање примедби и предлога, процедуре за јавну расправу, као и да се уведе обавеза по којој су у састав комисије за планове укључени и представници заинтересованих грађана, удружења грађана и чланови професионалних и струковних удружења са територије плана.⁶⁴

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената урбанистичког и просторног планирања,⁶⁵ усвојен у складу новим решењима Закона о планирању и изградњи, ступио је на снагу 28. јула 2015. године. Стандардизовани садржај планова објављен је уз Правилник.

У првом кварталу 2015. године организоване су радионице са јединицама локалних самоуправа и израђена упутства за поступање у обједињеној процедури која су им прослеђена. У првом кварталу 2016. године биће израђена упутства за спровођење поступка легализације, односно озакоњења.

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

Закључци:

Законом о планирању и изградњи уведена је обједињена процедура за електронско издавање грађевинских дозвола, а софтвер за праћење тока предмета преко електронског портала почиње са радом 1. јануара 2016. године.

Приликом израде Нацрта закона о планирању и изградњи, радна група је спровела и процену изводљивости увођења електронског портала за праћење тока предмета, па је овим законом уведена обједињена процедура за електронско издавање грађевинских дозвола. Подносилац захтева може да се улогује у обједињени систем и да прати ток свог предмета. Опрема је набављена, софтвер је у фази тестирања и почиње са радом 1. јануара 2016. године.

У марту 2015. године утврђен је Акциони план за имплементацију електронске грађевинске дозволе. МГСИ је израдило нацрт подзаконских аката, којима ће се дефинисати услови електронске размене података, односно електронска обједињена процедура, а започета је и израда подзаконских аката за дефинисање поступака електронског архивирања. Обучено је 70 тренера који треба да, почев од 15. децембра 2015. године, обуче око 4.000 запослених на територији Републике Србије за примену софтвера.

⁶⁴ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 139–140, 143–145; Маргинална позиција грађана у области планирања и уређења простора у супротности је са свим европским документима (видети најновији документ *European Charter on Participatory Democracy in Spatial Planning Processes*, *ECTP European Council of Spatial Planners* из октобра 2015. године).

⁶⁵ „Службени гласник РС“, бр. 64/15.

Од 1. марта 2015. године започето је издавање грађевинских дозвола на основу новог закона, који обавезује надлежне службе да то учине у року до 28 дана. На основу парцијалних извештаја може се рећи да је ова законска обавеза почела да се примењује. С обзиром на дугогодишњу праксу која је поступак издавања грађевинских дозвола чинила изузетно временски дугим поступком, који је у многоструком зависио од добре воље администрације, обавеза издавања грађевинске дозволе у року до 28 дана је значајан корак ка успостављању владавине права и смањивања простора за корупцију и трговину утицајима. Не постоји, међутим, систематски извештај ни систематски увид у поднете захтеве и издате грађевинске дозволе по општинама, односно ови подаци нису доступни, па не постоји поуздан основ за процену ефикасности примене ових чланова Закона.⁶⁶ Србија је на *Doing Business* листи Групе светске банке побољшала свој ранг за 9 места, и у 2016. години, прешла на 59. позицију, за разлику од 68. места у 2015. години. Један од два параметра који су ово омогућили је и смањење броја дана за добијање грађевинске дозволе. Наиме, за разлику од мерења за 2015. годину, када је за ову категорију, у просеку, било потребно издвојити 178 дана, у 2016. години је број дана смањен на 139.⁶⁷

3.7. ЗДРАВСТВО



Од 15 оцењених активности, ниједна активност није оцењена као реализована у складу с индикатором, 11 (73%) није реализовано, док за 4 (27%) Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију. Од 11 нереализованих активности, 6 није испуњено због тога што је изостала претходна условљавајућа активност.

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

Закључци:

При разматрању ове области најочљивија је законодавна активност која је превише динамична да би се могло говорити о стратешком приступу реформама система здравства. Закони у овој области нису имали утицаја на отклањање ризика корупције, већ разлоге за измене и допуне прописа пре треба тражити у њиховој застарелости у односу на стандарде Европске уније. С друге стране, парцијалне интервенције у тексту прописа носе подједнаку опасност, због неусклађености с нормама које су остале исте.

Током 2015. године, Закон о здравственој заштити мењан је у два наврата. Измене и допуне су усвојене у временском периоду краћем од месец дана, а у овом извештајном периоду је поново формирана радна група за израду нових измена и допуна чије се

⁶⁶ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 143–145.

⁶⁷ Група светске банке (World Bank Group), *Doing Business 2016, Ease of Doing Business in Serbia*, доступно на: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/serbia#close>

усајање планира у 2016. години. Измене и допуне из другог циклуса у 2015. години обухватиле су област допунског рада. Одредбе овог закона усаглашене су са Законом о раду,⁶⁸ када је у питању дужина трајања допунског рада. Ипак, специфичности проблема прековременог рада у здравственој делатности изискују засебно уређење ове области. Као напредак се оцењују решења о вођењу посебних евиденција о допунском раду, достављању примерка уговора о допунском раду здравственој инспекцији и успостављању обавезе за здравствене раднике да о допунском раду обавесте руководиоце установа у којима су запослени. С друге стране, ради потпуности контроле, Алтернативни извештај ПС и ТТ предлаже увођење регистра здравствених радника који обављају допунски рад код здравствене инспекције и објављивање тог регистра како би био доступан осигураницима. Ипак, и даље се пропушта да се допунски рад посматра у корелацији са постојањем листа чекања у здравственим установама, док је потребно прецизно дефинисати услове под којима здравствени радници запослени у државним установама могу обављати допунски рад у приватној пракси. Контрола уговора о допунском раду ослабљена је и на тај начин што се не зна тачан број приватних здравствених установа, па би требало да постоји регистар приватне праксе, као и да се регулише њен рад.⁶⁹

За израду нацрта новог закона о здравственом осигурању формирана је радна група која треба да предложи низ нових системских решења која ће се, између осталог, односити на утврђивање листе стандардних и нестандартних услуга, а што ће неминовно имати реперкусије на остваривање и заштиту права и „уговарања са даваоцима здравствених услуга“. Измене Закона о здравственом осигурању из децембра 2015. године нису се односиле на питања из Акционог плана и нису третирале ризике корупције на које је указала анализа из 2014. године, а коју је израдила радна група формирана под окриљем Министарства здравља.⁷⁰

С друге стране, у реалном животу опстају ризици корупције који су, у међувремену, прерасли у својеврсан „бренд“ система здравства, претежно захваљујући одсуству јасних правила којима би се успоставиле прецизне процедуре и транспарентност рада и његових ефеката. Агенција је и у другом циклусу израде модела планова интегритета за установе секундарне и терцијарне здравствене заштите као ризичне идентификовала пружање ванстандардних услуга⁷¹ и допунски рад лекара и другог медицинског особља.⁷²

⁶⁸ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14

⁶⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 149–150.

⁷⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 149–150.

⁷¹ Када је реч о пружању ванстандардних услуга, ризик се јавља због околности да њихово пружање није покривено обавезним здравственим осигурањем, већ се посебно се наплаћује, и због околности да установе секундарне и терцијарне здравствене заштите располажу одређеном количином ресурса чија намена и утрошак нису унапред опредељени према типу здравствених услуга које се обезбеђују. У том смислу, постоји могућност да установе здравствене заштите преусмеравају ресурсе према пружању ванстандардних услуга у односу на услуге које су покривене обавезним здравственим осигурањем. Осим тога, пружањем ванстандардних услуга остварују се додатни приходи здравствених установа и здравственог особља, што чини присутним ризик да се ванстандардне услуге фаворизују у односу на стандардне.

⁷² У вези са допунским радом, осим недостатака на које је указано у наставку овог извештаја, Агенција је као ризичну идентификовала околност да не постоје јасна правила о томе у ком моменту лекар и други медицински радник ради у свом радном времену (за које прима редовну плату и пружа услуге пацијентима - здравственим осигураницима), а у ком у допунском раду (у ком остварује посебну накнаду, односно у ком пацијенти плаћају здравствене услуге, без обзира да ли је реч о јавној или приватној установи). Другим речима, постоји правило да медицински радници, у допунском раду, могу радити до једне трећине пуног радног времена, али није извесно када су у режиму те трећине у односу на редовно радно време и да ли допунски рад остварују у јавној или приватној здравственој установи (ситуације у којима, на пример, лекар

Нацрти закона о лековима и закона о медицинским средствима израђени су у 2015. години, али ће се због бројних примедби ЕК рад на њима наставити и у 2016. години. За израду измена Закона о коморама здравствених радника формирана је посебна радна група.

Алтернативни извештај ПС и ТТ скреће пажњу на још један феномен: паралелно са изостанком резултата у смислу системског одговора на коруптивне праксе, оснивају се тела са нејасним статусом и овлашћењима под паролом борбе против корупције. У септембру 2015. године, формирано је Радно тело за борбу против корупције у систему здравства. Решењем којим је основано,⁷³ поменутом телу су дата овлашћења која закони из области здравства не резервишу за такве организационе облике. Овај алтернативни извештај, као дискутабилне, наводи следеће околности у вези са надлежностима овог радног тела: 1) поступање у случајевима у којима постоје основи сумње да је реч о кривичном делу давања или примања мита; 2) улога медијатора између пацијената и здравствених установа у случајевима корупције; 3) овлашћење да проверава медицинску документацију пацијената и да доноси одлуке о исправности; и коначно 4) природа правних аката које доноси – да ли су у питању решења или одлуке, као и да ли пацијенти имају право на жалбу против њих.⁷⁴

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

Закључци:

У 2015. години није било измена и допуна релевантних закона како би се регулисала област поклона, донација и хуманитарне помоћи.

Министарство здравља није израдило посебне приручнике за поступање здравствених инспектора.

Поједине здравствене установе имају интерне акте којим регулишу примање поклона и донација, међутим неопходно је да се ове области системски обухвате јединственим механизмом. Закон о донацијама и хуманитарној помоћи није мењан од 2002. године.⁷⁵ Министарство финансија наводи да није надлежно за израду нацрта овог закона.

Министарство здравља није израдило посебне приручнике за поступање здравствених инспектора с обзиром на то да је Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) израдило и доставило инспекцијским службама Водич за примену Закона о инспекцијском надзору са свим потребним упутствима. Није у потпуности јасно на који начин Водич МДУЛС може да пружи одговоре на све могуће специфичности поступка инспекцијске контроле у оквирима здравствених установа и служби. Закон о инспекцијском надзору требало би да представља општи регулаторни оквир за рад инспекције, али је, у сваком случају, неопходно да Министарство здравља изради посебне приручнике који би били применљиви у области здравства.⁷⁶

за време свог радног времена у јавној здравственој установи упућује пацијента да потражи здравствену услугу у приватној установи, у којој исти лекар остварује допунски рад).

⁷³ Решење о образовању Радног тела за борбу против корупције у систему здравства број 119–01–542/2015-17 од 14. септембра 2015. године.

⁷⁴ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 149–152.

⁷⁵ *Ibid.*, стр. 155.

⁷⁶ *Ibid.*, стр. 157.

Препорука:

Обезбедити услове за измене и допуне свих закона у области здравства на које је указао Акциони план, као и анализа ризика корупције израђена у 2014. години под окриљем Министарства здравља.

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

Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства⁷⁷ донет је 8. новембра 2014. године, а његова примена је почела 1. јануара 2016. године.

3.8. ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ

Од 34 оцењене активности, 5 (15%) је реализовано у складу са индикатором, 27 (79%) није реализовано, док за 2 (6%) Агенција због недостатка података није у могућности да оцени реализацију. Од 5 реализованих активности, само је 1 испуњена на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

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

Закључци:

И у области просвете је приметна законодавна хиперпродукција. Ипак, измене правног оквира којима ће се у потпуности испунити захтеви из овог циља очекују се у наредном периоду.

Алтернативни извештај ПС и ТТ изражава дилему у вези са квалитетом и адекватношћу мера и активности које Акциони план предвиђа у области образовања. Према мишљењу аутора, основни недостатак односи се на изразито формалан и стерилан приступ образовном систему. Мере које Акциони план резервише за ову област нису усклађене са начелима и циљевима Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године. Оваква ситуација довела је до тога да је приоритет Министарства просвете, науке и технолошког развоја (МПН) испуњење циљева из Стратегије развоја образовања, кроз развој и примену инструмената нових образовних политика. У извештају се наводи и да је МПН самостално утврдило да се жаришта корупције налазе у областима издавања уџбеника за основно и средње образовање, заснивања радних односа у основном и средњем образовању, управљања установама високог образовања и у процесу одбране докторских дисертација. Према сазнањима аутора овог алтернативног извештаја, приликом израде Акционог плана МПН је истицало примедбе и сугестије, које нису

⁷⁷ „Службени гласник РС“, бр. 123/14.

прихваћене. МПН, због свега наведеног, не осећа власништво над релевантним активностима и своје политике и мере не заснива на Акционом плану.⁷⁸

У 2016. години очекује се и усвајање нових измена Закона о основама система образовања и васпитања. У Алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да су у нацрту овог закона предвиђена решења којима ће додатно бити унапређена транспарентност поступка избора директора. Антиципирана су и решења која имају за циљ попуњавање правних празнина, побољшање поступка избора директора, као и смањење њихових дискреционих прерогатива у вези са запошљавањем. Антикорупцијска мера, која је тренутно уведена у правни поредак кроз одлуку МПН да му се пре почетка школске године достављају захтеви за ангажовање додатног наставног особља, чиме се смањује поље дискреционог одлучивања директора, такође је предвиђена Нацртом. Истовремено, умањују се могућности за запошљавање лица које су у супротности са овим законом: наиме, његовим одредбама је предвиђена обавеза преузимања запослених за чијим је радом престала потреба или ангажовања наставника са непуним нормом часова. Листа слободних радних места или потреба за делимичним ангажовањем наставника се објављује на интернет страници МПН. На тај начин, наставно особље за чијим је радом престала потреба или немају пуну норму часова може, у разумном року, доћи до информација о слободним местима у свакој појединачној школи.⁷⁹

У области високог образовања, Народна скупштина је на иницијативу МПН усвојила аутентично тумачење члана 54. Закона о високом образовању.⁸⁰ Тумачење је усвојено као одговор на различите праксе у вези са бројем мандата ректора, декана, председника или директора високих школа струковних студија. Наиме, одредба поменутог члана Закона, која прописује ограничен број мандата и гарантује смењивост органа пословођења високошколских установа, у реалном животу постала је предмет креативног тумачења и изигравања. Висок ниво детаљности аутентичног тумачења упућује на то да је приликом његовог формулисања Народна скупштина имала у виду разноврсност облика помоћу којих је Закон заобилажен и игнорисан.⁸¹

Према мишљењу МПН, највећи део препорука које се односе на област високог образовања, формулисаних у анализи закона коју су ово министарство и Агенција спровели у фебруару 2014. године,⁸² унет је у текст Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, који је донет у септембру 2014. године. У току је израда новог закона у области високог образовања, који би требало да обухвати и преостале препоруке.

Циљ 3.8.2. Усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију

Закључци:

Закон о инспекцијском надзору у области просвете није донет.

⁷⁸ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 159–161.

⁷⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 163.

⁸⁰ Народна скупштина Републике Србије, Аутентично тумачење одредбе чл. 54. ст. 1. Закона о високом образовању: „Орган пословођења одговарајуће високошколске установе – ректор, декан, председник, односно директор бира се на три године са могућношћу само једног поновног избора у истој установи, при чему на укупан број мандата који може да има у тој установи не утичу промене у имену и презимену тог лица, називу високошколске установе, као и измене и допуне закона уколико оне не уређују на другачији начин питање укупног броја мандата пословодног органа у истој установи. За укупан број мандата, који у истој установи може да има орган пословођења, није од значаја да ли је тај други мандат узастопан или је између два мандата дошло до паузе“, „Службени гласник РС“, бр. 45/2015.

⁸¹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 163.

⁸² Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 157.

Планом рада МПН за 2016. годину усвајање Закона о инспекцијском надзору у области просвете, који ће бити усклађен са општим Законом о инспекцијском надзору, предвиђено је за четврти квартал 2016. године. Дефинисање новог правног оквира у области просветне инспекције предвиђа и АП 23,⁸³ са истим роком за реализацију.⁸⁴

И у овој области је присутан изазов запошљавања у државним органима и јавним службама услед ограничења које уводе одредбе Закона о буџетском систему.⁸⁵

Преиспитивање свих важећих уговора и захтева за закључивање уговора о давању у закуп дела простора школских установа нашла је своје ново место у АП 23.⁸⁶ Алтернативни извештај ПС и ТТ наводи да пракса показује да значајан број школа „премошћава“ закључивање уговора о закупу, на тај начин што најчешће потписују уговоре о пословно-техничкој сарадњи. Дејство ових уговора је такво да школе изнајмљују школски простор (фискултурне сале и простор за комерцијалне садржаје), а купац им, за узврат, донира опрему и наставна учила. Такође се указује и на могућност да поједине образовне установе изнајмљују простор без потписаног уговора и одговарајуће евиденције.⁸⁷

Према оцени Алтернативног извештаја ПС и ТТ, МПН је унапредило механизме за обавештавање грађана о представкама, захтевима и жалбама. Наиме, омогућена је комуникација путем електронске поште и телефона са представницима МПН, а унапређени су и садржај и ажурност интернет странице МПН. Према сазнањима аутора Алтернативног извештаја, представници МПН не деле став о сврсисходности израде извештаја о најчешће подношеним представкама и жалбама.⁸⁸ МПН наводи недостатак финансијских средстава као разлог због којег није израдило извештај о најчешће подношеним представкама и жалбама с анализом њихових узрока и препорукама за отклањање.

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

Закључци:

Израда нацрта посебних закона о основном и средњем образовању није започета с обзиром на то да је у току рад на изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, који представља кровни закон и од чијих решења зависи и садржина посебних закона.

Према оцени Алтернативног извештаја ПС и ТТ, неопходно је спровести одвојене анализе процеса уписа, према различитим нивоима образовања. Систем уписа у средње школе је заснован на централном систему уписа и, алтернативни извештај га оцењује као веома транспарентан. Проблематична пракса по којој је МПН дозвољавало школама, за које постоји велико интересовање, да повећају број ученика по одељењу, или да повећају број одељења у односу на услове из конкурса укинута је од школске 2014. године. Овакво решење је концентрисало значајну дискрециону моћ у рукама директора средњих школа, који су увећавали величину одељења изнад законског максимума, а на уштрб квалитета

⁸³ *Активност 2.2.10.18.*

⁸⁴ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 164.

⁸⁵ „Службени гласник РС“, бр. 108/2013.

⁸⁶ *Активност 2.2.10.19.*

⁸⁷ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 166.

⁸⁸ *Ibid.*, стр. 167.

наставног процеса. Увођење опште матуре, које се планира, може довести до унапређења процеса уписа на високо образовање, тако што ће се обезбедити једнакост ученика у правима, односно онемогућити дефинисање различитих критеријума и појединачних правила за упис.⁸⁹

Повезивање свих делова информационог система и обједињавање прикупљања података у систему образовања није окончано, будући да је у питању комплексан процес који, осим унапређења софтверских решења, захтева и промену процедура и токова прикупљања података. Истовремено, аналитички капацитети МПН и установа задужених за обраду података нису увећавани због актуелне забране запошљавања у јавном сектору и недостатка материјалних ресурса. Од фебруара 2016. године, уз подршку УНИЦЕФ, отпочиње пројекат усмерен на унапређивање аналитичких капацитета Министарства и успостављање информационог система за предшколско образовање и васпитање у Републици Србији.

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

Закључци:

Механизам стандарда за акредитацију и проверу квалитета још увек није прошао кроз процес свеобухватне, квалитативне ревизије.

Како оцењује Алтернативни извештај ПС и ТТ, стандарди за акредитацију представљају „потпуни тријумф форме над суштином обезбеђивања квалитета високог образовања“.

У Алтернативном извештају ПС и ТТ износи се оцена да „европски стручњаци за акредитацију и контролу квалитета, на стручним скуповима, Србију сврставају у групу европских земаља са рудиментарним системом провере квалитета високог образовања“.⁹⁰ Оваквом стању доприносе не само погрешан приступ и застарели стандарди, већ и проблем функционисања Комисије за акредитацију и проверу квалитета (КАПК) који је предодређен њеним статусом радног тела Националног савета за високо образовање. Самим тим, КАПК нема пуну независност у раду. Према оцени из овог алтернативног извештаја, стандарди за акредитацију представљају „потпуни тријумф форме над суштином обезбеђивања квалитета високог образовања.“ Услови за акредитацију контролишу се само непосредно пред доношење одлуке о акредитацији, а следећа контрола испуњености стандарда наступа тек пет година након доношења претходне одлуке о акредитацији. Процењује се и да концепт о професионализацији процеса акредитације путем формирања независне агенције добија све већи број присталица у академској заједници.

Када је у питању обавеза да се у процес акредитације укључе независни експерти, изменама и допунама Закона о високом образовању из 2014. године прописано је да у процесу акредитације докторских студија најмање један рецензент мора бити наставник, научник или уметник запослен на високошколској, односно научној установи из иностранства, који испуњава услове да буде ментор на том студијском програму.

Национални савет за високо образовање, на предлог КАПК, је од 2006. године донео већи број прописа о стандардима и поступцима за различите врсте евалуација које

⁸⁹ *Ibid.*, стр. 167–168.

⁹⁰ *Ibid.*, стр. 169.

спроводи КАПК, како се би унапредили поступци евалуација. Независни експерти (рецензенти) укључени су у све облике евалуација које спроводи КАПК. Њихов идентитет се чува као тајна, у складу са Законом о високом образовању, тако да посете институцијама обављају чланови КАПК, а према последњим изменама стандарда и послодавци и студенти.

Алтернативни извештај ПС и ТТ оцењује да пракса објављивања извештаја релевантних за доношење одлуке о акредитацији није заживела. У значајној мери то и није могуће због саме суштине постојећег процеса акредитације, задатака који рецензенти имају и садржине критеријума за акредитацију.⁹¹

Доступни извештаји о спољашњој процени квалитета високошколских установа саме КАПК, садрже одреднице у којима је наведено да су у поступцима провере квалитета достављани извештаји рецензената. Међутим, извештаји о налазима рецензената, као такви, нису доступни за јавност. Такође, последњи извештај о раду КАПК, који је објављен на њиховој интернет страници, односи се на 2013. годину.

Препорука:

Обезбедити услове за доношење свих прописа који су Акционим планом дефинисани као релевантни за отклањање ризика корупције у области просвете.

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

Закључци:

***Нетранспарентност финансирања, нерешена власничка структура спортских клубова, чланство функционера у управним и надзорним одборима спортских клубова и савеза, као и изостанак аутономије спорта као ризици идентификовани Стратегијом у овој области још увек нису отклоњени, нити умањени.
Донет је нови Закон о спорту.***

Стратегија развоја спорта која је усвојена почетком 2015. године поново указује на нетранспарентност финансирања. Када је ова појава у питању, један ниво проблема тиче се околности да је изразито лимитиране ресурсе потребно расподелити у систему у коме постоји више од 12 хиљада клубова у различитим спортовима. Други ниво проблема везан је за околност да се средства намењена спорту расподељују кроз два кровна удружења (Олимпијски комитет Србије и Спортски савез Србије), која их у значајној мери усмеравају на сопствено функционисање, уместо на стварање услова да се испуне неки од циљева развоја спорта. Други сегмент коруптивних ризика односи се на чланство функционера или чланова владајућих политичких партија у спортским клубовима. Ризици корупције се састоје у томе да ове особе клубовима обезбеђују новац, по правилу, из прихода јавних предузећа у којима имају утицај. Штавише, примећена је и пракса у којој се политичари који су у управама понашају као власници клубова и располажу њиховом имовином. Тако, како наводи Алтернативни извештај ПС и ТТ, јавни и страначки функционери не учествују само у обезбеђивању финансијске подршке из средстава привредних субјеката, већ почињу да се баве и препродајом играча и намештањем утакмица које је повезано са спортским клађењем. ПС и ТТ наводе и налазе

⁹¹ *Ibid.*, стр. 169–170.

истраживања које је у периоду 2012–2014. године спровела Балканска истраживачка мрежа, а у коме се детаљно описују видови понашања актера у области спорта који представљају значајне ризике корупције.⁹²

Закон о спорту⁹³ донет је у фебруару 2016. године. Нови Закон о спорту бави се утврђивањем статуса спортских савеза и удружења, власништва над имовином и финансирањем из јавних средстава на националном и локалном нивоу, али поједина значајна питања, као што су приватизација имовине и капитала у друштвеној, односно јавној својини у организацијама у области спорта, ће бити уређена накнадно, другим законима.

У погледу категоризације и ранг листе спортских организација, новим Законом о спорту предвиђено је да се Националном категоризацијом националних гранских спортских савеза утврђују критеријуми за рангирање и одређује ранг надлежних националних гранских спортских савеза на основу ранга спортске гране, остварених спортских резултата које су постигли спортисти, спортске организације и националне спортске репрезентације на међународним спортским такмичењима, броја регистрованих спортских организација, спортиста и спортских стручњака, националне традиције и броја и врсте такмичења која се организују. Подзаконски акт који ће посебно регулисати ову материју биће донет у року од две године од ступања на снагу овог закона. Правилник о ближе уређењу садржаја, рокова и начина подношења извештаја о реализацији програма којима се задовољавају потребе и интереси грађана у области спорта у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе биће донет у року од 90 дана од ступања на снагу овог закона.

Правилник о категоризацији спортова на нивоу АПВ, за период 2015–2016. године усвојен је 29. децембра 2014. године. Истог датума је израђена и ранг листа категоризација спортских грана на нивоу АПВ за исти период.

Када је у питању ниво локалне самоуправе, у извештајном периоду су доношени правилници о категоризацији спортских организација. Према правилима Закона о спорту, који је важио до доношења новог, јединице локалне самоуправе су имале право да ближе уређују услове, критеријуме, начин и поступак доделе средстава из свог буџета спортским организацијама и нису биле обавезне да Министарству омладине и спорта достављају своје опште акте.⁹⁴

Алтернативни извештај ПС и ТТ указује на то да мера која се односи на доношење аката којим се правила о категоризацији спортских организација на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе усклађују са националном категоризацијом, садржи структурални недостатак, због чега је од самог почетка била осуђена на неуспех. Наиме, Закон о спорту, који је важио закључно са истеком 2015. године, није познавао појам категоризације спортских организација, већ категоризацију спортова, спортиста, спортских стручњака и спортских објеката, док су за реализацију ове мере били предвиђени и погрешни одговорни субјекти.

Правилник о номенклатури спортских занимања и звања,⁹⁵ донет почетком 2013. године не садржи одредбе о забрани сукоба интереса при обављању делатности спортског менаџера.⁹⁶

⁹² *Ibid.*, стр. 171–176.

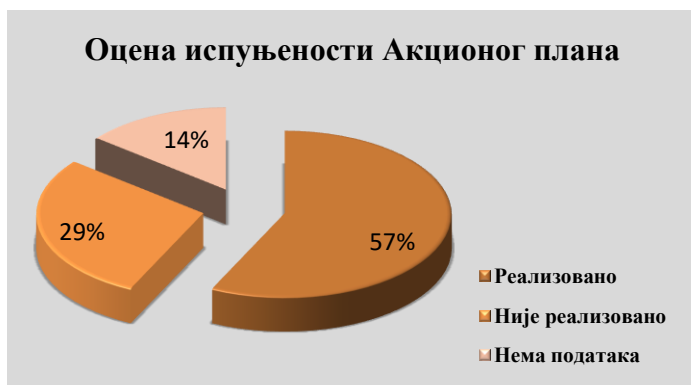
⁹³ „Службени гласник РС“, бр. 10/16.

⁹⁴ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 181.

⁹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 7/13.

⁹⁶ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 184.

3.9. МЕДИЈИ



Од 7 оцењених активности, 4 (57%) су реализоване у складу с индикатором, 2 (29%) нису реализоване, док за 1 (14%) Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију. Од 4 реализоване активности, само је 1 испуњена и на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

Циљ 3.9.1. Транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика

Закључци:

Скоро годину дана након успостављања Регистра медија, још увек се не може рећи да је његова основна сврха, која се састоји у креирању јасне слике о могућим утицајима на уређивачку политику медија, и остварена.

Некада директно субвенционисање медија од стране органа јавне власти преузело је форму злоупотребе пројектног суфинансирања и јавних набавки које оставља широко поље за утицај на уређивачку политику медија.

У време када су доношени Стратегија и Акциони план, проблем који је већ дуги низ година уназад апострофиран као један од најважнијих у овој области био је недостатак транспарентности о власништву и финансирању медија, у складу с којима је формулисан и стратешки циљ. Доступност информација о власницима, као и о томе како медији добијају средства за свој рад из јавних извора, требало би да помогне медијским конзументима у доношењу суда о томе да ли је одређени медиј кредибилан извор информација или не. Поред новог правног оквира, мера која је требало да допринесе остварењу овог циља је увођење Регистра медија, који је заменио некадашњи Регистар јавних гласила и у односу на њега, нормативно, садржи бројне нове податке о медијима. Ипак, имајући у виду праксу, и скоро годину дана након успостављања Регистра медија, још увек се не може рећи да је његова основна сврха, која се састоји у креирању јасне слике о могућим утицајима на уређивачку политику медија, заправо и остварена.⁹⁷

Регистар медија је, у складу са Законом о јавном информисању и медијима (ЗЛИМ)⁹⁸ из 2014. године, почео с радом 13. фебруара 2015. године. У Регистар се уносе подаци о издавачу медија и документ који садржи податке о правним и физичким лицима која непосредно или посредно имају више од 5% удела у оснивачком капиталу издавача, податке о њиховим повезаним лицима у смислу закона којим се уређује правни положај привредних друштава и податке о другим издавачима у којима та лица имају више од 5% удела у оснивачком капиталу. Регистар медија је доступан на интернет страници Агенције за привредне регистре (АПР).⁹⁹

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 83/14.

⁹⁹ Видети: <http://www.apr.gov.rs/Регистри/Медији.aspx>.

У односу на претходно стање у области регистравања јавних гласила, Регистар медија садржи бројне нове податке о медијима. Упис у овај регистар није обавезан, али медиј који није уписан не може да учествује на конкурсима за пројектно суфинансирање, нити за појединачна давања, док се органи јавне власти не могу оглашавати у њима. Ипак, ЗЈИМ је пропустио да детаљније уреди обавезе АПР у вези с ажурирањем и начином приказивања података у овом регистру, као и да уреди надзор над испуњавањем обавеза свих учесника у поступку уписа, регистратора, медија и органа јавне власти, што је пропраћено и неадекватним санкцијама. Одговарајући подзаконски акт прописује искључиво документацију која се доставља приликом регистрације података, а уопште се не бави нити информацијама које ће бити јавно доступне, нити питањем ажурирања података.

Према оцени Алтернативног извештаја ПС и ТТ, могуће је да формирање, ажурирање и доступност података у Регистру у потпуности зависи од добре воље АПР, која представља заправо „технички“ орган за вођење различитих регистара. Другим речима, надлежно министарство има знање о томе како би Регистар требало да изгледа и да се води, али нема капацитет да контролише спровођење ЗЈИМ, док АПР има капацитет, али не поседује неопходну експертизу, нити је таква обавеза за њега прописана законом. Такође, изгледа да се у пракси рок од 15 дана за пријављивање сваке промене у овом регистру не поштује увек. Законом нису прописане санкције за случај пропуштања да се подаци у њему редовно ажурирају, а не постоје ни друге санкције за самог регистратора. Пракса је показала следеће главне недостатке у примени ЗЈИМ у делу који се односи на Регистар медија:

- ✓ Регистар не омогућава просечном медијском конзументу да на лак начин оствари увид у податке о власничкој структури и средствима која органи јавне власти обезбеђују медијима;
- ✓ Немогуће је утврдити да ли је Регистар ажуриран или не, колико су информације о одређеном медију поуздане и актуелне, а не постоји ни законска обавеза за регистратора да обезбеди ажурност;
- ✓ Регистар је преузео податке из Регистра јавних гласила, иако није познато да ли сви медији из претходног регистра и даље постоје;
- ✓ Приказ података у Регистру није уређен, што регистратору даје несразмерну слободу у погледу тога који ће подаци о медијима бити доступни.

Даље, ситуација у којој је регистратору дата слобода да организује начин приказа података у Регистру, није искључиво техничка ствар. Она у пракси изгледа тако да се у Регистру за одређени медиј наводи износ државне помоћи, датум када је она исплаћена и назнака да се ради о њој, али без назнаке о томе који је орган јавне власти доделио средства, нити по ком основу (пројектно суфинансирање, јавне набавке, оглашавање или други основ). ЗЈИМ прописује да се региструје податак о износу новчаних средстава добијених од органа јавне власти, али не и назив органа јавне власти, нити основ додељивања.

Због свега наведеног може се закључити да Регистар медија представља извештан помак у смислу регулативе, али да јавност фактички и даље остаје ускраћена за бројне битне податке, као што су поменути подаци о државној помоћи.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 191–194.

Медијском стратегијом је предвиђено повлачење државе из власништва у медијима. Стратегија, у сагласју с Медијском стратегијом, као потенцијално ризичну област идентификује директно финансирање медија од стране органа јавне власти, док остале начине трансфера средстава између ових субјеката, као што су пројектно суфинансирање, оглашавање и јавне набавке не перципира као контроверзне. ЗЈИМ је забранио директно субвенционисање медија из буџета на свим нивоима власти, а уместо тога је успостављен систем пројектног суфинансирања медијских садржаја који остварују јавни интерес у области јавног информисања. Суштина пројектног суфинансирања је да се не финансира целокупан рад медија, као што је то сада био случај с медијима у јавној својини, већ искључиво медијски садржај и то у оној мери у којој се кроз њега остварује јавни интерес. Орган јавне власти који је расписао конкурс доноси одлуку о додели средстава на основу образложеног предлога стручне комисије у чијем су саставу већински представљена новинарска и медијска удружења. Ипак, већ у првој години примене овог механизма уочени су, између осталих, и следећи проблеми:

- ✓ Упркос обавези расписивања конкурса за суфинансирање пројеката у области јавног информисања, одређен број локалних самоуправа их уопште није расписао;
- ✓ Велики број конкурса на нивоу локалних самоуправа и градских општина, према оцени Коалиције новинарских и медијских удружења, није био у складу са законом;
- ✓ Забележени су случајеви непрописно састављених конкурсних комисија, односно учешће у њиховом раду лица која нису компетентна да оцене да ли и у којој мери неки пројекат остварује јавни интерес у области јавног информисања;
- ✓ Нетранспарентно одлучивање у процесу додељивања средстава;
- ✓ Додељивање високих износа одређеним јавним предузећима која су у међувремену приватизована.¹⁰¹

Оцена Алтернативног извештаја ПС и ТТ је да у првој години примене пројектног суфинансирања јединице локалне самоуправе нису на најбољи начин разумеле сврху овог механизма, због чега се често дешавало да се одредбе ЗЈИМ отворено крше. Изгледа да главни проблем лежи у непостојању стварне воље да се прекине с финансирањем „подобних“ медија, па се често дешава да се конкурси „подешавају“ тако да одговарају конкретном медију. За све то време занемарује се да је суштина пројектног суфинансирања у томе да власт финансира квалитетан програмски садржај који остварује јавни интерес у области јавног информисања, а не да се неком медију помогне да „преброди кризу“ или да се финансира целокупан његов рад.¹⁰²

У пракси се такође дешава да се прописи у области јавних набавки користе како би се посредно финансирани „подобни“ медији, па локални органи јавне власти одреде скромна или чак никаква средства за пројектно финансирање, а одвоје знатна средства за јавне набавке „медијских услуга“, које се углавном односе на медијско покривање рада органа јавне власти. Тако настаје ситуација у којој се Закон о јавним набавкама формално поштује, али се одредбе ЗЈИМ у потпуности изигравају или игноришу. Тиме се раније

¹⁰¹ О најочигледнијим примерима кршења закона и наставку праксе финансирања „подобних“ медија видети детаљније у Алтернативни извештај ПС и ТТ, стр. 198–205.

¹⁰² Алтернативни извештај ПС и ТТ, стр. 204–205.

успостављена и распрострањена пракса, наставља и након усвајања медијских закона у августу 2014. године.¹⁰³

На јавној расправи о нацрту новог Закона о оглашавању у јануару 2015. године, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) и ТС указали су на погрешан приступ концепту нацрта који је, упркос називу, везан искључиво за оглашавање трговаца, а у потпуности занемарује оглашавања органа јавне власти. Околност да је Предлог закона о оглашавању, који је упућен у скупштинску процедуру у новембру 2015. године, садржао решење које је проблематизовано на јавној расправи,¹⁰⁴ указује на лежеран став државе према питању које су релевантни друштвени чиниоци означили као неуралгично. Ипак, Закон о оглашавању који је донет 26. јануара 2016. године¹⁰⁵ измењен је амандманима у односу на текст предлога. Ефекат ових промена је то да ће за државно и политичко оглашавање ипак важити исти принципи, попут забране злоупотребе малолетника, говора мржње и слично, а прописано је и да медијске услуге или програмске садржаје не могу спонзорисати државни органи и организације, као и политичке организације, док је за непоштовање ове одредбе прописана прекршајна одговорност за правно лице. Практика ће показати да ли ће овакве измене заиста решити уочене проблеме, нарочито због тога што их је потребно детаљније уредити.

Медијски закони су у 2015. години мењани само у техничком смислу, па је Закон о јавним медијским сервисима (ЗЈМС) предвидео да ће се РТС и РТВ током 2016. године делимично финансирати из републичког буџета за обављање основне делатности, док је ЗЈИМ померио рок до кога се мора продати капитал издавача медија и, у складу с тим, одредио касније датуме за почетак забране финансирања медија из јавних прихода.

Нови Закон о јавним предузећима не садржи одредбе којима се забрањује финансирање оснивача медија кроз уговарање спонзорства и/или донација јавним новцем. Уместо тога, предвиђено је једино да програм пословања јавног предузећа садржи критеријуме за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију, а да, при том, законским одредбама нису прописани ни елементи тих критеријума. Имајући у виду примере злоупотреба приликом коришћења средстава, Агенција је у мишљењу о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о јавним предузећима препоручила да се законским одредбама забрани финансирање оснивача медија кроз уговарање спонзорства и/или донације средствима из буџета. С друге стране, овај закон садржи одредбу којом се забрањује оглашавање јавног предузећа које нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса, без сагласности оснивача. Међутим, ово питање је неопходно прецизније и детаљније уредити законским одредбама.

Према оцени Алтернативног извештаја ПС и ТТ, овај закон није адекватан правни инструмент за успостављање транспарентног финансирања медија средствима органа јавне власти који обухватају како јавна предузећа, тако и низ других организационих облика који се финансирају из јавних прихода. Најподобније би било ова питања регулисати ЗЈИМ, који иначе делимично уређује ово питање, али недовољно да би овај циљ био испуњен, или неким посебним законом који би обухватио све видове новчаних давања која иду од јавних ентитета ка медијима.¹⁰⁶

¹⁰³ *Ibid.*, стр. 205–206.

¹⁰⁴ *Ibid.*, стр. 188.

¹⁰⁵ „Службени гласник РС“, бр. 6/16.

¹⁰⁶ Алтернативни извештај ПС и ТТ, стр. 227–228.

4. ПРЕВЕНЦИЈА КОРУПЦИЈЕ



Од 50 оцењених активности, 11 (22%) је реализовано у складу с индикатором, док 39 (78%) није реализовано. Од 11 реализованих активности, 6 је испуњено у складу са захтевима Акционог плана, од којих су 5 трајне активности. Од 39 нереализованих, 14 није испуњено због тога што је изостала претходна условљавајућа активност.

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

Закључци:

С обзиром на то да у Закон о Агенцији још увек није уведено овлашћење Агенције да пропише методологију за анализу ризика корупције у прописима, институционални механизми за континуирано вршење ове анализе нису успостављени.

Рад на нацрту закона о Агенцији је још увек у току, иако су сви рокови предвиђени Акционим планом, као и АП 23¹⁰⁷ истекли.

Готово двогодишње кашњење с уношењем овлашћења Агенције за израду методологије за анализу ризика корупције у прописима у одредбе Закона о Агенцији, заправо неиспуњавање само једне, прве активности из Акционог плана, довело је до ланчаног неиспуњавања свих наредних обавеза које су предвиђене како би се овај систем заокружио, испунио циљ онако како су то замислили аутори Акционог плана, и отклонила мањкавост констатована у Стратегији, а то је да постојећи законодавни поступак и поступак доношења других прописа не садржи обавезу да се у току припреме ових аката сагледавају и њихови ефекти на корупцију. Све остале мере у оквиру овог циља – усвајање званичне методологије и смерница за њену примену, обука предлагача и доносилаца прописа да ову методологију примењују, као и измене пословника Владе и Народне скупштине како би се обезбедило да предлози закона у Народну скупштину стижу заједно с мишљењем Агенције о њима – нису испуњене, с обзиром на то да предуслов за њихову реализацију – уношење нових одредби у Закон о Агенцији – није испуњен.

С друге стране, поједина министарства успоставила су праксу достављања нацрта закона Агенцији ради прибављања мишљења о процени ризика корупције. Током 2015. године, Агенција је израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 17 нацрта и 11 предлога закона којима се уређују питања предвиђена стратешким документима у области борбе против корупције. Неке од препорука које се односе на нацрте и предлоге закона који су у међувремену донети усвојене су делимично или у целини. Међутим, у свим овим законима остала су извесна решења која садрже ризике корупције.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Активност 2.2.1.1.

¹⁰⁸ Током 2015. године, као и претходних година, најчешћи недостаци и ризици корупције у анализираним нацртима и предлозима закона били су недовољно јасне одредбе, давање широких дискреционих овлашћења

Иако још увек није обавезни елемент процеса израде прописа, процена ризика корупције била је током 2015. године једна од заступљенијих тема приликом расправа о предлозима закона у Народној скупштини. Наиме, народни посланици су приликом расправе о седам предлога закона, од укупно девет који су током 2015. године разматрани а били су предмет анализе, користили мишљења Агенције о процени ризика корупције. С друге стране, поједини министри и народни посланици оспоравали су Агенцији право да се бави овим питањем.

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

Прве две мере у оквиру овог циља које су, чини се, превасходно и непосредно усмерене на његово остварење постављене су с веома дугим роковима, због чега још увек нису биле предмет надзора. Првом мером је предвиђено да се до јануара 2017. године успоставе услови и критеријуми за запошљавање и напредовање у јавном сектору, укључујући именована и постављена лица, у складу с принципима конкурентности и транспарентности. Друга мера је усмерена на уједначавање платног система, односно усклађивање плата и зарада у складу с врстом, обимом и сложености посла, и социјалних права у јавном сектору, до децембра 2016. године. Реализација ових мера је вероватно најпре и требало да реши проблеме које Стратегија наводи у овој области, а то су: 1) да систем запошљавања и напредовања у каријери још увек није у потпуности заснован на заслугама, 2) да су запошљавање и напредовање и даље подложни политичком утицају, 3) да се учесници у поступку избора не налазе у потпуно равноправном положају, а да руководиоци још увек имају превише дискреционих овлашћења при одабиру кандидата са листа које им предложе изборне комисије, 4) да не постоје критеријуми за запошљавање на одређено време, па се уговори закључују без интерног или јавног конкурса, 5) да постоји потреба уједначавања правног оквира који регулише радно-правни статус запослених у државној управи, 6) да је потребно да се усвоје одредбе које ће на јединствен начин регулисати питање плата и права из социјалног осигурања, 7) да је потребно да се регулишу критеријуми за избор, именовање или постављење на радна места руководиоца, спречавање сукоба интереса и начина вредновања њиховог рада. С обзиром на дуге рокове предвиђене Акционим планом, сви ови проблеми и даље су актуелни.

У оквиру надзора над реализацијом осталих мера које се односе на функционисање Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), присутни су изазови у јачању капацитета, једнако као и код других органа јавне власти, и односе се на ограничења у погледу запошљавања нових кадрова. Обуке обвезника подношења јединствене пријаве како би се упознали са начином подношења е-пријаве на обавезно социјално осигурање, као и начином коришћења Портала ЦРОСО се спроводе, а до краја јануара 2016. године очекује се потпуна реализација и пуштање у продукцију дела Портала ЦРОСО који се односи на повезивање с Пореском управом, као и успостављање техничке повезаности с организацијама обавезног социјалног осигурања Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (РФПИО), Републички фонд за

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. На овај начин, органима јавне власти који треба да примењују овакве одредбе пружа се прилика да то чине по сопственом нахођењу, 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.

здравствено осигурање (РФЗО) и Национална служба за запошљавање (НСЗ) у делу који се односи на размену података о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање.

Циљ 4.3. Обезбеђена транспарентност у раду органа власти

Закључци:

Измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја нису усвојене.

Министарство државне управе и локалне самоуправе формирало је 31. марта 2015. године Посебну радну групу за припрему Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено је утврђивање предлога измена и допуна овог закона за јун 2016. године, а у циљу његове ефикасне примене у складу са закључком који је Народна скупштина усвојила поводом разматрања Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. АП 23 је предвидео други квартал 2016. године као рок за измене и допуне овог закона, на основу обављене анализе његове досадашње примене, а у складу са закључком Народне скупштине за 2014. годину.

ТС у алтернативном извештају наводи да је Предлог измена и допуна овог закона, који је решавао знатан део проблема о којима говори Акциони план, већ био у скупштинској процедури, али да је из ње повучен 2012. године. Због тога ТС отвара питање постојања политичке воље да се проблеми утврђени у Акционом плану реше, с обзиром на то да не постоји ниједан оправдан разлог због којег не би били, за почетак, усвојени предлози који су уобличени још пре пет година.

Као изазове у овој области ТС наводи питање тајности података, где није извршена ревизија ранијих одлука о одређивању тајности, чињеницу да електронска комуникација још увек није постала законско правило, због чега је и остваривање приступа информацијама отежано, као и потребу за прецизирањем начина коришћења база података органа власти и њихове међусобне компатибилности, што би олакшало остваривање овог приступа и без подношења посебних захтева. Међу изговорима за ускраћивање права на приступ информацијама током последњих годину дана, ТС је забележила неколико нових случајева:

- ✓ Позивање на одлуке Комисије за заштиту конкуренције (КЗК) у складу са чланом 45. Закона о заштити конкуренције. Наиме, КЗК, на захтев странака у поступку пред њом, доноси закључак о одређивању тајности података, како би се, према ставу саме КЗК, очувала тајност поступка пред КЗК, односно како орган не би трећим лицима давао информације добијене од странака. Ипак, државни органи се на ове закључке позивају као на „правни основ“ који им забрањује да било коме доставе тражене информације;
- ✓ Позивање на то да захтев за приступ информацијама наводно није уредан, као основ за ускраћивање права или макар за одлагање испуњења обавеза;
- ✓ Позивање на то да уговор не може бити објављен зато што није правоснажан.

Изазов формулисању нових законских норми може бити појава негативних трендова у појединим европским државама, који понекад доводе и до ограничавања приступа информацијама од јавног значаја, под разним изговорима, као што су

безбедност, комерцијална вредност података или наводне злоупотребе. Због тога ТС препоручује да се приликом формулисања измена и допуна овог закона приоритет да достигнутом нивоу остварених права, док при изменама самог Устава треба учврстити право на приступ информацијама, зато што оно сада није постављено довољно прецизно. Уз измене овог закона треба изменити и све друге прописе у којима је уочена битна несагласност с његовим одредбама.¹⁰⁹

И у свом извештају о напретку Србије за 2015. годину, ЕК констатује да постоји потреба да се повећају капацитет и финансијска средства Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (Повереник), да је потребно додатно ојачати матични закон како би се обезбедило спровођење његових одлука, као и да анализа одбијених захтева за приступ информацијама показује да се углавном ради о информацијама о приватизацији, концесијама, јавно-приватним партнерствима и другим сродним питањима која имају утицај на буџет.

Стратегија је формулисањем овог циља указала на потребу да се обезбеди транспарентност у раду органа јавне власти с обзиром на то да начини за њено остваривање нису у потпуности развијени, као и да, упркос томе што Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја пружа широка права, сам текст закона треба да се унапреди. До усвајања измена и допуна овог закона је требало да, у складу с овом мером, дође у септембру 2014. године. Ипак, као што се види, радна група за израду измена и допуна формирана је тек пола године након истека овог рока, док је АП 23 рок за усвајање измена и допуна померио за готово две године (други квартал 2016. године), у односу на првобитни рок постављен Акционим планом. Ове измене и допуне треба да се изврше у складу са закључком који је Народна скупштина донела у јуну 2014. године, поводом разматрања Поверениковог извештаја о спровођењу овог закона за 2013. годину. Кроз овакву хронологију формулисања обавеза и рокова за њихову реализацију долазимо до закључка да је Акциони план у потпуности занемарен као покретач промена у овој области, као и да су у овом случају за спровођење Закључка Народне скупштине биле потребне две године.

Ограничења запошљавања и рационализација запослених у јавном сектору утицала су и на јачање капацитета стручне службе Повереника. Јачање капацитета Повереника на основу претходно спроведене анализе предвиђа и АП 23,¹¹⁰ с роком у првом кварталу 2017. године, док је обезбеђивање довољних финансијских и кадровских ресурса Повереника у области заштите личних података предвиђено и континуирано почев од првог квартала 2016. године.¹¹¹

У септембру 2015. године је, у сарадњи с Канцеларијом за европске интеграције, започет пројекат „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“. Пројектом, који ће трајати до 2017. године, предвиђене су различите обуке и студијске посете запослених, а планирана је набавка опреме неопходне за рад Повереника. У 2015. години 6 запослених је стекло статус одитора, што представља највиши степен сертификације за ИСО 27001 – безбедност података, док је 20 запослених добило сертификате за приступ тајним подацима: степен тајности „државна тајна“ (два заменика Повереника) и степен тајности „строго поверљиво“ (18 запослених).

¹⁰⁹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 161–162.

¹¹⁰ Активност 2.2.5.3.

¹¹¹ Активност 3.11.1.3.

Акт са инструкцијама о процедурама поступања у раду органа власти у поступку пружања информација од јавног значаја није израђен, док АП 23 предвиђа континуиране обуке за службенике одговорне за решавање по захтевима за слободан приступ информацијама у складу са судском праксом и међународним стандардима.¹¹² ТС истиче да би израда оваквог документа била од великог значаја с обзиром на значајан број грешака органа власти, услед којих тражиоци остају ускраћени за своја права или им је остваривање тих права отежано.

Током 2013. и 2014. године Влада је усвојила низ уредби неопходних за примену Закона о тајности података. Према оцени ТС, Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“ донела је одређено прецизирање законске норме. Закон о тајности података предвиђа да се ознака „поверљиво“ ставља како би се спречио настанак штете по интересе Републике Србије, док Уредба наводи 13 области у којима таква штета може да настане. Ипак, сваки од ових критеријума мора даље да се на основу нечега тумачи – да ли би одавање податка „угрозило уставни поредак и демократске принципе Републике Србије“, да ли би нанело „штету по економске интересе Републике“, да ли би угрозило „интересе кривичног гоњења и судског поступка, сузбијање кривичних дела и функционисања правосуђа“ итд. Нарочито занимљив критеријум је „угрожавање јединства политичког деловања Владе“, што ће, према оцени ТС, вероватно убудуће представљати основ за ускраћивање свих информација о дискусијама на седницама Владе, као што је и сада случај. ТС додаје да није лако формулисати прецизне критеријуме за све ситуације у којима може доћи до потребе да се неке информације прогласе тајним како би се заштитили легитимни интереси државе, али да треба тежити да се садашњи уопштени критеријуми кроз праксу прецизирају.¹¹³

Препорука:

Обезбедити услове да се што пре усвоје измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђене Акционим планом и отклоне проблеми уочени у пракси, а који су у вези с транспарентношћу рада органа јавне власти.

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

Закључци:

Кроз континуиране едукације тренера, израду брошура, приручника, портала за учење на даљину и едукативних филмова Агенција је у великој мери обезбедила услове да свим запосленима у јавном сектору буду доступни механизми за обуку о етици и интегритету.

Влада је 5. августа 2014. године донела Уредбу о допунама Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита.¹¹⁴ Ипак, допуном Уредбе предвиђено је да се у овај програм уврсте једино испитна питања која се односе на Закон о Агенцији, а не и на остале антикорупцијске прописе и праксе. Зато се на овај начин само делимично решава потреба за континуираном обуком у овој области с посебним акцентом на питања

¹¹² *Активност 2.2.5.5.*

¹¹³ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 167.

¹¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 84/14.

етике, интегритета, препознавања ситуација сукоба интереса, права узбуњивача, коју наглашава Стратегија.

С друге стране, АП 23¹¹⁵ не предвиђа да се новим Законом о Агенцији предвиди и обавеза обука у области етике и интегритета за функционере и запослене у јавном сектору, што може да говори о томе да ова потреба више не представља посебан приоритет.

У 2015. години Агенција је реализовала два тренинга за тренере о етици и интегритету, а у сарадњи са СУК Владе РС и Службом за управљање људским ресурсима АПВ спроведено је 5 обука о етици и интегритету на којима је присуствовало 92 полазника. По први пут 2015. године, обука о етици и интегритету је уврштена у Програм општег стручног усавршавања руководиоца као обавезни модул. Такође, наведена обука је једна од десет просечно најпосећенијих обука коју је организовала СУК.¹¹⁶

Агенција је припремила и одштампала приручник за извођење обуке о етици и интегритету, брошуру под називом „Бити као свој на своме“, која представља кратак водич кроз кључне вредности запослених у јавном сектору, припремила серијал од седам едукативних филмова,¹¹⁷ у којима су представљене надлежности Агенције и теме везане за вредности и одговорност запослених у јавном сектору, институционални интегритет, сукоб интереса, примање поклона и решавање етичких дилема¹¹⁸ и, крајем 2015. године, креирала портал за учење на даљину (*e-learning*) путем којег ће запослени у јавном сектору моћи да похађају обуку о етици и интегритету,¹¹⁹ с могућношћу полагања теста и добијања потврде о учешћу.

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

Закључци:

Како оцењује Алтернативни извештај ТС, током 2015. године није било промена у регулативи или пракси које би створиле повољније услове за активније учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције. Због буџетског дефицита, очекиван је био изостанак финансијске помоћи државе у већем обиму, кроз директне буџетске дотације или кроз пореско ослобођење за донаторе, али је подршка државе изостала и тамо где није захтевала финансијске ресурсе, а то је у области разматрања препорука које овај сектор упућује органима јавне власти. Штавише, ТС наводи да су забележени и бројни случајеви оспоравања улоге цивилног друштва као критичара и контролора власти.

У новембру 2015. године усвојене су измене и допуне Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења,¹²⁰ али је пропуштена прилика да се изменама и допунама испуне и обавезе из Акционог плана. Новине, тако, нису обухватиле захтев

¹¹⁵ *Активност 2.2.1.1*

¹¹⁶ Видети: Евалуација обука за период јануар – децембар 2015. године, доступно на www.suk.rs.

¹¹⁷ Снимање едукативног серијала финансијски је подржао Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт УСАИД, а за реализацију је била задужена продукцијска кућа Беомедија.

¹¹⁸ Видети: www.youtube.com/channel/UC_2y-kk9H1Zgf71SMPOizza

¹¹⁹ Портал се налази на адреси: edukacije.acas.rs.

¹²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 98/15.

да се уведе обавеза за кориснике да приликом конкурисања за доделу средстава из јавних извора подносе изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици, као и да се унапреди оквир о критеријумима, условима, обиму, начину и поступку доделе средстава, да се ограничи дискрециона права чланова комисије који одлучују о средствима која се додељују, регулишу питања избора чланова, као и питања одговорности и контроле извршених додела. На тај начин је пренебрегнута смерница из Стратегије која наводи да ће подршка државе бити омогућена за све кориснике који приликом конкурисања поднесу изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици (на пример, етички кодекс).

Измене Закона о државној управи тако да се стандарди сарадње органа државне управе са цивилним друштвом усагласе са стандардима Савета Европе и Конвенције УН против корупције нису донете. С обзиром на свеобухватност могућих измена Закона о државној управи, планом рада Владе за 2016. годину предвиђен је нови рок за реализацију ове активности у 2016. години.

Методологија праћења реализације програма, односно пројеката финансираних из буџетских средстава како би се спречило ненаменско трошење није донета због погрешно одређеног одговорног субјекта у Акционом плану. АП 23 предвиђа активност идентичне садржине, у коме су одговорни субјекти Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом и ДРИ, а рок за реализацију четврти квартал 2015. године.¹²¹

Агенција је за доделу средстава за организације цивилног друштва у 2015. години добила укупно 3.658.000 РСД. Пети по реду конкурс је расписан у фебруару, а одлучено је да средства у износу од по 1.829.000 РСД буду додељена Војвођанској зеленој иницијативи за пројекат документарни ТВ серијал „Зелена патрола на делу“ и Центру за слободне изборе и демократију за пројекат „Ка већој одговорности институција у процесу давања сагласности при запошљавању бивших функционера“. Ово је највећи новчани износ који је током свог досадашњег рада Агенција доделила организацијама цивилног друштва у оквиру ове мере.

У 2016. години, Агенција није добила новчана средства за реализацију ове активности. Наиме, у складу с постављеним ограничењем буџета за наредну годину, за коју није понуђено образложење, Агенција је била у ситуацији да одлучи да јој у понуђеном оквиру буду обезбеђена средства за вршење њених редовних надлежности, због чега није било могуће да јој буде додељен и износ за доделу средстава за пројекте организација цивилног друштва. Из ових разлога, нажалост, ни идентична активност коју предвиђа АП 23 неће моћи да буде реализована у 2016. години.¹²²

Агенција је у 2015. години у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, организовала други конкурс за организације цивилног друштва које су учествовале у другом кругу пилот програма алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије и Акционог плана.¹²³

Током 2015. године одржана су два консултативна састанка са представницима организација цивилног друштва, у Београду у мају, на коме су представљени алтернативни извештаји о спровођењу Стратегије за 2014. годину и у Новом Саду, у септембру, на коме су представљени резултати истраживања узрока и појавних облика

¹²¹ Активност 2.2.11.3.

¹²² Активност 2.2.11.4.

¹²³ Видети детаљније горе у тексту *Увод, Унапређење механизма надзора.*

корупције на локалном и покрајинском нивоу које је Агенција спровела као основ за израду модела будућих локалних и покрајинских антикорупцијских планова у складу с обавезама из Акционог плана.

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

Закључци:

Према оцени Алтернативног извештаја ТС, не постоје назнаке да је приватни сектор спремнији да се активно укључи у борбу против корупције кроз конкретне активности, као што су подношење кривичних пријава, захтева за заштиту права, масовнију израду и примену сопствених етичких правила и слично. Важна новина за овај сектор је усвајање Закона о заштити узбуњивача, који се односи и на приватна предузећа.

Закон о порезу на добит правних лица није измењен и допуњен тако да се борба против корупције наведе као једна од намена, односно делатности за коју се предузећима која пружају финансијску подршку цивилном друштву може дати посебна пореска олакшица. МФ је приликом израде овогодишњих измена и допуна овог закона разматрало могућност увођења наведене пореске олакшице, али је закључено да у овом моменту није целисходно да се то уради из следећих разлога:

- ✓ недостатак инструмената за праћење испуњености законских услова за одобравање пореске олакшице, као и могућности сагледавања ефеката који би се постигли увођењем конкретне олакшице, због чега не постоји могућност праћења остварења задатог циља након њеног увођења, што би могло довести до злоупотреба у пракси;
- ✓ повећање административних трошкова праћења примене олакшице;
- ✓ пореска олакшица као мера за остварење овог циља могла би утицати само на обезбеђење финансијских средстава за рад тих организација, због чега МФ сматра да би требало размотрити неки други начин за обезбеђење финансијских средстава који би био једноставнији за праћење и анализу ефеката;
- ✓ смањење буџетских прихода, чији ефекат није могуће сагледати.

На овај начин се очигледно одустало од намере коју наводи Стратегија, а то је да ће држава створити стимулативни оквир да приватни сектор финансијски подржи антикорупцијске пројекте цивилног сектора.

У току 2015. године, Привредна комора Србије организовала је 7 догађаја, који су на посредан или непосредан начин обрађивали тему компанијске антикорупције. ТС у алтернативном извештају предлаже да се део ових обука организује у форми разговора без присуства јавности на којем би привредници добили прилику да изнесу тешкоће на које наилазе у свом раду представницима државних органа, на пример, у области јавних набавки, у погледу добијања битних дозвола за рад и слично.¹²⁴

¹²⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 179.

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

Закључци:

Закон о Народној скупштини није допуњен тако да се уведе обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу њених закључака донетих поводом разматрања извештаја независних државних органа, организација и тела, у року од шест месеци од доношења закључака, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине.

Иако су ресорни одбори разматрали извештаје независних државних органа за 2014. годину 2. јула 2015. године, до закључења рада на овом извештају Народна скупштина о њима није расправљала у пленуму.

Алтернативни извештај ТС оцењује да је потребно истинско настојање Народне скупштине да врши своју улогу надзора над извршном влашћу и да у том процесу користи извештаје независних органа. Према оцени ТС, због политичке структуре и једног и другог тела долази до неефикасне контроле извршне власти од стране парламента. Наиме, у извршној власти се налазе председници и потпредседници парламентарних странака, који уживају поверење народних посланика из њихових странака. Иако постоје неке парламентарне иницијативе које би могле да доведу до јачег надзора (нпр. *Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC*), у пракси су ретке ситуације када посланици из владајућих странака оспоравају одлуке Владе или користе посланичка овлашћења за покретање одговорности чланова Владе за (не)урађено. Тако, у протеклом периоду није било ни иницијатива да се утврди одговорност чланова Владе због непоступања по закључцима које је Народна скупштина усвојила. Овај проблем би могао да буде умањен, када би се, на пример у Пословнику, прецизирале дужности Народне скупштине у вези с формулисањем закључака на основу извештаја независних државних органа и разматрања извештаја Владе о извршењу закључака.¹²⁵

Иако су ресорни одбори разматрали извештаје независних државних органа за 2014. годину 2. јула 2015. године, Народна скупштина о њима није расправљала у пленуму. У претходном извештајном периоду, проблем је био у томе што су скупштински закључци донети, али Влада није известила о поступању по њима. ТС у алтернативном извештају оцењује да су у 2015. години скупштински одбори били мање наклоњени независним телима него ранијих година, на шта указују знатно уопштеније формулисане препоруке него раније. Иако је тако предвиђено и Стратегијом и ранијим закључцима Народне скупштине, није дошло до измене ниједног од закона који се односе на рад независних тела важних за борбу против корупције, изузев Закона о јавним набавкама, али које нису предвиђене и Акционим планом. На неким законима се ради, као што је Закон о Агенцији, али не и довољно ефикасно, нити је рад на њему почео на време.¹²⁶

На овај начин нису решени проблеми које је у 2013. години наводила Стратегија, а то су: да је поступање по годишњим извештајима независних државних органа који су поднети Народној скупштини остало врло ограниченог обима, да се тај процес окончава тако што Народна скупштина на предлог надлежног одбора доноси закључке, односно препоруке, али без механизма да се они учине обавезујућим за оне органе јавне власти на које се односе. Стратегија закључује да је због тога неопходно уредити поступак надзора над спровођењем закључака које је Народна скупштина донела уз могућност предузимања мера у случају да закључци нису спроведени без оправданих разлога.

¹²⁵ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 181.

¹²⁶ *Ibid*, стр. 154.

И у свом извештају о напретку Србије за 2015. годину, ЕК наводи да Народна скупштина треба да има проактивнији приступ у подстицању и праћењу спровођења закључака и препорука из извештаја независних тела, као и да се мора даље јачати надзор скупштине над радом извршне власти. ЕК оцењује да Народна скупштина треба и да повећа подршку институционалној улози независних тела, да подстиче спровођење њихових препорука и да се скупштинске расправе не користе за подривање независних тела.¹²⁷

Препорука:

Обезбедити услове да се Закон о Народној скупштини допуни тако да се реализује овај циљ и отклоне проблеми формулисани у Стратегији.

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

На основу анализа потреба које су у децембру 2013. године поднели Агенција, Заштитник грађана, Повереник и ДРИ, започете су измене и допуне, односно доношење нових закона који регулишу рад Агенције, Заштитника грађана и Повереника, али генерални изазов у вези с јачањем капацитета ових органа, је и даље актуелна рационализација јавне управе. ТС у алтернативном извештају наводи да би државни органи требало да, при исказивању потреба за ангажовањем нових запослених, детаљно упореде резултате у свом раду који се могу очекивати са траженим повећањем броја запослених у односу на актуелно стање, на пример, брзина решавања или број решених предмета одређене врсте, број обављених контрола и слично, чиме би лакше добили подршку за одобравање додатних буџетских средстава.¹²⁸

АП 23 предвиђа низ мера за јачање капацитета ових институција.

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

Закључци:

Усвојени су неопходни подзаконски акти за примену Закона о заштити узбуњивача: Правилник о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених усвојен је 3. јуна, а Правилник о програму стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача 15. јануара 2015. године.

Законодавац је предвидео да суђења у случајевима заштите узбуњивача могу водити само лица која поседују посебна стручна знања, па је примена овог закона одложена за шест месеци, између осталог и зато да би се одређени број судија обучио за поступање у овим предметима. Ипак, након доношења правилника о обуци, испоставило се да целокупна обука коју судије морају да прођу траје један радни дан (и обухвата пет часова од по 60 минута и практичну вежбу кроз симулирани случај), као и да није предвиђена било каква провера знања стеченог на обуци.

¹²⁷ Европска комисија, Извештај о напретку Србије за 2015. годину, новембар 2015. године, стр. 6.

¹²⁸ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 183–184.

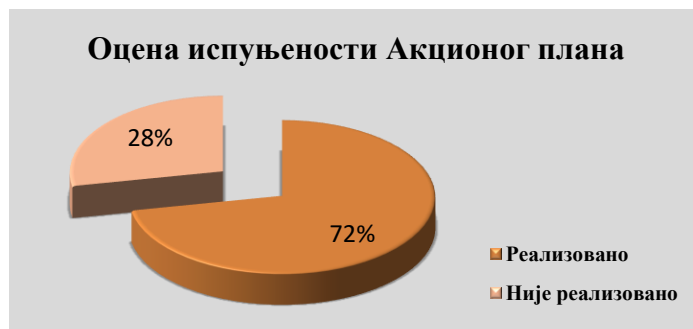
ТС критикује и правилник који регулише питања унутрашњег узбуђивања, који поред неких корисних новина понавља неке одредбе закона, садржи и неке нејасне одредбе, али и пропушта да нека питања детаљније уреди.

План и програм обуке „Заштита узбуђивача“ усвојен је 31. марта 2015. године као део Програма општег континуираног стручног усавршавања. Обука је реализована у августу, новембру и децембру 2015. године, за укупно 62 државна службеника. Имајући у виду број полазника, Алтернативни извештај ТС оцењује да је очигледно да је досадашњи број организованих обука далеко од довољног (обучен је, дакле, један на 10.000 запослених у јавном сектору). Ово је нарочито недовољно када се има у виду да је реч о првој години примене овог закона, када су и непознанице далеко највеће.¹²⁹

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

Нацрт закона којим се на јединствен начин регулише спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору, као и питање подношења и провере извештаја о имовини и приходима службеника у јавној управи није израђен. АП 23 предвиђа доношење закона којим ће се уредити спречавање сукоба интереса државних службеника до другог квартала 2017. године,¹³⁰ на основу резултата студије изводљивости која треба да буде израђена до четвртог квартала 2016. године.¹³¹

5. СПРОВОЂЕЊЕ И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ



Од 7 оцењених активности, ниједна није реализована у складу с индикатором, 4 (72%) су нереализоване, док за 3 (28%) Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију.

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

Закључци:

Према подацима којима Агенција располаже, Координационо тело Владе за примену Акционог плана, основано у августу 2014. године, је до сада одржало два састанка, један у 2014. години и један 25. јануара 2016. године.

Иако је Акциони план предвидео да измене Закона о Агенцији, које предвиђају унапређење механизма надзора над спровођењем Стратегије, буду усвојене у марту 2014. године, оне, готово две године касније, не постоје ни у форми нацрта.

Допуне Закона о Народној скупштини у циљу унапређења надзора над спровођењем Стратегије, слично циљу 4.7. у области Превенција корупције, нису усвојене.

¹²⁹ Ibid, стр. 188.

¹³⁰ Активност 2.2.3.5.

¹³¹ Активност 2.2.3.4.

Јачање капацитета Групе за координацију Стратегије у оквиру Министарства правде ће се убудуће пратити кроз АП 23.¹³²

Влада је почетком августа 2014. године 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 предлагати доношење одлука ради спровођења Акционог плана.

Закон о Народној скупштини није допуњен 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. Народна скупштина је предложила да се рок за реализацију ове мере продужи.

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН представљени су налази анализе садржаја писања медија о Стратегији у периоду када је она усвајана.¹³³ Главни налази анализе су:

- ✓ Иако је реч о кровном антикорупцијском документу, медијско извештавање о процесу његовог доношења било је скромно;
- ✓ Највећи број текстова објављен је у штампаним медијима, нешто мање у агенцијама. Електронски медији су са мање пажње извештавали о овој теми;
- ✓ Аналитички жанр је готово у потпуности изостао у извештавању – доминирала је фактографија, и то у кратким новинским формама, вести и извештају. Објављена је свега једна анализа, као и три интервјуа;
- ✓ Агенду су примарно дефинисали институционални актери из извршне власти, који су појединачно најчешће цитирани извори. Агенција и њени представници извори су у три текста, а једини представници невладиног сектора су ТС и Савет за мониторинг, људска права и борбу против корупције – Транспарентност. Упадљиво изостају и представници законодавне власти, јер су наведени као извор само у једном тексту, што говори о минимизираној улози парламента као места за дебату о решењима која предлаже извршна власт;
- ✓ Извештавање је било махом протоколарно. Највећи број текстова је тематски био повезан са представљањем Предлога стратегије у ширем, политичком оквиру. Уз то, још петина текстова је у вези са скупштинским заседањем и представљањем и

¹³² Активност 2.1.1.3.

¹³³ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 56–57.

усвајањем Стратегије. Остали текстови баве се ширим друштвеним оквиром у борби против корупције или критиком предложених решења;

- ✓ Медијско извештавање било је углавном неутрално или позитивно интонирано, захваљујући томе што већина извора позитивно оцењује Стратегију или представља њена кључна решења. Сви негативно интонирани текстови потекли су од невладиног сектора или Агенције;
- ✓ Најаве, амбициозни планови за будућност и обећања доминирала су порукама директних извора. У њиховим изјавама, између осталог, стајало је да грађани могу да очекују борбу против политичке корупције у самом врху власти, високе стандарде и захтеве приликом њеног спровођења, превенцију корупције и управљање ризицима. Занемарљиво мало је конкретних решења, рокова или непосредне одговорности сваког од актера, што смањује могућност грађана да буду у потпуности информисани.

6. 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.

Препорука:

С обзиром на то да за праћење поступања по овим препорукама Стратегијом није предвиђена никаква методологија, Агенција, као и у претходна два извештаја, 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.

ПОСЕБНИ ДЕО – ПРИЛОГ

3.1. ПОЛИТИЧКЕ АКТИВНОСТИ

У оквиру прве области Стратегије – Политичке активности – формулисано је пет циљева:

1. отклоњени недостаци у правном оквиру и спровођењу контроле финансирања политичких активности и субјеката (**циљ 3.1.1.**),
2. отклоњени недостаци у правном оквиру и ојачани капацитети у области превенције сукоба интереса, контроле имовине и прихода јавних функционера (**циљ 3.1.2.**),
3. усвојен и примењен делотворан законски оквир којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа (**циљ 3.1.3.**),
4. утврђени јасни критеријуми за предлагање, избор и разрешење, као и вредновање резултата рада директора јавних предузећа (**циљ 3.1.4.**),
5. 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 51 активност. Према оцени Агенције, од 51 испитане активности:

- ✓ Осам активности је реализовано у складу с индикатором. Три активности су реализоване на начин, али не и у року, две су реализоване за извештајни период на начин предвиђен Акционим планом, а две активности нису реализоване у складу са захтевима предвиђеним Акционим планом.
- ✓ Чак 43 активности нису реализоване, од којих 19 њих због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

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 је реализована у складу с индикатором.* Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована на начин нити у року предвиђеним Акционим планом.
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 реализована у складу с индикатором.*
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 реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Процес у коме је требало донети правила којима се на јасан начин уређују и разграничавају обавезе органа јавне власти који учествују у ланцу контроле финансирања активности политичких субјеката остаје на нивоу из 2014. године.¹³⁴

Када је реч о начину на који се припремљеним Нацртом закона о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности (ЗФПА) утврђују обавезе и унапређује транспарентност политичких субјеката у вези са финансирањем њихових активности, Министарство финансија (МФ) у свом извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину даје искључиво осврт на допуне којима се уводи обавезан садржај Годишњег извештаја о финансирању политичког субјекта. Наиме, према Министарству, транспарентност се постиже околношћу да овако прописан садржај чини Годишњи извештај упоредивим са извештајем о трошковима изборне кампање. Надаље, описује се предност планиране промене назива Годишњег финансијског извештаја у Годишњи извештај о финансирању политичког субјекта: суштина је у томе да се установи формална дистинкција у односу на годишњи финансијски извештај који се подноси Агенцији за привредне регистре (АПР). Надаље се набрајају разлике у елементима извештаја који се подносе Агенцији и АПР.¹³⁵

Извештај МФ не садржи јасну информацију о тренутку када је Нацрт закона о изменама и допунама ЗФПА достављен Влади на разматрање. Међутим, у њему постоје подаци о томе да су Одбор за правни систем и државне органе и Одбор за привреду и финансије Владе Србије, на седницама одржаним у јануару 2015. године, размотрили текст Нацрта закона и проследили Влади закључке ради утврђивања Предлога закона о изменама и допунама ЗФПА.¹³⁶ Из овога се може закључити да је Нацрт закона о изменама и допунама ЗФПА, највероватније, достављен Влади почетком 2015. године, са скоро годину дана закашњења у односу на рок предвиђен Акционим планом.

Идентичну активност предвиђа и Акциони план за Поглавље 23 (АП 23) са роком за реализацију који је померен на трећи квартал 2016. године, дакле две године након рока предвиђеног Акционим планом (*активност 2.2.2.2*). Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено утврђивање Предлога закона о изменама и допунама ЗФПА за септембар 2016. године. Влада није дала одговор на питање у вези са разлозима који су утицали на чињеницу

¹³⁴ Видети детаљније у: 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 2015. године, стр. 25 – 28, (Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину), доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-sprovodjenju-nacionalne-strategije-i-akcionog-plana-20141.pdf>.

¹³⁵ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹³⁶ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

да Предлог закона о изменама и допунама ЗФПА не буде усвојен у предвиђеном року.¹³⁷ Народна скупштина је усвајање Закона о изменама и допунама ЗФПА, у свом извештају о спровођењу Стратегије, уврстила међу нереализоване активности.

О ефектима

До измена и допуна ЗФПА је ипак дошло, по хитном поступку, у новембру 2014. године, другачијим поводом и са другачијим исходом. Политички субјекти су се одрекли дела прихода из јавних средстава зарад финансијске консолидације државног буџета, али су, заузврат, добили право на стицање имовине из јавних извора и могућност да средства из јавних извора намењена за редован рад користе и за финансирање трошкова изборне кампање.¹³⁸ Пракса ће показати да ли су новим правилима политички субјекти заиста и погоршали сопствени положај. С друге стране, држава је овим потезом оставила јавност у недоумици у погледу разлога због којих измене и допуне ЗФПА још увек нису усвојене у складу с Акционим планом, као и због чега је рок за све наведене измене и допуне, АП 23 померио чак за две године.¹³⁹

Алтернативни извештај ТС наводи да, иако Нацрт закона о изменама и допунама ЗФПА садржи низ унапређења, критеријуми постављени Акционим планом у вези са стандардима које је потребно достићи изменама правног оквира у овој области нису задовољени. Унапређењем се сматрају решења из измена која се односе на обавезу Државне ревизорске институције (ДРИ) да у годишњем плану ревизије предвиди ревизију политичких субјеката, обавезу Пореске управе да планом контроле обухвати даваоце финансијских средстава и роба и услуга политичким субјектима, као и на обавезу обезбеђивања средстава за контролу финансирања кампање. С друге стране, износи се становиште да нису прецизиране обавезе Агенције у контроли, јер нису разграничени послови контроле које обавља Агенција од послова контроле које ће обављати други органи. Такође, нису разрађене ни обавезе других органа који могу имати одређену улогу у поступку контроле поштовања ЗФПА. Коначно, имајући у виду околност да су измене ЗФПА из 2014. године суштински нарушиле принцип поделе прихода и расхода на оне који се могу користити у кампањи и у редовном раду, накнадне измене ЗФПА би требало да обезбеде уједначавање и конзистентност законских решења у светлу поменуте промене.¹⁴⁰

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

¹³⁷ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹³⁸ Видети детаљније у: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 26–27.

¹³⁹ *Активности* 2.2.2.2. и 2.2.2.3.

¹⁴⁰ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 21.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину МФ наводи да је Нацртом закона о изменама и допунама ЗФПА предвиђена измена одредбе члана 34. Закона, чиме се практично иде у правцу реализације **мере 3.1.1.2.**¹⁴¹

Као што је описано у делу овог извештаја о реализацији **мере 3.1.1.1.**, до усвајања измена и допуна ЗФПА, базираних на нацрту израђеном под окриљем МФ није дошло. Такође, и у овом случају, идентична активност је нашла свој пут до АП 23 (*активност 2.2.2.3*), додуше кроз измене и допуне ЗФПА и са роком реализације који је одложен за трећи квартал 2016. године, дакле две године након рока предвиђеног Акционим планом.

О ефектима

Без обзира на то што су изостале измене у релевантном регулаторном оквиру, ДРИ је током 2015. године извршила ревизију финансијских извештаја и правилности пословања три политичка субјекта за 2014. годину. Ревизија је спроведена у складу са Уставом Републике Србије, Законом о ДРИ, Програмом ревизије ДРИ за 2015. годину, Закључком о спровођењу ревизије, Међународним стандардима ревизије (*ISA*) и Међународним стандардима врховних ревизорских институција (*ISSAI*). Ревизија је обухватала ревизију финансијских извештаја (биланс стања и биланс успеха) и ревизију правилности пословања (ревизија активности, финансијске трансакције и информације које су укључене у финансијске извештаје). Неправилности које су утврђене у поступку ревизије односе се на неевидентирање имовине, невршење пописа, неусаглашена потраживања и обавезе, неадекватан систем интерне контроле и нетачно или нереално исказивање позиција финансијских извештаја. Алтернативни извештај ТС препоручује да се Закон о ДРИ измени тако да се уреде сва битна питања за рад ове институције у области ревизије политичких субјеката. Паралелно са тиме, ЗФПА би требало да прецизира: 1) поступање других органа (пре свега Агенције) у вези са налазима ДРИ; 2) јавност података из извештаја ДРИ и одазивних мишљења; 3) дужности у погледу покретања прекршајних поступака на основу налаза ДРИ и друга питања.¹⁴²

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 увести даваоце финансијских средстава и других услуга политичким субјектима у складу са извештајем Агенције о финансирању политичких активности и 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.

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 на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.

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

¹⁴¹ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016; О разлозима због којих је дошло до промене одговорног субјекта и средства помоћу којег ће бити реализована **мера 3.1.1.2.**, видети детаљније у: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 28.

¹⁴² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 23.

Активност није реализована у складу с индикатором.*

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 реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да је изостала претходна, условљавајућа активност.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Разлози целисходности¹⁴³ определили су МФ да Нацртом закона о изменама и допунама ЗФПА предвиди обавезу Пореске управе да у годишњи план пореске контроле, који се доноси у складу са законом којим се уређују порески поступак и пореска администрација, обухвати и контролу давалаца финансијских средстава, односно роба и услуга политичким субјектима.¹⁴⁴ И ова мера је предвиђена у АП 23 (*активност 2.2.2.3*), заједно с претходном, кроз измене и допуне ЗФПА и са роком реализације у трећем кварталу 2016. године, дакле одложеним две године у односу рок из Акционог плана.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији измењен је у децембру 2015. године,¹⁴⁵ али донете измене нису у вези са испуњењем мере из Акционог плана.¹⁴⁶

О ефектима

Закон о пореском поступку и администрацији претрпео је измене и допуне укупно четири пута од почетка примене Акционог плана, чиме је више пута пропуштена прилика да се потребна измена спроведе кроз закон који је иницијално одређен као матични.¹⁴⁷ С друге стране, показало се да је обједињавање и пребацивање измена предвиђених Акционим планом у Нацрт закона о изменама и допунама ЗФПА лоша процена, будући да је значај овог закона, из перспективе законодавне агенде Владе, опао на ниво занемарљивог.

Мера 3.1.1.4. Ојачати капацитете Агенције за борбу против корупције за процес контроле финансирања политичких активности

Другом активношћу је предвиђено да Агенција 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 реализована у складу с индикатором.**

Трећом активношћу је предвиђено да Агенција 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

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.**

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

¹⁴³ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 28.

¹⁴⁴ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016.

¹⁴⁵ „Службени гласник РС“ бр. 112/15.

¹⁴⁶ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 24.

¹⁴⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 24.

Четвртом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. децембра 2014. године набави опрему у складу са анализом потреба.

Индикатор: Достављен извештај о набављеној опреми

Активност није реализована у складу с индикатором.**

* Прва активност којом је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године изради анализу потреба је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Агенције ступио је на снагу 24. децембра 2014. године, којим је, у складу са анализом потреба, увећан број кадрова у Служби за контролу финансирања политичких субјеката (према 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, па је новим Правилником систематизовано 20 запослених. У 2015. години, у организационој јединици Агенције у Сектору је запослено двоје нових кадрова, па је тренутни број запослених 11.¹⁴⁸

Запослени у Сектору за контролу финансирања политичких активности су, према плану и програму обуке из 2013. године, похађали један едукативан догађај о контроли финансијских извештаја, уз финансијску подршку ОЕБС за ангажовање експерта који је одржао обуку.

За потребе Сектора за контролу финансирања политичких активности није набављана нова опрема.

Истовремено, АП 23 поново предвиђа сличне активности (*активности 2.2.1.4 и 2.2.1.5*), додуше на генералном нивоу, али чија ће реализација имати реалне реперкусије на организацију и рад Агенције.

О ефектима

ТС у свом алтернативном извештају износи став да је немогуће дати коначну оцену када је у питању реализација тзв. „капацитетских“ мера (запошљавање нових кадрова и њихова обука, набавка опреме и др.). Наиме, да би се могла дати иоле прецизнија процена, неопходно је остварити неколико предуслова, међу којима су и допуне Нацрта закона о изменама и допунама ЗФПА на такав начин да се прецизно одреде обавезе Агенције у поступку контроле, што тренутно није случај. Додатно, неопходно је прецизирати и обавезе других државних органа који имају своју улогу у контроли финансирања политичких активности. Тек тада ће, на основу досадашњег искуства у контроли, бити могуће проценити колико је потребно стално запослених лица на овим пословима у Агенцији, а колико је потребно повремено ангажованих лица за послове контроле (посебно у вези са изборном кампањом), које обуке треба да прођу, какву опрему да поседују, итд.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Видети: Информатор о раду Агенције за борбу против корупције, децембар 2015. године, стр. 9, доступно на: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/07/INFORMATOR-DECEMBAR-2015-FIN2.doc>

¹⁴⁹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 26.

Мера 3.1.1.5. Ојачати капацитете Државне ревизорске институције за ефикасно спровођење ревизије парламентарних политичких странака

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 је реализована у складу с индикатором.**

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

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 је реализована у складу с индикатором за извештајни период.**

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

* Прва активност којом је предвиђено да ДРИ до 6. марта 2014. године изради анализу потреба је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

ДРИ у извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину наводи да је у складу са урађеном анализом потреба, у јуну 2015. године изменила акт о систематизацији којим је повећала број извршилачких радних места, између осталог, и на пословима ревизије политичких странака. Након измене систематизације, запослене су стручне особе које су способне да ефикасно спроводе ревизију политичких субјеката, а према оцени ДРИ, број и структура кадра који је планиран да се бави ревизијом политичких странака су такви да превазилазе број и структуру кадра из анализе потреба. ДРИ истиче да ће настојати да и у наредном периоду повећава број запослених због повећања броја и обима ревизија, како политичких, тако и других субјеката ревизије и препоручује да се рок за реализацију друге активности помери на други квартал 2017. године.¹⁵⁰

ДРИ је израдила план и програм обуке запослених за ревизију политичких странака који је и спроводила током извештајног периода. Чланови ревизорских тимова су прошли интерну обуку о поступку ревизије. У складу са индикатором активности, ДРИ је доставила извештај о спроведеној обуци. И пре доношења плана и програма обуке запослених за ревизију политичких странака ДРИ је спроводила активности усмерене на јачање капацитета запослених у области контроле финансирања политичких субјеката. Ове активности су биле организоване у форми конференција, радионица, студијских посета, скупова, састанака и сл.¹⁵¹

ДРИ је набављала потребну информатичку опрему користећи средства из буџета Републике Србије и донација страних земаља и међународних организација. У складу са индикатором активности, ДРИ је доставила извештај о набављеној опреми. Закључком Владе од 19. новембра 2015. године ДРИ је додељен пословни простор у објекту „Кула“ у Булевару краља Александра 84 на 2, 5, 6. и 7. спрату. Пословни простор још увек није усељен, јер се чека да се заврши његова припрема и опремање. ДРИ и у овом случају даје препоруку да се рок за реализацију треће активности помери на трећи квартал 2017.

¹⁵⁰ Државна ревизорска институција, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁵¹ Државна ревизорска институција, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

године, како би се њена реализација ускладила са реализацијом друге активности.¹⁵²

Мера 3.1.1.6. Ојачати 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 реализована 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 реализована 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 реализована у складу с индикатором за извештајни период, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.**

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину МФ наводи се да списак органа власти који примењују ЗФПА и друге прописе у овој области није сачињен будући да је круг тих органа и њихових надлежности *prima facie* познат „те нема потребе за таксативним набрајањем наведених субјеката, и самим тим ни ова мера нема смисла...“. МФ је, истовремено, предложило да се она избрише из Акционог плана.¹⁵³

АП 23, међутим, предвиђа *активност* 2.2.2.6. која ће имати сличан исход као и посматрана активност из Акционог плана и која предвиђа изградњу капацитета свих субјеката одговорних за примену ЗФПА, Републичке изборне комисије, обука судија Прекршајних судова (уз учешће ДРИ).

О ефектима

Став МФ у вези за овом активношћу може се окарактерисати као амбивалентан. Наиме, у извештају о спровођењу Стратегије за 2014. годину МФ је, судећи према налазима Алтернативног извештаја ТС, навело да списак органа власти који примењују ЗФПА и пратеће прописе није направљен уз образложење да ће се након усвајања Закона о изменама и допунама ЗФПА повећати број органа власти који га примењују. С тим у вези МФ је констатовало да ће коначан списак органа бити израђен у складу са одредбама Закона о изменама и допунама ЗФПА.¹⁵⁴

Посматрано из перспективе *активности* 2.2.2.6 коју предвиђа АП 23, неумитно се намеће и дилема у вези са тиме шта ће овог пута представљати гаранцију да ће она заиста и бити реализована.

¹⁵² Државна ревизорска институција, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁵³ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁵⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2015. године, стр. 37, доступно на: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/02/Alternativni_izvestaj_Transparentnost_Srbija.pdf.

Мера 3.1.1.7. Успоставити механизме континуиране обуке и информисања политичких субјеката обавезних да поступају по Закону о финансирању политичких активности

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

Активност није реализована у складу с индикатором.**

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

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.**

* Прва активност којом је предвиђено да Агенција до 6. новембра 2013. године изради анализу потреба за обуком је у прошлогодишњем извештају је оцењена као реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

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.¹⁵⁵ Према тумачењу Министарства правде,¹⁵⁶ прве две активности у оквиру ове мере треба да се спроведу до измена и допуна закона из **мера 3.1.1.1. и 3.1.1.2.** док се трећа активност, у складу с напоменом из Акционог плана, реализује након што поменуте измене и допуне буду усвојене. То у пракси значи да анализа потреба за обукама и програм и план обука треба да се ураде у складу с важећим законским решењима, док обуке треба да се реализују након што на снагу ступе нова законска решења, што може довести до потпуног несклада између нових потреба и докумената донетих на основу старих потреба.

Агенција је 2012. године израдила програм обука намењен политичким субјектима. Будући да је спроведена анализа указала да политички субјекти имају потребу да буду едуковани и о темама које се тичу суштинских питања њиховог правног статуса и обавеза, Агенција је закључила да би једино целисходно решење за израду новог плана и програма обука било да сачека да измене и допуне ЗФПА буду усвојене.

Агенција је у марту 2015. године, у 23 града, спровела 23 обуке за политичке субјекте о обавезама у вези са подношењем редовних, годишњих финансијских извештаја, према важећем ЗФПА, док нове обуке чекају на измене и допуне ЗФПА.

О ефектима

Чини се да је цела **мера 3.1.1.7.** погрешно конципирана од самог почетка. Уколико је идеја била да се политички субјекти едукују о концепту ЗФПА онако како он буде изгледао након најновијих измена и допуна, никаква анализа потреба није ни била

¹⁵⁵ Видети: 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/istrazivanja-i-analize/>.

¹⁵⁶ Одговори Министарства правде и државне управе на питања Агенције за борбу против корупције, март 2014. године, доступно на: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2013/01/Odgovori_Ministarstva_pravde_i_drzavne_upravejul2014.pdf.

неопходна, јер се подразумева да нова законска решења увек са собом носе и потребе за обукама о њима. У том смислу би цела мера морала бити условљена реализацијом **мере 3.1.1.1.** Уколико је, пак, идеја била да се политички субјекти додатно едукују о решењима постојећег закона, онда је било оправдано да се уради додатна анализа потреба, с обзиром на то да су обуке о њима већ вршене, и на основу ње изради и спроведе план и програм обуке. Овако постављена мера од самог почетка није давала јасну инструкцију у ком смеру се кретала замисао њених аутора, док ни сама Стратегија у опису проблема не даје информацију о томе. Због тога се није ни могло очекивати да ће она бити једноставно реализована и да ће, као таква, испунити своју сврху.

У Извештају о спровођењу Стратегије за 2013. годину **мера 3.1.1.8.** је оцењена као реализована. Међутим, Агенција је министарству надлежном за послове правосуђа упутила препоруку да се Акциони план измени тако што ће се предвидети додатне активности које би омогућиле реализацију мере у делу „поштовање правила о финансирању кампање и спровођења одговарајућих санкција и мера у свим утврђеним случајевима кршења закона.“ Агенција је оценила да би једино на тај начин била могућа потпуна реализација ове мере која је знатно шире формулисана у односу на једину активност коју предвиђа како би била испуњена.¹⁵⁷

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

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

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

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

¹⁵⁷ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 124.

О спровођењу

Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему нацрта новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, која је започела с радом 23. фебруара 2015. године и у којој је, поред осталих, и неколико представника Агенције. Рад на тексту Закона је још увек у току, иако су сви рокови предвиђени Акционим планом, као и Акционим планом за Поглавље 23 (*активност 2.2.1.1.*) истекли. У одговорима на упитник Агенције, Министарство правде наводи да се очекује да ће се процес израде нацрта завршити до истека првог квартала 2016. године, имајући у виду да је рад на изради коначне верзије нацрта интензивирао.¹⁵⁸ Планом рада Владе за 2016. годину, утврђивање Предлога закона о Агенцији планирано је за јун 2016. године.

Мера 3.1.2.2. Донет подзаконски акт који садржи каталог јавних функција

Првом активношћу је предвиђено да Агенција за борбу против корупције до 6. априла 2015. године оформи радну групу за израду подзаконског акта.

Уз активност је наведена напомена да је у раду радне групе обавезно учешће министарства надлежног за послове правосуђа и невладиних организација.

Индикатор: Донет подзаконски акт који садржи каталог јавних функција

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

Другом активношћу је предвиђено доношење подзаконског акта до 6. септембра 2015. године.

Индикатор: Донет подзаконски акт који садржи каталог јавних функција

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

О спровођењу

С обзиром на то да Закон о Агенцији није измењен тако да се Агенцији да овлашћење да донесе овакав подзаконски акт, мера није реализована.

О ефектима

Агенција је у поступку ревизије Акционог плана предложила да се ова мера избрише из следећих разлога:

- ✓ С обзиром на то да наш правни систем није конзистентан у погледу назива функција, овај каталог би могао изазивати проблеме у примени. Наиме, у пракси су се већ јављале ситуације у којима се јавна функција истог функционера у различитим прописима зове различито.
- ✓ Ова материја не треба да буде предмет подзаконског акта, већ закона. Уставни суд је већ једном донео одлуку о томе да три одредбе Закона о Агенцији нису у сагласности с Уставом, због тога што су давале овлашћења директору Агенције да самостално својим актом одреди када за поједине функционере неће постојати сукоб интереса при вршењу друге јавне функције, односно при обављању неког другог посла или делатности. Према оцени Уставног суда, законодавац је на тај начин, супротно Уставу, дозволио да се питања која се односе на постојање сукоба интереса уреде актом ниже правне снаге од закона, односно да се питања која спадају у искључиву надлежност Народне скупштине, као носиоца уставотворне

¹⁵⁸ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

- и законодавне власти, уреде подзаконским актом, од стране ненадлежног органа.
- ✓ Такође, ова новина није предвиђена у оквиру активности из АП 23 која даје инструкције за садржину новог Закона о Агенцији.

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 власти 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 реализована 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 реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.*

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

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Напомена: Видети опис **мере 3.1.2.1.**

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 реализована у складу с индикатором.**

* Прва активност којом је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године изради анализу о томе који подаци су неопходни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим подацима је у извештају о спровођењу Стратегије за 2013. годину оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

*** Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

Агенција за борбу против корупције је 30. децембра 2015. године потписала Споразум о сарадњи са Министарством унутрашњих послова, којим је дефинисан начин сарадње као и обавеза одређивања контакт особа за размену података.

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 АПР и Централним регистром депо и клиринг хартија од вредности (2013. године). 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.

Агенција је израдила анализу о томе који су подаци потребни за ефикасну контролу имовине и прихода функционера и које институције располажу тим подацима. С обзиром на то да је у питању веома велики број институција,¹⁵⁹ уз постојећи индикатор, ова активност ће тешко моћи да буде реализована у кратком року и у потпуности у складу с индикатором.

У процесу ревизије Акционог плана, Агенција је препоручила да се активност која се односи на потписивање меморандума о сарадњи брише, с обзиром на то да се сврха мере остварује кроз активност предвиђену у АП 23 (*активност 2.2.1.1*). Потписивање меморандума о сарадњи представља корак у правцу договарања технике преноса неопходних података у посед Агенције, а не правни основ који Агенцији омогућује приступ и дефинише ниво и врсту података којима приступа. Имајући поменуто у виду, меморандуми о сарадњи су технички документи чије ће потписивање бити актуелно у будућности и зависиће од околности сваког конкретнег случаја и врсте организације чијим подацима се приступа, док ће питање материјалног права на приступ бити регулисано будућим изменама Закона о Агенцији.

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

Другом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. септембра 2015. године спроведе 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

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

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

Индикатор: Достављен извештај о набављеној опреми

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.**

* Прва активност којом је предвиђено да Агенција до 6. септембра 2014. године изради анализу и направи план и програм обуке запослених у складу са анализом је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нерелизована.

¹⁵⁹ Видети: 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, (Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину), стр. 125 – 126, доступно на <http://www.acas.rs/izvestaji/godisnji-izvestaj/>.

О спровођењу

Према тумачењу Министарства правде¹⁶⁰ рок за реализацију друге активности из ове мере наступио је 6. септембра 2015. године, иако сама мера говори о томе да је потребно извршити едукацију запослених у јавној управи, односно у политичким странкама о примени одредаба измењеног и допуњеног Закона о Агенцији, а које се односе на превенцију сукоба интереса и контролу имовине. Овакво тумачење, уместо да се рок за реализацију активности веже за ступање на снагу или почетак примене нових одредби Закона о Агенцији, вероватно је последица очекивања да се ништа неће испречити изменама овог закона у иницијално одређеном року. Додатно је остала неразјашњена и околност да су, према овако формулисаној мери, поменуте циљне групе морале да се обучавају о темама које су Законом о Агенцији (а, вероватно, и његовом будућом верзијом) резервисане искључиво за лица која обављају јавну функцију.

Међутим, до реализације плана и програма обуке није дошло с обзиром на то да су планиране измене и допуне Закона о Агенцији изостале.

У организационим јединицама Агенције које су задужене за контролу имовине и прихода функционера и за решавање о сукобу интереса није било набавке опреме за организовање обуке, будући да је изостало усвајање измена и допуна Закона о Агенцији.

О ефектима

Начин на који је формулисана ова мера и разлог због којег је остала нереализована упућују на присуство ентропије у процесима који су уобличавали Акциони план. Наиме, и у овом случају, АП 23 садржи сличну активност која се тиче спречавања сукоба интереса, али је она овог пута ексклузивно везана за државне службенике (*активност 2.2.3.5*). Примарна одговорност је са Агенције пребачена на министарство надлежно за послове државне управе, чиме се превазилази логичка неодрживост решења предвиђених у **мери 3.1.2.5**.

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

Другом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. септембра 2015. године запосли нови кадар у организационим јединицама које се баве контролом извештаја о имовини и приходима и решавањем сукоба интереса.

Индикатор: Број и структура запосленог новог кадра одговара измењеној систематизацији.

Активност није реализована у складу с индикатором.

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 није реализована у складу с индикатором за извештајни период.**

* Прва активност којом 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 је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период на начин предвиђен Акционим планом.

¹⁶⁰ Одговори Министарства правде и државне управе на питања постављена од стране Агенције за борбу против корупције, март 2014. године.

О спровођењу

Током 2015. године организациона јединица Агенције задужена за контролу имовине и прихода функционера преузела је три извршиоца из других организационих јединица Агенције, док је у организационој јединици за решавање о сукобу интереса преузет један извршилац.

У поређењу са 2014. годином, у 2015. години број провера благовремености подношења извештаја покренутих по службеној дужности мањи је за 10,5%, а број поступака провере тачности и потпуности података из извештаја покренутих по службеној дужности за 11,5%. Наиме, извештаји функционера који су били предмет провера на основу годишњег плана провера за 2015. годину, као и извештаји функционера пренети из 2014. године били су непотпуни и захтевали су више формалних и суштинских провера.

Истовремено, у области решавања о сукобу интереса број поступака покренутих по службеној дужности мањи је за 7,59%. Наиме, поред сталне осцилације броја запослених у Сектору, овој организационој јединици је додељена и нова надлежност која се односи на контролу преноса управљачких права и повећан је укупан број поднетих пријава, што је условило већи број поступака који се воде на основу поднетих пријава.

О ефектима

Како се у Алтернативном извештају ТС наводи, сама чињеница да је дошло до повећања броја запослених у појединим организационим јединицама Агенције не даје одговор на питање да ли је остварен смисао и саме матичне мере.¹⁶¹ Индикатор помоћу којег би требало да се мери успешност реализације активности је тако дефинисан да упућује на закључак да се било које стање ангажовања новозапослених, које би било испод нивоа (броја) утврђеног актом о систематизацији, мора сматрати неуспешним.

У вези са индикатором којим се мери искључиво повећање поступака покренутих по службеној дужности, постављају се два питања: 1) да ли постоји линеарна корелација између покретања поступка по службеној дужности и проактивности, односно да ли сваки поступак покренут по службеној дужности истовремено значи примену начела проактивности; и 2) који би услови морали да буду испуњени и колико дуго би они морали да трају да би се са извесношћу могло закључити да ли је проактивност успостављена или није.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.1.2.7.** нису доспеле за реализацију до краја 2015. године, имајући у виду да се рокови рачунају од ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији.

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

¹⁶¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 37.

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 реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да одговорни субјекти, до 6. марта 2015. године, у складу са препорукама из анализе израде и доставе предлоге закона о изменама и допунама закона Народне скупштине, на основу извршене анализе.

Индикатор: Предлоге закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини

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

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина, до 6. јуна 2015. године, усвоји законе о изменама и допунама закона.

Индикатор: Усвојени закони о изменама и допунама закона

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

Четвртом активношћу је предвиђено да председници скупштине јединица локалне самоуправе, до 6. децембра 2015. године, унапреде статуте/пословнике јединица локалних самоуправа.

Уз активност је наведена напомена да у њеној реализацији треба остварити сарадњу са Сталном конференцијом градова и општина.

Индикатор: Унапређени статутути, односно пословници јединица локалне самоуправе

Активност није реализована у складу с индикатором.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

** Рок за реализацију пете и шесте активности условљен је доношењем закона из треће активности која још увек није реализована.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину Народна скупштина наводи да су извештаје о спровођењу Резолуције Народне скупштине о законодавној политици доставили Заштитник грађана (11. фебруара 2014. године) и Скупштина АП Војводине (24. фебруара 2014. године), док Влада и Народна банка то нису учиниле. Измене и допуне Закона о Народној скупштини нису инициране.¹⁶²

Од 145 јединица локалне самоуправе у Србији (без територије Косова и Метохије), њих 26, односно 18% се у извештајима током 2015. године осврнуло на ову меру. Међу њима, седам је изјавило да је ову меру реализовало, али увидом у документа или на основу достављеног описа предузетих мера, установљено је да се неке од њих нису односиле на испуњење стандарда предвиђеног у релевантној мери.

У Алтернативном извештају ТС наводи се да је Акционим планом за спровођење Стратегије регулаторне реформе за период од 2016 – 2017. године, предвиђен низ мера које третирају ове теме: 4.2 – Унапређење транспарентности регулаторног процеса; 4.3 – Увођење стандарда за учешће грађана и привреде у систему управљања јавним политикама и доношењу прописа; 4.5 – Подизање свести јавности о значају учествовања у консултацијама у процесу припреме предлога јавних политика и прописа. Рокови за реализацију ових мера везани су за први и други квартал 2016. године.¹⁶³

¹⁶² Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁶³ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 39.

О ефектима

Након два циклуса извештавања о спровођењу активности чија је позадина да се утврде могућности за унапређење учешћа јавности у поступцима доношења прописа, питање шта се има сматрати „анализом правног оквира са препорукама“, као и релевантности индикатора „извештај о спроведеној анализи“ добија прворазредни значај.

Као и у претходном периоду, Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине сматра да је спровео анализу потреба тиме што се од 2013. године одиграо низ догађаја који коинцидирају са тематиком транспарентности и учешћа јавности у доношењу прописа. У извештају Министарству правде 04 Број 02–328/14, од 11.02.2015. године, Одбор за уставна питања и законодавство наводи да је коришћењем различитих метода и средстава (консултативни рад са свим учесницима у законодавном поступку у форми округлих столова, дебата, јавних слушања и радионица, израда писаних студија, сарадња са релевантним међународним организацијама и сл.), који су резултирали доношењем Резолуције о законодавној политици и Препорукама за сачињавање извештаја о спровођењу Резолуције, заправо, реализована прва активност из **мере 3.1.3.1**. И овом приликом Одбор наглашава да нема законодавну иницијативу, тако да није овлашћен да предложи измене закона обухваћених овом мером.

Као и у претходне две године, став Агенције је да реализација ове активности не подразумева обавезу Одбора да предложи измене поменутих закона, већ израду анализе са препорукама у виду структурисаног документа, који би требало упутити матичним органима јавне власти који имају могућност законодавне иницијативе. Са друге стране, с обзиром на то да је пракса указала да је сама мера, као и начин на који су формулисане активности и напомене уз њих нејасна у толиком степену да је довела до суштинског неразумевања њеног смисла, Агенција је предложила министарству надлежном за послове правосуђа да размотри измене Акционог плана у овом делу. Будући да је ово већ трећи извештајни циклус у коме се стање у вези са реализацијом ове мере није ни мало променило, Агенција више неће испитивати њено спровођење.

У оквиру Четвртог круга евалуације чија је тема била „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“, а који је спроведен под окриљем Групе држава Савета Европе за борбу против корупције (*GRECO*), извештај за Србију је усвојен на 68. пленарном заседању ове организације у периоду од 15. до 19. јуна 2015. године. Када је у питању степен транспарентности законодавног процеса *GRECO* евалуациони тим (ГЕТ) је заузео став да постоји још много простора за побољшања. На овом месту се, такође, напомиње да, иако је још 2013. године Народна скупштина усвојила Резолуцију о законодавној политици, никакве конкретне активности у правцу испуњења у њој прокламованих циљева нису предузете. Извештај помиње значајан број закона који се у парламенту усвајају по хитној процедури, констатује проблеме у вези с објављивањем амандмана на предлоге закона и других докумената који настају у овом процесу и садржи осврт на недостатке у правилима која се примењују на јавне расправе и јавна слушања и њиховом спровођењу.¹⁶⁴

Према подацима Отвореног парламента,¹⁶⁵ заједничке иницијативе неколико организација цивилног друштва, у просеку сваки осми закон усвојен по хитном поступку

¹⁶⁴ Видети детаљније у: *Општи део, 3.1. Политичке активности; GRECO, Четврти круг евалуације, Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце*, Извештај о евалуацији – Србија, јун 2015. године, стр. 13–15, доступно на: <http://www.acas.rs/greco-група-држава-за-борбу-против-корупци/>.

¹⁶⁵ Видети: Отворени парламент, септембар 2015. године, доступно на: <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika-i-zanimljivosti/zakoni-po-hitnom-postupku-aktuelni-saziv/>.

накнадно се мења услед материјалних грешака или нелогичности. Без обзира на то што би доношење закона по хитном поступку требало да представља изузетак, од конституисања актуелног сазива, у априлу 2014. године, до краја 2015. године, Народна скупштина донела је већину закона на овај начин. Наиме, од укупно 342 закона, које је Народна скупштина донела у овом периоду, чак 185 је донето по хитном поступку.

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

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. маја 2015. године усвоји Закон.

Индикатор: Усвојен Закон

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Министарство трговине, туризма и телекомуникација у извештају о спровођењу Стратегије наводи да није било промена у односу на претходни извештајни период. Извештај, поново, не садржи осврт на околности које су утицале на блокаду у реализацији ове активности.¹⁶⁶

О ефектима

У Алтернативном извештају ТС заступа став да би требало размотрити промену одговорног субјекта, јер је активност лобирања претежно везана за делокруг рада министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе, нарочито имајући у виду обавезе органа јавне управе да обезбеде јавност свог поступања. Такође се препоручује да осим активности професионалних и регистрованих лобиста, треба ићи у правцу уређивања права свих грађана да иницирају одређено поступање органа власти, обавезе органа по таквим иницијативама и јавност података о поступању са таквим иницијативама, ма од кога да долазе.¹⁶⁷

Горе поменути извештај ГЕТ указује на потребу да се обезбеди да одговарајући оквир буде на снази како би се регулисали контакти народних посланика са лобистима и осталим трећим странама који покушавају да утичу на парламентарни процес. Надлежни органи указали су члановима ГЕТ да је народни посланик слободан да одржава контакте са киме жели као део његовог политичког рада, укључујући лобисте, интересне групе, невладине организације, синдикате, удружења послодаваца и друге организације.

¹⁶⁶ Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁶⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 42.

Осврћући се на радну верзију нацрта закона о лобирању, ГЕТ је заузео став да је његов опсег прилично ограничен с обзиром на то да се односи само на професионално лобирање и експлицитно искључује директну укљученост грађана, заинтересованих правних субјеката, опште јавности и професионалних заједница у регулаторним процесима и јавном одлучивању. ГЕТ је, такође, био информисан да у Србији преовлађује утицај на народне посланике који на неформалан начин врше треће стране, које нису професионални лобисти. Истовремено, народни посланици не подлежу никаквој обавези да обелодањују информације са састанака и консултација које имају са трећим странама.¹⁶⁸

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

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

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона

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

Четвртом активношћу је предвиђено да Влада, до 6. јуна 2015. године, измени Пословник Владе у складу са Законом.

Индикатор: Унете измене у Пословник Владе

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У вези са реализацијом прве три активности видети опис **мере 3.1.2.1.**

У одговорима Владе на упитник Агенције наводи се да ће измене и допуне Пословника Владе бити извршене након доношења новог Закона о Агенцији. Планом рада Владе за 2016. годину, утврђивање Предлога закона о Агенцији предвиђено је за јун 2016. године.¹⁶⁹

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

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове локалне самоуправе до 6. септембра 2015. године спроведе кампању према плану и програму.

Уз активност је наведена напомена да у спровођењу кампање треба остварити сарадњу са Сталном конференцијом градова и општина и организацијама цивилног друштва.

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

¹⁶⁸ GRECO, Четврти круг евалуације, „Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце, Извештај о евалуацији – Србија“, јун 2015. године, стр. 25.

¹⁶⁹ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

Активност није реализована у складу с индикатором

* Прва активност којом је предвиђено да министарство надлежно за послове локалне самоуправе до 6. децембра 2014. године направи програм и план кампање је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.

О спровођењу

Министарство за државну управу и локалну самоуправу у свом извештају о спровођењу Стратегије указује на то да нису испуњене претпоставке за професионално и квалитетно спровођење кампање, а које се односе на унапређење постојећег законског оквира за грађанску партиципацију из **циља 3.1.3**, због чега постоји ризик да кампања не да очекиване резултате. Зато је ово министарство предложило Министарству правде да продужи рок за испуњење ове мере све до усвајања делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа на свим нивоима.¹⁷⁰

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.

Мера 3.1.4.1. Изменити Закон о јавним предузећима тако да се утврде јасни и објективни критеријуми за избор, разрешење и начин вредновања рада директора на свим нивоима власти, као и да се уведу механизми одговорности за доследно спровођење ових критеријума

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде, до 6. септембра 2015. године, изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона тако да се утврде јасни и објективни критеријуми на основу којих надлежно министарство предлаже комисији кандидата, као и критеријуми на основу којих комисија врши коначну селекцију кандидата који су испунили све прописане услове. Поред тога, потребно је утврдити објективне критеријуме за вредновање рада и разрешење директора.

Уз активност је наведена напомена која наводи: „Обзиром да се ради о новом Закону, ефекти на корупцију се могу боље сагледати тек након одређеног периода примене Закона. Из тог разлога, остављен је дужи рок како би се размотрила и унела искуства произашла из примене Закона“.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована ни на начин нити у року предвиђеним Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да Влада, до 6. новембра 2015. године, поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини, на основу извршене анализе.

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

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована ни на начин нити у року предвиђеним Акционим планом.

* Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

Према извештају Министарства привреде, уместо измена и допуна Закона о јавним предузећима, израђен је нацрт новог закона, с обзиром на то да се испоставило да потребне измене обухватају више од половине чланова основног прописа. Министарство сматра да је оволики обим измена био неопходан како би се превазишле потешкоће у раду

¹⁷⁰ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016.

јавних предузећа. Како се даље наводи, један од циљева закона је потреба професионализовања рада и повећања ефикасности управљања у јавним предузећима. Нацртом су прецизирани неопходни услови за избор и разрешење директора, док је вредновање њиховог рада препуштено подзаконском акту који ће бити донет накнадно.¹⁷¹

Предлог закона о јавним предузећима усвојен је и 8. фебруара упућен у скупштинску процедуру с предлогом да се усвоји по хитном поступку. Нови Закон о јавним предузећима је усвојен 24. фебруара 2016. године.¹⁷²

Нацрт закона о јавним предузећима је крајем децембра 2015. године објављен на интернет страници Министарства привреде, Министарство је организовало неколико промотивних скупова и позвало учеснике тих догађаја да доставе коментаре, што се не може сматрати адекватном заменом за јавну расправу. Алтернативни извештај ТС указује да је Министарство привреде усагласило садржај Нацрта закона о јавним предузећима са представницима међународних институција, а да истовремено није ни имало намеру да укључује домаће актере у овај процес и да организује јавну расправу. Постоји, наиме, пракса да добијена сагласност међународних чинилаца обично значи битно умањење шанси за домаће субјекте да издејствују модификације предложене регулативе.¹⁷³

О ефектима

Иако нови Закон о јавним предузећима садржи одређене корисне новине са становишта спречавања корупције, поједине његове одредбе су недовољно прецизне. Поред осталог, предвиђено је да се оцењивање стручне оспособљености, знања и вештина у изборном поступку кандидата врши *према мерилима за именовање директора јавног предузећа*, које прописује Влада. На овај начин, нажалост, још једном је пропуштена прилика да се законским одредбама уреде макар елементи за прописивање ових мерила, иако овај недостатак пружа широка дискрециона овлашћења комисији која рангира кандидате.

С друге стране, Законом је прописано да се директор разрешава дужности уколико се утврди да је *због нестручног, несавесног обављања дужности и поступања супротног пажњи доброг привредника и пропуста у доношењу и извршавању одлука и организовању послова у јавном предузећу, дошло до знатног одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа, односно од плана пословања јавног предузећа*, као и уколико се утврди да делује на штету јавног предузећа *несавесним понашањем, или на други начин*, као и *у другим случајевима прописаним законом*. Законом, међутим, нису прописани критеријуми на основу којих се утврђује да ли је директор поступао супротно пажњи доброг привредника; да ли је нестручно и несавесно обављао дужност, односно несавесно се понашао, као и да ли је дошло до знатног одступања од остваривања основног циља пословања јавног предузећа. Имајући то у виду, ови *стандарди* се могу различито тумачити и примењивати у пракси, чиме се ствара простор за евентуалне злоупотребе и отежава успостављање делотворног механизма за утврђивање одговорности директора јавних предузећа.

Посебан проблем у овој области представља чињеница да Закон предвиђа и тзв. факултативно разрешење, односно случајеве у којима директор јавног предузећа *може бити разрешен*. На овај начин, надлежним органима јавне власти дата су широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања да ли ће у конкретном случају доћи до

¹⁷¹ Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016.

¹⁷² „Службени гласник“, бр. 15/16.

¹⁷³ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 46.

разрешења директора јавног предузећа или не. Имајући у виду све наведено, препорука Агенције била је да се одредба којом се предвиђа факултативно разрешење избрише, те да се јасно предвиди у којим случајевима ће обавезно доћи до разрешења директора јавног предузећа.

Један од прописаних услова које мора да испуни лице које се именује за директора јавног предузећа јесте и тај да није члан органа политичке странке, односно да му је одређено мировање у вршењу функције у органу политичке странке. С обзиром на то да је једно од прокламованих начела у овој области начело деполитизације, Агенција сматра да не постоји оправдан разлог за остављање могућности да директор јавног предузећа буде члан органа политичке странке коме је одређено мировање у вршењу те функције.

Алтернативни извештај ТС оцењује као веома важну промену на боље увођење обавезе да Влада, односно скупштине АП и јединица локалне самоуправе именују за директора јавног предузећа прворангираног кандидата са конкурса. Као мањкавости се оцењују недоречене прелазне и завршне одредбе, решења у вези са именовањем вршилаца дужности на чак годину дана, као и околност да се неки од идентификованих проблема у примени актуелног Закона о јавним предузећима уште и не третирају (на пример, ситуација у којој Влада дуго времена не одобрава план рада јавног предузећа).¹⁷⁴

Истовремено, АП 23 предвиђа да исто министарство, уз учешће организација цивилног друштва, изради „критеријуме за објективан и транспарентан избор директора, извршних и надзорних одбора јавних предузећа“ (*активност 2.2.9.3.*). Рок за израду критеријума је четврти квартал 2015. године. На овај начин одговорном субјекту се шаље порука да документ који је накнадно усвојен садржи обавезу која је ублажена на начин да није ни предвиђено у којој форми треба израдити ове критеријуме.

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

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.

Активност је реализована у складу с индикатором.

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

Другом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. септембра 2015. године изради моделе акционог плана за борбу против корупције на нивоу локалне самоуправе и аутономних покрајина.

Уз активност је предвиђена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Израђени модели акционог плана за борбу против корупције на нивоу локалне самоуправе и аутономне покрајине.

Активност није реализована у складу с индикатором.

¹⁷⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 46.

О спровођењу

Током 2014. године, Агенција је спровела истраживање и анализу узрока и појавних облика корупције на локалном нивоу,¹⁷⁵ на основу које ће уследити израда модела локалних антикорупцијских планова.

У периоду од јануара до априла 2015. године, Агенција је спровела истраживање и анализу узрока и појавних облика корупције на покрајинском нивоу. У току фебруара 2015. године одржани су састанци са представницима Скупштине АП Војводине, представницима покрајинских секретаријата и са Покрајинским омбудсманом. На састанцима су утврђени оквири у којима ће се кретати будући модел плана за борбу против корупције, као и начини за прикупљање података, односно за укључивање покрајинских органа у изради анализе. У сарадњи и уз подршку Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице, органима покрајинске управе послат је упитник у циљу идентификовања ризика за настанак корупције на нивоу Покрајине. Попуњен упитник је доставило 18 органа покрајинске управе. Иако је рок за израду анализе био 6. март, до извесног кашњења је дошло услед оперативних тешкоћа у организацији неопходних састанака, као и услед кашњења у прикупљању података.

Најзначајније препоруке које су проистекле из анализе и које се односе на потенцијалну садржину будућег модела покрајинског плана за борбу против корупције су следеће:

- ✓ Модел покрајинског плана за борбу против корупције треба да узме у обзир специфичне надлежности Покрајине, пре свега оне које су јој дате Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којим су Покрајини пренета права, обавезе и могућности да уређује широк спектар области од значаја за живот грађана на њеној територији. У тим областима се одлучује о значајном броју права и обавеза грађана и привреде, издаје велики број сагласности, дозвола и потврда и врши дистрибуција јавних ресурса, што су све ситуације које су нарочито ризичне за настанак корупције.
- ✓ Једна од особености Покрајине која утиче на функционисање заједнице на овом нивоу је чињеница о суживоту великог броја различитих националних мањина и националних заједница, које уживају одређена права по основу начела позитивне дискриминације. Планом за борбу против корупције потребно је нарочиту пажњу посветити овој области, како би се спровођење афирмативних мера у односу на националне мањине и заједнице учинило отпорним на корупцију, нарочито у области обезбеђивања једнаке заступљености представника мањина у покрајинским органима и у области функционисања и финансирања националних савета националних мањина.
- ✓ Покрајински органи својим планом за борбу против корупције треба да премосте одређене законске недоречености у појединим областима свог функционисања, а које могу бити нарочито ризичне за настанак корупције. Реч је о, на пример, области запошљавања и регулисања радних односа, управљања јавном својином или регулисања сукоба интереса јавних службеника на покрајинском нивоу.

Будући да је АП 23 померио израду модела и усвајање локалних и покрајинских антикорупцијских планова на четврти квартал 2016 (*активност 2.2.10.36.*), односно

¹⁷⁵ Видети детаљније у: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 43–44.

други квартал 2017. године (*активност 2.2.10.37.*), Агенција је застала с активностима на њиховој изради. Наиме, Агенција сматра да би наметање испуњавања готово идентичних обавеза по основу оба документа у релативно кратком временском периоду и с потенцијално различитим исходом, несумњиво довело и до неразумевања и до нерационалне употребе ресурса. О одлагању израде модела Агенција је обавестила јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, као субјекте одговорне за израду ових планова, у складу с понуђеним моделима.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.1.5.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

Мера 3.1.5.3. Извршити едукацију одборника/покрајинских посланика (чланова сталног радног тела, али и других) и службеника локалне и покрајинске администрације, о антикорупцијским механизмима, начину и значају надзора над спровођењем покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције

Првом активношћу је предвиђено да председници свих општина и градоначелници и Влада аутономних покрајина, до 6. марта 2015. године направе план и програм обуке.

Уз активност је наведена напомена да је приликом израде плана и програма обуке потребно остварити сарадњу са Агенцијом, Сталном конференцијом градова и општина (у домену локалне самоуправе) и организацијама цивилног друштва.

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да председници свих општина и градоначелници и Влада аутономних покрајина трајно спроводе план и програм обуке.

Уз активност је наведена иста напомена као и 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

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

У складу с тумачењем Министарства правде,¹⁷⁶ рок за израду плана и програма обуке одборника/покрајинских посланика (чланова сталног радног тела, али и других) и службеника локалне и покрајинске администрације, о антикорупцијским механизмима, начину и значају надзора над спровођењем покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције није везан за израду ових планова, па чак ни њихових модела, већ истиче знатно пре рокова за ове активности, у марту 2015. године. Након предлога за сарадњу неколико јединица локалне самоуправе, а с обзиром на то да мера 3.1.5.3. налаже јединицама локалне самоуправе да, приликом израде плана и програма обуке о локалним плановима за борбу против корупције, остваре сарадњу са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО) и Агенцијом, СКГО и Агенција су израдили почетни модел за план обуке о изради и надзору над локалним плановима за борбу против корупције и проследили га свим јединицама локалне самоуправе. Наиме, СКГО и Агенција су планирали да након израде модела у септембру 2015. године организују шест једнодневних регионалних обука на којим би представницима јединица локалних самоуправа били представљени процес израде локалног плана за борбу против корупције и механизми надзора над спровођењем овог документа у складу с моделом. Ипак, након

¹⁷⁶ Одговори Министарства правде и државне управе на питања Агенције за борбу против корупције, март 2014. године.

одлуке Агенције да застане с изработом модела и организација ових обука је одложена до истека новог рока за израду модела.

Од 145 локалних самоуправа, њих 29, тј. 20% се у својим извештајима у току 2015. године осврнуло на ову меру, а још 3 локалне самоуправе су усвојене планове послали одвојено. План и програм је усвојило 17, док су 2 локалне самоуправе изјавиле да овај план и програм и спроводе.

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 реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да Агенција за борбу против корупције, до 6. септембра 2015. године, спроведе кампању информисања грађана о механизмима покрајинског и локалног акционог плана за борбу против корупције, према плану и програму.

Уз активност је наведена и напомена да је у спровођењу кампање потребно остварити сарадњу са Сталном конференцијом општина и градова и организацијама цивилног друштва.

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

Активност није реализована у складу с индикатором.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као не реализована.

О спровођењу

Иако је према тумачењу Министарства правде,¹⁷⁷ кампању требало осмислити и спровести пре него што је наступио рок за израду локалних и покрајинских антикорупцијских планова, Агенција сматра да би било непримерено и неефикасно радити на плану и програму кампање, док локални и покрајински планови, који треба да буду њен предмет, не само да нису усвојени, него не постоје ни модели за њих, због чега није могуће одредити садржину кампање.

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 76 активности. Према оцени Агенције, од 76 испитаних активности:

- ✓ 19 активности је реализовано у складу с индикатором, од којих је девет реализовано на начин и у року предвиђеним Акционим планом, док остале нису испуниле неке од захтева предвиђене Акционим планом, или за ову оцену није било података.
- ✓ 32 активности нису реализоване, од којих седам њих због тога што није испуњена претходна условљавајућа активност.
- ✓ За 25 активности Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију.

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.

¹⁷⁷ Одговори Министарства правде и државне управе на питања Агенције за борбу против корупције, март 2014. године.

3.2.1. Јавни приходи

У оквиру ове подобласти формулисана су четири циља:

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

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.

<p>Мера 3.2.1.1.1. Ојачати капацитете Пореске управе за ефикасно спровођење система е-Порези</p> <p>Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изради анализу потреба.</p> <p>Индикатор: Израђена анализа потреба</p> <p>Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.*</p> <p>Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2015. године запосли кадрове у складу са анализом потреба.</p> <p>Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба</p> <p>Активност није реализована у складу с индикатором.</p> <p>Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија у року од 6 месеци¹⁷⁸ направи план и програм обуке запослених у складу са анализом потреба и приручнике с упутствима.</p> <p>Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба; израђени и одштампани приручници с упутствима</p> <p>Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.</p> <p>Четвртом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија трајно спроводи план и програм обуке запослених.</p> <p>Индикатор: Општа напомена бр. 7</p> <p>Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.</p> <p>Петом активношћу је предвиђено да Пореска управа и министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2015. године обезбеде потребне техничке услове и опрему у складу са претходно извршеном анализом потреба.</p> <p>Индикатор: Набавка потребних техничких услова и опреме у складу је са претходно извршеном анализом потреба</p> <p>Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.</p>
--

*У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

¹⁷⁸ У Акционом плану није наглашено од ког тренутка се рачуна овај рок од 6 месеци, али се с обзиром на садржину активности и индикатора може закључити да се рачуна од израђене анализе потреба.

О спровођењу

МФ се у одговорима на упитник Агенције није осврнуло на питања у вези с овом мером.¹⁷⁹ Пореска управа је у вези с овом мером навела да су све предвиђене активности испуњене, изузев активности која се односи на запошљавање кадрова у складу с анализом потреба и то због забране запошљавања у јавном сектору. Такође, овакву меру предвиђа и АП 23, с роком помереним на четврти квартал 2018. године (*активност 2.2.10.11.*). Пореска управа наводи и да су укупна потребна средства за реализацију ове мере планирана и да се могу финансирати из буџета за 2016. годину. Ипак, захтев Министарству финансија да одобри додатна средства за плате за новозапослене у 2016. години, није одобрен.¹⁸⁰

О ефектима

С обзиром на веома оскудан обим и садржину података који су о реализацији ове мере достављени кроз извештаје одговорних субјеката, као и имајући у виду значајно померање рока за ове активности у АП 23, не може се оценити у којој мери су ове активности реализоване. Другим нацртом АП 23 рок је померен на четврти квартал 2015. године, док је финалном верзијом померен чак за додатне три године. Вероватно је да су се у међувремену приоритети у овој области променили или је процењено да Пореска управа у овом тренутку има довољне капацитете да ефикасно спроводи систем е-Порези. Нажалост, о оваквим могућим закључцима и промењеним одлукама, Агенција није добила информације у оквиру извештаја одговорних субјеката. Истовремено је настављено с праксом по којој одговорни субјекти, само у једној штурој реченици, известе како су све предвиђене активности испуњене.

Алтернативни извештај ТС оцењује, позивајући се такође на оскудне податке и померање рокова, да су ове обавезе вероватно делимично реализоване. Као најкрупнији изазов у погледу запошљавања у Пореској управи, ТС наводи актуелну политику штедње због које је ограничено, односно подвргнуто додатној контроли и запошљавање у оквиру постојећих правилника о систематизацији, док је у току израда нових правилника. ТС такође сматра да би требало преиспитати и потребу да ова мера остане у Акционом плану, с обзиром на чињеницу да се она само посредно односи на борбу против корупције. Наиме, њена реализација више утиче на остваривање неких других циљева, као што је сузбијање пореске евазије, па због тога није реално очекивати да ће антикорупцијска стратегија бити покретач промена у овој области. Како алтернативни извештај ТС оцењује, портал е-Порези већ функционише, али, макар јавно, нису видљиви његови могући позитивни ефекти. Постоји утисак да је Пореска управа повећала ефикасност свог рада. Током ове године било је одлука које су довеле у питање једнакост поступања према обвезницима сличне врсте у сличним ситуацијама.¹⁸¹

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 реализацију активности.*

¹⁷⁹ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁸⁰ Пореска управа, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁸¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 62 и 68.

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 реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

Као и прошле године, МФ се у одговорима на упитник Агенције не осврће на реализацију ове мере. Ни ТС приликом израде алтернативног извештаја није дошао до података о њеном спровођењу.

О ефектима

С друге стране, као што је наведено и у прошлогодишњем извештају, на интернет страници Пореске управе могу се пронаћи релевантне информације о систему е-Порези,¹⁸² али се, према оцени Алтернативног извештаја ТС, објављивање ових информација тешко може сматрати кампањом усмереном ка грађанима. ТС наводи да су неке активности у циљу упознавања грађана с овим механизмом спроведене, али да нема довољно података о томе да се закључи да је то учињено на основу неког плана. ТС закључује да би због одлагања пуне имплементације система е-Порези до краја 2018. године, било логично да се и кампања прилагоди темпу увођења овог система. У плану рада Владе за текућу годину нема одреднице о овом систему, али се могу наћи неке информације о пројектима намењеним модернизацији рада Пореске управе, па је, по закључку ТС, могуће да се увођење система делом финансира и из ових средстава. С тим у вези, препорука ТС, из идентичних разлога као и у случају претходне мере, остаје на истој линији, а своди се на преиспитивање потребе да и ова мера, због своје искључиво посредне везе с борбом против корупције, остане у Акционом плану.¹⁸³

Мера 3.2.1.1.3. Обезбедити редовно уношење и ажурирање података

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да Пореска управа 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 реализацију активности.*

*У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

У свом извештају о спровођењу Стратегије, Пореска управа наводи да је у току 2015. године континуирано спроводила редовну контролу ажурирања података, функционисања система и отклањања евентуалних техничких недостатака, као и да су вршене свакодневне контроле и тестирање функционисања система е-Порези. Сектор за трансформацију је редовно достављао обавештења и захтеве за отклањање уочених неправилности и недостатака Сектору за информационе и комуникационе технологије и након њиховог отклањања вршио накнадно тестирање и провере. Ради што бржег отклањања проблема, захтеви и пријаве неправилности се свакодневно упућују путем

¹⁸² Видети: <http://purs.gov.rs/e-porezi/informacije.html>.

¹⁸³ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 68–69.

електронске поште, а у мањој мери додатно и писаним путем. Пореска управа на крају наводи да због великог броја таквих захтева обрађених у 2015. години није могуће, у складу с индикатором, доставити њихов број као ни копије извештаја о спроведеним контролама, сем уколико се прецизније не дефинише форма, ниво детаља и садржај тражених извештаја. Пореска управа наводи и да су планирана укупна потребна средства за реализацију ове мере, односно за одржавање ИКТ система, и да се оно може финансирати из буџета за 2016. годину.¹⁸⁴

С обзиром на то да Пореска управа износи да је немогуће достављање података и документације у складу с индикатором, препорука је да се он преформулише тако да омогући оцену испуњености активности. Исту препоруку у алтернативном извештају упућује и ТС, сматрајући да би требало прецизирати колики је број контрола потребан, на месечном или неком другом нивоу, како би било оцењено да је активност испуњена.¹⁸⁵

Нажалост, лоше формулисани индикатори онемогућавају оцену да је активност реализована, чак и ако је из извештаја одговорног субјекта сасвим очигледно да се активност спроводи. Такође, природа и интензитет везе између ове мере и борбе против корупције су упитни као и у случају претходне две.

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 реализацију активности.*
Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2015. године изради и достави Влади Закон у складу са анализом. Уз активност је предвиђена напомена да моменат почетка примене закона треба ускладити са мером 3.2.1.2.2. која подразумева стручно усавршавање запослених о новим решењима до почетка примене закона. Индикатор: Нацрт Закона достављен Влади
Активност није реализована у складу с индикатором.
Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. новембра 2015. године поднесе Предлог закона Народној скупштини. Индикатор: Предлог закона поднет Народној скупштини
Активност није реализована у складу с индикатором.

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** Четврта активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

Као и прошле године, МФ се у извештају не осврће на реализацију ове мере, док је Влада у извештају о спровођењу Стратегије навела да је потребно да МФ у Владину процедуру достави текст Нацрта наведеног закона.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Пореска управа, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁸⁵ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 69.

¹⁸⁶ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

С друге стране, АП 23 помера рок за успостављање система јединственог идентификационог пореског броја (ЈИПБ) кроз усвајање закона или измену постојећих прописа на четврти квартал 2018. године (*активност 2.2.10.9.*). Другим нацртом АП 23 било је предвиђено мање померање рока, на IV квартал 2016. године. Ова околност, као и у случају **мере 3.2.1.1.1**, говори у прилог становишту да је у међувремену, вероватно, дошло до промене одлуке о приоритетима. ТС у алтернативном извештају поново наводи препоруку да се присуство ове мере у Акционом плану преиспита, с обзиром на чињеницу да се она само посредно односи на борбу против корупције, а знатно више на остваривање неких других циљева, па није реално очекивати да антикорупцијска стратегија буде покретач промена у овој области.¹⁸⁷

О ефектима

С обзиром на то да мера усвајања закона којим се регулише систем ЈИПБ није реализована, да не постоје подаци о томе да ли је у те сврхе вршена нека анализа или припрема, да ли се ово питање уопште разматра, као и имајући у виду да АП 23 одлаже њену реализацију за чак 3 године, 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**, које се односе на примену овог система и његову употребу у оквиру других механизма, нису биле предмет испитивања овог извештаја. Такође, очигледно је да је, имајући у виду све наведене разлоге, увођење оваквог система за релевантне актере и доносиоце одлука спорно.

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

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

МФ и Народна скупштина се у одговорима на упитник нису осврнули на реализацију ове мере, док извештај Владе наводи само да је планом рада Владе за 2016. годину утврђивање Предлога закона о царинској служби којим ће се уредити послови

¹⁸⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 70.

царинске службе, унутрашње уређење и руковођење, овлашћења, права, дужности и одговорности царинских службеника предвиђено за јун 2016. године.¹⁸⁸

Народна скупштина је 20. марта 2015. године усвојила измене и допуне Царинског закона,¹⁸⁹ али закон којим се на свеобухватан начин уређује царинска служба још увек није усвојен. Одбор Владе за правни систем и државне органе вратио је Нацрт закона ради поновног тражења мишљења Министарства државне управе и локалне самоуправе. С друге стране, АП 23 предвиђа активности свеобухватне анализе ризика корупције правног оквира царинског система (*активност 2.2.10.30.*) до другог квартала 2016. године и измене правног оквира у складу овом анализом (*активност 2.2.10.31.*) до другог квартала 2017. године.

О ефектима

У прошлогодишњем извештају, Управа царина је навела да је Нацрт закона о царинској служби израђен и да је усаглашаван с примедбама одређених државних органа у периоду од јануара до марта 2014. године. Она је такође препоручила и координацију активности свих субјеката у законодавном поступку како би се убрзала процедура доношења овог закона, у чијем Нацрту су предвиђени јаки антикорупцијски механизми и услови за извршење појединих обавеза из Акционог плана. Усклађивање с примедбама Министарства за државну управу и локалну самоуправу, као и са изменама Закона о државним службеницима су и МФ и Управа царина помињале у прошлогодишњем извештају као разлог због чега ова активност није реализована у року предвиђеним Акционим планом.¹⁹⁰ Рад на нацрту овог закона Управа царина је помињала и у извештају за 2013. годину,¹⁹¹ а припремљен текст закона о царинској служби помиње и сама Стратегија. С обзиром на то да рад на овом закону траје јако дуго, имајући у виду препоруку Управе царина, као и да је АП 23 померио рокове за његову израду, поставља се питање да ли постоји усаглашеност око његовог концепта.

У сваком случају, ТС и на овом месту наводи да се ова мера само посредно односи на борбу против корупције, због чега није реално очекивати да борба против корупције буде главни покретач промена у овој области. Такође, ТС закључује да је и сам Акциони план недоречен у погледу конкретнијих резултата које би усвајање овог закона требало да донесе у области борбе против корупције, па предлаже да се ова мера преформулише и у том смеру.¹⁹²

Активности предвиђене за реализацију **мере 3.2.1.3.3.** нису доспеле до краја 2015. године, док су **мере 3.2.1.3.2, 3.2.1.3.4. и 3.2.1.3.5.** условљене усвајањем закона из **мере 3.2.1.3.1,** па оне нису биле предмет испитивања овог извештаја.

Мера 3.2.1.3.6. Унапредити информациони систем Управе царина

Другом активношћу је предвиђено да Управа царина до 6. септембра 2015. године запосли нови кадар у складу са препорукама анализе потреба.

Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара препорукама анализе потреба

¹⁸⁸ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁸⁹ „Службени гласник РС“, бр. 29/15.

¹⁹⁰ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 50.

¹⁹¹ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину, стр. 135.

¹⁹² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 75.

Активност није реализована у складу с индикатором.

Четвртом активношћу је предвиђено да Управа царина трајно унапређује систем размене информација са царинским службама других земаља.

Индикатор: Број земаља са којима се размењују информације је унапређен

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

* Прва активност која се односи на обавезу Управе царина да изради анализу потреба са препорукама за запошљавање новог кадра и набавку опреме је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

У одговорима на упитник Агенције, Управа царина наводи да нови кадрови нису запослени у складу с анализом потреба, због тога што таква могућност не постоји имајући у виду измене Закона о буџетском систему и увођење забране новог запошљавања до краја 2016. године. Наводи се такође да је присутан повећан одлив обученог и искусног ИТ кадра, док је, упркос потреби за запошљавањем оваквог кадра, донета Одлука о максималном броју запослених на неодређено време, чиме је број систематизованих радних места у Сектору за информационе и комуникационе технологије смањен за 14 извршилачких радних места. Повећан одлив обученог и искусног ИТ кадра констатовала је и Европска комисија у извештају о напретку Србије за 2015. годину.

Управа царина је у току 2015. године, у складу с Планом јавних набавки, извршила набавку ИТ опреме и услуга.

У погледу четврте активности, Управа царина наводи да у току 2015. године, преко *SEED* система није повећан број земаља са чијим царинским службама Управа царина размењује информације, већ је, на основу Закључка Владе Републике Србије, проширен круг података размене са приштинском страном. Управа царина препоручује измену индикатора ове активности, с обзиром на то да се *SEED* систем односи на размену података и информација између земаља у окружењу, које нису чланице Европске уније, и да је Управа царина системом већ повезана са свим земљама у окружења. Из тог разлога, број земаља са чијим се царинским службама информације размењују ни не може више бити повећан. Размена информација са представницима страних царинских администрација и организација врши се и путем *CEN* платформе, коју је развила Светска царинска организација. У току је и ЕУ пројекат новокомпјутеризованог транзитног система (НЦТС), који се од 25. јануара 2015. године у потпуности примењује, док се од 1. фебруара 2016. године очекује и потпуни приступ Републике Србије Конвенцији о заједничком транзитном поступку.¹⁹³

Алтернативни извештај ТС, као и прошле године, оцењује да би ову меру требало довести у јаснију везу са борбом против корупције, имајући у виду да израда и одржавање информационог система има пре свега улогу у остваривању основних функција царинске службе.¹⁹⁴

Циљ 3.2.1.4. Успостављена ефикасна контрола примене царинских прописа

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

¹⁹³ Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁹⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 78.

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 Управа царина 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 реализацију активности.*

*У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

О спровођењу

Као и у прошлогодишњем извештају, Управа царина је у одговорима на упитник за 2015. годину навела да постоји јединствени дежурни број телефона за представке и притужбе грађана, који је на располагању 24 сата дневно. Такође, за упућивање притужби постоји и отворена царинска линија, а пријаве се могу упутити путем електронске поште и преко интернет странице Управе царина. Постери и флајери с дежурним бројем телефона истакнути су на свим граничним прелазима, у свим царинарницама, испоставама и рефератима.¹⁹⁵

Алтернативни извештај ТС наводи да су поменути подаци јасно видљиви на интернету и на многим граничним прелазима, као и да телефонска линија за притужбе заиста функционише. С друге стране, ТС препоручује да би кампања могла да се унапреди тако што би обухватала и конкретне примере када је пријављивање донело корист буџету.¹⁹⁶

Као и у претходна два извештаја о спровођењу Стратегије, Агенција напомиње да се индикатор за ову активност, 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. Стога је неопходно овај индикатор, као неодговарајући, изменити, како би било могуће оценити испуњеност активности.

Мера 3.2.1.4.2. Јачање капацитета Одељења за унутрашњу контролу

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

Индикатор: Израђена анализа потреба

Активност није реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да Управа царина до 6. септембра 2015. године распореди стручне кадрове у складу са анализом потреба.

Индикатор: Распореден стручни кадар у броју који одговара анализи потреба

Активност није реализована у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да Управа царина до 6. септембра 2015. године направи план и програм обуке запослених.

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених

Активност није реализована у складу с индикатором.

Четвртом активношћу је предвиђено да Управа царина трајно спроводи план и програм обуке запослених.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

¹⁹⁵ Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁹⁶ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 78–79.

О спровођењу

Као и у прошлогодишњем извештају, Управа царина је у вези с првом активношћу навела да је сачињен предлог кадровског плана Одељења за унутрашњу контролу,¹⁹⁷ па Агенција понавља оцену из прошлогодишњег извештаја да се израда кадровског плана за једну годину не може сматрати реализацијом активности која је предвиђена Акционим планом.

Управа царина даље наводи да стручан кадар није распоређен нити запослен у складу с анализом потреба, због измена Закона о буџетском систему и увођења забране новог запошљавања до краја 2016. године. Такође, план и програм обуке за 2015. годину није израђен, с обзиром на то да капацитети Одељења за унутрашњу контролу нису попуњени у целости, па да није било могуће организовање обука већих размера.¹⁹⁸

АП 23 предвиђа континуирано јачање капацитета Одељења за унутрашњу контролу путем набавке адекватне пратеће опреме, ИТ опреме, униформи и запошљавања 15 људи у наредне три године (*активност 2.2.10.33.*).

Активности предвиђене за реализацију **мере 3.2.1.4.3.** нису доспеле до краја 2015. године.

3.2.2. Јавни расходи

У оквиру ове подобласти формулисана су три циља:

1. унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава (**циљ 3.2.2.1.**),
2. доследна примена Закона о јавним набавкама и успостављена евиденција о поступању надлежних органа поводом неправилности утврђених у њиховим извештајима (**циљ 3.2.2.2.**),
3. унапређена сарадња и координација активности на сузбијању корупције између релевантних институција, на свим нивоима власти (**циљ 3.2.2.3.**).

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.2.2.1 Унапређено учешће јавности у праћењу трошења буџетских средстава

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

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија годишње, почев од 2015. године израђује годишњи извештај о томе да ли се закон, односно одлуке о буџету на свим нивоима власти доносе по систему програмског буџетирања.

Индикатор: Извештај министарства надлежног за послове финансија садржи податке о томе да ли се закон/одлуке о буџету на свим нивоима власти доносе по систему програмског буџетирања

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до почетка примене закона направи план и програм обуке за представнике корисника буџета и приручнике с упутствима.

¹⁹⁷ Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

¹⁹⁸ Управа царина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

Уз активност је предвиђена напомена да се рок рачуна од 2015. године.¹⁹⁹

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу препорука анализе потреба; израђени и одштампани приручници са упутствима

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Четвртом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до почетка примене закона спроводи план обуке и подели приручнике с упутствима.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* Прва активност којом је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. септембра 2014. године изради методологију за програмско буџетирање засновано на примерима добре праксе је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

О спровођењу

Потпуна примена програмског модела буџетирања отпочета је са буџетом за 2015. годину. Упутство за израду програмског буџета је преко интернет странице МФ било доступно свим буџетским корисницима приликом израде програмског буџета за 2015. годину, а као прилог овом упутству, у процесу припреме буџета за 2016. годину узет је у обзир и документ „Сумарна инструкција за унос елемената програмског буџета“, који се такође налази на интернет страници МФ.²⁰⁰ МФ у својим одговорима на упитник Агенције, уопштено наводи да су све четири активности из ове мере испуњене у року и на начин предвиђен Акционим планом. Током 2014. године МФ и Покрајински секретаријат за финансије добили су подршку УСАИД/БЕП приликом успостављања програмских структура, чиме је 173 корисника буџета Републике Србије и 34 корисника покрајинског буџета прешло са линијског на програмски модел буџетирања, а ове институције су добиле подршку и приликом дефинисања мерљивих индикатора учинака везаних за припадајуће циљеве програма, програмских активности и пројеката. Методолошко упутство за израду програмског буџета усвојило је и 145 јединица локалних самоуправа.²⁰¹

У алтернативном извештају ТС наводи се да Упутство за израду програмског буџета и образложење за 2015. и 2016. годину постоји, али да МФ не поседује информације о утврђеним повредама правила припреме буџета за 2015. и 2016. годину од стране јединица локалне самоуправе. Такође, нема информација о томе да ли су током 2015. године вршене обуке у овој области. ТС оцењује да, иако је могуће да је већи део јединица локалне самоуправе у припреми буџета по новом принципу поштовао упутства МФ, сама чињеница да МФ не прикупља податке о томе, односно не прати испуњавање ове обавезе, говори да Акциони план није био покретач промена у области израде програмског буџета. Из ових разлога, ТС препоручује да Акциони план треба ревидирати тако да се обезбеди и праћење примене правила о програмском буџету и на локалном нивоу.²⁰²

О ефектима

Према међународном истраживању о отворености буџета (Индекс отворености буџета – *Open budget index OBI*), Србија се у 2015. години међу 102 земље наша на 42. месту, са 47 од могућих 100 бодова. С бројем бодова колико је добила за 2014. годину,

¹⁹⁹ Агенција је и у прошлогодишњем извештају упутила препоруку да се одговарајућим изменама Акционог плана појасне рокови како би било неспорно за који период се ова оцена даје.

²⁰⁰ Видети: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=9824>.

²⁰¹ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁰² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 81–82.

Србија се сврстава међу земље које својим грађанима пружају „ограничен број информација потребних за разумевање и анализирање буџета“. Проблеми на које ТС указује као на узроке лошег пласмана су чињеница да фискална стратегија није била објављена у прописаном року, јер се у оквиру овог истраживања сматра добром буџетском праксом да главни правци и претпоставке буџетске политике буду у потпуности познати најмање месец дана пре него што предлог буџета дође у скупштину; затим, као и ранијих година, чињеница да није објављен „грађански буџет“, односно документ који би грађанима приближио и објаснио садржину предлога буџета, као ни полугодишњи извештај о реализацији буџета. Такође, још увек нема никаквог напретка у погледу омогућавања грађанима, заинтересованим групама и стручњацима да добију потпуне и правовремене информације у току припреме буџета, као и да утичу на његов садржај кроз јавне расправе. Управо у области „учешћа јавности“ Србија бележи најлошији резултат овог истраживања од свега 21 од 100 могућих поена, што је чак ниже од глобалног просека (25 бодова). С друге стране, најважнији напредак који ће, како ТС наводи, утицати на поправљање скоро Србије у будућности, је чињеница да је Србија 2015. године по први пут добила буџет који се у потпуности води по програмском принципу.²⁰³

Прошлогодишњи 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.²⁰⁴

Мера 3.2.2.1.2. Јавно објављивање годишњег извештаја о раду буџетске инспекције који се подносе 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 је реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

Према подацима којим Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована за извештајни период.

О спровођењу

Као и у прошлогодишњем извештају, МФ наводи да Одељење за буџетску инспекцију сачињава годишњи извештај о свом раду и подноси га министру, који га доставља Влади, а која га подноси Народној скупштини до 31. марта текуће за претходну буџетску годину. Након тога извештај се објављује.²⁰⁵ Извештај о раду буџетске инспекције за 2014. годину доступан је на интернет страници МФ.²⁰⁶

²⁰³ Видети детаљније у: *Опити део, 3.2. Јавне финансије.*

²⁰⁴ Алтернативни извештај ТС, стр. 83 и 84.

²⁰⁵ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁰⁶ Видети: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=11372>.

О ефектима

Алтернативни извештај ТС оцењује да је извештај о раду буџетске инспекције информативан и да садржи податке о обављеним контролама и најважнијим налазима и мерама, али да би могао бити и информативнији, како би јавност могла да стекне бољи увид у њен рад и значај. Наиме, могао би садржати детаљније податке о томе у колико случајева су контроле предузете по редовном плану, а у колико по налогу руководиоца, затим, да ли је и колико било случајева у којим буџетска инспекција није могла да спроведе тражене контроле због недостатка ресурса, на какву је сарадњу наилазила у институцијама чији су јој подаци били потребни за рад и слично. ТС препоручује и да се организује промоција овог извештаја, да се прикупљају и промовишу подаци о раду буџетских инспектора на нижим нивоима власти, као и да се организује размена искустава буџетске инспекције и других тела која имају улогу у контроли примене антикорупцијских закона.²⁰⁷

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

Активност је реализована у складу с индикатором.*

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

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 реализацију активности.*

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2015. године спроведе пројекат за успостављање електронског система.

Уз активност је предвиђена напомена да треба имати у виду да је пројектом УНДП предвиђено успостављање електронског система за праћење јавне потрошње из државног буџета од стране народних посланика (реализација се очекује до 2015.).

Индикатор: Извештај о спроведеном пројекту

Активност је реализована у складу с индикатором.

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

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

Активност је реализована у складу с индикатором.*

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

Петом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до почетка примене електронског система спроводи план и програм обуке запослених.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност је реализована у складу с индикатором.*

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђеним Акционим планом.

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована у року предвиђеним Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

²⁰⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 82–83.

О спровођењу

У извештају МФ о спровођењу Стратегије за 2015. годину наводи се да је потписан Меморандум о сарадњи између Одбора за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава и МФ. Њиме је утврђено да се успостави систем међусобне размене података и информација о трошењу средстава из буџета Републике Србије, осим података који су заштићени законом којим се уређује банкарска тајна и поверљивих података у смислу закона којим се уређује тајност података. Активности увођења и развоја Портала за надзор над јавним финансијама спроведене су за 2015. годину. Портал за надзор над јавним финансијама садржи: податке о утврђеним апропријацијама буџета за 2015. годину по директном кориснику буџета, са приказом учешћа сваког појединачног буџета директног корисника у укупном буџету, као и приказом буџета по планираним средствима по функционалној класификацији и извору финансирања; извештаје о извршењу буџета по директним корисницима по апропријацијама на агрегираном – односно на трећем нивоу економске класификације и формате извештаја на основу којих ће моћи да се врши унакрсна анализа података о извршењу буџета по директним корисницима. Реализација прве фазе је у току. Израда предлога конкретног техничког дизајна система – логичког дизајна Портала (дефинисање изгледа Портала, података које ће Портал да садржи, као и формата извештаја на основу којих ће моћи да се врши унакрсна анализа података о извршењу буџета) спровешће се уз консултације са представницима МФ. Обучавање запослених у Служби Народне скупштине и Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава ради коришћења Портала, као и јачање капацитета запослених у Служби Народне скупштине који ће бити ангажовани на пословима израде анализа и претрага за потребе народних посланика и одржавања Портала окончаће се у другом кварталу 2016. године.²⁰⁸

Алтернативни извештај ТС наводи да је Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава предузео активности на успостављању Портала. У фебруару 2015. године Одбор је образовао радну групу са представницима свих посланичких група у Народној скупштини, која прати активности на увођењу и развоју Портала. Ове активности обухватају следеће: анализу постојећег стања финансијских података којима располаже МФ, дефинисање конкретних података потребних за извештавање народних посланика преко Портала, сарадњу са МФ у циљу обезбеђивања доступности потребних података за потребе Портала, израду Портала, набавку потребне опреме, односно софтвера за Портал, тестирање система и обуку корисника и развој капацитета запослених у Служби Народне скупштине који ће бити ангажовани на пословима увођења, развоја и одржавања Портала, израде анализа и претрага за потребе народних посланика. Одбор је 9. јуна 2015. године потписао Меморандум о сарадњи са МФ, у циљу размене података, информација и знања из домена буџета и јавних финансија, односно успостављања техничке сарадње, како би се побољшао процес праћења транспарентности јавних финансија, кроз реализацију активности од заједничког интереса за Народну скупштину и Владу.

Портал за надзор над јавним финансијама, израђен у оквиру пројекта „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине“ који спроводи Програм Уједињених нација за развој, уз финансијску подршку Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ), је 7. децембра 2015. године представљен народним посланицима. Портал обезбеђује приступ подацима о извршењу буџета на месечном нивоу, приказује јавне

²⁰⁸ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

расходе и омогућава ефикасније и оперативније остваривање надзорне улоге Народне скупштине. Портал за почетак садржи податке које је у овом тренутку могуће добити од Управе за трезор, док је за наредне фазе планирано повезивање Портала са порталима ДРИ, УЈН и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.

ТС наводи да оцене чланова Одбора за финансије говоре у прилог томе да су задовољни актуелним обимом и брзином добијања података о буџетским расходима, а неки од њих наводе да је проблем био да се обезбеди и овај ниво приступа информацијама. ТС истиче да није могуће дати веродостојну оцену о квалитету портала, с обзиром на то да грађани немају могућност непосредног увида у његово функционисање. ТС сматра да нема разлога да се приступ овим подацима ограничи само на народне посланике, а нарочито не само на чланове једног скупштинског тела, како је тренутно стање. Имајући у виду да ови подаци нису поверљиве природе и да се могу добити на појединачни захтев за приступ информацијама, требало би да буду доступни и без ових захтева. Ипак, са становишта употребе ових података, ТС наводи да нису забележили случајеве да су се народни посланици директно позивали на овај портал као извор података за своје захтеве, анализе или предлоге у Народној скупштини.²⁰⁹

О ефектима

У Стратегији је овај циљ формулисан, између осталог, и због тога што јавност није у потпуности и на разумљив начин упозната с процесима планирања и трошења буџетских средстава, због тога што се закони о буџету за поједину буџетску годину углавном доносе у кратком временском периоду, док расправа у Народној скупштини о начину на који су јавна средства трошена у одређеној буџетској години изостаје десет година уназад у односу на период када је Стратегија усвојена.

Предлог буџета за 2016. годину стигао је у Народну скупштину после 1. новембра, односно после рока који предвиђа Закон о буџетском систему. Не само да грађани, рецимо кроз јавну расправу, нису могли да утичу на његов садржај, већ је и самим народним посланицима остало мало времена да то учине. Нескривени разлог за кашњење ове године били су преговори са Међународним монетарним фондом, а заједно са доношењем буџета, мењан је и системски Закон о буџетском систему. Овај буџет је по други пут сачињен и као програмски, за све буџетске кориснике. Ипак, према оцени ТС, исход није у потпуности задовољавајући. Овакав буџет, између осталог, садржи нефинансијске показатеље резултата пројеката и програма који треба да се спроводе, али је велико питање у којој мери су обавезујући с обзиром на то да се налазе само у предлогу закона, а не и у усвојеном тексту Закона о буџету. Такође, завршни рачун за овај буџет, чији се предлог појавио, не садржи нефинансијске показатеље који би били упоредиви са усвојеним буџетом. Ни ове године није било расправе о завршном рачуну буџета.²¹⁰

Према међународном истраживању о отворености буџета, парламент има слаб надзор у фази планирања у буџетском циклусу и ограничен надзор током фазе имплементације. Законодавна власт нема специјализовану јединицу за истраживање буџета (*budget research office*), извршна власт не подноси предлог буџета законодавној власти најмање три месеца пре почетка буџетске године и, нити је у закону предвиђено, нити се у пракси дешава да законодавна власт буде консултована пре трошења буџетске резерве који нису наведени у усвојеном буџету. Парламентарни надзор над буџетом је

²⁰⁹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 83–84.

²¹⁰ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 62 – 63.

оцењен као ограничен (42 од 100 поена), док је надзор врховне ревизорске институције над буџетом оцењен као адекватан (67 од могућих 100 поена).²¹¹

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

Активност није реализована у складу с индикатором.*

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

Активност није реализована у складу с индикатором.*

Трећом активношћу је предвиђено да Влада до 6. фебруара 2015. године поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона Народној скупштини

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини

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

Четвртом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. априла 2015. године усвоји закон о изменама и допунама закона.

Индикатор: Усвојени закони о изменама и допунама закона

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

* У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

О спровођењу

МФ у извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину наводи да је контрола сврсисходности и одговорности за трошење јавних средстава у надлежности ДРИ. Наиме, Законом о ДРИ утврђено је да је предмет ревизије у складу са овим законом и сврсисходност располагања јавним средствима у целости или у одређеном делу (члан 9. став 1. тачка 4.). МФ стога предлаже да се као одговорни субјект за испуњење ове мере одреди ДРИ.²¹² МФ се у прошлогодишњем извештају није осврнуло на реализацију ове мере. Влада у својим одговорима на упитник Агенције наводи да у Владину процедуру до сада нису достављени нацрти закона по захтевима из ове мере,²¹³ док Народна скупштина ову активност сврстава међу нереализоване.²¹⁴

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. Сврсисходном планирању може помоћи и израда програмског буџета, мада прве две године примене овог модела не дају много разлога за оптимизам, због уопштениости или недовољне смислености формулисаних програма, пројеката и показатеља њихове успешности. У Алтернативном извештају ТС препоручује се и

²¹¹ Видети: Транспарентност Србија, „Србија и даље лоше оцењена по отворености буџета“, 16. септембар 2015. године, доступно на: <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7869-srbija-i-dalje-lose-ocenjena-po-otvorenosti-budzetan>

²¹² Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²¹³ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²¹⁴ Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

ангажовање интерних ревизора, али и омогућавање грађанима да током јавне расправе о буџету (које се у пракси не организују) укажу на проблематичне тачке. Од помоћи би могла да буду и нека од искустава која је стекла ДРИ у до сада обављеним ревизијама сврсисходности. Ипак, ова искуства нису увек једнозначна, па је тако, без кривице ДРИ, ревизија сврсисходности коришћења службених возила резултирала прикупљањем великог броја половних возила испред Палате Србија, где без успеха многа од њих чекају купца месецима, због чега је вероватно да је то до сада проузроковало веће трошкове, него што ће бити зарада од продаје многих изложених аутомобила. ТС препоручује да се ова мера прецизира тако да се односи на Закон о буџетском систему, као основни у овој области, и да се управо њиме предвиде правила која би омогућила и контролу сврсисходности и контролу одговорности за трошење јавних средстава.²¹⁵

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 потпуно евиденцију 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 реализована 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 реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Влада је 4. јула 2014. године донела Уредбу о евиденцији непокретности у јавној својини,²¹⁶ са почетком примене од 28. фебруара 2015. године. Уредба предвиђа да ће Републичка дирекција за имовину Републике Србије (РДИ) 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 (члан 15.).

У октобру 2015. године дошло је до промена правног оквира у области евиденције средстава у јавној својини ступањем на снагу измена поменуте уредбе,²¹⁷ због чега је настала потреба за дорадом апликативног софтвера „Регистра јединствене евиденције непокретности у јавној својини“. Дорада софтвера завршена је 9. децембра 2015. године. РДИ предлаже да се уреди питање одговорности органа јавне власти, односно да се уведу казнене одредбе за неизвршавање или неажурно извршавање законских обавеза у области вођења посебне евиденције средстава у јавној својини. Имајући у виду да је током 2015. године дошло до измена правног оквира у овој области, да је рок за успостављање јавне својине АП и ЈЛС 6. октобар 2016. године, као и да је правни основ за реализацију ове мере из Акционог плана Закон о јавној својини, РДИ, као и прошле године, предлаже да се рок за успостављање потпуне евиденције о имовини у јавној својини и њеним

²¹⁵ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 85–86.

²¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 70/14.

²¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 83/15.

корисницима и њено објављивање продужи до рока када се за то испуне законски услови, односно до 28. фебруара 2017. године.²¹⁸

Измене и допуне поменуте уредбе из фебруара 2015. године односе се на обавезу корисника да своје програме аутоматске обраде података за вођење посебних евиденција непокретности усагласе са програмом РДИ најкасније до 28. фебруара 2016. године, од када би требало да се започне с вођењем јединствене евиденције непокретности у јавној својини. Почетак примене нове Уредбе померен је за 28. фебруар 2017. године. У складу са Законом о јавној својини, РДИ подноси Влади годишњи извештај о стању непокретности у јавној својини, најкасније до 31. маја текуће године за претходну годину. У складу са изменама Уредбе, РДИ ће први годишњи извештај о стању непокретности у јавној својини поднети тек 31. маја 2017. године, са стањем на дан 31.12.2016. године.²¹⁹

ДРИ је у јулу 2015. године објавила „Извештај о ревизији сврсисходности – Располагање непокретностима у својини Републике Србије“²²⁰ у коме се констатује да Република Србија нема тачне податке о броју и вредности своје непокретне имовине, због непоступања надлежних органа и корисника, као и мањкавости прописа.²²¹

У погледу друге активности, РДИ наводи да је ступањем на снагу Закона о планирању и изградњи установљено право на конверзију, односно претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у државној својини. Законом је прописано да првостепени поступак по захтевима за конверзију спроводи Републички геодетски завод (РГЗ), док је за другостепени поступак надлежно Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Дакле, РДИ у поменутом поступку нема надлежности, не располаже адекватном базом података о поступцима који се воде, нити на било који начин има сазнања о њима. Из ових разлога РДИ предлаже да се ова активност брише из Акционог плана, и мишљења је да се ова мера може остварити кроз остале мере и активности које обавља РДИ.²²²

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

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено једанаест мера.

Током 2015. године дошло је до битних измена Закона о јавним набавкама (ЗЈН), које су усвојене без икакве јавне расправе и по хитном поступку.²²³ Према оцени алтернативног извештаја ТС, међу новим решењима има корисних, нејасних, али и потенцијално штетних. Као добра решења наводе се: објављивање већег броја докумената на Порталу јавних набавки, обликовање централизованих набавки по партијама, норме о конкурентном дијалогу, смањивање самовоље наручилаца, детаљније

²¹⁸ Републичка дирекција за имовину, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

²¹⁹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 87.

²²⁰ Видети: <http://www.dri.rs/>.

²²¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 89.

²²² Републичка дирекција за имовину, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

²²³ Ипак, у образложењу Предлога измена и допуна Закона из јула 2015. године, у делу анализе ефеката која се односи на питање да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону наведено да су „у току израде овог закона спроведене консултације, фокус групе, као и детаљна јавна расправа са стручњацима из области коју закон уређује. Узети су у обзир предлози који су наручиоци, ресорна министарства и други чиниоци слали Управи за јавне набавке и Министарству финансија уз иницијативе да се Закон измени. Током протеклог периода, одржани су бројни консултативни састанци на којима су разматрана питања проблема примене Закона и предлагања решења како да се они превазиђу“.

уређена правила о набавкама након елементарних непогода и олакшан рад Комисије за заштиту права тако што је повећан број њених чланова. Као лоша решења наводе се: ограничавање могућности за подношење захтева за заштиту права преко појма „заинтересованог лица“ и повећања такси, избацавање дефиниције истоврсности добара радова или услуга, проширивање круга набавки на које се закон неће примењивати, напуштање концепта посебне службе за контролу јавних набавки и идеје да Влада донесе план борбе против корупције у јавним набавкама, остављање простора за тумачења правила о забрани сукоба интереса и последицама таквог сукоба по опстанак уговора, релативизован значај негативних референци, већа флексибилност код планирања јавних набавки, која се може претворити у релативизацију постојећих правила и ризик у погледу необјављивања података због „пословне тајне“.²²⁴

Мера 3.2.2.2.1. којом је предвиђено ажурирање Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији, полазећи од актуелних промена регулаторног и институционалног оквира, је према оцени из извештаја о спровођењу Стратегије за 2014. годину реализована на начин, а након истека рока предвиђеног Акционим планом. Наиме, Влада је 30. октобра 2014. године донела Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период од 2014. до 2018. године.

Мером 3.2.2.2.2. предвиђено је да Управа за јавне набавке (УЈН) дефинише критеријуме и методе за утврђивање сврсисходности јавних набавки и одговорности уколико се утврди несврсисходност, тако што ће донети одговарајуће подзаконске прописе. Ипак, УЈН је у свом прошлогодишњем извештају навела да је овлашћена да доноси подзаконске акте у области јавних набавки, 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. С друге стране, УЈН је 5. децембра 2013. године донела Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, односно који уређује садржај интерних аката које наручиоци треба да донесу и прописује како треба да се уреде и питање планирања, спровођења и контроле јавних набавки, док су наручиоци већ и према самом ЗЈН у обавези да за сваку појединачну набавку дају образложење сврсисходности. Правилником су дати критеријуми које наручилац приликом планирања набавки нарочито узима у обзир у вези са утврђивањем сврсисходности сваке појединачне набавке. 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, односно да уколико ЗЈН не даје УЈН овлашћење да одређено питање ближе уреди подзаконским актом, оно не може да буде на тај начин уређено.²²⁵

Агенција је у прошлогодишњем извештају констатовала да је мера реализована, али не на начин предвиђен Акционим планом, али с обзиром на чињеницу да ЗЈН у међувремену није мењан у овом смеру и да њиме УЈН није овлашћена на доношење оваквих подзаконских прописа, Агенција ову меру сматра реализованом и неће је више испитивати.

Алтернативни извештај понавља препоруку од прошле године да би Акциони план требало да се измени и да се створи јасна законска основа за изразу 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.²²⁶

²²⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 63 – 64.

²²⁵ Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

²²⁶ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 90–91.

Мером 3.2.2.2.3. предвиђено је да УЈН припреми и усвоји модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама који ће користити наручиоци приликом израде својих интерних планова. Ова мера је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом, из разлога што активност, која је представљала предуслов за њену реализацију, није испуњена.

Мером 3.2.2.2.4. предвиђено је да УЈН припреми и усвоји модел за доношење интерних аката наручилаца којим ће се прецизно уредити поступак јавне набавке, укључујући евидентирање сваке предузете радње и утврђивање личне одговорности за исправност поступања. Ова мера је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин, а након истека рока предвиђеног Акционим планом.

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 реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

О спровођењу

МФ у својим одговорима на упитник Агенције наводи да се ова мера реализује тако што Одељење за буџетску инспекцију води евиденцију о поступању поводом неправилности утврђених у контроли свих корисника јавних средстава, па између осталог и о неправилности утврђених код контролних и регулаторних тела.²²⁷ Из извештаја МФ није јасно на које неправилности се оваква оцена односи, и да ли МФ мисли на неправилности код самих контролних и регулаторних тела или на оне које су они у својим извештајима утврдили. Изгледа да смисао и циљ мере није јасан, што закључује и Алтернативни извештај ТС који понавља закључак из прошлогодишњег извештаја да је активност нејасна, да нису идентификована тела, нити је утврђена њихова обавеза да достављају податке МФ ради уношења у евиденцију. Због тога се препоручује да се Акциони план прецизира, да се установи законска обавеза извештавања о поступању, што би се могло учинити или изменом ЗЈН или изменом читавог низа других прописа, да ова законска обавеза обухвати поступање УЈН, Комисија за заштиту права понуђача у поступцима јавних набавки (КЈН), Комисије за заштиту конкуренције, ДРИ, Комисије за јавно-приватно партнерство (Комисија за ЈПП), Агенције, Управног суда, 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).²²⁸

Мером 3.2.2.2.6. предвиђено је да УЈН уреди поступак евидентирања и извештавања о извршењу уговорних обавеза понуђача, тако што ће усвојити одговарајући подзаконски пропис с јасним задужењем ко ће предузети прописане мере у случају неизвршења уговора од стране понуђача. У прошлогодишњем извештају, ова мера је оцењена као реализована у року, али не на начин предвиђен Акционим планом. Ипак, слично као и код **мере 3.2.2.2.2**, УЈН је навела да јој ЗЈН не даје овлашћење за доношење посебног подзаконског акта којим би се одвојено уредио поступак евидентирања и

²²⁷ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²²⁸ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 92.

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 доношењем Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама 29. марта 2013. године реализовала ову обавезу из Акционог плана. Оцена из прошлогодишњег извештаја о спровођењу Стратегије је да иако није реализована доношењем новог подзаконског акта, може се закључити да је подзаконским актом који УЈН наводи као доказ за реализацију активности испуњена сврха ове мере.

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

Активност је реализована у складу с индикатором.

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

О спровођењу

У свом извештају, УЈН наводи само да је Портал јавних набавки²²⁹ унапређен у року и на начин предвиђен Акционим планом увођењем нових садржаја и надоградњом система за претрагу набавки.²³⁰ Ова активност је предвиђена и у АП 23, с роком извршења у трећем кварталу 2015. године (*активност 2.2.8.7*).

УЈН је у октобру 2015. године донела Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки,²³¹ који се примењује од 1. јануара 2016. године. На интернет страници УЈН доступни су софтвери за планирање и извештавање. Према оцени ТС, најновијим изменама ЗЈН и подзаконских аката обавезе из Акционог плана су испуњене у потпуности. Ипак, ТС напомиње да простор за унапређење транспарентности у јавним набавкама и даље постоји, тако што би се омогућило да се подаци сортирају према жељама корисника (нпр. понуђачи који су добили посао или који су учествовали у поступцима јавних набавки), као и кроз укрштање са другим базама података које су доступне (на пример, исплате из буџета, подаци о фирмама у власништву јавних функционера, итд.).²³²

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

Првом активношћу је предвиђено да УЈН до 6. септембра 2014. године спроведе анализу изводљивости. Индикатор: Спроведена анализа изводљивости

Активност је реализована у складу с индикатором.*

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

** Друга активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

²²⁹ Видети: <http://portal.ujn.gov.rs/>.

²³⁰ Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²³¹ „Службени гласник РС“, бр. 83/15.

²³² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 93.

О спровођењу

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, 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 и Акционим планом за њену примену. „Анализа постојећег законодавног и институционалног оквира за примену електронских набавки у Републици Србији (е-подношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталози)“ је израђена у септембру 2015. године и објављена је на интернет страници УЈН.²³³

С друге стране, Влада Републике Србије је 30. децембра 2015. године усвојила Акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за 2016. годину,²³⁴ где је за други квартал 2016. године планирана израда анализе и одабир оптималног законског, институционалног и техничког модела е-набавки који је прикладан за примену у Републици Србији. Остаје нејасно због чега је овим документом предвиђена израда нове анализе, односно да ли је у питању нека нова, допунска анализа.

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

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

Индикатор: Израђена анализа потреба

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Четвртом активношћу је предвиђено да регулаторна и контролна тела са листе до 6. марта 2015. године направе план и програм обуке запослених у складу са анализом потреба.

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Четвртом активношћу је предвиђено да регулаторна и контролна тела са листе трајно спроводе план и програм обуке запослених.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

* У прошлогодишњем извештају, активност којом је предвиђено да УЈН до 6. марта 2014. године направи списак регулаторних и контролних тела у области јавних набавки је оцењена као реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.

** Трећа и шеста активност нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

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 ЈПП, Агенција за борбу против корупције, Комисија за заштиту конкуренције и Управни суд. Такође, ЗЈН одређује Управу за заједничке послове републичких органа (УЗЗПРО) као тело за централизоване јавне набавке. С обзиром на потребу извршавања 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.²³⁵

²³³ Видети: <http://www.ujn.gov.rs/ci/strategija/realizacija-akcionog-plana/analize.html>.

²³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 113/15.

²³⁵ Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

УЈН је, у оквиру Предлога стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014–2018. године, 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.²³⁶

УЈН је израдила анализу потреба за људским и техничким капацитетима, а ова активност је предвиђена и у АП 23 (*активност 2.2.8.3.*). План и програм стручног усавршавања државних службеника у оквиру УЈН израђен је и спроведен за 2015. годину, а овај план и програм, као и извештај о реализацији плана доноси се на полугодишњем нивоу. План и програм ће бити донет и за 2016. годину на основу анализе која је израђена крајем четвртог квартала 2015. године.²³⁷

УЈН је током 2015. године донела два полугодишња плана и програма стручног усавршавања и оспособљавања државних службеника (16. јануара и 22. јуна). Током 2015. године одржано је укупно 15 тренинга, семинара и радионица у сарадњи и уз подршку СИГМА, УНДП, ПЛАЦ пројекта, Привредне коморе Србије и Мисије ОЕБС. Теме, односно област обуке обухватале су, између осталих, следеће: унапређење система прикупљања статистичких података, економске перформансе јавних набавки и централизованих јавних набавки, разматрање неусклађености ЗЈН са директивама, оквирни споразуми, унапређење организационе структуре и радних процеса у УЈН, регулаторне и институционалне претпоставке за даљи развој е-набавки у Србији, сврсисходност јавних набавки и критеријуми за оцену и друго.²³⁸

КЈН у свом извештају наводи да је њиховом систематизацијом предвиђено укупно 85 радних места, због чега није било потребе за израдом експлицитне анализе потреба за јачањем капацитета. Ипак, кадровским планом Владе за 2015. годину КЈН је одобрено запошљавање максимално 60 стално запослених и за овај број запослених одобрена су финансијска средства. КЈН у извештају закључује да тренутни број од 60 запослених није довољан за делотворно извршавање свих њених надлежности. У оквиру сарадње с међународним и регионалним организацијама и иницијативама (УНДП, ОЕБС, СИГМА, РЕСПА) запослени у КЈН су, током 2015. године, учествовали у низу обука, радионица и студијских посета.²³⁹

ДРИ у извештају наводи да анализа потреба није израђена јер је ова институција од почетка запошљавала кадар који има стручна знања потребна за ревизију у области јавних набавки. Запослени у ДРИ присуствовали су већини скупова који су посвећени јавним набавкама, а који се наводе у њиховом извештају.²⁴⁰

МФ у свом извештају наводи податке да су за 2015. годину исказане потребе Одељења за стручно-оперативне послове за обукама запослених у Одељењу, као и за запослене који обављају послове у области јавних набавки и то за похађање обука које се односе на примену ЗЈН. У 2015. години запослени су похађали обуке које су се односиле на измене и допуне ЗЈН и планирање јавних набавки, као и радионице са практичном обуком за рад у новој верзији софтверске апликације. Сачињен је план обука у 2016. години свих запослених у МФ, у којем су садржане потребе запослених за стручним

²³⁶ Алтернативни извештај ТС, јануар 2015. године, стр. 100.

²³⁷ Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²³⁸ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 94–95.

²³⁹ Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁴⁰ Државна ревизорска институција, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

усавршавањем у области планирања и спровођења поступка јавних набавки, као и извештавања и контроле јавних набавки.²⁴¹

Министарство трговине, туризма и телекомуникација у одговорима на упитник Агенције наводи да није радило анализу потреба у односу на наведену меру, а да су током 2015. године државни службеници похађали обуке у области јавних набавки које је организовала Служба за управљање кадровима (СУК) у складу с Програмом општег континуираног стручног усавршавања државних службеника, док су запослени у Одсеку за јавне набавке похађали обуке из области јавних набавки, у складу с понудом организатора оваквих семинара.²⁴²

Комисија за ЈПП у одговорима на упитник Агенције наводи које су њене надлежности у складу са Законом о јавно-приватном партнерству (Закон о ЈПП),²⁴³ као и на који начин овај закон предвиђа спровођење поступка јавних набавки. Комисија за ЈПП констатује и да она нема непосредне надлежности и није директно укључена у процес јавних набавки, да представља међуресорно владино тело са девет чланова, представника ресорних министарстава, АП Војводине и града Београд, да нема ни стручну службу, па самим тим ни запослене који би радили на пословима јачања капацитета у области јавних набавки у складу с овом мером.²⁴⁴

Само поједине надлежности Агенције за борбу против корупције имају посредну везу с ризицима корупције у области јавних набавки. У питању су надлежност у оквиру које се води евиденција правних лица и поступака јавних набавки у којима учествује правно лице у коме је функционер власник више од 20% удела или акција, као и надлежност за поступање по представкама, од којих се неке могу односити на неправилности или злоупотребе у поступцима јавних набавки.

Анализа потреба за јачањем капацитета у области јавних набавки делом је урађена у процесу израде нове систематизације на основу које је формирана организациона јединица за аналитику, која ће се, између осталог, бавити и израдом анализа појава везаних за корупцију у вези са јавним набавкама. Такође је предвиђено и унапређење електронске апликације за евидентирање јавних набавки, како би се регистар поступака јавних набавки водио прецизније и како би претрага била јаснија и потпунија. У марту 2016. године потписан је споразум о сарадњи са УЈН, којим је предвиђено да ће се размена података из евиденција које воде Агенција и УЈН вршити електронским путем. Споразумом је предвиђено и одређивање представника за везу који ће се редовно састајати ради координирања активности.

Када је у питању поступање по представкама, анализа потреба из децембра 2013. године, указала је на значај стручног усавршавања у вези са прописима и праксом из области јавних набавки. Имајући у виду ограниченост кадровских капацитета надлежне организационе јединице, није могуће спровести специјализацију по областима. Због тога је, као целисходан, усвојен приступ по коме постојећи круг запослених треба да прође обуку о овој теми. Тако су у 2015. години они похађали семинаре о поступку спровођења јавних набавки и о праћењу и контроли ових поступака. Плановима рада за наредну годину је обука из ове области, такође, предвиђена као приоритет.

Комисија за заштиту конкуренције (КЗК) у одговорима на упитник Агенције наводи да анализа потреба није урађена због тога што је према Закону о заштити конкуренције основна делатност КЗК откривање, санкционисање и отклањање

²⁴¹ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁴² Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 88/11.

²⁴⁴ Комисија за јавно-приватно партнерство, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

последича повреда конкуренције на тржишту Републике Србије или њеном делу. Законом о заштити конкуренције прописане су надлежности КЗК у вези с поступцима јавних набавки. Посебан план и програм обуке запослених није урађен с обзиром на то да су сви запослени квалификовани и обучени за обављање послова који представљају делокруг рада КЗК.²⁴⁵

Управни суд у одговорима на упитник Агенције не помиње анализу потреба, а наводи поједине обуке и студијске посете на тему јавних набавки у којима су запослени учествовали. Такође се наводи да програм стручног оспособљавања судија и судијских помоћника у 2015. години није обухватио тему јавних набавки, имајући у виду да Управни суд у свом раду примењује преко 300 материјалних прописа, па су потребе суда за обукама изискивале и друге актуелне теме о примени нових материјалних прописа из других области у којима суд поступа.²⁴⁶

УЗЗПРО је у својим одговорима на упитник Агенције навела је да није израдила анализу потреба у циљу јачања капацитета у области јавних набавки, као ни план и програм обуке запослених, због тога што су поштоване одлуке о максималном броју запослених које је донела Влада.²⁴⁷

Министарство привреде се у одговорима на упитник Агенције није осврнуло на питање у вези с овом мером.

О ефектима

Из извештаја свих ових органа јасно је да се на јачању капацитета углавном ради, али је и очигледно да би систематичнији приступ, у коме се ове мере координирају и прате од стране једног органа јавне власти дао боље резултате.

Алтернативни извештај ТС наводи да Акциони план треба изменити тако да не буде дилеме око тога у којем обиму треба ојачати капацитете запошљавањем или обуком запослених и којих органа. Анализу, према оцени ТС, не треба да раде сами органи, већ она треба да буде екстерна, и треба да се заснива на циљевима које ове институције треба да остваре, на пример, одређени број контрола, решавање одређеног броја случајева, итд.²⁴⁸

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 реализована 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 реализована у складу с индикатором за извештајни период.

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђеним Акционим планом.**

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као не реализована.

** У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као реализована за извештајни период, на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

²⁴⁵ Комисија за заштиту конкуренције, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

²⁴⁶ Управни суд, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

²⁴⁷ Управа за заједничке послове републичких органа, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

²⁴⁸ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 97.

О спровођењу

У погледу прве активности, МФ је у прошлогодишњем извештају навело да је потребно прецизирати о ком се пропису ради, односно утврдити да ли је наведени пропис у надлежности МФ.²⁴⁹ Алтернативни извештај ТС је констатовао 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 Закона или прописивања овлашћења за доношење подзаконског акта који би ову материју ближе уредио.²⁵⁰ Измене ЗЈН из 2015. године ревидирале су многа правила у вези с радом КЈН, али су она углавном била усмерена на дејство захтева за заштиту права, а не на обавезност поступања по одлукама КЈН. Одредба о одговорности КЈН за свој рад је измењена тако што је полугодишње извештавање замењено годишњим. И пре и након доношења ЗЈН, предвиђено је да КЈН у оквиру извештаја обавештава Народну скупштину о томе који наручиоци нису поштовали њена упутства, против којих је покренула поступке и слично. Овогодишњи алтернативни извештај ТС истиче да је код ове активности проблем у томе што није јасно шта је Акциони план њоме желео да постигне, односно које је то промене Закон требало да донесе.²⁵¹

Стратегија је оценила да би увођењу дисциплине у јавним набавкама и сузбијању нерегуларности требало да допринесу одлуке КЈН, али да је проблем у томе што се оне не спроводе доследно. Током 2015. године КЈН је у предметима у којима је у целини или делимично поништен поступак јавне набавке, у циљу провере поступања наручилаца по њеним одлукама, наручиоцима упутила 910 захтева за достављање извештаја и документације о спровођењу одлука донетих у периоду од 1. јула 2014. до 31. марта 2015. године. Такође, одржано је шест седница већа на којима је разматран 1.151 предмет који се односи на извештаје наручилаца о поступању по овим одлукама. Утврђено је да по одлукама није поступио 24 наручилаца, док 15 наручилаца није доставило захтевани извештај и документацију, на основу чега су предузете даље мере у смислу обавештавања надлежних институција и формирање предмета за изрицање новчаних казни.

У извештају о спровођењу Стратегије за 2014. годину, наведена је препорука из Алтернативног извештаја ТС да би било нарочито значајно да КЈН редовно објављује и своје одлуке и налазе о њиховом спровођењу. Поводом ове препоруке, КЈН у извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину наводи да она објављује своје одлуке и извештаје о раду на својој интернет страници, док се одлуке објављују и на Порталу УЈН.²⁵²

АП 23 предвиђа праћење примене мера надзора и контроле у јавним набавкама као континуирану активност КЈН, почев од 2016. године (*активност 2.2.8.5.*). Имајући у виду да је праћење спровођења одлука КЈН део надзора и контроле у јавним набавкама, КЈН наводи да ове две мере кореспондирају.²⁵³

²⁴⁹ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

²⁵⁰ Алтернативни извештај ТС, јануар 2015. године, стр. 102.

²⁵¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 97.

²⁵² Одлуке Републичке комисије доступне су на следећем линку: <http://www.kjn.gov.rs/ci/odluke/zastita-prava.html>; Извештаји о раду Комисије усвојени од стране Народне скупштине доступни су на следећем линку: <http://www.kjn.gov.rs/ci/izvestajiORadu.html>; Месечни извештаји о раду Комисије доступни су на следећем линку: <http://www.kjn.gov.rs/ci/statistika.html>.

²⁵³ Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

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 упутствима²⁵⁴

Активност је реализована у складу с индикатором.*

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

Другом активношћу је предвиђено да УЈН до 6. септембра 2015. године припреми и спроводи план и програм обука и подели приручнике са упутствима.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност је реализована у складу с индикатором.*

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована у року предвиђеним Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају активност је оцењена као нереализована у складу с индикатором.

О спровођењу

План и програм обуке о примени нових решења у области јавних набавки за 2015. годину је израђен 16. јануара и он обухвата следеће циљне групе: понуђаче, наручиоце, представнике полиције, тужилаштва и судова, као и руководиоце у оквиру организација наручилаца. Овај план је реализован у потпуности, док се основне информације у вези са организовањем догађаја објављују на интернет страници УЈН. Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке је припремљен уз подршку УНДП. Приручник је одштампан и подељен, а доступан је и на интернет страници УЈН.²⁵⁵ УЈН је припремила Упутство понуђачима у вези са изменама и допунама ЗЈН, како би се заинтересована лица, односно потенцијални понуђачи, подносиоци пријава и понуђачи благовремено упознали са изменама које су ступиле на снагу 12. августа 2015. године. Упутство је доступно и на интернет страници УЈН. У оквиру *Твининг пројекта*: „Јачање јавних набавки у Србији“, стручни тим Локалне самоуправе Данске (*Local government of Denmark – LGDK*) припремио је примере о томе како водити дијалог између наручилаца и понуђача тако да се не повреде начела једнакости понуђача и транспарентности. Овај документ је такође доступан на интернет страници УЈН, као и модели интерног акта и интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама, који су усклађени са новим законским одредбама.²⁵⁶

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

Мером 3.2.2.3.1. предвиђено је унапређивање сарадње и координације активности на сузбијању корупције између релевантних институција у области јавних финансија

²⁵⁴ Индикатор очигледно омашком упућује на анализу потреба која није наведена као посебна активност у Акционом плану.

²⁵⁵ Видети: <http://www.ujn.gov.rs/ci/sluzbenik/prirucnik.html>.

²⁵⁶ Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

потписивањем меморандума између УЈН, КЈН, МФ, Министарства привреде, ДРИ, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције и КЗК. Меморандум је потписан 15. априла 2014. године, па је ова мера оцењена као реализована на начин, а након истека рока предвиђеним Акционим планом.

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 упутствима²⁵⁷

Активност није реализована 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 реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају активност је оцењена као нереализована у складу с индикатором.

О спровођењу

У свом прошлогодишњем извештају о спровођењу Стратегије, Правосудна академија је навела да је програм 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, 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 УНДП. 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.²⁵⁸

У одговорима на упитник Агенције за 2015. годину, Правосудна академија наводи да приручници нису одштампани услед недостатка финансијских средстава. Агенција напомиње да је Акционим планом у колони „потребни ресурси“, за прву активност предвиђено 5.000.000 РСД, али нема податке о томе да ли је Правосудна академија предлогом буџета за 2015. годину ова средства и тражила. Правосудна академија даље наводи да је израда приручника предвиђена за трећи и четврти квартал 2016. године, уколико финансијска средства буду обезбеђена.

У 2014. и 2015. години одржано је укупно 9 обука од којих 7 за судије и јавне тужиоце, а 2 за запослене у УЈН. Поводом индикатора, Правосудна академија не води електронске спискове учесника обука, али је у току израда софтвера за базу података који ће, између осталог, обухватити и учеснике, резултате евалуације и извештаје. Од последњег квартала 2015. године софтвер већ функционише експериментално за неке сегменте активности, а почетак рада софтвера је планиран до средине 2016. године. Укупан број учесника на ових 9 обука био је око 150, док се просечна оцена на евалуацијама крећу од 4,3 до 4,7.²⁵⁹

²⁵⁷ Индикатор очигледно омашком упућује на анализу потреба која није наведена као посебна активност у Акционом плану.

²⁵⁸ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

²⁵⁹ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

Као и у прошлогодишњем алтернативном извештају, ТС и ове године препоручује да се Акциони план прецизира и допуни тако да се одреди минимални број полицајаца, 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. ТС, затим, даје и низ препорука у вези са садржином плана обуке.²⁶⁰

Мера 3.2.2.3.4.²⁶¹ 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

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.*

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

Индикатор: Број пријава

Активност је реализована 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 реализована на начин предвиђен Акционим планом и у делу који се односи на ДРИ и у делу који се односи на УЈН.

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

** У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као реализована за извештајни период на начин и у року предвиђеним Акционим планом и у делу који се односи на ДРИ и у делу који се односи на УЈН.

*** С обзиром на то да рок за реализацију треће активности тече од формирања уписника коруптивних кривичних дела који још увек није успостављен, Агенција није испитивала испуњеност ове активности.

О спровођењу

Правосудна академија у одговорима на упитник Агенције наводи да су у 2014. години спроведене 4 обуке, 2 за УЈН са 40 учесника и још 2 са представницима УЈН и правосуђа. Обуке са представницима УЈН и ДРИ као предавачима су имале око 50 учесника. Оцена обука кретала се између 4,9 и 5,00.²⁶² Нејасно је због чега Правосудна академија у извештају за 2015. годину наводи обуке из претходне године, нарочито имајући у виду чињеницу да је у прошлогодишњем извештају навела да су ови програми обуке започети у априлу 2014. године, али да ће се реализовати до краја 2015. године.²⁶³ Такође, Агенција напомиње да су обуке предвиђене Акционим планом намењене запосленима у ДРИ и УЈН.

Алтернативни извештај ТС предлаже да се Акционим планом прецизира број лица која треба да буду обухваћена обукама, садржај обуке, провера знања и објављивање едукативних материјала. Према мишљењу ТС, обука, између осталог, треба да обезбеди да запослени препознају ситуације у којима може постојати кривична одговорност у вези са планирањем јавних набавки или спровођењем поступака јавних набавки. Програм би требало да садржи и конкретне или хипотетичке примере у случајевима у којима не постоји пракса, да за сваки од наведених примера укаже на који начин запослени у УЈН и ДРИ могу да уоче елементе за кривично гоњење корупције и на који начин треба да

²⁶⁰ Видети детаљније у: Алтернативни извештај ТС, јануар 2015. године, стр. 105–106 и Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 101.

²⁶¹ 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.

²⁶² Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁶³ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2015. године.

поступе, односно у ком тренутку да обавесте јавног тужиоца. ТС такође предлаже да се омогући похађање ових обука и за представнике других институција.²⁶⁴

У 2015. години ДРИ је поднела 191 захтев за покретање прекршајних поступака (прекршајних пријава). ДРИ писаним путем информише надлежна тужилаштва о налазима ревизије када нађе да за то има основа.²⁶⁵

УЈН је у 2015. години поднела 9 захтева за покретање прекршајних поступака. С обзиром на то да се решење о покретању прекршајног поступка у складу са Законом о прекршајима не доставља подносиоцу захтева, УЈН не располаже информацијама о томе да ли су и по којим захтевима покренути прекршајни поступци, као и у којим фазама се налазе. УЈН је у 2014. и 2015. години поступала по 29 захтева која су јој тужилаштва поднела у погледу тумачења одредаба закона и подзаконских аката из области јавних набавки, и захтевима за достављање одговарајућих информација и документације којом располаже.²⁶⁶

У погледу ове активности ТС понавља препоруке од прошле године, наиме, 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 предвиди обавеза објављивања података о покренути прекршајним поступцима и успостави евиденција одговорних лица код наручилаца за испуњење појединих обавеза из ЗЈН, како би се олакшало покретање прекршајних поступака.²⁶⁷

О ефектима

ДРИ је крајем децембра представила извештај о прошлогодишњим ревизијама. Иако је и овог пута уочила бројне неправилности, запажено је да је удео проблематичних јавних набавки у посматраном узорку смањен.²⁶⁸

Мера 3.2.2.3.5.²⁶⁹ 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 реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. септембра 2015. године спроведе специјализоване семинаре и радионице.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

** С обзиром на то да је као одговорни субјект за реализацију треће активности означен орган власти код којег се води уписник коруптивних кривичних дела који још увек није успостављен, Агенција није испитивала испуњеност ове активности.

²⁶⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 103.

²⁶⁵ Државна ревизорска институција, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁶⁶ Управа за јавне набавке, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁶⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2015. године, стр. 107–108; Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 103.

²⁶⁸ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 64 – 65.

²⁶⁹ 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.

О спровођењу

У погледу прве активности, Правосудна академија у одговорима на упитник Агенције наводи само да приручник није израђен, да је ова активност планирана за четврти квартал 2016. године, у складу с новим, реалистичним роковима. У погледу друге активности, Правосудна академија наводи да су у току 2015. године организоване 3 радионице за око 84 учесника, судије и тужиоце за све четири апелационе територије.²⁷⁰

Алтернативни извештај ТС препоручује да програм обуке детаљно обради могуће начине за ангажовање организација цивилног друштва (ОЦД) на превенцији и откривању корупције у јавним набавкама, да објасни у којим случајевима треба да се обрате државним органима и какво поступање након тога од њих могу да очекују.²⁷¹

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

У оквиру ове подобласти формулисана су три циља:

1. успостављен и развијен систем јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти (**циљ 3.2.3.1.**),
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 (**циљ 3.2.3.2.**),
3. 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.**).

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.

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 реализована 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

²⁷⁰ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁷¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 104.

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

Четвртом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. маја 2015. године усвоји Закон.

Индикатор: Усвајање Закона

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У одговорима на упитник Агенције, МФ наводи да је на другој Међувладиној конференцији Републике Србије и ЕУ, 14.12.2015. године у Бриселу отворено преговарачко Поглавље 32 о финансијском надзору. У оквиру Извештаја о скринингу за Поглавље 32 наведено је следеће: „Правни оквир за [интерну финансијску контролу у јавном сектору] ИФКЈ је увелико успостављен Законом о буџетском систему и подзаконским прописима за његово спровођење. Правни оквир за ИФКЈ би могао да се учини кохерентнијим тако што ће се боље повезати одредбе Закона о буџетском систему са подзаконским актима, као и редовним ажурирањем приручника за финансијско управљање и контролу и приручника за интерну ревизију“.²⁷²

Влада у свом извештају наводи да је потребно да МФ достави у Владину процедуру текст нацрта наведеног закона,²⁷³ док Народна скупштина ову активност наводи међу нереализованим активностима.²⁷⁴

Извештај о скринингу за поглавље 32 такође препоручује доношење нове Стратегије развоја ИФКЈ и Акционог плана за период 2015 – 2019. године. Први нацрт ове Стратегије је израђен.

АП 23 је за *активност 2.2.6.5*, која је формулисана идентично **мери 3.2.3.1.1.** рок продужио на четврти квартал 2016. године, дакле више од годину дана.

Извештај о раду ДРИ за 2014. годину оцењује да интерна ревизија није организована тако да својим функционисањем обезбеди потпуну примену прописа, правила и процедура, као и постизање других циљева због којих се успоставља код свих корисника буџетских средстава. ДРИ препоручује МФ – Централној јединици за хармонизацију (ЦЈХ) да интензивира активности у вези са хармонизацијом, координацијом, праћењем примене и сагледавањем квалитета интерне ревизије у јавном сектору.²⁷⁵

Као и претходне године, Алтернативни извештај ТС оцењује да би у вези с овом мером требало решити концепцијске дилеме које очигледно постоје 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.²⁷⁶ ТС додаје да би ова мера можда требало да остане ван

²⁷² Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁷³ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁷⁴ Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁷⁵ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 106.

²⁷⁶ Алтернативни извештај ТС, јануар 2015. године, стр. 112.

Акционог плана, имајући у виду да ће ово питање бити решено кроз други стратешки акт, чије се доношење очекује.²⁷⁷

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 реализована 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.

* У прошлогодишњем извештају активност је оцењена као реализована за извештајни период, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

О спровођењу

МФ у одговорима на упитник Агенције наводи да је Влада 28. новембра 2015. године прихватила Консолидовани годишњи извештај за 2013. годину о стању ИФКЈ, као и да је извештај доступан и на интернет страници МФ.²⁷⁸ МФ није одговорило на питање Агенције, у складу с индикатором активности, на који начин структура овог извештаја омогућава да се види да ли су и који корисници јавних средстава извршили обавезе које се у оквиру ове активности наводе.

Консолидовани извештај за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије објављен је на интернет страници МФ.²⁷⁹

У консолидованом извештају не види се јасно који корисници нису испунили поједине обавезе, с обзиром на то да су подаци о испуњавању обавеза дати по групама корисника буџетских средстава.²⁸⁰

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

Активност је реализована у складу с индикатором.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на у року и на начин предвиђен Акционим планом.*

Четвртм 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.

²⁷⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 106.

²⁷⁸ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁷⁹ Видети: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Konsolidovani%20izvestaj%20za%202014%20godinu.pdf>.

²⁸⁰ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 107.

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

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** Прва и друга активност су условљене доношењем закона из мере 3.2.3.1.1. који још увек није донет, па нису били предмет испитивања овог извештаја.

О спровођењу

МФ у одговорима на упитник Агенције наводи да се план и програм обуке интерних ревизора спроводи у складу са Правилником о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.²⁸¹ Информације о спроведеним обукама објављују се у оквиру Консолидованог извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору, који се доставља Влади на разматрање и усвајање, након чега се објављује на интернет страници МФ.²⁸²

Консолидовани годишњи извештај о стању ИФКЈ наводи да се стално професионално усавршавање запослених интерних ревизора спроводи путем праћења домаће и стране литературе, непосредном разменом искустава међу запосленима на састанцима, са струковним организацијама и ЦЈХ. Теоријски део обуке за интерну ревизију прошло је 57 полазника, док је практичним делом обуке, односно вршењем надзора и пружањем стручне помоћи на терену кандидатима за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, обухваћено 73 полазника из 42 корисника јавних средстава. Извештај препоручује да је потребно обезбедити континуирану обуку интерних ревизора која ће омогућити адекватније планирање и рационалније коришћење ресурса интерне ревизије код корисника јавних средстава.²⁸³

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.*

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија до 6. марта 2015. године направи план и програм обуке запослених у складу са анализом потреба.

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

Четвртом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове финансија трајно спроводи план и програм обуке запослених.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

²⁸¹ „Службени гласник РС“, бр. 9/14.

²⁸² Видети: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Konsolidovani%20izvestaj%20za%202014_%20godinu.pdf; Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁸³ Министарство финансија, Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, „Консолидовани годишњи извештај за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији“, стр. 4 и 28, доступно на: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Konsolidovani%20izvestaj%20za%202014_%20godinu.pdf.

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.*

* У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** Друга активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

У извештају МФ се у вези с овом мером једино наводи да се о активностима Сектора за интерну контролу и интерну ревизију, који обавља функцију ЦЈХ, извештај подноси Влади у оквиру Консолидованог извештаја о стању ИФКЈ за 2015. годину, на разматрање и усвајање, након чега се објављује и на интернет страници МФ.²⁸⁴ Према прошлогодишњем извештају МФ, анализу потреба ће изградити 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.²⁸⁵

АП 23 је делимично преузео ову меру кроз *активност 2.2.6.10* за коју је као рок предвиђен други квартал 2016. године.

О ефектима

У Консолидованом извештају за 2014. годину наводе се детаљне информације о активностима ЦЈХ, а у вези с повезивањем са осталим учесницима у ИФКЈ. Извештај садржи кључне проблеме са којима се ЦЈХ суочава и који су исти као и проблеми наведени у извештају за 2013. годину.²⁸⁶ Такође, и препоруке су исте за 2013. и 2014. годину, што говори о томе да су проблеми детектовани, али да се дуже време не решавају.

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 реализована за извештајни период.*

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

²⁸⁴ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁸⁵ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

²⁸⁶ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 111; Министарство финансија, Сектор за интерну контролу и интерну ревизију, „Консолидовани годишњи извештај за 2014. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији“, стр. 4–5, доступно на: http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2015/Konsolidovani%20izvestaj%20za%202014_%20godinu.pdf.

О спровођењу

И у оквиру ове мере, поред уопштеног навођења да су поменуте обуке спроведене у 2015. години, МФ се поново позива на Консолидовани извештај о стању ИФКЈ за 2015. годину који тек треба да се достави Влади на разматрање и усвајање.

Током 2014. године, обуком руководиоца и запослених задужених за финансијско управљање и контролу (ФУК) је у четири циклуса обухваћено 238 полазника из 84 корисника јавних средстава, укључујући јединице локалне самоуправе (ЈЛС). За руководиоце су спроведене обуке у просторијама самих корисника јавних средстава и то о Методологији за документовање пословних процеса, изради процедура, регистра ризика и стратегије управљања ризицима, уз учешће руководиоца највишег и средњег нивоа. Консолидовани извештај даље наводи обуке које су организоване и у чему се састојао њихов резултат (на пример, израда и усвајање процедура за све пословне процесе свих организационих јединица, израда описа и мапе пословних процеса и др.).

Један од проблема које наводи Консолидовани извештај је да је недовољан број руководиоца на највишем нивоу похађао обуку за ФУК, тако да није видљиво суштинско разумевање конкретних улога и одговорности које они имају у процесу успостављања система интерне контроле и развоју процеса управљања ризиком, као интегралног дела процеса управљања организацијом у јавном сектору.²⁸⁷

Идентично формулисану меру, којој је додато и повећање броја оспособљених интерних ревизора, предвиђа АП 23, с роком за реализацију у другом кварталу 2016. године (*активност 2.2.6.11*).

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

Активност је реализована за извештајни период.*

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

МФ у извештају наводи да се обука и сертификација интерних ревизора спроводи у складу са Правилником о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору,²⁸⁸ а затим се поново позива на Консолидовани извештај о стању ИФКЈ за 2015. годину у коме се објављују информације о спроведеним обукама и броју ревизора који су стекли звање овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.²⁸⁹ Овај извештај за 2015. годину тек треба да се поднесе Влади на разматрање и усвајање.

²⁸⁷ Консолидовани извештај, стр. 3 и 19 – 20.

²⁸⁸ „Службени гласник РС“, бр. 9/14.

²⁸⁹ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

У извештају МФ не даје се одговор на питање да ли обуке обухватају теме наведене у напомени уз активност, док Алтернативни извештај ТС оцењује да програм обуке испуњава наведене стандарде.²⁹⁰

Видети опис мере 3.2.3.1.3.

Активност 2.2.6.11 из АП 23 делимично је преузела ову меру.

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

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Упркос томе што је у прошлогодишњем извештају навело да су у оквиру ове активности обезбеђена средства за израду софтвера, спроведен тендер и одабран најбољи понуђач, израђен пројектни задатак и платформа за софтвер, и презентована њена демо верзија,²⁹¹ МФ ове године наводи следеће: „Списак директних и индиректних корисника средстава буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, других корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора, као и осталих корисника јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора, води Управа за трезор у складу са чланом 93. [...] Закона о буџетском систему. [...] Списак се објављује на интернет презентацији Управе за трезор.“²⁹²

Није јасно на који начин списак набројаних субјеката кореспондира са софтвером који се помиње у прошлогодишњем извештају и због чега се он не помиње и у овогодишњем извештају.

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

²⁹⁰ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 114.

²⁹¹ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

²⁹² Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У прошлогодишњем извештају, Влада је за прву активност препоручила да се Акционим планом за њену реализацију определи други одговорни субјект, имајући у виду да је наведени закон последњи пут промењен 2010. године, на предлог групе народних посланика, а такође имајући у виду и **меру 3.1.1.2**, где је као одговорни субјект за измену и допуну истог закона предвиђено МФ.²⁹³ Народна скупштина ову активност сврстава међу нереализоване активности.²⁹⁴

О ефектима

Ипак, Европска комисија у извештају о напретку Србије за 2015. годину наводи да је уставни и законодавни оквир у складу са стандардима *INTOSAI*, као и да Закон о ДРИ предвиђа исцрпне ревизорске надлежности и гарантује функционалну, организациону и финансијску независност ДРИ.²⁹⁵

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 реализована 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 реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Током 2015. године ДРИ је запослила 41 особу, што је за 37% мање од планираног броја од 78. Први разлог за неостварење кадровског плана је чињеница да је ДРИ добио сагласност надлежног одбора Народне скупштине за пријем нових лица у радни однос тек половином 2015. године. Из ових разлога је одложен конкурс за попуњавање радних места, као и сам пријем нових запослених. Други разлог лежи у околности да је Влада, тек, у новембру 2015. године определила пословни простор довољне величине за смештај свих запослених ДРИ, па он у релевантном периоду није ни могао да буде усељен. Зато, ДРИ предлаже да се овај рок помери на други квартал 2017. године.

²⁹³ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

²⁹⁴ Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁹⁵ Европска комисија, Извештај о напретку Србије за 2015. годину, Брисел, 10. новембар 2015. године, стр. 86.

Влада је 19. новембра 2015. године ДРИ доделила пословни простор у објекту „Кула“ у Булевару краља Александра 84, укупне површине 2.224 м², чиме су стављени ван снаге закључци којима је ДРИ додељен на коришћење пословни простор на четири локације у Београду. Запослени ће се уселити у овај простор након што се припреми и опреми намештајем.²⁹⁶

О ефектима

Међународно истраживање о отворености буџета оцењује да врховна ревизорска институција има довољно ресурса да испуни свој мандат, али да нема систем за обезбеђивање квалитета (*quality assurance system*).²⁹⁷

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.

Мером 3.2.3.3.1. предвиђено је да се унапреди нормативни оквир којим се уређује превенција, откривање, извештавање и поступање са неправилностима у оквиру коришћења средстава из фондова Европске уније, путем доношења Уредбе о децентрализованом управљању средствима развојне помоћи ЕУ у оквиру ИПА и закона којим се уређује ИПА у програмском периоду 2014–2020. Ова мера је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована.

Мера 3.2.3.3.2. Спровести кампање ради подизања свести о потреби савесног управљања фондовима

Првом активношћу је предвиђено да МФ у року од 2 месеца од усвајања закона из мере 3.2.3.3.1. направи програм и план кампање.

У активност је предвиђена напомена која предвиђа да у раду учествују донатори и НВО.

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да МФ у року од 2 месеца од усвајања закона из мере 3.2.3.3.1. спроведе кампању према плану и програму.

У активност је предвиђена напомена која предвиђа да у раду учествују донатори и НВО.

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

Активност није реализована у складу с индикатором.

О спровођењу

МФ у свом извештају наводи да се ова мера извршава тако што се питања која се односе на превенцију неправилности, у складу са релевантним процедурама којима је уређено функционисање система за децентрализовано/индиректно управљање средствима ЕУ, третирају алтернативним мерама као што су организовање обука о управљању неправилностима, одржавање периодичних састанака службеника који су задужени за управљање неправилностима у оквиру тела која су укључена у систем и др.²⁹⁸

²⁹⁶ Државна ревизорска институција, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

²⁹⁷ Видети: Транспарентност Србија, „Србија и даље лоше оцењена по отворености буџета“, 16. септембар 2015. године, доступно на: <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/59-srpski/naslovna/7869-srbija-i-dalje-lose-ocenjena-po-otvorenosti-budzetan>

²⁹⁸ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. 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*)

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 није реализована у складу с индикатором.

Четвртом активношћу је предвиђено да МУП* до 6. марта 2015. године направи план и програм обуке запослених у *AFCOS*.

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Активност је реализована у складу с индикатором.

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

Петом активношћу је предвиђено да МУП* трајно спроводи план и програм обуке запослених у *AFCOS*.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

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

* Одговорни субјект је у договору новог (МФ) и одговорног субјекта предвиђеног Акционим планом (МУП) промењен.²⁹⁹

** Прва и друга активност које су предвиђале да МФ до 6. маја, односно 6. јула 2014. године измени Правилник о систематизацији радних места, односно обезбеди адекватан простор за рад *AFCOS* канцеларије, у прошлогодишњем извештају су оцењене као реализоване на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

О спровођењу

Влада је у августу 2015. године дала сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МФ, који је, узимајући у обзир потребе посла и извршавања обавеза преузетих процесом приступања ЕУ, посебно преговарачким Поглављем 32 – Финансијска контрола, предвиђено да се послови и задаци заштите финансијских интереса ЕУ, односно сузбијања неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ, обављају у унутрашњој јединици изван састава сектора, секретаријата и кабинета министра, а која има формат одсека. Правилником је систематизовано 5 извршилачких радних места. Ипак, у току 2015. године није извршено попуњавање упражњених радних места, а средином децембра 2015. године објављен је јавни оглас за попуњавање једног радног места. Очекује се да ће поступак бити окончан почетком 2016. године. Имајући у виду специфичност послова и даље остаје потреба за попуњавањем преостала два упражњена радна места. План и програм обука за 2015. годину је направљен у сарадњи и уз консултације са Европском канцеларијом за борбу против превара (ОЛАФ) и Пројекта ЕУ *Technical Assistance to the Serbian Authorities for the Management of Pre-Accession Assistance (DIS3)* и у потпуности је спроведен. План обука је предвидео студијске посете, као вид упознавања са праксом и искуствима других земаља и као вид успостављања контаката ради размене информација и докумената међу институцијама. Прва студијска посета је реализована 9. и 10. марта 2015. године у Бриселу, са циљем дефинисања обавеза Републике Србије према Европској канцеларији за борбу против превара по питању извештавања кроз Информациони систем извештавања, као и са упознавањем са планираним унапређењима овог система у текућој години. Друга студијска посета је реализована у периоду 24 - 28. март 2015. године, у Вилњусу, са циљем директне размене искуства. Трећа студијска посета је реализована у

²⁹⁹ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 81.

периоду 5 – 8. мај 2015. године, у Букурешту, са циљем даљег упознавања са најбољом праксом и применом препорука ОЛАФ. Планом активности за програм обуке, за први квартал 2016. године предвиђена је студијска посета чланова *AFCOS* Мреже ОЛАФ, ради упознавања са методом и начином сарадње. У току је припрема новог програма обуке у сарадњи са ОЛАФ.

У Београду је од 17. до 19. јуна 2015. године, у сарадњи са ОЛАФ, организован *AFCOS* семинар на коме су учествовали представници земаља чланица ЕУ, земаља кандидата за чланство, као и представници земаља потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ. Скуп је имао за циљ упознавање учесника са праксом и искуствима у области заштите финансијских интереса ЕУ.³⁰⁰ На семинару је разматрана сарадња између ОЛАФ и надлежних националних институција у области заштите финансијских интереса ЕУ, формулисање националне стратегије за борбу против превара, формирање мреже националних институција за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ, као и новине у начинима извештавања о неправилностима.³⁰¹

3.3. ПРИВАТИЗАЦИЈА И ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО

У оквиру треће области Стратегије – Приватизација и јавно-приватно партнерство – формулисана су три циља:

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 (**циљ 3.3.1.**);
2. успостављен систем ефикасне примене и контроле спровођења позитивних прописа у области приватизације, реорганизације и стечаја (**циљ 3.3.2.**); и
3. уклоњени ризици од корупције у области јавно-приватних партнерстава и концесија и његова доследна примена (**циљ 3.3.3.**).

За испуњење ова три циља предвиђено је 15 мера и 29 активности, од којих је поступање испитано за 25 активности. Према оцени Агенције, од 25 испитаних активности:

- ✓ Четири активности је реализовано у складу с индикатором, три једнократне које нису реализоване у складу са захтевима из Акционог плана и једна трајна, која је реализована на начин предвиђен Акционим планом.
- ✓ 18 активности није реализовано у складу с индикатором, од којих две нису реализоване због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност.
- ✓ За три активност Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију.

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

³⁰⁰ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁰¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 118.

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

Активност није реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију активности.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије Министарства привреде за 2015. годину наводи се да је, у консултацији с Агенцијом за приватизацију, вршена анализа примене Закона о приватизацији³⁰² са аспекта ризика на корупцију, а пре свега примене одредбе члана 13, којим је прописано да Агенција за приватизацију, пре закључења уговора, од надлежне организације за спречавање прања новца прибавља мишљење о непостојању сметњи за закључење уговора на страни купца, односно стратешког инвеститора. Како се у извештају наводи, примена овог члана знатно је смањила могућност корупције у поступку приватизације. У 2015. години, на свих 48 захтева за мишљење о непостојању сметњи за закључење уговора које је Агенција доставила Управи за спречавање прања новца, Управа је доставила позитивно мишљење.

На првом полугодишњем састанку потписника Меморандума из **мере 3.3.2.1.** договорено је, између осталог, да потписници Меморандума анализирају потенцијалне слабости и ризике корупције у односу на нормативна решења прописа који уређују поступак приватизације, реорганизације и стечаја и да Агенцији за приватизацију, у писаној форми доставе сугестије за превазилажење ових слабости и ризика. Како се у извештају Министарства привреде наводи, сугестије РЈТ, ВКС, Савета за борбу против корупције и Агенције за борбу против корупције садржане су у прописима који уређују поступак приватизације, реорганизације и стечаја. Агенција није испитивала да ли су препоруке осталих субјеката уграђене у измене и допуне Закона о приватизацији у 2015. години, али препоруке Агенције нису унете у измене Закона о приватизацији из маја и децембра 2015. године, нити Агенција има сазнања да ли их је Министарство привреде уопште разматрало приликом припрема ових измена.

Извештај Министарства привреде се осврће и на чињеницу да је у изменама и допунама Закона о стечају,³⁰³ у циљу отклањања елемената који у пракси могу изазвати злоупотребе, предвиђено да се повезана лица намирују у последњем – четвртом исплатном реду, као и немогућност да бирају и буду бирања у скупштину и одбор поверилаца. Законом су установљене и веће обавезе стечајног управника тако што је круг његових обавеза проширен и на побијање правних радњи, увек када је то неопходно.³⁰⁴

³⁰² „Службени гласник РС“, бр. 83/14, 46/15 и 112/15.

³⁰³ „Службени гласник РС“, бр. 83/14.

³⁰⁴ Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

О ефектима

Као и у прошлогодишњем извештају, Агенција констатује да активност није ни могла да буде реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом, с обзиром на то да Министарство привреде није могло да у остављеном року изради анализу на основу методологије Агенције, која још увек није званично усвојена.

С друге стране, потпуно друга мера из Акционог плана имала је утицаја на реализацију ове мере и циља. Наиме, анализу је урадила група институција која је потписала Меморандум о сарадњи из **мере 3.3.2.1.** у којој, према Акционом плану, само Министарство привреде није било ни предвиђено као један од учесника.

Иако се Министарство привреде у извештају позива на то да су измене и допуне Закона о стечају из 2014. године биле усмерене на отклањање могућности злоупотреба у примени његових одредаба, Агенција констатује да, са становишта реализације ове мере, ово није релевантно, с обзиром на то да тим изменама и допунама није претходила анализа ризика корупције, како је то предвиђено Акционим планом, што говори о томе да наведене измене и допуне нису биле последица реализације обавеза из Акционог плана. И Алтернативни извештај ТС износи сличан закључак. Наиме, у њему се наводи да се из одговора Министарства привреде и Агенције за приватизацију по захтеву за приступ информацијама, као и из образложења уз Предлог закона о изменама и допунама Закона о стечају из августа 2014. године, може закључити да су предузете неке активности које се односе на разматрање ризика од корупције у прописима који регулишу поступке приватизације, реорганизације и стечаја, али да је очигледно да предмет анализе нису били сви прописи који су побројани у Акционом плану, што говори о томе да сам Акциони план није ни био разлог за спровођење ових анализа, ни тамо где су оне спроведене.³⁰⁵

Агенција препоручује министарству надлежном за послове привреде да покрене поступак измене прописа на које указује анализа извршена у оквиру примене **мере 3.3.2.1.** С обзиром на чињеницу да је мера већ готово две године остала нереализована, Агенција више неће пратити њено спровођење, већ поступање одговорног субјекта по датој препоруци.

За **меру 3.3.1.2.** која предвиђа измене и допуне Закона о приватизацији и евентуално других закона ако је неопходно, у складу с анализом из претходне мере, а тако да се отклоне недостаци који омогућују корупцију у поступцима које регулишу ови закони, је у прошлогодишњем извештају оцењено да није у потпуности испунила захтеве из Акционог плана. Имајући у виду да се из одговора на упитник Агенције може закључити да одговорни субјект ову меру сматра реализованом, као и да у овом извештајном циклусу измене релевантног закона нису ишле у правцу измена предвиђених Акционим планом, не постоји простор у коме би се могло очекивати да ће одговорни субјект приступити изменама у складу са оценом Агенције, због чега није ни оцењивано њено спровођење.

Министарство привреде се у свом извештају није осврнуло на питања о садржини измена и допуна Закона о приватизацији из 2015. године, које су извршене два пута по хитном поступку.³⁰⁶

Упркос јасној забринутости Европске комисије из извештаја о напретку Србије за 2014. годину да је овај закон донет „по хитном поступку, уз ограничене могућности за

³⁰⁵ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 118.

³⁰⁶ „Службени гласник РС“, бр. 83/14, 46/15 и 112/15.

скупштинску расправу“,³⁰⁷ Закон о приватизацији је и у 2015. години оба пута измењен и допуњен управо по хитном поступку. Слична оцена се понавља и у извештају ЕК о напретку Србије за 2015. годину, где се указује на веома честу примену овог института, и код најважнијих закона, чак и кад такав поступак није неопходан.³⁰⁸

Основна последица измена и допуна Закона о приватизацији из децембра 2015. године јесте престанак рада Агенције за приватизацију, чије је надлежности у пословима приватизације преузело Министарство привреде.

Измене и допуне Закона о приватизацији из 2015. године нису релевантне са становишта отклањања ризика корупције, нити су њима обухваћена питања на која је Агенција указивала раније у својим мишљењима. Конкретно, поново је пропуштена прилика за прецизирање одредаба које се односе на услове за доношење одлуке о приватизацији субјеката који послују јавним капиталом; критеријуме за доношење одлука о моделу и методу приватизације, као и мера за припрему и растерећење обавеза субјеката приватизације, отпис дуга и конверзију. Такође, законским одредбама нису прописани прецизни услови и критеријуми које морају испуњавати лица која се именују за привремене заступнике капитала, чланове комисије за спровођење поступка јавног прикупљања понуда са јавним надметањем и комисије која доноси одлуке у поступку контроле извршења уговорних обавеза, као и представнике у органима управљања субјекта приватизације. На крају, код стратешког партнерства, као посебног модела приватизације кроз институционални однос домаћих или страних правних лица са субјектом приватизације, односно државом, нису прописани јасни и прецизни критеријуми за његов одабир, нити квалификације које мора да испуњава стратешки инвеститор. Наиме, препуштено је Влади да одређује квалификационе услове које мора да испуњава стратешки инвеститор.

И Алтернативни извештај ТС оцењује да се, иако крупне, промене у законском оквиру за приватизацију привредних субјеката не могу сматрати последицом спровођења Акционог плана. Неке одредбе и образложење предлога измена и допуна указују на то да су у процесу измена законског оквира разматрани и њихови антикорупцијски ефекти, али је општи утисак да „борба против корупције функционише више на нивоу жеља и начела, него што је операционализована кроз конкретна решења“. Иако је могућност да се приватизација спроводи по методу „непосредне погодбе“, која је постојала у нацрту закона, уклоњена из каснијих верзија, ТС наводи да модалитет непосредне погодбе и даље постоји када се погодбе о приватизацији врше под окриљем неког међудржавног споразума. На овај начин наставља се опасна пракса креирања паралелног режима у којем држава, с једне стране, прописује строга правила надметања, транспарентности и процедура у располагању јавном имовином, док се, с друге стране, свих ових начела олако одриче у пословању с иностраним партнерима из одабраних земаља, било да је реч о продаји предузећа, јавним набавкама или јавно-приватним партнерствима.

Као спорна, ТС наводи и решења према којем критеријуми за одабир модела „стратешког партнерства“ код којег постоји конкуренција и јавност, као и за квалификације инвеститора нису прецизно постављени, већ је препуштено Влади да их арбитрерно утврди од случаја до случаја, затим одредбе које омогућавају приватизацију јавних предузећа, недостатак унапред утврђених мерила за примену мера за растерећење субјекта приватизације (на пример, конверзија дуга), одсуство правила о начину примене критеријума код одабира модела приватизације, одредба о примату Закона о приватизацији у односу на друге законе без навођења тих закона, чињеница да нису

³⁰⁷ Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2014. годину, октобар 2014. године, стр. 9.

³⁰⁸ Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину, новембар 2015. године, стр. 6.

наведене изричите забране учешћа предузећа из оф-шор зона и друго.

Коначно, иако је Министарство привреде организовало јавну расправу о нацрту овог закона, резултати разматрања предлога добијених у поступку јавне расправе нису објављени нити на интернет страници Министарства, нити у образложењу предлога закона.³⁰⁹

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 је реализована у складу с индикатором.*

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована нити у року, нити на начин предвиђен Акционим планом.

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

Уз активност је наведена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Закон о изменама и допунама закона поднет Народној скупштини

Активност је реализована у складу с индикатором.*

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована нити у року, нити на начин предвиђен Акционим планом.

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

Уз активност је наведена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Усвојени закони о изменама и допунама закона

Активност је реализована у складу с индикатором.*

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована нити у року, нити на начин предвиђен Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Као и у случају претходне мере, Министарство привреде се у свом извештају није осврнуло на питања о садржини измена и допуна Закона о стечају и Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, већ је само навело да је Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника³¹⁰ ступио на снагу 4. новембра 2015. године, док су припреме нових измена и допуна Закона о стечају у току, а усвајање се очекује у првом кварталу 2016. године,³¹¹ како се наводи и у извештају Владе о спровођењу Стратегије.

С обзиром на то да током 2015. године није дошло до нових измена и допуна Закона о стечају, остаје оцена из прошлогодишњег извештаја да у текст Закона о стечају нису унети сви елементи садржани у напомени уз активност, а који се односе на одредбе којима

³⁰⁹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 119 – 121.

³¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 89/15.

³¹¹ Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

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.

Закон о стечају на јединствен начин уређује поступак стечаја за све привредне субјекте. Ипак, он прави разлику између правних лица у приватној својини која заступају активни лиценцирани стечајни управници по систему случајног одабира над чијим радом врши надзор Агенција за лиценцирање стечајних управника, и правних лица с већинским јавним или друштвеним капиталом над којим поступак стечаја спроводи Агенција за приватизацију, која за те потребе може ангажовати и трећа лица независно од тога да ли су стечајни управници. Овакво решење, према коме постоје две одвојене институције у систему управљања стечајним поступцима, довело је до тога да не постоји јединствен систем праћења, односно управљања поступцима стечаја у Републици Србији, као и до неуједначене праксе у поступању.³¹²

Изменама и допунама Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника усвојеним 23. октобра 2015. године, по хитном поступку, предвиђено је да ова агенција преузме део надлежности Агенције за приватизацију у погледу обављања послова стечајног управника у поступцима у стечајним поступцима над правним лицима са већинским јавним или друштвеним капиталом.

Агенција констатује да мера није реализована на начин предвиђен Акционим планом, с обзиром на то да приликом измена и допуна Закона о стечају из 2014. године и измена и допуна Закона о Агенцији за лиценцирање стечајних управника из 2015. године одговорни субјект очигледно није имао за циљ испуњење обавезе из Акционог плана. Агенција препоручује министарству надлежном за послове привреде да покрене поступак измене прописа на које указује анализа извршена у оквиру примене **мере 3.3.2.1.**

О ефектима

У корпусу мера усмерених на отклањање ризика корупције из закона који регулишу област приватизације, реорганизације и стечаја у Акционом плану постоји једна у низу мањкавости овог документа, због чега је остваривање овог циља од самог почетка било на тесту. Наиме, анализа ризика корупције у овој области требало је да буде израђена до марта 2014. године, на основу методологије Агенције за чије је званично усвајање другом мером Акционог плана прописан знатно дужи рок, као и претходна условљавајућа активност усвајања измена и допуна Закона о Агенцији. Због тога, Министарство привреде није ни могло да ову активност реализује у року и на начин захтеван Акционим планом. Ипак, Министарство привреде је имало могућност да контактира Агенцију и да затражи стручну помоћ око анализе или да у усвојене измене и допуне закона о приватизацији и стечају у 2014. години инкорпорира сугестије из мишљења које јој је Агенција достављала у процесу њихових измена. Такође, потребне измене ових закона биле су познате још током писања Акционог плана, па су као такве ушле у напомене уз ове активности, али ни оне нису у потпуности унете у донете прописе. Све ово говори у прилог претпоставци да су измене ових закона таргетирале очигледно неке друге теме у политичкој агенди државе, а не оне на које се држава стратешким планом самообавезала.

АП 23 предвиђа анализу ризика од корупције у *примени* нових закона о стечају и приватизацији и измене и допуне закона у складу с резултатима анализе. Рок за анализу је трећи, а за измене и допуне закона четврти квартал 2015. године (*активност 2.2.9.2.*). Као што се види, ова мера не предвиђа више анализу ризика корупције у самим прописима, већ у њиховој примени.

³¹² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 122.

С друге стране, показало се да је једна друга мера, која је, потпуно супротно у односу на ову, од самог почетка очигледно усмерена на испуњавање обавезе из Акционог плана, имала већи утицај на остварење овог циља. Наиме, у питању су полугодишњи састанци који се одржавају на основу Меморандума о сарадњи између Агенције за приватизацију, ВКС, РЈТ, МУП, Агенције и Савета за борбу против корупције. Један од резултата ових састанака је анализа потенцијалних слабости и ризика корупције у појединим нормативним актима из области приватизације и стечаја. Ова анализа достављена је Министарству привреде 23. марта 2015. године, а Министарство је у свом извештају у једној уопштеној реченици навело да су сугестије из ових анализа „садржане у прописима који уређују поступак приватизације, реорганизације и стечаја“, без икаквих додатних појашњења у прилог својој тврдњи, а посебно имајући у виду да, на пример, Закон о стечају није ни измењен након достављања анализе, па се поставља питање како су сугестије у оваквим случајевима могле бити уважаване.

Мера 3.3.1.4. Ускладити подзаконске прописе са изменама закона

Једином активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³¹³ до 6. јуна 2015. године донесе подзаконске прописе усклађене с изменама закона.

Уз активност је наведена напомена да се мера односи на измене закона из претходних мера у оквиру овог циља на које укаже анализа ризика на корупцију.

Индикатор: Донети подзаконски прописи усклађени са изменама закона

Активност није реализована у складу с индикатором.

О спровођењу

У свом извештају Министарство привреде наводи да подзаконски акти из ове мере нису донети с обзиром на то да се тек очекује доношење нових измена и допуна Закона о приватизацији и Закона о стечају, док Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за лицензирање стечајних управника није предвидео доношење подзаконских аката.³¹⁴ С друге стране, нејасно је због чега нису усвојени правилници у области стечаја, чија је израда, према извештају Министарства привреде за 2014. годину била у току.³¹⁵

О ефектима

Будући да анализа није израђена, као и да усвојене измене и допуне релевантних закона нису последица анализе коју је захтевао Акциони план, Агенција констатује да се будући подзаконски акти неће тицати критеријума који су задати Акционим планом.

Мера 3.3.1.5. Извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима прописа до почетка његове примене

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³¹⁶ до 6. маја 2015. године направи план и програм обуке запослених и приручнике са упутствима.

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених; израђени и одштампани приручници са упутствима

Активност није реализована у складу с индикатором.

³¹³ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³¹⁴ Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³¹⁵ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, март 2015. године, стр. 86.

³¹⁶ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија и привреде.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³¹⁷ трајно спроводи план обуке запослених и подели приручнике са упутствима.

Уз активност је наведена напомена да у спровођење плана обуке треба укључити ОЦД које се баве овим темама.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

У свом извештају Министарство привреде наводи да план и програм обуке запослених о примени нових решења прописа наведених у **мерама 3.3.1.2. и 3.3.1.3.** још увек није израђен с обзиром на то да се тек очекује доношење нових измена и допуна Закона о приватизацији и Закона о стечају.³¹⁸

О ефектима

Остаје нејасно због чега план и програм обуке није израђен у вези с новим решењима у области приватизације и стечаја која су усвојена током 2014. године, односно због чега Министарство привреде чека нове измене и које су гаранције да ће обуке бити испланиране и спроведене у односу на антиципиране нове измене, ако већ то исто није урађено у односу на решења уведена у 2014. години, а која су тренутно актуелна.

У алтернативном извештају, ТС наводи препоруку да се обухват и циљ обука прецизирају како би било могуће мерење да ли је ова обавеза испуњена.³¹⁹

Мера 3.3.1.6. Спроводити кампање за информисање грађана о поступку

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³²⁰ у року од 6 месеци од момента ступања на снагу закона о изменама и допунама закона наведених у овом циљу направи програм и план кампање.

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³²¹ трајно спроводи кампању према плану и програму.

Уз активност је наведена напомена да у спровођење плана кампање³²² треба укључити ОЦД које се баве овим темама.

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

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

У свом извештају Министарство привреде наводи да план и програм кампање за информисање грађана о поступцима приватизације, реорганизације и стечаја још увек није израђен, с обзиром на то да се тек очекује доношење нових измена и допуна Закона о приватизацији и Закона о стечају.³²³

³¹⁷ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија и привреде.

³¹⁸ Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016.

³¹⁹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 124.

³²⁰ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³²¹ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³²² У Акционом плану је очигледном грешком наведено да уместо у спровођење плана кампање, ОЦД које се баве овим темама треба укључити у спровођење плана обуке.

³²³ Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

О ефектима

Као и у случају обука, остаје нејасно због чега план и програм кампање није израђен у вези с новим решењима у области приватизације и стечаја која су усвојена током 2014. године, односно због чега Министарство привреде чека нове измене и које су гаранције да ће кампања бити испланирана и спроведена у односу на антиципиране нове измене, ако већ то исто није урађено у односу на решења уведена у 2014. години, а која су тренутно актуелна.

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

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 за извештајни период.**

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

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 тужилашвом, 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.***

* Прва активност којом је предвиђено да је предвиђено да Агенција за приватизацију до 6. децембра 2013. године потпише меморандум о сарадњи са МУП, Републичким јавним тужилашвом, Врховним касационим судом, Агенцијом и Саветом за борбу против корупције је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин, а након истека рока предвиђеног Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период, на начин предвиђен Акционим планом.

*** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

До закључења рада на овом извештају организована су два полугодишња координациона састанка, 1. јула 2015. године и 22. јануара 2016. године. Првом састанку су присуствовали представници свих институција наведених у напомени, док на другом нису били присутни представници РЈТ.

С обзиром на то да је Акционим планом у вези с организацијом полугодишњих састанака као безусловна обавеза формулисано присуство представника свих наведених институција, оцена о реализацији ових активности требало би да буде негативна. Међутим, одсуство представника РЈТ само с једног састанка, као и околност да су од тренутка потписивања меморандума одржана три састанка указују да је циљ због којих је ова активност предвиђена испуњен. Имајући то у виду, Агенција даје оцену да је активност реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

У погледу треће активности, без разлике у односу на прошлогодишњи извештај, Агенција за приватизацију констатује да због низа измена и допуна релевантног регулаторног оквира током 2014. и 2015. године, није била у могућности да ближе дефинише приручник примера добре праксе и начина поступања.³²⁴

О ефектима

На предлог Агенције, изнетом на првом полугодишњем састанку организованом у децембру 2014. године, Министарство привреде је у фебруару 2015. године именовало свог представника на овим састанцима, а Агенција је предложила да се размотри могућност да ово министарство постане и потписник Меморандума. Веома важан резултат првог састанка, одржаног у децембру 2014. године, израђен на основу препоруке, јесте горе поменута анализа потенцијалних слабости и ризика корупције у: Закону о приватизацији,³²⁵ Закону о изменама и допунама Закона о стечају,³²⁶ Закону о изменама и допунама Закона о Агенцији за приватизацију,³²⁷ Уредби о условима, поступку и начину продаје капитала и имовине методом јавног прикупљања понуда са јавним надметањем,³²⁸ Уредби о стратешком партнерству³²⁹ и Предлогу уредбе о поступку контроле извршења уговорних обавеза купца из уговора о продаји капитала или имовине. Анализе које су израдили Агенција, Савет, ВКС и РЈТ, Агенција за приватизацију је 23. марта 2015. године проследила Министарству привреде.³³⁰

У погледу треће активности, с обзиром на то да је у питању приручник примера добре праксе и начина поступања, Агенција напомиње да је ова публикација требало да се односи на праксу Агенције за приватизацију, односно да није оправдано чекати на нови регулаторни оквир како би се описивала пракса и начин поступања на основу регулаторног оквира.

Имајући у виду да је у складу с изменама и допунама Закона о приватизацији из децембра 2015. године, Агенција за приватизацију престала с радом 1. фебруара 2016. године, а да ће све њене надлежности преузети Министарство привреде, неопходно је у део који се односи на одговорног субјекта унети одговарајуће измене у Акциони план.

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

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нерелизована.

³²⁴ Агенција за приватизацију, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 83/14.

³²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 83/14.

³²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 115/14.

³²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 122/14.

³²⁹ „Службени гласник РС“, бр. 129/14.

³³⁰ Агенција за приватизацију, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

О спровођењу

У извештају Правосудне академије наводи се да за ову меру не постоји посебан план и програм обуке, иако је у прошлогодишњем извештају наведено да је израда плана и програма стручног усавршавања у току.³³¹

О ефектима

С обзиром на то да Правосудна академија ни готово две године након истека рока није израдила план и програм на начин предвиђен Акционим планом, као и да у њеним извештајима о спровођењу ове активности постоји неконзистентност, поставља се питање оправданости опстанка ове мере у Акционом плану у тренутном облику.

У прилог овоме је и закључак Алтернативног извештаја ТС да би требало преиспитати концепт према коме је Правосудна академија носилац ове активности. Наиме, чини се да би узајамно стручно усавршавање државни органи који имају улогу у сузбијању корупције у приватизацији требало да врше узајамно, односно без посредовања друге институције. Додатна препорука у вези с овом мером је да би, као и код других врста обука, требало прецизније одредити полазнике и циљеве обуке, као и предвидети доступност материјала обуке на интернет страници одговорног субјекта.³³²

Мера 3.3.2.3. Спровести анализу овлашћења министарства надлежног за послове привреде³³³ да контролише сврсисходност рада Агенције за приватизацију

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³³⁴ до 6. марта 2014. године изради анализу овлашћења и проблема у спровођењу надзора сврсисходности рада Агенције за приватизацију.

Индикатор: Израђена анализа

Активност није реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³³⁵ 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

Активност није реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

Како се у извештају Министарства привреде наводи, у складу са одредбом члана 31. Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији, усвојеног 29. децембра 2015. године, Агенција за приватизацију престала је са радом 1. фебруара 2016. године, док је све њене надлежности, преузело само министарство „у циљу повећања ефикасности спровођења поступка приватизације“.³³⁶

³³¹ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, март 2015. године, стр. 88.

³³² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 128, проверити број стране.

³³³ У Акционом плану је очигледном грешком наведено министарство надлежно за послове финансија.

³³⁴ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³³⁵ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³³⁶ Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

О ефектима

Имајући у виду наведено, Агенција констатује да је ова мера постала беспредметна, иако, с друге стране, контрола сврсисходности рада органа јавне власти који се бави поступцима приватизације остаје веома важно питање. Тим пре, што је према решењима последњих измена и допуна Закона, министарство остало једини субјект који спроводи и контролише поступке приватизације, иако су послови који спадају у контролу у највећем броју послови контроле извршења обавеза друге уговорне стране.

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

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 привреде³³⁷ 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.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

Министарство привреде се у одговорима на упитник није осврнуло на питање о томе да ли је и када спроведена анализа ризика корупције Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама и степена усклађености са осталим законима.

О ефектима

Када је у питању анализа ризика на корупцију у Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама, индикативно делује околност да се овиме бавила Агенција и цивилни сектор, док је орган јавне власти који је по Акционом плану био одговоран да овакву анализу сачини, изгледа пропустио да то уради.

Агенција је у јулу 2014. године припремила Извештај о правном оквиру и ризицима корупције у области јавно-приватног партнерства (ЈПП) 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 ЈПП и концесијама и других прописа од значаја за ову област, формулисати прецизне, јасне и објективне критеријуме за утврђивање *избалансираног*

³³⁷ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

односа у подели ризика између јавног и приватног партнера, прецизирати и допунити одредбе о надзору над спровођењем ЈПП 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 ЈПП и концесијама, односно да није успостављен Регистар јавних уговора, који би требало да буде јединствена електронска база података на Порталу јавних набавки. Такође, Агенција је предложила да једно министарство – Министарство финансија, поред вршења надзора, буде надлежно и за прописе у области страних улагања, концесија и ЈПП.³³⁸

У Алтернативном извештају ТС истичу се следећи проблеми у области ЈПП и концесија:

- ✓ Ускраћеност грађана за информације о правном основу планираног посла и начину доласка до потенцијалног партнера; обавезама које преузимају органи јавне власти, нарочито у погледу преноса јавне имовине у заједничко предузеће, преузимања дуговања јавног предузећа, преузимања обавеза према вишку запослених, закључивање повезаних уговорних ангажмана, итд; финансијским ефектима које ће ЈПП имати у односу на могућности финансирања пројекта на други начин (на пример, кроз класично задуживање, јавне набавке, продају предузећа и слично); и о ефектима споразума у односу на евентуалне промене цена и квалитета услуга које ће грађани добијати.
- ✓ Потенцијални сукоб интереса чланова Комисије за ЈПП у поступку одобравања ЈПП у чијој припреми је и сама учествовала.
- ✓ Регистар јавних уговора није формиран или нема информација о томе да је јавно доступан.³³⁹
- ✓ Један орган јавне власти је надлежан за надзор над реализацијом јавних уговора, док је други надлежан за доношење прописа у овој области.
- ✓ Механизам ЈПП је релативно лако заобићи закључивањем међудржавних споразума, док се друга врста изузимања од примене Закона о ЈПП односи на партнерства заснована на међународним уговорима које је Република Србија закључила с једном или више држава.
- ✓ Систем ЈПП је преузео све слабости система јавних набавки (на пример, сумња за намештање тендерских услова по мери одређених понуђача).
- ✓ Студија оправданости концесија за организовање градског превоза се у пракси тумачи као „разлог за давање концесије“.
- ✓ Положај и деловање Комисије за ЈПП је упитан са становишта независности и професионалности.
- ✓ Нису пронађени докази да се врши надзор над спровођењем свих уговорених обавеза, како у случају ЈПП закључених пре 2011. године, тако ни у случају ЈПП закључених на основу новог закона, према коме је то обавеза.

Анализа ТС из маја 2015. године показала је да је број случајева на које се примењује Закон о ЈПП изузетно мали. Наиме, Комисија за ЈПП је од почетка рада до

³³⁸ 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/>.

³³⁹ Агенција је увидом у садржај Портала јавних набавки утврдила да је на њему додат одељак у оквиру кога су доступни подаци о укупно десет јавних уговора. Видети: <http://portal.ujn.gov.rs/JavniUgovori/Ugovori.aspx>.

априла 2015. године дала позитивно мишљење на свега 21 пројекат, од којих је седам из области градског превоза, четири из управљања отпадом, шест великих инфраструктурних објеката, од којих се пет не реализује, а за шести нема потврде да ли се реализује.³⁴⁰

Мера 3.3.3.2. Доношење измена и допуна Закона о јавно-приватном партнерству у складу са анализом

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³⁴¹ до 6. марта 2015. године изради и достави Влади Нацрт закона о изменама и допунама Закона, који је у складу са анализом. Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није реализована у складу с индикатором.

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

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

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

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

Индикатор: Усвојен Закон о изменама и допунама Закона

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

О спровођењу

Министарство привреде је у свом извештају написало објашњење о томе шта предвиђа Закон о ЈПП и концесијама из 2011. године. Међутим, није се у свом одговору осврнуло на питање Агенције о томе да ли је израђен нацрт измена и допуна овог закона у складу с анализом ризика корупције из претходне мере.³⁴²

Измене и допуне Закона о ЈПП и концесијама усвојене су 24. фебруара 2016. године,³⁴³ међутим, оне нису резултат претходно обављене анализе, па, стога нису ни усмерене на реализацију обавеза из Акционог плана. Поред неспорно корисних решења и прецизирања појединих одредаба, усвојене измене и допуне садрже и одређене ризике корупције, који се односе на давање широких дискреционих овлашћења јавним партнерима, непостојање рокова и употребу непрецизних формулација. Агенција нема информација о томе да ли су препоруке из горе поменутог извештаја о правном оквиру и ризицима корупције у области ЈПП и концесија, којег је доставила надлежним институцијама још у јулу 2014. године, разматране приликом формулисања ових измена и допуна Закона.

АП 23 предвиђа измене и допуне Закона о ЈПП и концесијама, у складу са резултатима анализе ризика корупције у његовим одредбама и степена усклађености са осталим законима, с роком који је истекао у последњем кварталу 2015. године.

О ефектима

Као што је анализа ТС показала, поред тога што су поједине одредбе Закона о ЈПП недовољно добре, највећи ризици за корупцију се налазе у томе што су многа ЈПП

³⁴⁰ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 129 – 133.

³⁴¹ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³⁴² Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 15/16.

реализована без анализе и надметања, на основу међудржавних споразума. Други проблем лежи у слабом познавању и неразумевању одредаба овог закона, као и слабој упознатости са ЈПП чак и тамо где се она примењују. Трећи проблем односи се на неадекватност директне примене одредаба ЗЈН на ЈПП. Због свега поменутог решење се не састоји само у изменама овог закона, већ и у допунама ЗЈН и правила о закључивању међудржавних споразума.³⁴⁴

Мера 3.3.3.3. Усвојити подзаконске прописе ради примене Закона о јавно-приватном партнерству

Једном активношћу у оквиру мере је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³⁴⁵ до 6. септембра 2015. године дефинише и донесе подзаконске прописе.

Индикатор: Донети подзаконски прописи

Активност није реализована у складу с индикатором.

О спровођењу

Министарство привреде се у одговорима на упитник није осврнуло на питање о томе да ли су и када донети подзаконски прописи у складу с изменама и допунама закона реализовани на основу **мере 3.3.3.2.** С обзиром на то да **мера 3.3.3.2.** није реализована, Агенција констатује да, пошто је у питању условљавајућа активност, ни ова мера није могла бити реализована.

Мера 3.3.3.4. Извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима прописа до почетка његове примене

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³⁴⁶ до 6. маја 2015. године направи план и програм обуке запослених и приручнике.

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу анализе потреба; израђени и одштампани приручници

Активност није испуњена у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³⁴⁷ трајно спроводи план обуке запослених и подели приручнике са упутствима.

Уз активност је наведена напомена да у спровођење плана обуке треба укључити заинтересоване организације цивилног друштва.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност није испуњена у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

Министарство привреде се у одговорима на упитник није осврнуло на питање о изради и спровођењу плана и програма обуке запослених о примени нових решења из измена и допуна Закона о ЈПП и концесијама. С обзиром на то да **мера 3.3.3.2.** није реализована, Агенција констатује да, пошто је у питању условљавајућа активност, ни ова мера није могла бити реализована.

³⁴⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 133.

³⁴⁵ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³⁴⁶ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³⁴⁷ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

О ефектима

Као и за друге случајеве обуке, Алтернативни извештај ТС препоручује да и овде треба прецизирати циљеве обуке, број лица која би била обухваћена обуком и друго, како би се могло оценити да ли је активност постигла циљ.³⁴⁸

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

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове привреде³⁴⁹ 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 привреде³⁵⁰ 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.

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

Министарство привреде се у одговорима на упитник није осврнуло на питање о изради и спровођењу плана и програма кампање за информисање јавности о ЈПП.

О ефектима

У Алтернативном извештају ТС наводи се да није јасно шта је сврха ове кампање и због чега се она нашла у антикорупцијској стратегији. Према мишљењу ТС, кампања би, у овом контексту, могла имати смисла:

- ✓ ако би била усмерена на објашњавање ризика од корупције у ЈПП, уз позив грађанима и правним лицима да пријаве евентуалне неправилности.
- ✓ ако би се у оквиру кампање тражило изјашњавање грађана о томе на који начин би требало да се финансира неки инфраструктурни објекат или да се неко јавно добро искористи.
- ✓ ако би представила анализу ефеката спроведених ЈПП, на основу чега би грађани могли да се обавесте о овом моделу решавања проблема и потреба, што, с друге стране, не би смело да се претвори у промоцију ЈПП у односу на друге видове пословања државе, већ би требало да представља објективну анализу предности и мана различитих могућности.³⁵¹

³⁴⁸ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 134.

³⁴⁹ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³⁵⁰ У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

³⁵¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 135.

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 привреде³⁵² 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.

Активност није реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

Министарство привреде се у одговорима на упитник није осврнуло на питање о томе да ли су током 2015. године редовно објављивани и ажурирани подаци о сврсисходности ЈПП и концесија на интернет страници Министарства. Увидом у интернет презентацију Министарства утврђено је да ови подаци нису доступни. На интернет страници Комисије за ЈПП доступан је документ с методологијом за анализу добијене вредности у односу на уложена средства (*value-for-money*) у ЈПП и концесијама, као и листа предлога пројеката ЈПП са или без елемената концесије који су добили позитивно мишљење Комисије за ЈПП, али мишљења нису доступна, као ни подаци о самим пројектима.

3.4. ПРАВОСУЂЕ

У оквиру четврте области Стратегије – Правосуђе – формулисано је девет циљева:

1. пуна независност, односно самосталност и транспарентност правосуђа у буџетским овлашћењима (**циљ 3.4.1.**),
2. процес избора, напредовања и одговорности носилаца правосудних функција, заснован на јасним, објективним, транспарентним и унапред утврђеним критеријумима (**циљ 3.4.2.**),
3. развијено ефикасно и проактивно поступање у откривању и кривичном гоњењу коруптивних кривичних дела (**циљ 3.4.3.**),
4. унапређено материјално кривично законодавство усклађено са међународним стандардима (**циљ 3.4.4.**),
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 (**циљ 3.4.5.**),
6. 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.**),
7. ојачани механизми за превенцију сукоба интереса у правосудним професијама (**циљ 3.4.7.**),
8. обезбеђени адекватни ресурси јавног тужилаштва и судова за поступање у случајевима корупције (јачање капацитета) (**циљ 3.4.8.**),
9. доношење дугорочне стратегије која на свеобухватан начин унапређује питање финансијске истраге (**циљ 3.4.9.**).

³⁵² У Акционом плану је очигледном грешком као одговорни субјект наведено министарство надлежно за послове финансија.

За испуњење ових девет циљева формулисано је 35 мера и 134 активности, од којих је поступање испитано за 98 активности. Према оцени Агенције, од 98 испитаних активности:

- ✓ 22 активности су реализоване у складу с индикатором, од којих је девет трајних активности реализовано на начин предвиђен Акционим планом, док ниједна једнократна активност није реализована у складу са захтевима из Акционог плана.
- ✓ 55 активности није реализовано у складу с индикатором, од којих 12 није испуњено због тога што је изостала претходна, за њих условљавајућа активност.
- ✓ За 21 активност Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

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 реализована у складу с индикатором у делу који се односи на ВСС.*

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ДВТ.*

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

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.*

Трећом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ до 6. фебруара 2015. године запосле нови кадар у складу са препорукама анализе потреба.

Индикатор: Запослен нови кадар у складу са препорукама анализе потреба

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

Четвртом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ до 6. маја 2015. године набаве опрему у складу са анализом потреба.

Индикатор: Опрема набављена у складу са анализом потреба

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности ни у делу који се односи на ВСС ни у делу који се односи на ДВТ.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Високи савет судства (ВСС) у извештају о спровођењу Стратегије наводи да ће буџетске надлежности, као и запослене из Министарства правде који обављају послове из тог делокруга, преузети од 1. јуна 2016. године. Израда анализе потреба је одложена због „увођења правосудних органа у систем извршења буџета РС од 1. јануара 2016. године“, али ВСС уверава да ће она бити завршена до преузимања ове надлежности, а да

ће, затим, у складу с анализом бити измењен и акт о систематизацији. ВСС, такође, указује да тренутно има довољно капацитета да спроводи буџетску надлежност за потребе целокупног система судова у Србији.³⁵³

Извештај Државног већа тужилаца (ДВТ) указује на неколико сегмената у вези са процесом преузимања буџетске надлежности. Прво, ДВТ наводи да ће израдити нову и допуњену анализу капацитета за планирање и извршење буџета, с обзиром на то да ни у 2016. години нису обезбеђени технички предуслови за преузимање потпуне надлежности која се односи на расходе везане за државне службенике и намештенике. Потпуна буџетска надлежност, са овом групом расхода, подразумева и расходе у вези са финансирањем носилаца јавнотужилачке функције (изузев оних у Републичком јавном тужилаштву (РТ) и тужилаштвима посебне намене). За разлику од извештаја о спровођењу Стратегије за 2014. годину, ДВТ у овом извештајном периоду изражава очекивање да ће преузети потпуну буџетску надлежност почетком 2017. године.

Друго, ДВТ наводи да је у новембру 2015. године, у организационој јединици задуженој за планирање и извршења буџета јавних тужилаштава, на одређено време запослена једна особа, на радном месту за аналитичко-планске послове. ДВТ сматра да постојећа систематизација одговара анализи потреба за успостављање капацитета за планирање и извршење независног буџета, као и да су Законом о буџету Републике Србије за 2016. годину,³⁵⁴ одобрена средства која омогућавају јачање његових административних капацитета.

Коначно, указано је да је анализом потреба за функционисање Административне канцеларије ДВТ у 2015. години било потребно обезбедити минимум три радне станице са мониторима, скенер, фотокопир апарат и штампач ласерски. ДВТ је у 2015. години набавило фотокопир – скенер, четири штампача, четири радне станице и два монитора.³⁵⁵

АП 23 такође предвиђа активности у вези са јачањем капацитета административних канцеларија ВСС и ДВТ, са континуираним периодом реализације почев од првог квартала 2015. године (*активност 1.1.4.5 и активност 1.1.4.8*).

О ефектима

Стање у вези са капацитетима одговорних субјеката да достигну адекватан ниво спремности за самостално вођење буџетских надлежности није се изменило у односу на претходни извештајни период. Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН указује на налазе из функционалне анализе правосуђа у Србији, коју је спровела Светска банка, а у којима се закључује да ВСС нема потребне капацитете, као и да није почео да планира начине на које ће да спроводи надлежности у овој области. Примера ради, нису запослени статистичари који би анализирали податке и дефинисали смернице за ниво рада запослених, док се запослени у сектору за људске ресурсе ВСС углавном баве потребама људских ресурса овог тела и његове административне канцеларије, што углавном подразумева обраду података који се односе на плате. Положај ДВТ у вези са буџетским овлашћењима садржи структуралан, правни недостатак. Наиме, у Закону о јавном тужилаштву³⁵⁶ и Закону о Државном већу тужилаца³⁵⁷ не постоје одредбе које би биле комплементарне релевантним одредбама закона који регулишу прелаз буџетских

³⁵³ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁵⁴ „Службени гласник РС“, бр. 103/15.

³⁵⁵ Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁵⁶ „Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 - др. закон, 101/11, 38/12 – УС, 121/12, 101/13, 111/14 – УС, 117/14 и 106/15.

³⁵⁷ „Службени гласник РС“, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15.

надлежности на ВСС. Сурогат законским нормама нађен је у мерама и активностима из стратешких докумената (стратегичка реформа правосудја, стратегија борбе против корупције, АП 23).³⁵⁸ За разлику од ВСС, ДВТ још увек нема електронску апликацију за израду и извршење буџета.³⁵⁹

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 реализована 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 реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У вези са реализацијом **мере 3.1.4.2.**, није дошло до промена у односу на претходно стање. Као што је у Извештају о спровођењу Стратегије за 2014. годину констатовано, из навода ВСС и ДВТ произилази да је неопходно изменити одговорне субјекте за реализацију ове активности, односно извршити одговарајуће промене у регулативи.³⁶⁰

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

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 реализована у складу с индикатором за извештајни период.**

Четвртом активношћу је предвиђено да Правосудна академија једном годишње спроводи евалуацију.

Индикатор: Извештај о евалуацији програма обука

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.**

* Прва активност којом је предвиђено да ВСС и ДВТ до 6. марта 2014. године израде анализу потреба за стручним усавршавањем запослених у административној канцеларији ДВТ и ВСС је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ.

* Друга активност којом је предвиђено да Правосудна академија до 6. марта 2014. године направи план и програм обуке у складу са анализом потреба, у прошлогодишњем извештају је оцењена као реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована за извештајни период.

О спровођењу

Према извештају Правосудне академије, обуке нису реализоване због тога што су ВСС и ДВТ доставили своје предлоге планова обука тек крајем четвртог квартала 2015. године. Програмски савет Правосудне академије је прихватио предлоге планова, чиме су они постали саставни део Предлога програма обука за 2016. годину. Програм обуке ће бити усвојен тек када прође поступак пред Управним одбором Правосудне академије, након чега може отпочети и реализација самих обука.³⁶¹

³⁵⁸ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 10–12.

³⁵⁹ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 18.

³⁶⁰ Видети детаљније у: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 95–96.

³⁶¹ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

Према информацијама из Алтернативног извештаја ПС и ТТ, реализацију обука под окриљем Правосудне академије, у 2015. години обележиле су припремне активности: 1) формирање радне групе за израду анализе потреба за стручним усавршавањем (четврти квартал 2015. године), 2) израда плана и програма обуке (планирано за други квартал 2016. године), 3) спровођење обуке (планирано за други, трећи и четврти квартал 2016. године) и 4) годишња евалуација обуке (планирано за четврти квартал 2016. године).³⁶²

О ефектима

Прво питање у вези са обукама запослених у административним канцеларијама може се поставити у светлу података који су изнети у извештају о Стратегији за 2014. годину, а тичу се израде плана обука у Административној канцеларији ВСС. Наиме, у 2014. години је изнет став да је План стручног усавршавања запослених у Административној канцеларији ВСС, који је израђен уз подршку Краљевине Норвешке и *IMG* „веома детаљан и добро припремљен документ...“. Додуше, на истом месту је указано да, имајући у виду обим планираних обука и ограничене капацитете Правосудне академије, остаје отворено питање спроводивости овог плана.³⁶³ Узимајући у обзир информације из извештаја Правосудне академије за 2015. годину, могуће је закључити да се одустало од примене детаљног документа и прешло на *ad hoc* приступ планирању и реализацији обука. Уколико је оваква хипотеза реална, упитна је како делотворност, тако и подобност оваквих обука да обезбеде одговарајуће компетенције лицима којима су намењене. То би, такође, значило и да је стручно усавршавање већ од самог почетка изложено снажним ударима ефеката неизвесности и да је упитна његова даља судбина.

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 предвиђен Акционим планом.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период на начин и у року предвиђеним Акционим планом и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ.

О спровођењу

У извештају ВСС наводи се да су на интернет страници ове институције објављени сви годишњи финансијски извештаји, који, истовремено, представљају и саставни део годишњих извештаја о раду. Извештаји су објављени закључно с извештајем за 2014. годину.³⁶⁴ Према информацијама из извештаја, ДВТ наведену обавезу испуњава квартално, тако да је на интернет страници истакнут табеларни приказ за први, други и трећи квартал 2015. године, као и извештаји о материјалним и другим

³⁶² Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 61–62.

³⁶³ Видети детаљније у: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 96–97.

³⁶⁴ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

финансијским трошковима. Извештаји за 2014. годину су објављени на интернет страници ДВТ.³⁶⁵

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

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено девет мера.

Мера 3.4.2.1. којом је предвиђено усаглашавање Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву са Законом о Правосудној академији у погледу критеријума за први избор на правосудну функцију је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом. Наиме, Законом о изменама и допунама Закона о судијама и Законом о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву³⁶⁶ 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. године³⁶⁷ 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“.³⁶⁸

Материја вредновања почетне обуке пренета је у АП 23 (*активност 1.3.1.2 и активност 1.3.1.3*). Овог пута, за разлику од иницијално планираног решења да се правилницима ВСС и ДВТ уреди ово питање, предвиђено је да се вредновање регулише законима. Тако се релевантним активностима АП 23 предвиђа усвајање измена и допуна Закона о јавном тужилаштву и Закона о судијама којима се кандидати који су завршили почетну обуку на Правосудној академији изузимају од полагања посебних испита пред ВСС, односно ДВТ. То ће се чинити на такав начин што ће завршна оцена са почетне обуке на Правосудној академији бити изједначена са оценом која се добија на посебним испитима. Рок за доношење ових закона био је трећи квартал 2015. године, а измене и допуне су усвојене у децембру те године. Својеврсан куриозитет представља околност да је у образложењима предлога закона наведено да се они доносе због усклађивања са одлукама Уставног суда, иако је од тих одлука, у том тренутку, прошло 22 месеца. Одредбе релевантних измена и допуна почињу да се примењују од септембра 2016. године.³⁶⁹

Независно од претходних констатација, питање вредновања почетне обуке концептуално се мора посматрати из две перспективе. Први ниво проблема тиче се односа Националне стратегије за борбу против корупције и важећег Устава Србије. Наиме, Стратегија, у делу у коме се наводи опис стања у релевантној области, јасно исказује намеру да ће Правосудна академија „... у наредном периоду, представљати једини начин за избор будућих носилаца правосудних функција.“ Одлука Уставног суда из 2014. године оспорила је уставност оваквог решења. У извештају Међународне комисије правника (*ИСЈ*), „Судије и тужиоци у Србији: Дугачак пут ка независној управи“,

³⁶⁵ Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године; Видети: <http://www.dvt.jt.rs/doc/fin-izvestaji/Grupa%20za%20finansijsko-racunovodstvene%20poslove%202015.pdf>.

³⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр. 101/13.

³⁶⁷ „Службени гласник РС“, бр. 32/14.

³⁶⁸ Видети детаљније: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, март 2015. године, стр. 98–99.

³⁶⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 65–66.

који је објављен почетком 2016. године,³⁷⁰ *ICJ* наводи да разуме околности у којима, с обзиром на то да постаје главна тачка за улазак на правосудне функције, Правосудна академија постаје „и извор потенцијалне дискриминације судијских кандидата“ који је нису уписали. С тим у вези, *ICJ* оцењује да је, без обзира на карактер обука које пружа Правосудна академија, овакав систем уласка у правосудну струку наметнут исхитрено и без претходног обезбеђења делотворног механизма транзиције. Као последица, постојећи судијски и тужилачки помоћници су били маргинализовани, јер нико од надлежних није водио рачуна о њиховом положају, док је њиховим каријерама нанета штета. *ICJ* сматра да мора бити дефинисан свеобухватан транзициони план о коме се морају договорити различити актери.³⁷¹

Друга перспектива, у домену судија, настаје као производ интерференције фаворизовања (намераваног) јед(и)ног начина уласка у правосудну струку, квалитета почетне обуке и чињенице да се, по важећем уставу, судије које су први пут изабране на функцију у оваквом статусу налазе три године и да, за то време, обављају „прави“ судијски посао. На основу досадашњих параметара стања у правосудју, његовог функционисања и састава највиших правосудних тела, није неочекивано претпоставити да се прво „филтрирање“ кандидата обавља у процесу уласка на почетну обуку у Правосудној академији, а затим у фази када се врши селекција између кандидата који су прошли почетну обуку и оних који су полагали тест пред ВСС. Наредни ниво „филтрирања“ се врши у фази првог избора на функцију, да би се коначна селекција оних који ће уживати сталност представљања судства извршила према „адекватности пресуђивања“ у пробном периоду. *ICJ* оцењује да је систем пробног периода за судије, на начин на који се примењује у Србији „изузетно погубан по независност судства због високог нивоа утицаја на судије које су први пут изабране, а у потпуности остварују судијску функцију“.³⁷² Надаље, *ICJ* сматра да дужина трајања пробног периода треба да буде знатно краћа од три године и да за то време судије не треба да обављају прерогативе судијске функције, већ само да помажу у поступку и да прате судски поступак.³⁷³

Мером 3.4.2.2. предвиђене су измене Правилника о садржини и начину полагања пријемног испита на Правосудној академији, у циљу повећања транспарентности уписа. Прва активност којом је предвиђено да Правосудна академија до 6. септембра 2014. године формира радну групу за израду нацрта Правилника у прошлогодишњем извештају је оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом. Друга активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

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 је реализована у складу с индикатором.*

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

³⁷⁰ Међународна комисија правника, Извештај мисије у Србији, „Судије и тужиоци у Србији: Дугачак пут ка независној самоуправи“, фебруар 2016. године, доступно на: <http://www.icj.org/new-icj-report-analyses-the-transition-to-judicial-self-governance-in-serbia/>

³⁷¹ *Ibid*, стр. 29 – 30.

³⁷² *Ibid*, стр. 25.

³⁷³ *Ibid*, стр. 26.

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 је реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају Правосудне академије се наводи да су у 2015. години одржане три промоције на правним факултетима у Београду, Крагујевцу и Нишу. Такође се указује да је у току формирање радне групе и планирање нових промотивних активности у 2016. години. Формирање радне групе ће бити реализовано у првом кварталу 2016. Планира се спровођење укупно 8 промоција: 4 промоције за факултете (Ниш, Београд, Нови Сад и Крагујевац), као и 4 промоције за судове и јавна тужилаштва по апелацијама. Промоције ће бити одржане у трећем и четвртном кварталу 2016. године, а средства су обезбеђена преко УСАИД пројекта за подизање капацитета Правосудне академије.³⁷⁴

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

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Према извештају Министарства правде, изменама и допунама Закона о Правосудној академији у 2015. години³⁷⁵ предвиђено је да је стална обука обавезна када је то предвиђено законом или одлуком ВСС и ДВТ у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада и ради отклањања недостатака у раду судије и заменика јавног тужиоца уочених приликом вредновања њиховог рада. Министарство правде сматра да је на тај начин настављено с реализацијом ове мере.³⁷⁶

О ефектима

Начин на који је у изменама Закона о Правосудној академији дефинисан карактер сталне обуке, поново усмерава пажњу на процесе формулисања и спровођења јавних

³⁷⁴ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁷⁵ „Службени гласник РС“, бр. 106/15.

³⁷⁶ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

политика у области правосуђа. Наиме, након што је иницијални, ригидан концепт о „увођењу обавезе сталне обуке за све носиоце правосудних функција“ проблематизован са становишта међународних стандарда и упоредноправних приступа,³⁷⁷ на први поглед делује да је изменама Закона о Правосудној академији приступ, у одређеној мери, релаксиран. Измене члана 43. Закона постављају добровољну и обавезну обуку, практично, у исту раван. Став 2. члана 43. предвиђа да је стална обука добровољна „осим када је предвиђена као обавезна.“ Обука је обавезна када је, као таква, предвиђена законом или одлуком ВСС и ДВТ у случају промене специјализације, битних промена прописа, увођења нових техника рада, ради отклањања недостатака у раду судије и заменика јавног тужиоца уочених приликом њиховог рада, као и за судије и заменике јавних тужилаца који се први пут бирају на судијску, односно тужилачку функцију, а нису похађали програм почетне обуке.

Не улазећи у проблематику критеријума на основу којих ће, у пракси, бити примењивани стандарди попут „битне промене прописа“, и у овом случају се материјализује појачано интересовање државне управе за судије и тужиоце који се први пут бирају на функцију. У овом случају, за оне који су ушли у правосуђе пренебрегавајући механизам Правосудне академије (нису похађали програм почетне обуке, већ су, на пример, полагали тест ВСС), систем „затвара круг“ обавезујући их на обуку под окриљем овог тела, чиме Правосудна академија, у транзиционом периоду, заиста и истрајава у статусу „јединог начина за избор будућих носилаца правосудних функција“, мимо одлуке Уставног суда.

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 реализована 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 је реализована у складу с индикатором.*

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

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 реализована у складу с индикатором у делу који се односи на ВСС.*

Активност је реализована у складу с индикатором у делу који се односи на ДВТ.*

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

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као неуреализована.

³⁷⁷ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 101.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије, ВСС напомиње да је Законом о судијама³⁷⁸ прописано да се стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира на судијску функцију проверава на испиту који организује ова институција. ВСС је дужан и да пропише програм и начин полагања испита на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата. Рок за доношење програма је 90 дана од дана ступања на снагу Закона, односно до 28. марта 2016. године. ВСС указује да ће до тог датума донети и правилник који ће уређивати избор и напредовање носилаца судијске функције.³⁷⁹

У извештају ДВТ се наводи да је Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције ступио на снагу 15. маја 2015. године. Одлука о садржини и форми теста који се полаже у поступку предлагања кандидата за носиоце јавнотужилачке функције донета је 4. јуна 2015. године. Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца усвојен је у мају 2014. године, а примењује се од 15. јануара 2015. године у свим јавним тужилаштвима. Наведени акти објављени су на интернет страници ДВТ. Извештај ДВТ садржи и осврт на критеријуме и мерила вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, као и на критеријуме за избор заменика јавних тужилаца.³⁸⁰

У Алтернативном извештају ПС и ТТ се наводи да је ВСС, у априлу 2015. године, донео одлуку да Министарству правде упути иницијативу за измене и допуне Закона о судијама на основу којих се неуспешна оцена рада судија и председника судова не би сматрала основом за разрешење, као и да рад судија Врховног касационог суда не буде предмет вредновања. ВСС је у мају 2015. године донео Правилник о изменама и допунама Правилника о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова (правила оцењивања). Измене су формулисане у складу са препорукама Европске комисије, а измењени правилник се примењује од јула 2015. године. У септембру 2015. године ВСС је упутио јавни позив за подношење пријава за именовање председника, чланова и заменика чланова Комисије за одлучивање о приговорима судија и председника судова на поступак вредновања и оцену рада. Такође, упућен је и јавни позив за подношење пријава за именовање председника, чланова и заменика чланова комисија за спровођење поступка вредновања и утврђивање оцене рада. ВСС је, у септембру 2015. године, донео Одлуку о образовању Комисије за вредновање рада судија и председника судова. У Алтернативном извештају ПС и ТТ се, такође, наводи да ВСС није пружио информације о томе докле се стигло у изради Правилника о критеријумима, мерилима и поступку за оцењивање судијских помоћника.³⁸¹

О ефектима

Када је у питању избор јавних тужилаца, стање регулаторног оквира и пракса и даље пружа разлоге да јавност сумња да су на те функције изабрани одговарајући кандидати. У Алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да је представник Удружења судијских и тужилачких помоћника напустио радну групу за израду Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције. Ова

³⁷⁸ „Службени гласник РС“, бр. 106/15.

³⁷⁹ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁸⁰ Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁸¹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 72 – 75.

организација и Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца су, у јуну 2015. године, Уставном суду поднели иницијативу за оцену уставности и законитости Правилника, оспоравајући одредбе члана 9. став 1, члана 15. став 2. и члана 22. став 2. Уставни суд, до краја 2015. године, није донео одлуку о овој иницијативи. ДВТ је у септембру 2015. године објавило оглас за избор јавних тужилаца, а изборни поступак је спроведен према одредбама оспореног Правилника. Стручна јавност и организације цивилног друштва су указивали на недостатке у нормативном оквиру и непримерен утицај извршне власти.³⁸² Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН оцењује да пракса показује да за поједина јавна тужилаштва нису предложени кандидати који су били најбоље ранжирани на листи ДВТ. Овај проблем је последица двоструких околности које су везане за постојећи нормативни оквир: 1) ДВТ доставља Влади листу кандидата коју је утврдило у поступку избора на јавнотужилачку функцију; и 2) Влада нема обавезу да Народној скупштини предложи за избор кандидате са листе ДВТ који су најбоље ранжирани. Опстанак оваквог система доводи у питање смисао избора и оцењивања које спроводи ДВТ. Због тога се у Алтернативном извештају препоручује да се Влада искључи из поступка избора јавних тужилаца.³⁸³

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

Активност није реализована у складу с индикатором у делу који се односи на ВСС.*

Активност је реализована у складу с индикатором у делу који се односи на ДВТ.**

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.**

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 реализована у складу с индикатором за извештајни период и у делу који се односи на ВСС.***

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.***

Активност није реализована у складу с индикатором у делу који се односи на ДВТ.***

* У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као не реализована.

*** У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као реализована за извештајни период, али не и на начин предвиђен Акционим планом и у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ.

О спровођењу

ВСС, у извештају о спровођењу Стратегије, наводи да ранг листа кандидата који су конкурисали и који су предложени за избор на прву судијску функцију, током 2015. године, није објављена на интернет страници, због тога што ВСС у овом поступку не прави ранг листу пријављених кандидата. У извештају се, такође, наводи да од јула 2013. године, ВСС објављује одлуке о избору судија у Службеном гласнику с образложењем, па су све одлуке објављене током 2015. године садржале образложења за сваког појединачног кандидата у складу с одредбама Одлуке о утврђивању критеријума и мерила за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судија и

³⁸² Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 73 – 74.

³⁸³ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 12 – 13.

председника судова.³⁸⁴ Када се предлажу кандидати за прву судијску функцију, ВСС доставља Народној скупштини образложени предлог одлуке, док се одлука Народне скупштине о избору предложених кандидата објављује у Службеном гласнику РС.³⁸⁵

Из извештаја о спровођењу Стратегије ДВТ произилази да је ДВТ објавило ранг листу кандидата за избор заменика јавних тужилаца у вишим јавним тужилаштвима на својој интернет страници. После протекла одређеног периода, линк са ранг листама је избрисан и тренутно се на интернет страници налазе ранг листе кандидата за избор јавних тужилаца у Републици Србији. ДВТ указује да је Одлуку о избору заменика јавних тужилаца израдио у складу са Пословником о раду ДВТ, као и да се она састоји од увода, диспозитива и образложења.³⁸⁶

Агенција је према доступним подацима, увидом у објављену одлуку о избору заменика јавних тужилаца³⁸⁷ која је доступна на интернет страници ДВТ, установила да поменута одлука не садржи образложење, на начин како је то предвиђено Акционим планом.

Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН подсећа да ВСС није усвојио јасне критеријуме за избор и вредновање носилаца судијске функције, јер су током пилотирања критеријума, у другој половини 2014. године, учени одређени недостаци приликом примене.³⁸⁸

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

Активност је реализована 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 предвиђен Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да ВСС и ДВТ трајно израде анализу ефеката примене правилника.

Индикатор: Документ анализе ризика припремљен

Активност није реализована у складу с индикатором у делу који се односи на ВСС.**

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на ДВТ.**

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен 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 реализована у складу с индикатором у делу који се односи на ВСС.***

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на ДВТ.***

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

*** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

**** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована, али без података о томе да ли је реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

³⁸⁴ „Службени гласник РС“, бр. 49/09.

³⁸⁵ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁸⁶ Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁸⁷ Државно веће тужилаца, Одлука о избору заменика јавног тужиоца, јул 2015. године, доступно на: <http://www.dvt.jt.rs/doc/Odluka%20o%20izboru%20zamenika%20javnog%20tuzioca%20u%20visim%20javnim%20tuzilastvima.pdf>.

³⁸⁸ Алтернативни извештај БЦБП, јануар 2016. године, стр. 20.

О спровођењу

У свом извештају ВСС наводи да је, током 2015. године, Дисциплински тужилац ВСС поднео Дисциплинској комисији 18 предлога за вођење дисциплинског поступка против судија: 1) 13 предлога због неоправданог одуговлачења поступка, 2) један предлог због очигледно некоректног поступања према учесницима у судским поступцима и запосленима у суду, 3) један предлог због неоправданог кашњења у изради судских одлука и неоправданог одуговлачења поступка, и 4) три предлога због извршеног тешког дисциплинског прекршаја. У 2015. години пред ВСС је вођено и 13 другостепених дисциплинских поступака по жалбама судија и Дисциплинског тужиоца. У овим случајевима донете су следеће одлуке: 1) у три предмета је изречена јавна опомена, 2) у четири предмета одлука о умањењу плате, 3) у четири предмета је одбијен предлог за вођење дисциплинског поступка, и 4) у два предмета је утврђено постојање тешког дисциплинског прекршаја, због чега је у једном од тих предмета покренут поступак за разрешење судије. ВСС наводи да је у мају 2015. године донео нови Правилник о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова. Анализа ефеката примене овог правилника биће израђена након што протекне годину дана од његове примене, што је, према мишљењу ВСС, релевантан период за такву анализу.³⁸⁹

ДВТ указује да је Дисциплински тужилац редовно објављивао статистичке податке из праксе поступања дисциплинских органа ДВТ. Ови подаци односе се на број пријава, врсте повреда, врсте и број одлука, као и на рок у коме су предлози о вођењу дисциплинских пријава решени.³⁹⁰ У извештају се наводи и да је у јануару 2015. године израђена анализа ефеката примене Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Републике Србије за период од 1. јануара до 31. децембра 2014. године.³⁹¹

АП 23 предвиђа обавезе које подразумевају израду анализе и измене нормативног оквира, које су у вези са дисциплинском одговорношћу носилаца правосудних функција. Као рок за њихову реализацију наводи се период од четвртог квартала 2015. године до четвртог квартала 2016. године (*активност 1.2.2.6* и *активност 1.2.2.7*).

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи се да је, у фебруару 2015. године, Дисциплински тужилац ВСС поднео ВСС извештај о свом раду, који је усвојен у марту исте године. Извештај Дисциплинског тужиоца и Дисциплинске комисије објављени су на интернет страници ВСС.³⁹²

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

³⁸⁹ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁹⁰ Државно веће тужилаца, *Статистички подаци поступања дисциплинских органа Државног већа тужилаца за период од 1. јануара до 30. новембра 2015. године*, доступно на: <http://www.dvt.jt.rs/doc/izvestaji/24.12.2015%20statisticki%20podaci%2001%2001%2015%20%20%20-%2030%2011%202015.pdf>

³⁹¹ Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁹² Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 20 – 21.

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

ВСС се у извештају о спровођењу Стратегије осврнуо на, практично, исте информације које су изнете у прошлогодишњем извештају, а исти приступ је имало и ДВТ.³⁹³

Министарство правде је у свом извештају навело да је Законом о уређењу судова³⁹⁴ и Законом о јавном тужилаштву предвиђено који се подаци у личном листу сматрају тајним, па је у процесу ревизије Акционог плана одлучено да се ова мера брише.³⁹⁵

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 реализована 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 предвиђеним Акционим планом.

*У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период, али без података о томе да ли је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

О спровођењу

ВСС у свом извештају наводи да је новим Правилником о поступку за утврђивање дисциплинске одговорности судија и председника судова предвиђено да председник Дисциплинске комисије до 1. марта текуће године подноси ВСС извештај о свом раду за претходну годину, као и увек када то ВСС затражи. Овакву обавезу је, према ранијем решењу,

³⁹³ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 105 – 106.

³⁹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 – др. Закон.

³⁹⁵ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

имао искључиво Дисциплински тужилац. ВСС, истовремено, наводи да су статистички подаци о раду дисциплинских органа садржани и у годишњим извештајима о раду ВСС, који су доступни на њиховој интернет страници. У сарадњи с ОЕБС, у току је израда брошуре која ће садржати праксу поступања дисциплинских органа у дисциплинском поступку.³⁹⁶ Са друге стране, ДВТ указује да је до сада објавило четири извештаја о поступању дисциплинских органа који су доступни на интернет страници ДВТ.³⁹⁷

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

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 до 6. септембра 2014. године изврши 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 реализацију активности у делу који се односи на ВКС.*
Другом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. марта 2015. године интегрише резултате анализе у програм обуке.
Индикатор: Усвојен план и програм
Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.
Трећом активношћу је предвиђено да Правосудна академија до 6. децембра 2014. године припреми приручник за примену специјалних истражних техника.
Индикатор: Објављен приручник
Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.***
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 реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** Део прве активности којом је предвиђено да РЈТ до 6. септембра 2014. године изврши анализу досадашњих искустава у области законитости и прихватљивости доказа прикупљених у поступку истраге и примењивости посебних истражних радњи је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

*** Упрошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У одговорима на упитник Агенције, Врховни касациони суд (ВКС) наводи да се **мера 3.4.3.1.** спроводи у оквиру надлежности поступања по захтевима за заштиту законитости судија Кривичног одељења ВКС, који у одлучивању по овом ванредном правном средству врше анализу и дају оцену законитости доказа прикупљених у кривичним поступцима. На интернет страници ВКС објављују се карактеристичне пресуде, као и закључци и одговори на питања судова, који се формирају на седницама судија Кривичног одељења ВКС. ВКС наводи и да је анализа законитих и незаконитих

³⁹⁶ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁹⁷ Видети: <http://www.dvt.jt.rs/izvestaji.html>; Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

доказа предмет индивидуалних реферата судија кривичних одељења, објављених у Билтену и интернет страници ВКС.³⁹⁸

Правосудна академија наводи у свом извештају да је план и програм обука, које се спроводе од јуна 2015. године, израђен и да су њиме предвиђене обуке и за 2016. годину. Према информацијама из извештаја, специјалистичке тренинге из ове области похађало је приближно 400 учесника, током 2015. године. Резултати евалуација које су спроведене у периоду од јануара до децембра 2015. године, а које су испитивале корисност, квалитет и актуелност овакве врсте обуке, кретали су се у распону оцене од 3.00 до 4.00. „Водич за примену Законика о кривичном поступку Републике Србије“ је израђен крајем маја 2015. године. Његова дистрибуција је у току и дели се учесницима обука широм Србије. Приручник је штампан у тиражу од 2.000 примерака и део је пројекта који је финансирала ЕУ.³⁹⁹

Према информацијама из Алтернативног извештаја ПС и ТТ, Правосудна академија је током 2015. године издала и приручник „Вештина вођења поступка за јавне тужиоце“, док је у плану и израда приручника о примени специјалних техника.⁴⁰⁰

О ефектима

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН износи се оцена да проактивне истраге још увек представљају изазов. Полицији и тужилаштву недостаје заједнички приступ у раду, а приметан је и недостатак средстава када је у питању област борбе против корупције. Такође, питање проактивности је везано за капацитете правосудних органа, што је у светлу додатних обавеза и радњи које тужиоци морају да предузимају по новом Законику о кривичном поступку, разлог да се спроведе свеобухватна анализа потребног броја тужилаца у циљу равномерне расподеле посла. У извештају се наводи да је РЈТ одредило заменике за поступање у кривичним делима са елементима корупције, којима су омогућени специјализација и додатне обуке у оквиру Правосудне академије. Правосудна академија је, уз подршку донатора, организовала обуке у области вођења финансијских истрага, али је према интерним анализама, потребно додатно обучавати носиоце правосудних функција. Концепт обука који се ослања на подршку донатора, са друге стране, не гарантује њихову одрживост.⁴⁰¹

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 је реализована у складу с индикатором у делу који се односи на РЈТ.*

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

Активност није испуњена у складу с индикатором 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

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на РЈТ.*

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности у делу који се односи на МУП.**

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нерелизована.

** У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

³⁹⁸ Врховни касациони суд, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

³⁹⁹ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁰⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 83 – 84.

⁴⁰¹ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 13 – 14.

О спровођењу

У извештају, РЈТ понавља информацију из извештаја о спровођењу Стратегије за 2014. годину.⁴⁰² Оно, такође, указује да је анализом статистичких података утврђено да је број покренутих проактивних истрага за коруптивна кривична дела повећан у 2015. у односу на 2014. годину.⁴⁰³ МУП у свом извештају констатује да је релевантна мера дефинисана активностима у оквиру Акционог плана за Поглавље 24. Због тога је у процесу ревизије Акционог плана предложено да се успостави веза с овим документом, како се активности не би преклапале и како би се ускладили рокови. Такође, МУП наводи да је наведена мера у примарној надлежности Тужилаштва за организовани криминал (ТОК).⁴⁰⁴

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи се да тужилаштва воде посебну евиденцију о финансијским истрагама (Уписник о одузимању имовинске користи: ОИК), као и евиденцију о посебним истражним радњама у САПО програму, којим се електронски управља предметима у јавним тужилаштвима. Међутим, указује се и на налазе из извештаја ЕК о напретку Србије за 2015. годину, који оцењују да је постојећа евиденција о истрагама, кривичном гођењу и пресудама у случајевима корупције још на почетном нивоу.⁴⁰⁵

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 реализована у складу с индикатором.*

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају Министарства правде наведена је информација да је обавеза МУП да уз кривичну пријаву тужилаштву доставља и извештај о финансијској истрази, унета у текст нацрта измена и допуна Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, који је у фази номотехничке редакције. Министарство, додатно, указује да ће ова мера убудуће бити праћена кроз Акциони план за спровођење Стратегије истрага финансијског криминала, због чега је у процесу ревизије изостављена из Акционог плана.⁴⁰⁶

⁴⁰² Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 108.

⁴⁰³ Републичко јавно тужилаштво, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

⁴⁰⁴ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁰⁵ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 13 – 14.

⁴⁰⁶ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено је утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, за фебруар 2016. године, како би се извршило његово усклађивање са тековинама ЕУ.⁴⁰⁷

Мера 3.4.3.4. Ојачати капацитете правосудних органа за спровођење проактивних истрага

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

Активност је реализована у складу с индикатором. ***

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

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

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период. ***

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

* Прва активност којом је предвиђено да РЈТ и ДВТ до 6. марта 2014. године израде анализу потреба за повећањем броја заменика јавних тужилаца и њиховом специјализацијом у прошлогодишњем извештају је оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом и у делу који се односи на РЈТ и у делу који се односи на ДВТ.

** Друга активност којом 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 у прошлогодишњем извештају је оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом и у делу који се односи на РЈТ и у делу који се односи на ДВТ.

*** У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије Правосудне академије наводи се да су тужиоци саставни део програма обука о коме је извештено у оквиру **мере 3.4.3.1.** Такође се указује да је програм ових обука рађен у партнерству са ДВТ и РЈТ. Током 2015. године, специјалистичке обуке је прошло 260 јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Указује се да су се резултати спроведених евалуација о квалитету, корисности и актуелности обука кретали у распону оцене од 4.00 до 5.00.⁴⁰⁸

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи се да је РЈТ одредило око 100 тужилаца на територији Србије који су задужени за коруптивна кривична дела. Такође се наводи да је Правосудна академија припремила радну верзију плана специјализације, која ће бити усвојена у јануару 2016. године.⁴⁰⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ износи став да је оцењивање реализације ове две активности отежано из три разлога: као прво, нејасан је карактер и садржина специјализације, имајући у виду да је, као одговорни субјекат, означена Правосудна академија; друго, указује се да је специјализација заменика јавних тужилаца (у оквиру система јавног тужилаштва) извршена 2008. и 2010. године; најзад, ова активност је (за тужиоце) предвиђена **мером 3.4.8.1,** али је стављена у задатак РЈТ и ДВТ.⁴¹⁰

⁴⁰⁷ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁰⁸ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁰⁹ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 22.

⁴¹⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 88.

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

Активност није реализована у складу с индикатором. *

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 је реализована у складу с индикатором за извештајни период у делу који се односи на ВСС и у делу који се односи на ДВТ.**

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

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

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Правосудна академија у свом извештају наводи да су финансијске истраге област која је уврштена у Предлог програма за 2016. годину. У претходном периоду ова област је била само базично заступљена кроз осам обука реализованих уз подршку *PACS* програма Савета Европе, које је похајало 130 судија и тужилаца. У извештају се, такође, наводи да је за 2016. годину планирана организација, приближно, 10 семинара који ће бити реализовани уз подршку ОЕБС, УСАД и УНДП. У првом кварталу биће утврђени тачан број обука и курикулум, док се до краја 2016. године планира израда, штампање и дистрибуција приручника уз подршку поменутих донатора.⁴¹¹

ВСС је напоменуо да је у априлу 2015. године донео Одлуку о утврђивању предлога програма почетне обуке за 2015. годину за судије и запослене у судовима и дао сагласност на Предлог програма сталне обуке за судије за 2015. годину. У Програму сталне обуке Правосудне академије за 2015. годину, у делу који се односи на судије кривичних одељења, заменике јавних тужилаца и судијских и тужилачких помоћника, на тему „Специјалистичка обука о спровођењу истраге“, планирана је обука из области финансијских истрага, организована у форми једнодневних или дводневних семинара.⁴¹²

У извештају ДВТ се наводи да је ова институција, у фебруару 2015. године, донела одлуку којом је утврђен обавезан број дана обуке из области финансијске истраге.⁴¹³

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН потврђују се информације из извештаја ВСС и наводи се да је Правосудна академија, током 2015. године, организовала три семинара у области финансијских истрага уз подршку УНДП. Семинарима је покривена територија целе Србије. Припремљен је и план обуке за 2016 – 2017. годину како би се обезбедила пуна специјализација тужилаца. План обука ће бити реализован уз подршку УНПД. Осим тужилаца, планом обука су обухваћени и припадници полиције и финансијски форензичари.⁴¹⁴

⁴¹¹ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴¹² Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴¹³ Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴¹⁴ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 22.

Мера 3.4.3.6. којом су предвиђене измене правног оквира како би се омогућило упућивање припадника МУП у ТОК је у процесу примене Акционог плана изменила концепт, с обзиром на то да је анализа коју су спровеле РЈТ и МУП показала да су измене правног оквира непотребне. Одговорни субјекти су одлучили да ће се у циљу реализације мере потписати меморандум о сарадњи између МУП и ТОК. Агенција је у прошлогодишњем извештају констатовала да ће ову меру сматрати испуњеном након што овај меморандум буде закључен, зато што ће он давати веће гаранције да ће се приступити остварењу циља због којег је мера предвиђена Акционим планом. Из тог разлога, Агенција је препоручила МУП да настави да извештава о закључивању меморандума о сарадњи, а Министарству правде да размотри могућности за одговарајуће измене Акционог плана.⁴¹⁵

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину, МУП подсећа да је Предлог меморандума о сарадњи био израђен у децембру 2013. године. Ипак, с обзиром на то да је у току израда Закона о организацији и надлежности државних органа на сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, који једним делом регулише ову проблематику, његовим доношењем би настао правни основ за потписивање овог меморандума, а све у складу са Стратегијом истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2019. године.⁴¹⁶

У Алтернативном извештају ПС и ТТ се износи претпоставка да су следећи разлози, потенцијално, утицали на одустајање од закључивања меморандума: 1) усвајање и припрема новог Закона о полицији и новог Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције; и 2) доношење Стратегије истрага финансијског криминала којом се предвиђа обавеза увођења службеника за везу са јавним тужилаштвом и полицијом у „сваком државном органу чија је надлежност таква да долазе у контакт са чињеницама везаним за финансијски криминал, а које могу бити доказ у кривичном поступку или водити до доказа“.⁴¹⁷

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 сравањују 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 реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

Од укупно 91 основних и виших судова, извештаје о спровођењу Стратегије и Акционог плана за 2015. годину доставило је 16 судова, што је значајно мање у односу на прошлу годину (46 судова). Из њихових извештаја произилази 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.

⁴¹⁵ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 111 – 112.

⁴¹⁶ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴¹⁷ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 91.

Агенција понавља препоруку од прошле године и 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.

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи се да већина председника судова редовно доставља извештаје комисија које усаглашавају евиденцију судских депозита са стањем КПД предмета.⁴¹⁸ Исто тако је указано да су председници судова основали трочлане комисије, које су задужене за усаглашавање и ажурирање евиденције судских депозита са стањем КПД предмета. Ове комисије су саставиле извештаје.⁴¹⁹

Циљ 3.4.4. Унапређено материјално кривично законодавство и усклађено са међународним стандардима

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Министарство правде наводи у извештају да је израђен концепт закона о пореклу имовине што ће представљати адекватан супститут кривичном делу „незаконито богаћење“. Супституција је омогућена тиме што концептуално решење предвиђа координисани пакет кривичних и грађанско-правних мера, како би се спречила лица која врше протизаконите активности да од тога имају било какву корист, односно биће им онемогућено уживање права и повластица које обично постоје у грађанскоправном имовинском праву.⁴²⁰

Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено је утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Кривичног законика за фебруар 2016. године, у смислу ревизије главе 22 – „Кривична дела против привреде“.⁴²¹

⁴¹⁸ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 13 – 14.

⁴¹⁹ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 22.

⁴²⁰ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴²¹ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

АП 23 предвиђа сличну активност, али без експлицитног навођења да ли је њена сврха заиста и увођење кривичног дела „незаконито богаћење“ (*активност 2.2.4.1*). Рок за реализацију ове активности је одређен за други квартал 2016. године.

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН износи се дилема да ли ће у законодавство Србије бити интегрално уведено ово кривично дело, или ће се то десити само са неким од његових елемената. Имајући у виду да је начин одређивања стандарда за кривично дело незаконитог богаћења често на удару, због тога што је у супротности са важећим стандардима људских права, оправдано је што је АП 23 предвиђа да се прво спроведе анализа правног и институционалног оквира ради прецизирања последица незаконитог богаћења (кривичноправне, управне или прекршајне последице) у односу на постојеће механизме.⁴²²

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Према извештају Министарства правде, израђен је Нацрт закона о изменама и допунама Кривичног законика. У току је експертиза текста, уз подршку *TAIEX* пројекта. Изменама и допунама је предвиђена нова систематика кривичних дела против привреде, односно њихов редослед, док је груписање извршено према одређеним кривичним делима од којих је најважнији сродност кривичних дела. Такође, постоји и потреба за увођењем неких нових кривичних дела против привреде, па ће их уместо 25, измене и допуне повећати на 33. Законски опис је код више кривичних дела значајно измењен: примера ради, код неких се више не прописује да извршилац може бити одговорно лице, већ свако лице које оствари радњу извршења и остала обележја кривичног дела. Министарство напомиње да ће се ова активност убудуће пратити кроз АП 23 (*активност 2.3.1.2.*), па је у процесу ревизије изостављена из Акционог плана.⁴²³ Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено је утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Кривичног законика за фебруар 2016. године.⁴²⁴

⁴²² Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 14 – 15.

⁴²³ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴²⁴ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

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

Акционим планом је за 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 реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају Министарство правде наводи да је нацрт меморандума о сарадњи израђен, али су ДРИ и УЈН имале замјерке на садржину текста, због чега су одбиле да постану потписнице овог документа.⁴²⁵

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

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Министарство правде наводи да ће се ова мера убудуће пратити кроз АП 23 (активност 2.3.4.1.), па је у процесу ревизије изостављена из Акционог плана. Рок за

⁴²⁵ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

реализацију је померен на други квартал 2016. године, а Министарство указује да ће Агенција тада и бити обавештена о реализацији ове мере.⁴²⁶

О ефектима

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи се да је ТОК предузело припремне кораке у овом смеру. Инсталиран је софтвер СИРИС и извршена је обука запослених за његову употребу. Овај софтвер треба да омогући креирање самосталне базе података ТОК, која ће омогућити квалитетну визуелно-истражну анализу. ТОК активно уноси део докумената, користећи СИРИС (скенирање и протоколисање основних података).⁴²⁷

Мера 3.4.6.2. Успостављен систем праћења предмета коруптивних кривичних дела

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа, РЈТ, ДВТ, ВКС, ВСС, Министарство унутрашњих послова и ТОК до 6. марта 2015. године успоставе јединствену евиденцију (електронски уписник) за коруптивна кривична дела.

Индикатор: Електронски уписник отпочео са радом

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа, РЈТ, ДВТ, ВКС, ВСС, Министарство унутрашњих послова и ТОК до 6. маја 2015. године уведу међусобно компатибилне електронске обрасце у полицији, судовима и тужилаштвима, намењене архивирању и праћењу кривичних предмета.

Уз активност је предвиђена напомена да обрасци треба да садрже и могућност да се прате случајеви проактивног поступања, поступања по пријавама Агенције, ДРИ, Пореске управе, Управе за јавне набавке итд.

Индикатор: Уведени компатибилни електронски обрасци

Активност није реализована у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа, РЈТ, ДВТ, ВКС, ВСС, Министарство унутрашњих послова и ТОК до 6. јула 2015. године успоставе систем редовне провере и размене информација

Индикатор: Годишњи извештај о раду

Активност није реализована у складу с индикатором.

Четвртом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа, РЈТ, ДВТ, ВКС, ВСС, Министарство унутрашњих послова и ТОК до 6. јула 2015. године одреде контакт особе одговорне за сарадњу

Индикатор: Састављена листа контакт особа одговорних за сарадњу

Активност није реализована у складу с индикатором.

О спровођењу

Министарство правде је у извештају указало да ће се и ова мера убудуће пратити кроз АП 23 (*активност 2.3.4.3*), па је у процесу ревизије изостављена из Акционог плана. Рок за реализацију поменуте активности, овим документом је померен за други квартал 2017. године.⁴²⁸

РЈТ и ДВТ у својим извештајима Агенцији наводе да је Министарство правде формирало радну групу у којој учествују представници РЈТ и јавних тужилаштава и која је отпочела рад на успостављању ове евиденције, између осталог, и за кривична дела корупције.⁴²⁹ ВКС напомиње да је носилац релевантне активности Министарство правде,

⁴²⁶ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴²⁷ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН; јануар 2016. године, стр. 16.

⁴²⁸ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴²⁹ Републичко јавно тужилаштво, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године; Државно веће

док ВКС у њој учествује давањем извештаја, учешћем у радним групама и консултативним састанцима и др.⁴³⁰ На сличној линији је и ВСС у чијем се извештају наводи Министарство правде и ВКС представљају носиоце ове мере, с обзиром на то да воде статистичке податке о кривичним делима.⁴³¹ МУП је указао да је у процесу ревизије предложио промену одговорних субјеката, зато што је координација за успостављање овог процеса превасходно у надлежности Министарства правде. Испуњење активности зависи од почетка формирања електронске базе која је у надлежности ТОК.⁴³²

У извештају ТОК се наводи да још од 2004. године у овом органу постоји програм за електронско вођење уписника ЛИБРА, док је од 2013. године, у свим већим тужилаштвима почео да се користи програм САПО. ТОК треба да отпочне с увођењем овог програма у употребу од 2016. године, због јединственог начина уноса података. Од половине 2015. године, ТОК је почео да креира сопствену базу података кроз програм СИРИС што обухвата завођење свих докумената који улазе и излазе из ТОК, скенирање и евидентирање основних података и визуелну истражну анализу. Омогућено је и електронско вођење уписника са ознаком „строго поверљиво“, са чиме је започето у октобру 2015. године, од када је на овај начин евидентирано 98 предмета. И у овом извештају се указује на то да је Министарство правде оформило радну групу у чијем раду учествује представник РЈТ, као и представници јавних тужилаштава и да је радна група је отпочела рад на успостављању јединствене евиденције за коруптивна кривична дела.⁴³³

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи се информација да у судовима и тужилаштвима постоје различити програми за управљање предметима. Због тога се процењује да ће увођење јединственог електронског уписника захтевати повезивање постојећих програма, као и увођење програма у све судове и тужилаштва у којима тренутно не постоје. Ово указује да ће бити неопходно улагање значајних средстава како би ова мера била реализована.⁴³⁴

Мера 3.4.6.3. Омогућена међусобна повезаност база података за кривичне истраге, односно електронску размену информација и приступ тужиоцима базама података са полицијом, Управом царина, Пореском управом, Агенцијом и другим релевантним органима

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. јануара 2015. године спроведе студију изводљивости.

Уз активност је предвиђена напомена да у спровођењу мере треба да учествују и Републичко јавно тужилаштво, Државно веће тужилаца, Врховни касациони суд, Високи савет судства, Министарство унутрашњих послова, Тужилаштво за организовани криминал.

Индикатор: Извештај о студији изводљивости одговарају препорукама студије изводљивости

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа до 6. фебруара 2015. године донесе прописе о уређењу међусобног повезивања база уз поштовање законом заштићених података о личности.

Уз активност је предвиђена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Донети прописи о уређењу међусобног повезивања база

Активност није реализована у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа 6. марта 2015. године створи техничке услове за повезивање база података

Уз активност је предвиђена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Обезбеђени технички услови одговарају препорукама студије изводљивости

тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴³⁰ Врховни касациони суд, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴³¹ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴³² Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴³³ Тужилаштво за организовани криминал, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴³⁴ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН; јануар 2016. године, стр. 23.

Активност није реализована у складу с индикатором.

Четвртом активношћу је предвиђено да Правосудна академија и Криминалистичко-полицијска академија до 6. маја 2015. године направе план и програм обуке запослених за администрирање и коришћење базе података

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Активност није реализована у складу с индикатором.

Петом активношћу је предвиђено да Правосудна академија и Криминалистичко-полицијска академија трајно спроводе план обуке запослених.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

Министарство правде понавља да ће и ова мера убудуће бити праћена кроз АП 23 (активност 2.3.2.9.), па је у процесу ревизије изостављена из Акционог плана. Рок за реализацију померен је на први квартал 2018. године.⁴³⁵ Правосудна академија напомиње да, имајући у виду околност да базе података нису повезане, није било могуће направити план и програм обуке запослених за њихово администрирање и коришћење.⁴³⁶ На исту околност упућује и Криминалистичко-полицијска академија (КПА), указујући да није била у могућности да поступа у складу са овом мером с обзиром на то да су изостале активности које представљају претходно питање у односу на обавезе КПА.⁴³⁷

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

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 реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да ВСС до 6. марта 2014. године уведе 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 реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Министарство правде у извештају наводи да је формирана радна група за израду измена и допуна Закона о судским вештацима,⁴³⁸ а да се његово усвајање се очекује у

⁴³⁵ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴³⁶ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴³⁷ Криминалистичко-полицијска академија, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

⁴³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 44/2010.

2016. години. На динамику реализације мере утицао је процес ревизије Акционог плана, који је испољио ефекте и на процес израде овог законског текста.⁴³⁹

Са друге стране, ВСС сматра да другу активност треба кориговати с обзиром на то да пресуда може бити укинута само из разлога прописаних законом, а не због нестручног вештачења. Имајући у виду чињеницу како Закон о судским вештацима дефинише послове вештачења, у извештају ВСС се оцењује да је нејасно како би суд могао да утврди да је дошло до нестручног вештачења и да из тог разлога укине пресуду нижег суда.⁴⁴⁰

О ефектима

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН се поставља питање адекватности предвиђених активности и њиховог доприноса превенцији сукоба интереса у правосудним професијама: ова дилема се намеће с обзиром на то да се активности, од свих правосудних професија (јавни бележници, посредници, јавни извршитељи, итд.), односе само на вештаке.⁴⁴¹

Мера 3.4.7.2. Обучавати носиоце правосудних функција о правима и обавезама вештака

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

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

* Прва активност којом је предвиђено да Правосудна академија до 6. децембра 2013. године направи план и програм обука је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Правосудна академија наводи да у 2015. години нису организоване обуке из ове области. Како се даље указује, Предлогом програма обука за 2016. годину, који би требало да буде усвојен у току јануара 2016. године, предвиђено је организовање најмање 4 обуке за судије са подручја 4 апелације. Реализацији ових обука ће се приступити када буде усвојен предлог програма обука.⁴⁴²

Мера 3.4.7.3 којом је предвиђено доношење правилника којим би се регулисао начин коришћења средстава прикупљених кроз институцију одлагања кривичног гоњења је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована.

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене две мере.

⁴³⁹ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁴⁰ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁴¹ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН; јануар 2016. године, стр. 24.

⁴⁴² Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

Мера 3.4.8.1. Ојачани капацитети правосудних органа за спровођење кривичног поступка

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа, ВСС до 6. марта 2014. године изради 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 тужилаштава.

Индикатор: Израђена анализа потреба

Према тумачењу Министарства правде, његова улога у испуњењу ове мере састоји се у давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Активност није реализована у складу с индикатором у делу који се односи на ВСС.*

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.

Уз активност је наведена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Број и структура запослених одговара препорукама анализе потреба

Према тумачењу Министарства правде, његова улога у испуњењу ове мере састоји се у давању сагласности на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

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

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.***

Трећом активношћу је предвиђено да РЈТ и ДВТ трајно уведу систем специјализације у тужилаштвима.

Индикатор: Број специјализованих заменика тужилаца и тужилачких помоћника

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности ни у делу који се односи на РЈТ ни у делу који се односи на ДВТ.***

Петом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план обуке носилаца правосудних функција.

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.*****

Према подацима којима Агенција располаже, активност је испуњена на начин предвиђен Акционим планом.

Шестом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа, ВСС, ДВТ до 6. октобра 2015. године набаве опрему у складу с анализом потреба.

Индикатор: Опрема набављени у складу с анализом потреба; достављен извештај о набављеној опреми

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности ни у делу који се односи на министарство надлежно за послове правосуђа, ни у делу који се односи на ВСС, ни у делу који се односи на ДВТ.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

** Део прве активности којом је предвиђено да ДВТ до 6. марта 2014. године изради анализу потреба је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

*** У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

**** Четврта активност којом је предвиђено да Правосудна академија до 6. марта 2014. године направи план и програм обуке носилаца правосудних функција је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

***** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период без података о томе да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

О спровођењу

ВСС је у својим одговорима на упитник Агенције навео да су Министарство правде и ВКС означени као носиоци активности за ову меру.⁴⁴³

У свом извештају ДВТ наводи да су у септембру 2015. године изабрани Републички јавни тужилац, као и 9 заменика јавних тужилаца у вишим јавним тужилаштвима. У поменутом циклусу изабрано је и 53 јавних тужилаца. ДВТ оцењује да

⁴⁴³ Високи савет судства, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

је запослен је нови кадар у складу са анализом потреба, као и да структура запосленог кадра одговара препорукама анализе.⁴⁴⁴

Када је у питању реализација треће активности, ДВТ у свом извештају наводи да Правосудна академија има податке у вези са бројем заменика јавних тужилаца и тужилачких помоћника који су током 2015. године прошли програм специјализације.⁴⁴⁵ РЈТ, у свом извештају, наводи исте податке као и у прошлогодишњем извештају и додаје да не располаже подацима о броју заменика јавних тужилаца и тужилачких помоћника који су током 2015. године прошли програм специјализације, имајући у виду да је спровођење плана обуке носилаца правосудних функција у надлежности Правосудне академије. У извештају се указује да заменици јавних тужилаца и тужилачки помоћници пролазе континуиране специјалистичке обуке у организацији Правосудне академије, Амбасаде САД у Београду, Мисије ОЕБС у Србији и других страних партнера.⁴⁴⁶

Правосудна академија је, уз извештај о реализацији пете активности, доставила и табелу са подацима о обукама које су организоване за кривичноправну област.⁴⁴⁷

У вези са шестом активношћу, ДВТ наводи да је у плану настављање пројекта ИПА 2008, који подразумева опремање јавних тужилаштава увођењем електронског система за вођење предмета САПО. Овај систем је уведен у 13 јавних тужилаштава. Планирано је проширење САПО система за 75 јавних тужилаштава кроз набавку опреме и куповину додатних лиценци за САПО софтвер и обуку запослених. Други сегмент унапређења техничких капацитета односи се на набављање аудио-визуелне опреме за потребе тужилачке истраге. Ове активности се реализују кроз пројекат ИПА 2012, и, током 2015. године, опрема је испоручена свим тужилаштвима на територији Србије. ДВТ наводи да је у току израда извештаја о набављеној опреми.⁴⁴⁸ Министарство правде у свом извештају наводи да је у току испорука опреме на основу набавке рачунарске опреме за правосудне органе и развој центара за смештај података. У оквиру набављене опреме налазе се сервери и серверска опрема, мрежна опрема, радне станице и скенери. Очекивано време извршења ових уговора је фебруар 2016. године.⁴⁴⁹

У Алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи се да ова мера у судовима није реализована.⁴⁵⁰ Са друге стране, број тужилаца у ТОК и Вишем тужилаштву у Београду повећан је још 2014. године. Међутим, имајући у виду значајно повећање обавеза носилаца јавнотужилачке функције увођењем тужилачке истраге, у извештају се износи оцена да је неопходно спровести анализу која се односи на сва тужилаштва, а којом би био утврђен потребан број заменика јавних тужилаца. Специјализације у тужилаштвима су у току. РЈТ је одредило заменике јавних тужилаца који су надлежни за поступање у коруптивним кривичним делима, а Правосудна академија је током 2015. године организовала обуке како би се обезбедило усавршавање одређених заменика. У извештају се, такође, оцењује да тужилаштва и судови нису припремили анализу потреба за набављање опреме неопходне за поступање у случајевима корупције.⁴⁵¹

⁴⁴⁴ Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁴⁵ *Ibid*, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁴⁶ Републичко јавно тужилаштво, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

⁴⁴⁷ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁴⁸ Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁴⁹ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁵⁰ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 24.

⁴⁵¹ *Ibid*, стр. 16 – 17.

Мера 3.4.8.2. Увођење тима економских форензичара у састав јавних тужилаштава

Другом активношћу је предвиђено да РЈТ и ДВТ 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

Активност није испуњена у складу с индикатором у делу који се односи на РЈТ.**

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

Трећом активношћу је предвиђено да ДВТ и министарство надлежно за послове правосуђа до 6. септембра 2015. године запосле одговарајући број економских форензичара.

Индикатор: Број и структура запослених одговара анализи потреба

Активност није реализована у складу с индикатором ни у делу који се односи на ДВТ ни у делу који се односи на министарство надлежно за послове правосуђа.

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 реализована у складу с индикатором за извештајни период.***

* Прва активност којом 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 је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом и у делу који се односи РЈТ и у делу који се односи на ДВТ.

** У прошлогодишњем извештају, Агенцију није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

*** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

**** Део друге активности којом је предвиђено да 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 (да сагласност на систематизацију) је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом у складу с тумачењем Министарства правде.

***** Четврта активност којом је предвиђено да Правосудна академија до 6. септембра 2014. године направи план и програм обуке економских форензичара је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину ДВТ износи став да је релевантна мера спроведена у смислу утврђивања потребе за економским форензичарима. Указује се да су одређена и тужилаштва која имају потребе за овом врстом стручњака. Међутим, ДВТ истовремено указује да је неопходно да се законом пропише запошљавање оваквог кадра, како би то било могуће реализовати у складу са препорукама из анализе потреба. Радна група је израдила нацрт Правилника о управи у јавним тужилаштвима, који је достављен Министарству правде. Сагласност на Правилник о управи и Правилник о унутрашњем уређењу Министарство правде је дало у јуну 2015. године. Међутим, тренутно се ради на измени Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, која се односи на тужилачког сарадника.⁴⁵²

РЈТ напомиње да је ово питање обрађено Стратегијом истрага финансијског криминала, пратећим Акционим планом и спроведеним анализама. Као резултат тога, израђен је Нацрт закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције. Он предвиђа могућност образовања службе финансијске форензике у ТОК и посебним одељењима виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције. Након усвајања овог закона, биће извршена измена релевантних подзаконских аката.⁴⁵³

⁴⁵² Државно веће тужилаца, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁵³ Републичко јавно тужилаштво, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

Правосудна академија указује да у 2015. години није било обука за ову област, јер се тек очекује формирање форензичких тимова. Правосудна академија поседује курикулум за петодневну обуку који је израдила у сарадњи са пројектом МОЛП Савета Европе још у 2013. години. Поменути курикулум ће послужити као основа за план и програм обуке.⁴⁵⁴

Министарство правде у свом извештају констатује да је ова мера у процесу ревизије изостављена из Акционог плана, јер ће се убудуће пратити кроз АП 23 (*активност 2.3.2.3.*). Рок за реализацију ове активности је предвиђен за други квартал 2016. године.⁴⁵⁵

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 реализацију активности.*
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 је реализована у складу с индикатором.**
Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
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 је реализована у складу с индикатором.
Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају, Агенцију није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Министарство правде се у извештају није осврнуло на питања из упитника Агенције која су се односила на следеће околности: 1) да ли је у циљу доношења стратегије финансијских истрага спроведена упоредноправна анализа, 2) да ли су приликом процеса усвајања стратегије узета у обзир искуства из праксе и 3) да ли су дефинисани стратешки циљеви којима се постижу ефикасније финансијске истраге. На питање Агенције, које се односило на околност да ли су у састав радне групе за формулисање стратегије укључени представници ДРИ и организација цивилног друштва,

⁴⁵⁴ Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁵⁵ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

Министарство правде је констатовало да су се у њеном саставу, поред носилаца правосудних функција, нашли и представници МУП и Министарства правде, као и представници свих релевантних институција. Министарство, такође, није пружило информацију о томе када је доставило Влади предлог стратегије којом се уређује област финансијских истрага.⁴⁵⁶

Стратегија истрага финансијског криминала за период од 2015. до 2019. године,⁴⁵⁷ донета је у мају 2015. године. Судаћи по информацијама из извештаја Владе, посебан значај Стратегија даје обуци носилаца правосудних функција и државних службеника који спроводе одређене послове и задатке у вези са истрагама финансијског криминала. Стратегијом је предвиђено доношење новог закона, којим ће се реформисати постојећи систем државних органа надлежних за сузбијање организованог криминала, корупције и других тешких кривичних дела, и то образовањем посебних одељења у четири виша јавна тужилаштва. Истовремено се напомиње да је увођењем финансијске форензике у Стратегију омогућено ангажовање лица са посебним знањима – финансијских форензичара, који би са јавним тужиоцима радили на откривању и гоњењу ових кривичних дела, која се врше путем сложених финансијских трансакција. На крају се указује да су за ефикасно спровођење ове стратегије предвиђени доношење Акционог плана, као и потребна финансијска средства.⁴⁵⁸

О ефектима

У Алтернативном извештају ПС и ТТ износи се оцена да највећи број циљева у Стратегији, које се односе на правосудје, представљају, заправо, мере и активности већ предвиђене Акционим планом: у неким случајевима они су преформулисани (успостављање службе за финансијску форензику у јавним тужилаштвима); у другим су унапређени новим решењима (успостављена ефикасна хоризонтална и вертикална сарадња полиције, јавног тужилаштва, и других државних органа и институција, регулаторних и надзорних тела путем службеника за везу); или су, само, додатно конкретизовани (обука јавних тужилаца у области основних знања о форензичном рачуноводству). Указује се и на то да текст Стратегије није ни језички ни стилски уређен, па термилошка недоследност и неконзистентност може одговорним субјектима изазвати потешкоће при реализацији. Као пример, оцењује се да се без дистинкције користе термини „истрага финансијског криминала“ и „финансијска истрага“, у делу који се бави финансијском форензиком; циљ 3.1 говори о „успостављању службе за финансијску форензику у јавним тужилаштвима“, док циљ 3.2 утврђује „опремање одељења за финансијску форензику у оквиру јавних тужилаштава кадровским и материјално-техничким средствима“, и сл. Извештај ПС и ТТ се осврће на проблем у вези са неусвајањем акционог плана, који је констатован и у Извештају о напретку Србије за 2015. годину.⁴⁵⁹ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН се такође позива на извештај ЕК о напретку Србије за 2015. годину, у коме се наводи да финансијска средства за спровођење ове стратегије нису била предвиђена и да то тек треба да се деси.⁴⁶⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ указује и на „политичка“ колебања у вези са организацијом јавних политика којима би требало да се у поредак уведу финансијске

⁴⁵⁶ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁵⁷ „Службени гласник РС“, бр. 43/15.

⁴⁵⁸ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јул 2015. године и јануар 2016. године.

⁴⁵⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 117 – 120.

⁴⁶⁰ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 17.

истраге. Ова колебања су се испољила са усвајањем АП 23, који представља трећи документ у коме се третира област финансијских истрага и економске форензике. У време када је био актуелан други нацрт АП 23, активност доношења и праћења примене ове стратегије (у то време, активност 2.3.2.5) била је предвиђена за реализацију у 2016. години. У коначној верзији овог документа, рок за реализацију ове активности (сада, активност 2.3.2.4) ретроактивно је померен на други квартал 2015. године.⁴⁶¹

Мера 3.4.9.2. Обука носилаца правосудних функција и припадника полиције и Војнобезбедносне агенције, о новим стратешким решењима

Првом активношћу је предвиђено да Правосудна академија три месеца од усвајања стратегије која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага направи план и програм обуке.

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да Правосудна академија три месеца од усвајања стратегије која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага изради приручнике.

Индикатор: Израђени и одштампани приручници

Активност није реализована у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да Правосудна академија трајно спроводи план обуке.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

Правосудна академија у извештају наводи да није надлежна за обуку полиције и Војнобезбедносне агенције (ВБА). Због тога је планирано да се, у првом кварталу 2016. године, потпише протокол о сарадњи са представницима полиције. Након тога ће бити формиране радне групе за израду програма обуке. Истовремено се указује да је израда програма обуке условљена коначним дефинисањем тимова за финансијске истраге.⁴⁶² Правосудна академија је доставила и анализу коју је за све обуке о корупцији у јавним набавкама и финансијским истрагама урадио УНДП са плаћеним евалуаторима.

О ефектима

Алтернативни извештај ПС и ТТ наводи да је анализа активности у оквиру ове мере за истраживачки тим представљала немали изазов. Неколико разлога је допринело овоме. Првенствено, проблем се рефлектује у дефинисању шта представља предмет обуке: нова стратешка решења о којима треба направити план, програм и приручник односе се на Стратегију истрага финансијског криминала. Њоме се, тек, у начелу, најављују обимна нормативна и организациона унапређења. Међутим, уколико се пође од формулације мере којом је предвиђено доношење стратегије („Донети стратегију која свеобухватно унапређује ефикасност финансијских истрага“), фокус би могао бити на финансијским истрагама. У том случају се дилема односи на околност да се едукација правосудних органа о финансијској истрази већ спроводи под окриљем **мере 3.4.3.5** („Континуирана обука судија и тужилаца из области финансијске истраге“), кроз две идентично формулисане активности. И ту је као одговорни субјекат одређена Правосудна академија, а у рубрици у којој се дефинишу потребни ресурси је предвиђена иста сума новца (5.000.000 динара). Додатну конфузију уноси чињеница да су обуке о финансијској

⁴⁶¹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 117 – 120.

⁴⁶² Правосудна академија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

истрази/истрази финансијског криминала/финансијској форензици планирана и у другим акционим плановима: АП 23 (*активност 2.3.2.8*) и радној верзији акционог плана Стратегије истрага финансијског криминала. Рокови прописани за реализацију активности понекад се разликују, мада су најчешће формулисани кроз временске одреднице „трајно“. Као корисници едукативних програма јављају се углавном тужиоци, али има случајева, као код **мере 3.4.9.2**, да се обука организује и за припаднике ВБА. Узимајући у обзир све наведене околности, истраживачи ПС и ТТ су, при анализи доступних информација, имали проблем да установе у оквиру које мере, циља или документа је спроведена релевантна активност.⁴⁶³

3.5. ПОЛИЦИЈА

У оквиру пете области Стратегије – Полиција – формулисана су два циља:

1. ојачани капацитети полиције за спровођење истрага у кривичним делима са елементима корупције (**циљ 3.5.1.**),
2. 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:

- ✓ Три су реализоване у складу с индикатором, али без података о томе да ли испуњене у складу са захтевима из Акционог плана.
- ✓ 17 активности није реализовано (11 једнократних и шест трајних активности).
- ✓ За 5 активности, Агенција због недостатка података није у могућности да оцени реализацију.

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

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 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: Израђен план и програм обуке

Активност није реализована 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.

⁴⁶³ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 121 – 122.

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 реализована 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 реализована у складу с индикатором за извештајни период, с обзиром на то да претходна, условљавајућа активност није испуњена.**

* Прва активност којом је предвиђено да МУП (Управа за стручно образовање) до 6. марта 2014. године изради анализу потреба за обукама полицијских службеника са препорукама је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Програм обуке за оспособљавање полицијских службеника за рад на спречавању и сузбијању кривичних дела с елементима корупције донет је 4. септембра 2015. године. У доношењу програма учествовали су представници Управе криминалистичке полиције (УКП) и Управе за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку уз подршку Мисије ОЕБС у Србији. У изради програма нису учествовали представници КПА, већ је након израде извештаја о анализи образовних потреба програм достављен КПА од које се очекује повратна информација. Програм обуке обухвата основну, специјалистичку и континуирану обуку. Основна полицијска обука је одвојена од специјалистичке, с обзиром на разлике у потребама полазника основне обуке и полицијских службеника УКП. Одређене компоненте овог програма могу се применити и у оквиру континуиране обуке полицијских службеника која је уређена Програмом стручног усавршавања полицијских службеника МУП. Програм обуке за оспособљавање полицијских службеника за рад на спречавању и сузбијању кривичних дела с елементима корупције је заснован на мултидисциплинарном приступу, који укључује и специфичне, савремене истражне технике.⁴⁶⁴ Иако Акциони план у индикатору активности, поред програма, предвиђа и израду плана обуке, у извештају МУП нема података о томе да је такав план донет.

У складу с поменутиим програмом, није реализована ниједна обука у 2015. години, с обзиром на то да, како се у извештају МУП наводи, за то нису била предвиђена финансијска средства. Оваква ситуација је и очекивана имајући у виду да је Програм донет у септембру 2015. године, с више од годину дана закашњења у односу на рок утврђен Акционим планом. С друге стране, МУП у извештају наводи да је за 2016. годину УКП исказала потребу да по овом програму обуку заврши 40 полицијских службеника УКП.

У погледу четврте активности, а с обзиром да обуке нису реализоване у извештајном периоду није било обука које би могле бити предмет евалуације.

О ефектима

Од активности које су у извештајном периоду реализоване, а што је случај само с доношењем програма обуке, остаје отворено питање квалитета донетог програма имајући у виду одређене недостатке који опстају још од фазе израде анализе потреба. Наиме, како је то још у извештају за 2014. годину констатовано, поједине категорије корисника нису биле обухваћене анализом потреба: припадници Сектора унутрашње

⁴⁶⁴ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

контроле и полазници основне полицијске обуке. Проблем се нарочито актуелизује у контексту нових организационих јединица за борбу против корупције у криминалистичкој полицији које тек треба да буду формиране, које свакако нису обухваћене анализом потреба.⁴⁶⁵

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 је реализована у складу с индикатором.**

Активност није реализована у року предвиђеним Акционим планом.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

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 је реализована у складу с индикатором.**

Активност није реализована у року предвиђеним Акционим планом, али је реализована у иначе остављеном року.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

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 је реализована у складу с индикатором.**

Активност није реализована у року предвиђеним Акционим планом, али је реализована у иначе остављеном року.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

* Четврта и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Влада је 30. децембра 2015. године утврдила Предлог закона о полицији и упутила га у скупштинску процедуру. У извештају МУП не постоји никакав осврт на садржину нацрта у односу на инструкције из мере. Закон о полицији усвојен је 26. јануара 2016. године.⁴⁶⁶

О ефектима

Закон о полицији садржи извесне новине које могу бити од значаја за превенцију корупције. Прецизније, Законом је предвиђено увођење теста интегритета, анализе ризика од корупције и провере промена имовинског стања, које ће вршити Сектор унутрашње контроле.

Идеја о увођењу провере промене имовинског стања полицијских службеника, као нове антикорупцијске мере, дуго је разматрана. Један од разлога за то је чињеница да се полицијски руководиоци не сматрају функционерима, у смислу члана 2. Закона о

⁴⁶⁵ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 34.

⁴⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр. 6/16.

Агенцији, те не подлежу обавезама које су предвиђене тим законом. С друге стране, често се истиче да тест интегритета представља једно од најефикаснијих средстава за спречавање корупције у полицији, које би, уколико се примени у циљу прикупљања доказа у дисциплинском или кривичном поступку, омогућило да се утврди који су полицијски службеници склони корупцији и неетичком поступању.

Међутим, иако увођење анализе ризика од корупције, контроле имовинских картона и теста интегритета може бити значајно, за њихову одговарајућу примену било је неопходно, уместо препуштања министру, законским одредбама прецизније уредити ова питања. Конкретно, у погледу контроле имовинских картона и промене имовинског стања полицијских службеника, било је неопходно законским одредбама прецизно регулисати следећа питања: која су лица обавезна да подносе извештаје о имовини и приходима за себе и чланове уже породице; садржину ових извештаја; у којим ситуацијама и у ком року се врши ванредно пријављивање имовине и доношење годишњег плана провере извештаја и праћења имовинског стања. С друге стране, у погледу тестова интегритета, законским одредбама било је неопходно прецизно уредити питања сврхе, начела, права и обавеза, поступка, правних последица и надзора над њиховим спровођењем, укључујући ту и заштитне механизме који ће представљати гаранцију да ови тестови неће бити предмет злоупотреба. Услед чињенице да се подзаконским актима не могу уређивати питања која је нужно уредити законским одредбама, постоји опасност да ова значајна питања не буду у потпуности регулисана, чиме се оставља простор за различита тумачења и евентуалне злоупотребе у пракси.

Закон садржи и извесне ризике корупције који се, поред осталог, односе на употребу непрецизних формулација, давање широких дискреционих овлашћења и препуштање Влади и министру да подзаконским актима уреде одређена питања која би требало уредити законским одредбама.

Како се у алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи, иако су поједине организационе јединице унутар МУП започеле израду подзаконских аката, главни изазов ће бити у томе да је за спровођење новог Закона о полицији потребно усвојити више од 40 подзаконских прописа у року од годину дана. У време важења претходног Закона о полицији из 2005. године, на пример, уопште није усвојено 11 од укупно 23 потребна подзаконска акта.⁴⁶⁷

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 реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да МУП до 6. новембра 2014. године оснује посебне организационе јединице у оквиру ОКП 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 реализована у складу с индикатором.*

Трећом активношћу је предвиђено да МУП до 6. септембра 2015. године повећа број припадника Сектора унутрашње контроле полиције у складу са ЕУ стандардима до нивоа од 1% запослених у МУП-у.

Индикатор: Сектор унутрашње контроле је кадровски попуњен до нивоа од 1% запослених у МУП-у

Активност није реализована у складу с индикатором.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

⁴⁶⁷ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, стр. 35.

О спровођењу

У извештају МУП наводи се да су за прве две активности у процесу ревизије Акционог плана предложени нови рокови у складу с роком за реализацију активности 2.2.10.28. из АП 23 (други квартал 2016. године). Такође се наводи да представници МУП учествују у радној групи за израду Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције коју је формирало Министарство правде. Наиме, доношење овог закона, као и Закона о полицији се у извештају МУП третира као предуслов за израду потребних подзаконских аката, којим ће се регулисати ова област, и донети нови акт о систематизацији и унутрашњој организацији МУП,⁴⁶⁸ што је неопходна претпоставка за реализацију прве две активности из мере.

У погледу треће активности, МУП наводи да се у складу са Националним програмом за усвајање правних тековина ЕУ за период 2014 – 2018. године, планира броја припадника Сектора унутрашње контроле. У алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи се да су у Сектору унутрашње контроле тренутно запослене 94 особе, што је пет особа више него у 2013. години. То, ипак, није довољан број људи за контролу 44.546 припадника МУП, нарочито имајући у виду чињеницу да нови Закон о полицији проширује контролу улогу СУК на све запослене у МУП. Такође, планира се постепено додатно запошљавање од 20 особа годишње.⁴⁶⁹

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 реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да МУП до 6. марта 2015. године успостави јединствену базу података извршилаца кривичних дела из области корупције.

Индикатор: Јединствена база се користи у свакодневном раду МУП

Активност није реализована 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

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

МУП у извештају наводи да акт којим се дефинише формирање, приступ, администрирање, коришћење и измене јединствене базе података о извршиоцима кривичних дела није усвојен, с обзиром на то да је предуслов за његово доношење усвајање новог Закона о полицији и Закона о евиденцијама. МУП због тога предлаже да рок за доношење овог акта почне да тече од ступања на снагу новог Закона о евиденцијама, а поред тога, предлаже и да се круг одговорних субјеката прошири на РЈТ.

⁴⁶⁸ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁶⁹ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, стр. 33.

Нацрт закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, који би требало да регулише вођење евиденције о кривичним делима и њиховим учиниоцима, као и да уреди размену података у оквиру МУП, али и са другим субјектима израђен је у 2015. години. Иако је, како се у алтернативном извештају БЦБП, УТС и БИРН наводи, најављено да ће закон бити усвојен у пакету са новим законским оквиром за рад полиције, он се још увек није нашао у скупштинској процедури.⁴⁷⁰

У погледу друге активности, у извештају МУП наводи се да су, као и раније, током 2015. године, подручне полицијске управе попуњавале табеле у којима су садржани подаци о броју поднетих кривичних пријава за кривична дела с елементом корупције, као и подаци који се тичу структуре извршилаца сходно запослењу, односно радном месту (пријављена одговорна лица приватних, друштвених и мешовитих предузећа, радници јавних предузећа, радници државних органа, здравствени радници, просветни радници, радници банака, радници тужилачких и правосудних органа и др.).⁴⁷¹ У прошлогодишњем извештају, МУП је за ову активност предложио продужење рока.⁴⁷²

МУП се у извештају није осврнуо на реализацију треће активности.

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

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

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.

Индикатор: Донети акти којима се обједињава поступак контроле поступања полиције

Активност није реализована у складу с индикатором.*

Трећом активношћу је предвиђено да МУП до 6. марта 2014. године технички опреми Службу интерне контроле МУП

Индикатор: Извештај о прибављеној опреми; Извештаји о донацијама

Активност није реализована у складу с индикатором.***

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

** Друга активност којом је предвиђено да МУП до 6. марта 2014. године повећа број запослених у Сектору унутрашње контроле је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин предвиђен Акционим планом.

*** У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

О спровођењу

У извештају МУП наводи да је у поступку ревизије Акционог плана предложио да се назив мере промени у „ојачани административно-технички капацитети у унутрашњој контроли МУП“. МУП истиче да наведена мера у постојећем облику не може да се реализује, с обзиром на то да је, након извршене анализе надлежности и рада Сектора унутрашње контроле полиције и одељења у Дирекцији полиције која се бави контролом законитости рада полицијских службеника процењено да није могуће просто обједињавање процеса рада и запослених из ових организационих јединица у сектор због недовољног искуства запослених у одељењима за контролу законитости рада у

⁴⁷⁰ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 25 – 26.

⁴⁷¹ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁷² Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

Дирекцији у области кривичних истрага и потребног профила за рад у сектору (компетенције, претходно искуство, и сл.). Такође, треба имати у виду да је новим Законом о полицији предвиђено даље јачање СУК које не подразумева организационо обједињавање с другим организационим јединицама које се баве контролом законитости у раду полиције.

У погледу треће активности, МУП је у предлогу ревизије Акционог плана предложио да се ова активност преименује тако да гласи „технички опремити Сектор унутрашње контроле полиције“, с обзиром на то да је наведена активност уносила забуну да ли је предвиђено јачање техничких капацитета Сектора или Службе интерне ревизије.

МУП такође наводи да су, у складу с овом мером, СУК и Служба интерне ревизије успоставиле канале за размену информација на свакодневном нивоу, као и да ће након усвајања Закона о полицији, Правилником о облицима и начину вршења унутрашње контроле ближе уредити начини сарадње СУК и Службе интерне ревизије.⁴⁷³

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 реализована 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 реализована 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.

Индикатор: Уведене обавезе израде превентивних планова и достављања годишњих извештаја о њиховом спровођењу

Агенција није у могућности да оцени реализацију 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 реализацију активности.**

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

** У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

О спровођењу

У извештају МУП наводи се да су израђене радне верзије Упутства о начину и облицима вршења унутрашње контроле и Упутства за спровођење анализе ризика од корупције у МУП. Израђене су и смернице за израду анализе ризика и спроведена је пилот анализа у једној организационој јединици МУП.⁴⁷⁴ У погледу треће и четврте активности, МУП се у одговорима на упитник није осврнуо на њих.

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 није реализована у складу с индикатором за извештајни период.**

⁴⁷³ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁷⁴ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016.

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 реализацију 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 реализацију 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 реализована 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
Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.***
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 реализована у складу с индикатором за извештајни период.****

* Прва активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период у року и на начин предвиђен Акционим планом.

*** У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

**** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У погледу друге активности, у новембру 2015. године, експерти из Румуније су у оквиру пројекта Савета Европе „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције“ – PACS, заједно са Сектором унутрашње контроле полиције и Управом граничне полиције започели израду анализе ризика у граничној полицији. Предвиђено је да документ буде завршен до краја 2015. године. Ипак, активност предвиђа да се анализа ризика једном годишње уради у организационој структури полиције што упућује на то да се односи на све организационе целине МУП.⁴⁷⁵ И у прошлогодишњем извештају МУП наведено је да су полицијски службеници СУКП активно учествовали у изради анализе ризика корупције у полицији у оквиру пројекта Савета Европе – PACS.⁴⁷⁶

МУП се није осврнуо на реализацију треће и четврте активности.

У погледу пете активности, тест интегритета предвиђен је новим Законом о полицији, а израђена је и радна верзија Правилника о начину спровођења теста професионалног интегритета у МУП. Радна верзија Правилника, као и упоредна решења – модели спровођења теста у Великој Британији, Румунији и Чешкој представљени су на округлом столу који је 27. новембра 2015. године организован у оквиру пројекта PACS.

За шесту активност МУП је навео да ће након усвајања новог Закона о полицији бити донет нови Кодекс полицијске етике који ће бити инструктивног карактера, па ће праћење његове примене бити усмерено на едукацију полицијских службеника на основу уочених ризика корупције. МУП истиче да је током 2014. и 2015. године Сектор доставио

⁴⁷⁵ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁷⁶ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

више иницијатива ради стварања предуслова за праћење примене Кодекса полицијске етике.

МУП се није осврнуо на реализацију седме активности. Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН указује да до сада није објављен ниједан квартални извештај о резултатима борбе против корупције које је МУП постигао.⁴⁷⁷

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 МУП 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 реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да МУП сваке две године израђује двогодишњи извештај о доследности примене стандарда каријерног напредовања који припрема Сектора за унутрашњу контролу.

Индикатор: Извештај је објављен на интернет презентацији МУП-а

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као не реализована.

О спровођењу

У извештају МУП наведено је да је у оквиру ревизије Акционог плана предложено брисање наведене мере, с обзиром на то да СУК нема конкретне ингеренције за процес каријерног напредовања, већ је новоформирани Сектор за људске ресурсе надлежан за уређење овог процеса. Додатно, новоформирани Сектор за људске ресурсе спровешће овај процес и извештавати о томе кроз примену Акционог плана за Поглавље 24.⁴⁷⁸

3.6. ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ И ИЗГРАДЊА

У оквиру шесте области Стратегије – Просторно планирање и изградња – формулисана су четири циља:

1. све непокретности у Републици Србији и са њима повезани подаци уписани у јавни електронски Катастар непокретности (**циљ 3.6.1.**),
2. смањен број процедура и уведен „једношалтерски систем“ за издавање грађевинских и других дозвола и сагласности (**циљ 3.6.2.**),
3. транспарентни критеријуми и учешће јавности у поступку разматрања, измена и усвајања просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти (**циљ 3.6.3.**),
4. 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 34 активности. Према оцени Агенције, од 34 испитане активности:

- ✓ 6 је реализовано у складу с индикатором, али ни за једну од њих, због недостатка података, Агенција не може да оцени да ли су испуњене у складу са захтевима из Акционог плана.

⁴⁷⁷ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 37.

⁴⁷⁸ Министарство унутрашњих послова, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

- ✓ 17 није реализовано у складу с индикатором (16 једнократних и једна трајна активност).
- ✓ За 11 активности Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију.

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

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено шест мера.

Мера 3.6.1.1. Обезбедити шалтер за информације и бесплатну правну помоћ у службама катастра непокретности.
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 реализована 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
Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**
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
Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.**
Петом активношћу је предвиђено да РГЗ до 6. марта 2015. године спроведе план обуке запослених. Индикатор: Општа напомена бр. 7
Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.
* Прва активност којом 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 је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.
** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Републички геодетски завод (РГЗ) понавља информације из прошлогодишњег извештаја да је у 2014. години донет Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места који се примењује од 1. јануара 2015. 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. Активност запошљавања стручних кадрова у складу са систематизацијом није реализована и РГЗ сматра да рок за њену реализацију треба продужити. Посебно истиче да се у погледу запошљавања стручног кадра мора придржавати одредаба Закона о буџетском систему којим је прописана забрана новог запошљавања до 31. децембра 2015. године, као и Одлуке Владе о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, јавних служби, аутономне покрајине и локалне самоуправе за 2015. годину. РГЗ стално организује стручне радионице о упису у катастар непокретности, а нарочито након

ступања на снагу нових закона (Закон о јавном бележничтву, Закон о планирању и изградњи, Закон о хипотеци) и подзаконских аката који су од утицаја на упис непокретности и права на њима. РГЗ врло често службама за катастар непокретности доставља упутства ради правилне и једнообразне примене прописа. РГЗ и ове године 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.⁴⁷⁹

Алтернативни извештај ПС и ТТ препоручује да у годишње, односно периодичне извештаје треба унети податак о броју странака које су тражиле бесплатну правну помоћ и броју странака које су ову помоћ добиле.⁴⁸⁰

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 реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

У одговорима на упитник Агенције, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) поводом ове мере наводи да подаци тражени упитником не постоје.⁴⁸¹

Мера 3.6.1.3. Спровести кампању о промовисању електронског катастра непокретности, вредности укњижене непокретности, потребној процедури и документима

Првом активношћу је предвиђено да РГЗ 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 реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да РГЗ до 6. марта 2015. године спроведе кампању према плану и програму.

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

Активност није реализована у складу с индикатором.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

РГЗ у својим одговорима на упитник Агенције наводи да није израдио посебан приручник, али да на својој интернет страници,⁴⁸² као и на огласној табли у службама за катастар непокретности РГЗ пружа странкама информације о поступку уписа

⁴⁷⁹ Републички геодетски завод, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године; Републички геодетски завод, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

⁴⁸⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 126 – 128.

⁴⁸¹ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

⁴⁸² Видети: <http://rgz.gov.rs/>.

непокретности и права на њима у катастар непокретности. Такође, РГЗ поново наводи информацију да је израдио водич под називом „Корак по корак до уписа у катастар непокретности“, који има за циљ да корисницима пружи основне информације у вези са поступком уписа непокретности и права на њима. РГЗ наводи да кампања као посебна активност није спроведена, и, као и прошле године, наводи да РГЗ кампању промовисања електронског катастра спроводи већ дужи низ година. Ову активност је реализовао на својој интернет страници, као и кроз промовисање на скуповима, семинарима, презентацијама, конференцијама за медије и средствима јавног информисања.⁴⁸³

У алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да се у овој области примењују различите форме кампање, тако да је заинтересована јавност у доброј мери упозната са начином функционисања електронског катастра и погодностима његовог коришћења. На интернет страници РГЗ постоји интернет сервис *KnWeb* који омогућује претраживање базе података катастра непокретности, која је централна база података катастра непокретности у Републици Србији.⁴⁸⁴

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

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

Агенција није у могућности да оцени реализацију 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 реализацију активности.**

* Прва активност којом је предвиђено да РГЗ до 6. јуна 2014. године изради анализу потреба у прошлогодишњем извештају је оцењена као реализована, али без података о томе да ли је то учињено на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

У прошлогодишњем извештају, РГЗ је навео 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.⁴⁸⁵ У току је израда документационе основе за израду Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у РГЗ. РГЗ поново указује на ограничења која проистичу из већ поменуте одлуке Владе о максималном броју запослених из децембра 2015. године. РГЗ предлаже да се израда плана и програма запослених у оквиру ове мере изостави из Акционог плана, уз исто образложење као и за активност израде плана и програма обуке запослених на информативном шалтеру о односима са странкама.⁴⁸⁶

⁴⁸³ Републички геодетски завод, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године; Републички геодетски завод, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

⁴⁸⁴ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 129.

⁴⁸⁵ Републички геодетски завод, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године

⁴⁸⁶ Републички геодетски завод, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

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

Активност није реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да РГЗ до 6. марта 2015. године измени базу електронског катастра у складу са изменама правилника.

Индикатор: Физичким лицима је омогућен регистрован приступ електронском катастру

Активност није реализована у складу с индикатором.

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

У одговорима на упитник Агенције МГСИ наводи да прва активност није реализована, да је нацрт правилника припремљен, а да МГСИ даје сагласност на ове правилнике.⁴⁸⁷

РГЗ у свом одговору наводи да сматра да је потребно извршити измене Правилника о геодетско-катастарском информационом систему⁴⁸⁸ и Правилника о начину чувања, увида и издавања података премера, катастра непокретности и водова.⁴⁸⁹ Такође, РГЗ сматра да се не може дозволити приступ физичким лицима свим подацима којима располаже РГЗ јер би то било у супротности с одредбом члана 42. став 1. Устава којим се јемчи заштита података о личности, као и одредбама члана 2. Закона о заштити података о личности.⁴⁹⁰

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 реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да РГЗ до 6. марта 2015. године измени базу електронског катастра у складу са усвојеним Правилником.

Индикатор: Извод катастра има форму електронског потписа и документа

Активност није реализована у складу с индикатором.

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Правилник којим се усклађује начин издавања извода из катастра тако да има форму електронског потписа и документа није израђен, а РГЗ сматра да је потребно продужити рок за реализацију ове мере, јер планира да уведе примену електронског документа у свом раду, онда када се за то стекну услови и у другим законима које примењује. Слично као и прошле године, РГЗ наводи садржину одредаба Закона о државном премеру и катастру, Закона о општем управном поступку, Закона о

⁴⁸⁷ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

⁴⁸⁸ „Службени гласник РС“, бр. 124/12.

⁴⁸⁹ „Службени гласник РС“, бр. 96/12.

⁴⁹⁰ Републички геодетски завод, Извештај о спровођењу Стратегије, децембар 2015. године.

електронском потпису и Закона о електронском документу.⁴⁹¹ Изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру од 20. новембра 2015. године утврђено је да се подаци и акти издају у форми електронског документа. У току су измене софтвера за катастар непокретности које треба да омогуће издавање извода из катастра непокретности у форми електронског документа.⁴⁹²

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

У вези са **мером 3.6.2.1**, која предвиђа измене и допуне Закона о планирању и изградњи, тако да се процедуре поједноставе и да одговарају врсти објекта, у прошлогодишњем извештају оцењено је да није у потпуности испунила захтеве из Акционог плана. Наиме, Агенција је оценила да је увођењем система обједињене процедуре измењена процедура издавања локацијских услова, грађевинске дозволе, потврде о пријави радова и употребне дозволе, али да процедуре нису прилагођене врсти објекта како је то захтевано напоменом из Акционог плана.⁴⁹³ Имајући у виду извештај одговорног субјекта за 2015. годину, из кога произилази да он ову меру сматра потпуно реализованом, као и да у овом извештајном циклусу није дошло до било каквих измена релевантног закона, не постоји простор у коме би се могло очекивати да ће одговорни субјект приступити изменама у складу са оценом Агенције, због чега није ни оцењивано њено спровођење.

Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено је утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи за јун 2016. године, којим би се наставила реформа издавања грађевинских дозвола и уређивање система обједињене процедуре, започео би систем издавања електронских грађевинских дозвола, појачала одговорност свих учесника у поступку издавања потребне документације за градњу и ојачала улога грађевинске инспекције.⁴⁹⁴

Од 1. марта 2015. године започето је издавање грађевинских дозвола на основу новог Закона, који обавезује надлежне службе да то учине у року до 28 дана. На основу парцијалних извештаја може се рећи да је ова законска обавеза почела да се примењује. С обзиром на дугогодишњу праксу која је поступак издавања грађевинских дозвола чинила изузетно временски дугим поступком, који је у многome зависио од добре воље администрације, обавеза издавања грађевинске дозволе у року до 28 дана је значајан корак ка успостављању владавине права и смањивања простора за корупцију и трговину утицајима. Не постоји, међутим, систематски извештај ни систематски увид у поднете захтеве и издате грађевинске дозволе по општинама, односно ови подаци нису доступни, па не постоји поуздан основ за процену ефикасности примене ових чланова Закона.⁴⁹⁵ Србија је на *Doing Business* листи Групе светске банке побољшала свој ранг за 9 места, и у 2016. години, прешла на 59. позицију, за разлику од 68. места у 2015. години. Један од

⁴⁹¹ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 138–139.

⁴⁹² Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 131.

⁴⁹³ 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-propisana-gizike-od-korupcije/>.

⁴⁹⁴ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁴⁹⁵ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 143–145.

два параметра који су ово омогућили је и смањење броја дана за добијање грађевинске дозволе. Наиме, за разлику од мерења за 2015. годину, када је за ову категорију, у просеку, било потребно издвојити 178 дана, у 2016. години је број дана смањен на 139.⁴⁹⁶

Мера 3.6.2.2. Извршити стручно усавршавање запослених о новим решењима Закона до почетка његове примене

Првом активношћу је предвиђено да МГСИ до 6. фебруара 2015. године направи план и програм обуке запослених и приручнике са упутствима.

Уз активност је предвиђена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање

Индикатор: Израђен план и програм обуке запослених на основу препорука анализе потреба; израђени и одштампани приручници с упутствима

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да МГСИ до почетка примене закона спроводи план обуке запослених и подели приручнике са упутствима.

Уз активност је предвиђена напомена да уколико је потребно, стручно усавршавање треба спроводити и након почетка примене Закона.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

У одговорима на упитник Агенције, МГСИ наводи да је ова активност делимично реализована, тако што је припремљен интерни план обука о новим законским решењима које се већ спроводе и у којима је посебан акценат на електронском издавању дозвола, док је приручник у припреми и планира се његово штампање у првом кварталу 2016. године.⁴⁹⁷

Мера 3.6.2.3. Спровести кампању за информисање грађана о поступку

Првом активношћу је предвиђено да МГСИ у року од 10 месеци од почетка примене Закона направи програм и план кампање.

Уз активност је предвиђена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање

Индикатор: Израђен програм и план кампање

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да МГСИ у року од 12 месеци од почетка примене Закона спроведе кампању према плану и програму.

Уз активност је предвиђена иста напомена као и уз прву активност.

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

Активност је реализована у складу с индикатором.

О спровођењу

МГСИ, у сарадњи са Националном алијансом за локални економски развој (НАЛЕД) и уз подршку *USAID* организује рад позивног центра којим би се унапредило спровођење Закона о планирању и изградњи. Позивни центар би требало да пружи релевантне информације свим заинтересованима, а у циљу бољег разумевања и правилне примене одредаба Закона о планирању и изградњи. У оквиру овог пројекта, отворена је

⁴⁹⁶ Група светске банке (*World Bank Group*), *Doing Business 2016, Ease of Doing Business in Serbia*, доступно на: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia#close>

⁴⁹⁷ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

и посебна интернет страница, на којој се могу пронаћи одговори на најчешће постављена питања у вези са одредбама Закона о планирању и изградњи, текстови закона, подзаконских аката и других докумената релевантних за област грађевинарства.⁴⁹⁸

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Као и у случају **мере 3.6.2.1**, тако је и за **меру 3.6.3.1** која предвиђа измене и допуне Закона о планирању и изградњи, тако да се уведе обавеза раног обавештавања о почетку израде просторних и урбанистичких планова на свим нивоима власти, као и објављивања нацрта плана на веб-презентацијама, у прошлогодишњем извештају оцењено да није у потпуности испунила захтеве из Акционог плана. Наиме, у мишљењу о нацрту прошлогодишњих 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 корупције, па самим тим не пружају довољне гаранције да ће циљ из Стратегије бити остварен. Имајући у виду извештај одговорног субјекта за 2015. годину, из кога произилази да он ову меру сматра потпуно реализованом, као и да у овом извештајном циклусу није дошло до било каквих измена релевантног закона, не постоји простор у коме би се могло очекивати да ће одговорни субјект приступити изменама у складу са оценом Агенције, због чега није ни оцењивано њено спровођење.

Обавеза уношења одредбе о раном јавном увиду заснива се на праву грађана територијалне целине да буду благовремено обавештени о намерама у погледу израде, садржаја и основних концепција планског документа. Према оцени из алтернативног извештаја ПС и ТТ, одредба о јавном увиду у Закону о планирању и изградњи није дефинисана на начин који задовољава суштину сврхе (раног) јавног увида и укључивања грађана и других заинтересованих у процес израде плана. Наиме, важеће одредбе задовољавају критеријум формалног обавештавања грађана, али не и суштински захтев учешћа грађана на начин да буду обавештени, да дају примедбе и сугестије, да добију образложене одговоре, а не само одговор да се неки предлог прихвата или не, као и да све то буде доступно јавности. Стога је у одредбама које уређују (рани) јавни увид, потребно предвидети обавезу наручиоца плана, обрађивача плана и комисија за планове:

- ✓ да омогући јавни увид у све добијене примедбе и сугестије;
- ✓ да образложено одговори на све добијене примедбе и сугестије, нарочито на оне које се тичу потенцијалне колизије понуђених решења са стеченим правима на терену, и да сви ти одговори и образложења буду доступни јавности;
- ✓ да у сеоским насељима на подручју плана организује обавештавање мештана путем месне заједнице о предстојећем јавном увиду, због тога што се у сеоским насељима интернет још увек не користи често и што житељи ових насеља у релативно великом броју немају навику да користе средства јавног информисања.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Видети: <http://gradjevinskedozvole.rs/>; Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

⁴⁹⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 139 – 140, 143 – 145.

Мера 3.6.3.2. Изменити Правилник о начину израде и садржини планских докумената тако да се уједначи и стандардизује садржај планова, као и да се јасно дефинишу намене и општи принципи компатибилности намена

Првом активношћу је предвиђено да МГСИ до 6. маја 2015. године изради и усвоји измене Правилника. Уз активност је предвиђена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.

Индикатор: Измењен Правилник о начину израде и садржини планских докумената

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована у року предвиђеним Акционим планом.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

Другом активношћу је предвиђено да МГСИ до 6. маја 2015. године објави стандардизовани садржај планова.

Уз активност је предвиђена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Стандардизовани садржај планова објављен

Активност је реализована у складу с индикатором.

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована у року предвиђеним Акционим планом.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђен Акционим планом.

О спровођењу

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената урбанистичког и просторног планирања,⁵⁰⁰ усвојен у складу новим решењима Закона о планирању и изградњи, ступио је на снагу 28. јула 2015. године. Стандардизовани садржај планова објављен је уз Правилник.⁵⁰¹

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.*

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. септембра 2015. године спроведе кампању према плану и програму у јединицама локалних самоуправа.

Уз активност је предвиђена иста напомена као и уз прву активност.

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

Активност није реализована у складу с индикатором.

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

Израђен је Приручник у оквиру пројекта унапређења управљања земљиштем у Србији у сарадњи са Немачком агенцијом за међународну сарадњу (ГИЗ), који је

⁵⁰⁰ „Службени гласник РС“, бр. 64/15.

⁵⁰¹ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

доступан на интернет страници МГСИ. Друга активност је, према одговорима МГСИ на упитник Агенције, делимично реализована. Наиме, у сарадњи са СКГО спроведене су презентације Закона о планирању и изградњи.⁵⁰²

О ефектима

Алтернативни извештај ПС и ТТ указује на то да је у овој области појам јавности стриктно ограничен на службено сазван скуп, на коме заинтересовани учесници могу да изнесу своје примедбе и сугестије које се тичу плана, односно да писменим путем доставе коментаре о плану у периоду јавног увида. Овакво тумачење не подразумева активно учествовање различитих категорија актера, нити различите модалитете јавних скупова у вези са конкретним планским документом, као што су скупови професионалних и струковних удружења, универзитета или факултета, научних и других установа, организација и удружења грађана, нарочито на локалном нивоу. Јавни увид на начин како је дефинисан у Закону о планирању и изградњи, према оцени алтернативног извештаја, представља једносмерну комуникацију без јавног дијалога и сучељавања аргумената, што је потпуно супротно начину на који је овај појам дефинисан у кључним документима ЕУ и Савета Европе. Због тога повећање процента планова који су јавно разматрани не може бити валидна мера за индикатор успеха, зато што је број јавних расправа формални показатељ, који не говори о квалитативним обележјима јавне расправе. Неупоредиво су важнија сазнања и информације о садржају приспелих и усвојених примедби и сугестија примљених током јавне расправе, као и образложења одбијених примедби и предлога. Због тога алтернативни извештај ПС и ТТ препоручује да се утврде обавезни и јавни критеријуми за прихватање, односно одбијање примедби и предлога, процедуре за јавну расправу, као и да се уведе обавеза по којој су у састав комисије за планове укључени и представници заинтересованих грађана, удружења грађана и чланови професионалних и струковних удружења са територије плана.⁵⁰³

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.

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

Активност није реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

Према одговорима МГСИ на упитник Агенције, ова активност је делимично реализована тако што су у првом кварталу 2015. године организоване радионице са јединицама локалних самоуправа и израђена упутства за поступање у обједињеној

⁵⁰² Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

⁵⁰³ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 139 – 140, 143 – 145; Маргинална позиција грађана у области планирања и уређења простора у супротности је са свим европским документима (видети најновији документ *European Charter on Participatory Democracy in Spatial Planning Processes*, ЕСТР *European Council of Spatial Planners* из октобра 2015. године).

процедуре која су прослеђена јединицама локалне самоуправе и имаоцима јавних овлашћења. У првом кварталу 2016. године биће израђена упутства за спровођење поступка легализације (озакоњења).⁵⁰⁴

Циљ 3.6.4. Ефикасна интерна и екстерна контрола у поступку издавања 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

Активност је реализована у складу с индикатором.*

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

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма до 6. октобра 2015. године измени прописе ради увођења правног основа.

Уз активност је наведена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.

Индикатор: Усвојене измене прописа ради увођења правног основа

Активност је реализована у складу с индикатором.

Активност је реализована у року предвиђеним Акционим планом.

Агенција не располаже подацима о томе да ли је активност реализована на начин предвиђеним Акционим планом.

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** Трећа активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

Приликом израде Нацрта закона о планирању и изградњи, радна група је спровела и процену изводљивости увођења електронског портала за праћење тока предмета, па је законом уведена обједињена процедура за електронско издавање грађевинских дозвола. Подносилац захтева може да се улогује у обједињени систем и да прати ток свог предмета. Друга активност је реализована доношењем Закона о планирању и изградњи који уводи основ за обједињену процедуру. Опрема је набављена, софтвер је у фази тестирања и почиње са радом 1. јануара 2016. године. У одговорима МГСИ није наведено да ли је мера, у складу с напоменом, реализована у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.⁵⁰⁵

Мера 3.6.4.2. Стручно усавршавање запослених

Првом активношћу је предвиђено да МГСИ до 6. августа 2016. године направи план и програм стручног усавршавања и изради приручнике са упутствима.

Уз активност је предвиђена напомена да меру треба извршити у сарадњи са министарством надлежним за природне ресурсе, рударство и просторно планирање.

Индикатор: Израђен план и програм стручног усавршавања; израђени приручници с упутствима;

⁵⁰⁴ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

⁵⁰⁵ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

Другом активношћу је предвиђено да МГСИ до почетка рада портала спроведе план стручног усавршавања и подели приручнике са упутствима.

Уз активност је предвиђена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: План стручног усавршавања извршен; подељени приручници с упутствима

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.

О спровођењу

У марту 2015. године утврђен је Акциони план за имплементацију електронске грађевинске дозволе. МГСИ је израдило нацрте подзаконских аката, којима ће се дефинисати услови електронске размене података, односно електронска обједињена процедура, а започета је и израда подзаконских аката за дефинисање поступака електронског архивирања. Обезбеђени су сви услови за отпочињање примене електронске грађевинске дозволе од 1. јануара 2016. године. Обучено је 70 тренера који треба да, почев од 15. децембра 2015. године, обуче око 4.000 запослених на територији Републике Србије за примену софтвера. Упутства су доступна свим корисницима који учествују у поступку издавања електронске грађевинске дозволе најкасније до 20. децембра 2015. године.⁵⁰⁶

Активности предвиђене за реализацију **мере 3.6.4.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2015. 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

Активност је реализована у складу с индикатором.*

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

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 није реализована у складу с индикатором.**

Трећом 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 није реализована у складу с индикатором.

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

Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен

Активност није реализована у складу с индикатором.

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована у року, али не и на начин предвиђен Акционим планом.

⁵⁰⁶ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 142 – 143.

О спровођењу

У одговорима на упитник Агенције МГСИ наводи да је прва активност која се односи на анализу потреба проширења седишта/мреже инспекцијских служби реализована. Израђен је шематско-табеларни приказ потреба инспекцијске службе, која је показала да не постоји потреба да се прошири број инспекцијских јединица, већ да се број инспектора у постојећим јединицама повећа.

У погледу измена и допуна Закона о планирању и изградњи, МГСИ наводи да активност није реализована, односно да је Законом о планирању и изградњи ојачана улога грађевинске инспекције, али да мрежа инспекцијских служби није проширена. Као разлог се наводи чињеница да је анализа из претходне активности показала да није потребно проширити број инспекцијских јединица.⁵⁰⁷

О ефектима

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.⁵⁰⁸

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

Активност је реализована у складу с индикатором.*

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

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

Активност није реализована у складу с индикатором.*

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 реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

У одговорима на упитник Агенције МГСИ наводи да је прва активност која се односи на анализу потреба за јачањем капацитета инспекцијских служби реализована, тако што је, као и у случају претходне мере, израђен шематско-табеларни приказ потреба

⁵⁰⁷ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

⁵⁰⁸ 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-propisana-rizike-od-korupcije/>.

инспекцијске службе. Анализа је показала да не постоји потреба да се прошири број инспекцијских јединица, већ да се број инспектора у постојећим јединицама повећа. У току су активности на јачању капацитета инспекцијских служби у складу са новим Законом о планирању и изградњи, а након завршетка рационализације, биће израђена нова и усклађена систематизација министарства. Поводом треће активности, МГСИ наводи да, уз подршку УСАИД, инспектори похађају обуке за стицање „звања“ инструктора за инспекторе, на основу чега ће имати право да обучавају нове запослене. Ове обуке ће у будућности бити спровођене кроз практично-менторски рад инструктора за инспекторе у оквиру обављања редовног посла, као и путем обука које организује Служба за управљање кадровима.⁵⁰⁹

Мера 3.6.4.6. Побољшати проактивни приступ инспекцијских служби тако што ће се годишњим планом предвидети већи број инспекцијских надзора

Једином 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

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

У одговорима на упитник Агенције МГСИ наводи да се ова активност континуирано реализује, а да ће у складу са новим Законом о инспекцијском надзору⁵¹⁰ инспектори израдити годишњи план рада са планираним повећаним бројем инспекцијских надзора.⁵¹¹

3.7. ЗДРАВСТВО

У оквиру седме области Стратегије – Здравство – формулисана су три циља:

1. идентификовани и отклоњени сви недостаци у правном оквиру који погодују корупцији и обезбеђена њихова пуна примена (**циљ 3.7.1.**),
2. успостављени ефикасни механизми за интегритет, одговорност и транспарентност у доношењу и спровођењу одлука (**циљ 3.7.2.**),
3. 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 15 активности. Према оцени Агенције, од испитаних 15 активности:

⁵⁰⁹ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

⁵¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 36/15.

⁵¹¹ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

- ✓ Ниједна активност није реализована у складу с индикатором.
- ✓ 11 активности није реализовано, од којих 6 због тога што претходна условљавајућа активност није испуњена.
- ✓ За 4 активности, Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију.

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

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 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.

Индикатор: Нацрти закона о изменама и допунама закона достављени Влади

Активност није реализована 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 другу активност.

Индикатор: Предлози закона о изменама и допунама закона поднети Народној скупштини

Активност није реализована 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 другу активност.

Индикатор: Закони о изменама и допунама закона усвојени

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

* Прва активност којом 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 је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину Министарства здравља наводи се да је Законом о изменама и допунама Закона о здравственој заштити,⁵¹² који је ступио на снагу 29. децембра 2015. године, на другачији начин уређен институт допунског рада. Изменом члана 199. Закона, по мишљењу Министарства, створени су услови за праћење и контролу допунског рада који је идентификован као једна од области

⁵¹² „Службени гласник РС“, бр. 106/15.

ризичних на корупцију. Такође се наводи да је поново формирана радна група за израду нових измена и допуна овог закона, као и то да је утврђивање поменутих измена и допуна Закона о здравственој заштити предвиђено Програмом рада Владе за 2016. годину. У 2015. години су израђени и Нацрт закона о лековима и Нацрт закона о медицинским средствима, али ће се због бројних примедби Европске комисије рад на њима наставити и у 2016. години. У извештају се наводи да је формирана и радна група за израду нацрта новог закона о здравственом осигурању. Радна група треба да предложи низ нових системских решења која ће се, између осталог, односити на утврђивање листе стандардних и нестандартних услуга, а што ће неминовно имати реперкусије на остваривање и заштиту права и „уговарања са даваоцима здравствених услуга“. Крај 2016. године се наводи као временски оквир за финализацију нацрта закона и његово усвајање. Посебна радна група је формирана и за израду измена Закона о коморама здравствених радника.⁵¹³

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину Владе наводи се да је Планом рада Владе, за јун 2016. године, предвиђено утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о здравственој заштити, Предлога закона о здравственом осигурању, Предлога закона о лековима и Предлога закона о медицинским средствима. У извештају Владе, када је у питању допунски рад који је Министарство здравља означило као област ризичну на корупцију, наводи се да је изменама и допунама Закона о здравственој заштити из децембра 2015. године на нови начин уређен овај институт. Наиме, здравствени радник који ради пуно радно време може да обавља одређене послове из своје струке код другог послодавца, ван редовног радног времена. То право може да оствари закључивањем уговора о допунском раду у укупном трајању до једне трећине пуног радног времена. Здравствена установа, односно приватна пракса дужни су да воде евиденцију о закљученим уговорима о допунском раду.⁵¹⁴

У Алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да је, током 2015. године, Закон о здравственој заштити мењан у два наврата. Измене и допуне су усвојене у временском периоду краћем од месец дана. Прве измене и допуне регулисале су проширење групе здравствених радника и услове за добијање, обнављање и одузимање лиценце. Измене и допуне из другог циклуса обухватиле су област допунског рада. И у овом извештају се напомиње да су њима одредбе Закона о здравственој заштити усаглашене са Законом о раду,⁵¹⁵ када је у питању дужина трајања допунског рада. Одредбе које регулишу именовање директора и пријем у радни однос здравствених радника нису мењане. Измене Закона о здравственом осигурању из децембра 2015. године нису се односиле на питања из Акционог плана. Министарство здравља није израдило нацрт измена и допуна овог закона које би третирале ризике корупције на које је указала анализа из 2014. године, а коју је израдила радна група формирана под окриљем самог Министарства. Нацрти измена и допуна закона о коморама здравствених радника и закона о лековима и медицинским средствима, такође, нису формулисани.⁵¹⁶

О ефектима

Оно што прво упада у очи, у вези са информацијама из извештаја Министарства здравља и Владе, јесте тренд веома динамичне законодавне активности. То отвара простор за претпоставку да су у питању активности које су имале за циљ да се отклоне

⁵¹³ Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵¹⁴ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14.

⁵¹⁶ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 149 – 150.

грешке и/или пропусти који су настали због релаксираног приступа регулацији процеса од изузетног значаја за друштво.

Са друге стране, у реалном животу опстају ризици корупције који су, у међувремену, прерасли у својеврсан „бренд“ система здравства, претежно захваљујући одсуству јасних правила којима би се успоставиле прецизне процедуре и транспарентност рада и његових ефеката. Агенција је и у другом циклусу израде модела планова интегритета за установе секундарне и терцијарне здравствене заштите као ризичне идентификовала пружање ванстандардних услуга и допунски рад лекара и другог медицинског особља.

Када је реч о пружању ванстандардних услуга, ризик се јавља због околности да њихово пружање није обухваћено обавезним здравственим осигурањем (посебно се наплаћује њихово пружање) и због околности да установе секундарне и терцијарне здравствене заштите располажу одређеном количином ресурса чија намена и утрошак нису унапред опредељени према типу здравствених услуга које се обезбеђују. У том смислу, постоји могућност да установе здравствене заштите преусмеравају ресурсе према пружању ванстандардних услуга у односу на услуге које су покривене обавезним здравственим осигурањем. Осим тога, пружањем ванстандардних услуга остварују се додатни приходи здравствених установа и здравственог особља, што чини присутним ризик да се ванстандардне услуге фаворизују у односу на стандардне.

У вези са допунским радом, осим недостатака на које је указано у наставку овог извештаја, Агенција је као ризичну идентификовала околност да не постоје јасна правила о томе у ком моменту лекар и други медицински радник ради у свом радном времену (за које прима редовну плату и пружа услуге пацијентима – здравственим осигураницима), а у ком у допунском раду (у ком остварује посебну накнаду, односно у ком пацијенти плаћају здравствене услуге, без обзира да ли је реч о јавној или приватној установи). Другим речима описано, постоји правило да медицински радници, у допунском раду, могу радити до једне трећине пуног радног времена, али није извесно када су у режиму те трећине у односу на редовно радно време и да ли допунски рад остварују у јавној или приватној здравственој установи (ситуације у којима, на пример, лекар за време свог радног времена у јавној здравственој установи упућује пацијента да потражи здравствену услугу у приватној установи, у којој исти лекар остварује допунски рад).

Алтернативни извештај ПС и ТТ, такође, указује на одсуство „стратешког приступа проблему“⁵¹⁷ када је реч о честим променама Закона о здравственој заштити.

Околност да је дошло до усаглашавања одредби Закона о здравственој заштити са одредбама Закона о раду, у Алтернативном извештају се оцењује као позитиван помак. Међутим, истовремено се указује на то да специфичности проблема прековременог рада у здравственој делатности изискују засебно уређење ове области. Додатно се оцењују као напредак решења о вођењу посебних евиденција о допунском раду, достављању примерка уговора о допунском раду здравственој инспекцији и успостављању обавезе за здравствене раднике да о допунском раду обавесте руководиоце установа у којима су запослени. Са друге стране, ради потпуности контроле, предлаже се увођење регистра здравствених радника који обављају допунски рад код здравствене инспекције и објављивање тог регистра како би био доступан осигураницима. У Алтернативном извештају се наводе и две додатне перспективе из којих би требало посматрати проблем допунског рада. Прва се односи на пропуштање да се допунски рад посматра у корелацији са постојањем листа чекања у здравственим установама, односно важећи прописи не успостављају јасан механизам који би требало да повеже ове две категорије.

⁵¹⁷ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 150.

Други ниво проблема има везе са напоменама уз **меру 3.7.1.1.** које предвиђају да се измене везане за допунски рад морају извршити тако да се прецизно дефинишу услови под којима здравствени радници запослени у државним установама могу обављати допунски рад у приватној пракси. Правни скенер закључује да је мера, посматрана из овог аспекта, испуњена у малом проценту. Контрола уговора о допунском раду ослабљена је и на тај начин што се не зна тачан број приватних здравствених установа, те да би за адекватну контролу требало да постоји регистар приватне праксе и да се, истовремено, регулише њен рад. Алтернативни извештај скреће пажњу и на још један феномен: паралелно са изостанком резултата у смислу системског одговора на коруптивне праксе, оснивају се тела са нејасним статусом и овлашћењима под паролом борбе против корупције. У септембру 2015. године, формирано је Радно тело за борбу против корупције у систему здравства. Решењем којим је основано,⁵¹⁸ поменутом телу су дата овлашћења која закони из области здравства не резервишу за такве организационе облике. Правни скенер, као дискутабилне, наводи следеће околности у вези са надлежностима Радног тела: 1) поступање у случајевима у којима постоје основи сумње да је реч о кривичном делу давања или примања мита; 2) улога медијатора између пацијената и здравствених установа у случајевима корупције; 3) овлашћење да проверава медицинску документацију пацијената и да доноси одлуке о исправности; и коначно 4) природа правних аката које доноси – да ли су у питању решења или одлуке, као и да ли пацијенти имају право на жалбу против њих.⁵¹⁹

До израде и усвајања подзаконских прописа (активност предвиђена за испуњење **мере 3.7.1.2.**), није ни могло да дође, с обзиром на то да до измена релевантних закона, на начин предвиђен Акционим планом, није дошло.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.7.1.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

Због разлога који су наведени у Извештају о спровођењу Стратегије за 2014. годину,⁵²⁰ Агенција више неће пратити реализацију **мере 3.7.1.4.**

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, којом је било предвиђено унапређивање сарадње и координације активности између релевантних институција на сузбијању корупције у систему здравствене заштите, оцењена је као реализована. 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, чиме је реализована и једина активност предвиђена за испуњење ове мере.

⁵¹⁸ Решење о образовању Радног тела за борбу против корупције у систему здравства број 119–01–542/2015- 17 од 14. септембра 2015. године

⁵¹⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 149 – 152.

⁵²⁰ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 151.

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

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. фебруара 2015. године усвоји законе о изменама и допунама закона.

Индикатор: Закони о изменама и допунама закона усвојени

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У свом извештају о спровођењу Стратегије, у вези са реализацијом прве активности из ове мере, Министарство здравља указује на претходне напомене у вези са формирањем радних група за измене нацрта закона о лековима и закона о медицинским средствима, као и у вези са околношћу да су ови нацрти увршћени у Програм рада Владе за 2016. годину.⁵²¹

И Алтернативни извештај констатује да у 2015. години није било измена и допуна релевантних закона како би се регулисала област поклона и донација.⁵²²

О ефектима

Правни скенер указује да поједине здравствене установе имају интерне акте којим регулишу примање поклона и донација, међутим неопходно је да се ове области системски обухвате јединственим механизмом.⁵²³

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

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 реализована 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

⁵²¹ Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵²² Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 155.

⁵²³ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 155.

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

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. фебруара 2015. године усвоји законе о изменама и допунама закона.

Индикатор: Усвајање Закона о изменама и допунама закона

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину МФ наводи се став да то министарство није надлежно за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о донацијама и хуманитарној помоћи.⁵²⁴ У Алтернативном извештају ПС и ТТ се наводи да Закон о донацијама и хуманитарној помоћи није мењан од 2002. године.⁵²⁵

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

Активност није реализована у складу с индикатором.**

Четвртом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља трајно 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

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.**

* Прва активност којом је предвиђено да министарство надлежно за послове здравља до 6. септембра 2014. године изради анализу потреба је у извештају о спровођењу Стратегије за 2013. годину оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

*** Друга и пета активност нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије Министарства здравља наводи се да је у 2015. години израђен план и програм обуке запослених. Овај план је саставни део Плана рада за 2016. годину. Обука запослених се врши у складу са усвојеним планом унутрашње едукације, као и према Програму МДУЛС о новом регулаторном и институционалном оквиру за инспекцијски надзор (тренинг за тренере и едукација осталих инспектора). Министарство здравља није израдило посебне приручнике за поступање здравствених инспектора с обзиром на то да је МДУЛС израдило и доставило инспекцијским службама Водич за примену Закона о инспекцијском надзору са свим потребним упутствима. Истовремено се у извештају указује на то да је у завршној фази израда приручника за санитарне инспекторе који се односи на контролу личне хигијене запослених и хигијену хране.⁵²⁶

⁵²⁴ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵²⁵ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 155.

⁵²⁶ Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

О ефектима

Имајући у виду да је обука запослених саставни део Плана рада Министарства здравља за 2016. годину, то указује на околност да оваква обука у 2015. години није спроведена.

У Алтернативном извештају ПС и ТТ се наводи да је Министарство здравља од Здравственог савета тражило извештаје и препоруке за превазилажење недостатака контроле и транспарентног извештавања о резултатима програма континуираног стручног усавршавања. Ипак, до закључења рада на извештају, овакав документ није стигао до Министарства.⁵²⁷

Када је у питању израда приручника, није у потпуности јасно на који начин Водич МДУЛС може да пружи одговоре на све могуће специфичности поступка инспекцијске контроле у оквирима здравствених установа и служби. Став Алтернативног извештаја ПС и ТТ указује на концепт по коме би Закон о инспекцијском надзору требало да представља општи регулаторни оквир за рад инспекције, али да је, у сваком случају, неопходно да Министарство здравља изради посебне приручнике који би били применљиви у области здравства.⁵²⁸

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

Агенција није у могућности да оцени реализацију 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 реализацију 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 реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

Извештај о спровођењу Стратегије за 2015. годину Здравственог савета не садржи информације које се односе на реализацију активности предвиђених Акционим планом. Здравствени савет се осврнуо на околности које се тичу избора новог сазива овог тела у јулу 2015. године, броју одржаних седница, проблема током примопредаје дужности између старог и новог састава, броја рецензираних предлога континуиране медицинске едукације, недостатка средстава за спровођење провере квалитета у извођењу акредитованих програма континуиране медицинске едукације и др.⁵²⁹

Из садржине извештаја Здравственог савета, односно тема које се у њему наводе као кључни елементи у вези са спровођењем Стратегије, може се закључити да су активности предвиђене Акционим планом остале изван видокруга одговорног субјекта.

⁵²⁷ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 156.

⁵²⁸ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 157.

⁵²⁹ Здравствени савет, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године

На питања из упитника Агенције, у вези са трећом активношћу која подразумева обавезу Министарства здравља да на полугодишњој бази подноси Влади извештаје о примени препорука из извештаја Здравственог савета, ово министарство није дало јасан одговор. Извештај садржи само осврт на околност да је Народна скупштина у јулу 2015. године донела Одлуку о избору чланова Здравственог савета Србије,⁵³⁰ и да је предвиђена законска обавеза Здравственог савета да Народној скупштини подноси извештај о свом раду, најмање једанпут годишње.⁵³¹

О ефектима

Имајући у виду оно што је већ наведено у вези са извештајем Здравственог савета, могло би се закључити да је изостанку реализације треће активности допринео стицај околности: нити је Здравствени савет израдио извештај са препорукама за превазилажење недостатака у спровођењу континуиране медицинске едукације, нити Министарство здравља сматра да би требало да му буде додељена улога посредника у комуницирању таквих препорука Влади.

Мера 3.7.2.8.⁵³² 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 реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије Министарства здравља наводи се да је током 2015. године објављено 4.658 збирних извештаја о јавним набавкама које су спроводиле здравствене установе. Сваки збирни извештај садржи више десетина појединачних извештаја.⁵³³

У Извештају о спровођењу Стратегије за 2014. годину, Агенција је указала да не располаже капацитетима за контролу да ли је сваки извештај о свакој спроведеној јавној набавци у свакој здравственој установи објављен на интернет страници Министарства здравља.⁵³⁴ С тим у вези је у процесу ревизије Акционог плана предложена измена формулације ове активности.

У Алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да се на интернет страници Министарства здравља налази секција „Јавне набавке“ са две подсекције, за набавке мале и набавке велике вредности. Правни скенер је претрагом подсекција установио да у њима постоје информације о јавним набавкама, али да се са сигурношћу не може тврдити да су објављене све јавне набавке за сваку здравствену установу.⁵³⁵

⁵³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 65/15.

⁵³¹ Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵³² На овом месту је дошло до омашке у нумерисању у Акционом плану, па би ова мера требало да носи број 3.7.2.6.

⁵³³ Министарство здравља, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵³⁴ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 155.

⁵³⁵ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 158.

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, која је предвиђала доношење новог закона о евиденцијама у здравству тако да се омогући коришћење електронских здравствених докумената и уведе јединствени информациони систем, у прошлогодишњем извештају је оцењена као реализована. Закон о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства⁵³⁶ усвојен је 8. новембра 2014. године, а његова примена је почела 1. јануара 2016. године.

Активности предвиђене за испуњење **мере 3.7.3.2.** нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

3.8. ОБРАЗОВАЊЕ И СПОРТ

У оквиру осме области Стратегије – Образовање и спорт – формулисано је пет циљева:

1. измењен правни оквир који се односи на избор, положај и овлашћења директора основних и средњих школа, као и декана факултета (**циљ 3.8.1.**),
2. усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију (**циљ 3.8.2.**),
3. успостављена транспарентност поступка уписа, полагања испита, оцењивања и евалуације знања у свим образовним институцијама (**циљ 3.8.3.**),
4. 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.**),
5. 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 34 активности. Према оцени Агенције, од 34 испитане активности:

- ✓ 5 активности је реализовано у складу с индикатором, од којих само једна на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
- ✓ 27 активности није реализовано, од којих 7 због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност.
- ✓ За 2 активности Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију.

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

⁵³⁶ „Службени гласник РС“, бр. 123/14.

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.8.1.1. Изменити Закон о основама система образовања и васпитања 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

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

Четвртом активношћу је предвиђено да Народна скупштина, до 6. фебруара 2015. године, усвоје 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 реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.

* Прва активност којом је предвиђено да Министарство просвете до 6. јула 2014. године изради анализу закона од ризика на корупцију је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину Министарство просвете, науке и технолошког развоја (МПН) наводи да је највећи део препорука које се односе на област високог образовања, формулисаних у анализи закона коју су МПН и Агенција спровели у фебруару 2014. године,⁵³⁷ унет у текст Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, који је усвојен у септембру 2014. године. У извештају се, истовремено, напомиње да је у току израда новог закона у области високог образовања, који би требало да обухвати и преостале препоруке анализе. У 2015. години измењен је и допуњен Закон о основама система образовања и васпитања,⁵³⁸ а МПН указује да је израђен и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, о коме је организована јавна расправа у јуну 2015. године. Планом рада МПН за 2016. годину предвиђено је усвајање Закона о основама система образовања и васпитања у првом, а Закона о високом образовању у другом кварталу 2016. године,⁵³⁹ као што је наведено и у извештају Владе.⁵⁴⁰

Народна скупштина је усвајање измена Закона о основама система образовања и васпитања и Закона о високом образовању уврстила међу нереализоване активности.⁵⁴¹

⁵³⁷ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 157.

⁵³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 68/15.

⁵³⁹ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁴⁰ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁴¹ Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

Према наводима из Алтернативног извештаја ПС и ТТ, МПН је у циљу унапређења транспарентности донело одлуку којом је успостављена обавеза школа да Министарству доставе захтев за ангажовањем додатног наставног особља пре почетка школске године. На тај начин је смањено поље дискреционог одлучивања директора. Истовремено се умањују могућности за запошљавање лица које су у супротности са Законом: наиме, његовим одредбама је предвиђена обавеза преузимања запослених за чијим је радом престала потреба или ангажовања наставника са непуним нормом часова. Листа слободних радних места или потреба за делимичним ангажовањем наставника се објављује на интернет страници МПН. На тај начин, наставно особље за чијим је радом престала потреба или немају пуну норму часова може, у разумном року, доћи до информација о слободним местима у свакој појединачној школи.⁵⁴²

У области високог образовања, Народна скупштина је на иницијативу МПН усвојила аутентично тумачење члана 54. Закона о високом образовању.⁵⁴³ Тумачење је усвојено као одговор на различите праксе у вези са бројем мандата ректора, декана, председника или директора високих школа струковних студија. Наиме, одредба поменутог члана Закона, која прописује ограничен број мандата и гарантује смењивост органа пословођења високошколских установа, у реалном животу постала је предмет креативног тумачења и изигравања. Висок ниво детаљности аутентичног тумачења упућује на то да је приликом његовог формулисања Народна скупштина имала у виду разноврсност облика помоћу којих је Закон заобилажен и игнорисан.⁵⁴⁴

О ефектима

У Алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да су у Нацрту закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, чије се усвајање планира за 2016. годину, предвиђена решења којима ће додатно бити унапређена транспарентност поступка избора директора. Антиципирана су и решења која имају за циљ попуњавање правних празнина, побољшање поступка избора директора, као и смањење њихових дискреционих прерогатива у вези са запошљавањем. Антикоруптивна мера, која је тренутно уведена у правни поредак кроз одлуку МПН да му се пре почетка школске године достављају захтеви за ангажовање додатног наставног особља, о чему је раније било речи, такође је предвиђена нацртом измена и допуна.

Алтернативни извештај указује, на крају, и на то да је **мера 3.8.1.1.** недовољно одређена када је у питању обавеза евалуације учинка органа пословођења и наставног особља на основу јасних, прецизних и унапред познатих критеријума. С тим у вези наводи се претпоставка да је у питању потреба увођења програмског буџетирања у оквиру кога се може предвидети делимично или потпуно финансирање установа према учинку, што се сматра оправданим.⁵⁴⁵

⁵⁴² Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 163.

⁵⁴³ Народна скупштина Републике Србије, Аутентично тумачење одредбе чл. 54. ст. 1. Закона о високом образовању: „Орган пословођења одговарајуће високошколске установе – ректор, декан, председник, односно директор бира се на три године са могућношћу само једног поновног избора у истој установи, при чему на укупан број мандата који може да има у тој установи не утичу промене у имену и презимену тог лица, називу високошколске установе, као и измене и допуне закона уколико оне не уређују на другачији начин питање укупног броја мандата пословодног органа у истој установи. За укупан број мандата, који у истој установи може да има орган пословођења, није од значаја да ли је тај други мандат узастопан или је између два мандата дошло до паузе“, „Службени гласник РС“, бр. 45/2015.

⁵⁴⁴ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 163.

⁵⁴⁵ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 163.

Као што је констатовано и у вези са областима приватизације и јавно-приватног партнерства и здравства, у области просвете је приметна законодавна хиперпродукција која образовање, које се иначе може окарактерисати као један од нестабилних система, додатно дестабилизује учесталим регулаторним променама. Имајући у виду налазишта аутора Алтернативног извештаја ПС и ТТ, остаје нада да ће предстојеће промене законодавства донети период стабилности и успостављање концептуалног, системског, организационог и других видова континуитета у образовању Србије.

Алтернативни извештај ПС и ТТ изражава дилему у вези са квалитетом и адекватношћу мера и активности које Акциони план предвиђа у области образовања. Према мишљењу аутора, основни недостатак односи се на изразито формалан и стерилан приступ образовном систему. Мере које Акциони план резервише за ову област нису усклађене са начелима и циљевима Стратегије развоја образовања у Србији до 2020. године. Оваква ситуација довела је до тога да је приоритет МПН испуњење циљева из Стратегије развоја образовања, кроз развој и примену инструмената нових образовних политика. У извештају се наводи и да је МПН самостално утврдило да се жаришта корупције налазе у областима издавања уџбеника за основно и средње образовање, заснивања радних односа у основном и средњем образовању, управљања установама високог образовања и у процесу одбране докторских дисертација. Према сазнањима аутора Алтернативног извештаја, приликом израде Акционог плана, МПН је истицало примедбе и сугестије, које нису прихваћене. МПН, због свега наведеног, не осећа власништво над релевантним активностима и своје политике и мере не заснива на Акционом плану.⁵⁴⁶

Циљ 3.8.2. Усвојени прописи који регулишу просветну инспекцију

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 реализована у складу с индикатором.*

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

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Поднет Предлог закона Народној скупштини

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

⁵⁴⁶ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 159 – 161.

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина, до 6. фебруара 2015. године, усвоји закон којим се уређује просветна инспекција.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Усвојен закон којим се уређује просветна инспекција.

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

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

МПН, у извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину, наводи исте околности у вези са формирањем радне групе за израду нацрта Закона о инспекцијском надзору у области просвете и упоредном анализом закона о просветним инспекцијама у земљама у окружењу, на које је указало и у претходном извештајном циклусу.⁵⁴⁷ Као нова информација наводи се да је Планом рада МПН за 2016. годину предвиђено усвајање наведеног закона, који ће бити усклађен са општим Законом о инспекцијском надзору, у четвртој кварталу 2016. године,⁵⁴⁸ што је рок који се наводи и у извештају Владе.⁵⁴⁹

Активности везане за дефинисање новог правног оквира у области просветне инспекције премештене су у АП 23 (*активност 2.2.10.18*), са роком за реализацију који истиче, такође, у четвртој кварталу 2016. године.

Мера 3.8.2.2. Ојачати капацитете просветне инспекције на свим нивоима власти

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 реализована 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 реализована у складу с индикатором.**

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете до 6. октобра 2015. године обезбеди опрему у складу с анализом.

Индикатор: Достављен извештај о набављеној опреми

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Прва активност којом је предвиђено да Министарство просвете до 6. априла 2014. године спроведе анализу броја и структуре потребних запослених и других потреба је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин предвиђен Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Из извештаја МПН може се закључити да је, током 2015. године, донет нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, који је консекутивно мењан у два наврата. Извештај не садржи експлицитну информацију о томе да ли је у извештајном периоду био запошљаван стручан кадар у циљу испуњења активности предвиђене Акционим планом, али је наведено да је запошљавање у државним органима

⁵⁴⁷ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 159.

⁵⁴⁸ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁴⁹ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

и јавним службама било ограничено одредбама Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему.⁵⁵⁰ Из овога, имплицитно, произилази да, највероватније, нису запошљавани кадрови ради попуњавања капацитета просветне инспекције.⁵⁵¹

У вези са реализацијом треће активности из Акционог плана, МПН наводи да су у 2015. години запослени похађали обуке страних језика у складу са Програмом посебног стручног усавршавања државних службеника у МПН. Иначе реализација овог типа обуке датира још из 2014. године и продужена је до 2015. године.⁵⁵² Ипак, претпоставка је да аутори Акционог плана приликом формулисања ове мере нису имали у виду искључиво обуке у области страних језика.

У извештају МПН наводи се да у 2015. години није набављана нова опрема. Као разлог се идентификује кашњење УЗЗПРО у спровођењу централизоване јавне набавке рачунара и рачунарске опреме.⁵⁵³

О ефектима

У условима у којима је изостала реализација активности из **мере 3.8.2.1**, а на шта су, ван сваке сумње, утицале околности у вези са усвајањем Закона о инспекцијском надзору и одлагањем рокова за усвајање прописа из области просветне инспекције, јасно је да би било нерационално трошити ресурсе на испуњење акцесорне мере, која ће након усвајања новог правног оквира постати застарела. У сваком случају, и ово је само једна од мера која остаје без ефекта у поретку који карактерише постојање контрадикторних правила, а у коме се стварни живот често одвија или без освртања на њих, или избором оних правила чија примена, у датом тренутку, највише одговара начелима егзистенцијалног приоритета и/или политичког опортунитета.

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 реализована 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 реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да је изостала претходна, условљавајућа активност.*

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Имајући у виду да је **мера 3.8.2.3.** формулисана на такав начин да је дискутабилно да ли је министарство надлежно за послове просвете уопште у могућности да реализује активности које су у њој предвиђене, Агенција је у претходна два извештајна периода

⁵⁵⁰ „Службени гласник РС“, бр. 108/2013.

⁵⁵¹ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁵² Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁵³ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, *Извештај о спровођењу Стратегије*, јануар 2016. године.

упутила препоруку министарству надлежном за послове правосуђа да у сарадњи са министарством надлежним за послове просвете предложи измене Акционог плана у овом делу.⁵⁵⁴ Будући да се ни у трећем циклусу извештавања није одиграла ниједна промена у било ком смеру, Агенција више неће пратити спровођење ове мере.

И информације из Алтернативног извештаја ПС и ТТ потврђују претходно описано стање, односно да кодекс понашања наставника није усвојен. Такође, обавеза доношења оваквог кодекса није предвиђена ни Нацртом измена и допуна Закона о основама система образовања и васпитања. Самим тим, МПН није организовало кампање за упознавање наставних радника и ученика/студената са Кодексом понашања наставника. Према сазнањима аутора Алтернативног извештаја, дефинисање кодекса понашања наставника се не налази међу приоритетима МПН за 2016. годину. У области високог образовања, начело аутономије универзитета подразумева самостално доношење етичког кодекса и независан рад тела задуженог за његову примену.⁵⁵⁵

Мера 3.8.2.4. Преиспитати све захтеве за закључивање уговора о давању у закуп дела простора школских установа

Једином активношћу је предвиђено да Републичка дирекција за имовину, до 6. октобра 2015. године, обради и евидентира све захтеве за закључивање уговора о давању у закуп школских установа, чији је оснивач Република Србија, како би се стекао прецизнији увид у обим и вредност уговорних обавеза школа, као и евентуалне неправилности

Индикатор: Израђен извештај о евиденцији уговора о закупу са статистичким подацима о обиму и вредности уговорних обавеза школских установа и утврђеним неправилностима

Активност није реализована у складу с индикатором.

О спровођењу

Републичка дирекција за имовину (РДИ) у свом извештају наводи информације о активностима које је спроводила на обради, ажурирању и евидентирању захтева за закључивање уговора о давању у закуп непокретности у јавној својини, које су школе достављале у периоду октобар – децембар 2015. године. У питању је 41 школа, што чини приближно 2,5% од укупног броја школских установа, а РДИ је поводом 33 захтева донела решења којима се даје начелна сагласност за давање у закуп непокретности. У извештају се, такође, наводи да је за одређени број школа урађена анализа достављене документације о спроведеном поступку давања у закуп ствари у јавној својини и да су утврђене поједине неправилности, о којима је обавештавано МПН. РДИ је указала и да постоје препреке у реализацији ове активности из Акционог плана, а које се односе на недостатак стручне оспособљености запослених за израду статистичких података о обиму и вредности уговорених обавеза у вези са давањем ствари у јавној својини у закуп.

Алтернативни извештај ПС и ТТ наводи податак да је РДИ обавестила МПН да је од почетка године до 8. јула 2015. године донела 40 решења којима је дата начелна сагласност за давање у закуп непокретности школским установама. Овај број чини само око 2,5% укупног броја школа у Србији.

И ова мера је транспонована у АП 23 (*активност 2.2.10.19*), са роком за реализацију који је истекао са четвртим кварталом 2015. године.

⁵⁵⁴ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2013. годину, стр. 181 и Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 161.

⁵⁵⁵ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 165.

О ефектима

Први аспект из кога се може посматрати проблем у вези са испуњењем ове мере, односи се на могуће неразумевање њеног смисла од стране одговорног субјекта. Наиме, из извештаја РДИ може се закључити да овај орган јавне власти процес преиспитивања уговора тумачи као „текући посао“. Другим речима, РДИ се фокусира на разматрање захтева о закључивању уговора о давању у закуп ствари у јавној својини које јој, у реалном времену, достављају образовне установе (*ex nunc*). Овакво становиште, међутим, не поклапа се са смислом термина „преиспитивање“ који указује на процес у коме се поновно разматрају и сви претходно закључени уговори о давању у закуп непокретности у јавној својини (*ex tunc*). Индиција у прилог становишту да је, ипак, у питању врста ретроактивног сагледавања ствари, дата је у начину на који је активност са истом садржином формулисана у АП 23: поменута активност подразумева да се преиспитају сви важећи уговори и захтеви за закључивање уговора о давању у закуп дела простора школских установа.

Алтернативни извештај ПС и ТТ указује и на други аспект потенцијалног проблема са испуњењем релевантне мере. Пракса показује да значајан број школа „премошћава“ закључивање уговора о закупу, на тај начин што најчешће потписују уговоре о пословно-техничкој сарадњи. Дејство ових уговора је такво да школе изнајмљују школски простор (фискултурне сале и простор за комерцијалне садржаје), а купац им, за узврат, донира опрему и наставна учила. Такође се указује и на могућност да поједине образовне установе изнајмљују простор без потписаног уговора и одговарајуће евиденције.⁵⁵⁶

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 представци.

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 реализована 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 реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину, МПН наводи да су на интернет страници Министарства постављени контакти и описи надлежности основних унутрашњих јединица и да се грађани, посредством интернет странице, могу упознати са документима који су им неопходни за остваривање права. МПН наводи да су информациона безбедност и заштита података разлози због којих грађанима није

⁵⁵⁶ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 166.

омогућено да добијају обавештења о процедурама за представке, захтеве и жалбе и о мерама које су предузете на основу ових поднесака. МПН је са грађанима успоставило директну комуникацију путем друштвених мрежа.⁵⁵⁷ Агенција оцењује да, имајући у виду дефинисани индикатор односно предвиђену активност и суштину **мере 3.8.2.5**, постојећи механизам о коме говори МПН суштински не представља замену за прву активност предвиђену Акционим планом.

МПН није израдило извештај о најчешће подношеним представкама и жалбама с анализом њихових узрока и препорукама за отклањање, због недостатка финансијских средстава.⁵⁵⁸

О ефектима

Став аутора Алтернативног извештаја ПС и ТТ је да је МПН унапредило механизме за обавештавање грађана о представкама, захтевима и жалбама. Наиме, у прилог овом становишту се наводи да је са представницима МПН омогућена комуникација путем електронске поште и телефона, као и да су унапређени садржај и ажурност интернет странице овог органа јавне власти. Према сазнањима аутора Алтернативног извештаја, представници МПН не деле став о сврсисходности израде извештаја о најчешће подношеним представкама и жалбама.⁵⁵⁹

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

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

Првом 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 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 реализована 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 реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да је изостала претходна, условљавајућа активност.*

Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина, до 6. фебруара 2015. године, усвоје законе о изменама и допунама закона.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Закони о изменама и допунама закона усвојени.

⁵⁵⁷ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁵⁸ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁵⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 167.

Активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да је изостала претходна, условљавајућа активност.

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају МПН наводи се да није започета израда нацрта посебних закона о основном и средњем образовању с обзиром на то да се раде измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања, који представља кровни закон и од чијих решења зависи и садржина посебних закона. Започета је израда Закона о високом образовању, а Планом рада МПН за 2016. годину предвиђено је његово усвајање у другом кварталу 2016. године.

Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено је утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о основном образовању и васпитању за децембар, а утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о средњем образовању и васпитању за септембар 2016. године.⁵⁶⁰

О ефектима

У Алтернативном извештају ПС и ТТ износи се гледиште да је релевантна мера нејасна и да је треба дефинисати на другачији начин. Овакав став почива на мишљењу да је неопходно спровести одвојене анализе процеса уписа, према различитим нивоима образовања.

Када су у питању основне школе, примарни критеријум за упис је пребивалиште родитеља, односно старатеља и детета. Ако у појединој школи постоји довољан број непопуњених места може се одобрити упис деце која иначе у њу не би могла да буду уписана, према претходном критеријуму.

Систем уписа у средње школе је заснован је на централном систему уписа и, према ставу аутора Алтернативног извештаја, веома је транспарентан. Проблем је представљала ранија пракса по којој је МПН дозвољавало школама, за које постоји велико интересовање, да повећају број ученика по одељењу, или да повећају број одељења у односу на услове из конкурса. Ово је концентрисало значајну дискрециону моћ у рукама директора средњих школа, који су увећавали величину одељења изнад законског максимума, а на уштрб квалитета наставног процеса. Након што је оваква пракса укинута (од школске 2014. године), умањене су и могућности различитих видова злоупотреба приликом уписа у средње школе.

Факултети и више школе самостално дефинишу области и садржај пријемних испита. Алтернативни извештај ПС и ТТ оцењује да увођење опште матуре, које се планира, може довести до унапређења процеса уписа на високо образовање. Општа матура ће обезбедити једнакост ученика у правима тиме што ће онемогућити дефинисање различитих критеријума и појединачних правила за упис.⁵⁶¹

Из претходне анализе и стања реализације активности, и у случају ове мере може се проблематизовати начин на који су дефинисане и пут којим су мере и активности, такве какве су, стигле у Акциони план. Размере диспропорције између прописаног, са једне, и онога што се разматра у стручној јавности и одиграва у стварном животу, са друге стране, намеће три кључна питања: 1) питање власништва над циљевима, мерама и активностима

⁵⁶⁰ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁶¹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 167 – 168.

(на које је раније, већ, указано); 2) питање аутентичности (искрености воља и потреба) проблема који се желе превазићи; као и 3) питање репрезентативности, односно да ли су материјални (стручни), а не, само, формални актери добили прилику да њихове вредности заиста и постану део стратешких докумената који ће уобличавати будућност друштва.

Мера 3.8.3.2. Обезбедити услове за стављање у пуну функцију централног информационог система за управљање у просвети

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете и Републички завод за статистику до 6. септембра 2015. године обједине постојеће прикупљање података и информационе системе и елиминирају преклапања.

Уз активност је наведена напомена да се мера се може извршити кроз договор о изводљивој расподели одговорности за прикупљање података између министарства надлежног за послове просвете, завода за статистику и образовних установа.

Индикатор: Обједињени системи и елиминисана преклапања

Активност није реализована у складу с индикатором.

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете и Републички завод за статистику до 6. септембра 2015. године прошире аналитичке капацитете установа задужених за обраду података.

Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност.

Индикатор: Проширени капацитети установа задужених за обраду података

Активност није реализована у складу с индикатором.

О спровођењу

У извештају МПН наводи се да није окончано повезивање свих делова информационог система и обједињавање прикупљања података, будући да је у питању комплексан процес који, осим унапређења софтверских решења, захтева и промену процедура и токова прикупљања података. Истовремено, аналитички капацитети МПН и других установа задужених за обраду података нису увећавани због актуелне забране запошљавања у јавном сектору и недостатка материјалних ресурса. Према информацијама из извештаја, у току је надоградња информационог система просвете којом ће бити обезбеђено систематично прикупљање података и елиминација преклапања и којом ће бити праћени сви нивои образовања. Од фебруара 2016. године, уз подршку УНИЦЕФ, обезбеђена су финансијска средства за реализацију пројекта „Унапређивање аналитичких капацитета МПН и успостављање информационог система за предшколско образовање и васпитање у Републици Србији“.⁵⁶²

Иако је Републички завод за статистику у Акционом плану означен као субјект са подједнаким нивоом одговорности као и МПН за реализацију активности из мере, ово је трећи извештајни циклус у коме у свом извештају упућује да ће информације о спровођењу активности бити укључене у извештај МПН.

У Алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да је током 2015. године МПН започело пројекат успостављања централног информационог система у основном, средњем и високом образовању. Концепт система подразумева да образовне установе буду обавезне да у информациони систем редовно уносе све статистичке и финансијске податке. Истовремено се планира да се, од 2016. године, трансфер средстава из Управе за трезор ка образовним установама заснива на подацима из информационог система.⁵⁶³

⁵⁶² Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁶³ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 169.

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

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђена једна мера.

Мера 3.8.4.1. Унапредити рад Комисије за акредитацију и проверу квалитета
Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете и науке, до 6. септембра 2015. године, уз пуно учешће академске заједнице, студената и послодаваца приступи неопходним изменама стандарда процене квалитета. 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: Усвојен пропис о измењеним стандардима процене квалитета
Активност није реализована у складу с индикатором.
Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове просвете и науке трајно измени прописе тако да се уведе обавеза да се у процес акредитације укључе независни експерти, студенти и послодавци. Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност. Индикатор: Измењени прописи
Активност није реализована у складу с индикатором.*
Трећом активношћу је предвиђено да КАПК трајно објављује извештаје о налазима рецензената и КАПК који су релевантни за доношење одлуке о акредитацији. Уз активност је наведена иста напомена као уз прву активност. Индикатор: Извештаји релевантни за доношење одлуке о акредитацији објављени на интернет презентацији КАПК
Активност није реализована 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 није реализована у складу с индикатором.**

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

** У прошлогодишњем извештају ова активности је оцењена као реализована за извештајни период на начин предвиђен Акционим планом.

О спровођењу

У извештају МПН, као и прошле године,⁵⁶⁴ износи се констатација 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 искључивој надлежности Националног савета који их доноси, на предлог Комисије за акредитацију и процену квалитета (КАПК). С тим у вези треба имати на уму да је Национални савет орган кога бира Народна скупштина и који јој одговара за свој рад. МПН обавља стручне, административно-техничке и информатичке послове за потребе Националног савета и његових радних тела.⁵⁶⁵

Када је у питању обавеза да се у процес акредитације укључе независни експерти, МПН је указало да је изменама и допунама Закона о високом образовању из 2014. године

⁵⁶⁴ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, стр. 164.

⁵⁶⁵ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

прописано да у процесу акредитације докторских студија најмање један рецензент мора бити наставник, научник или уметник запослен на високошколској, односно научној установи из иностранства, који испуњава услове да буде ментор на том студијском програму.⁵⁶⁶

КАПК у извештају о спровођењу Стратегије наводи да је Национални савет за високо образовање, на предлог овог тела, од 2006. године донео већи број прописа о стандардима и поступцима за различите врсте евалуација које спроводи Комисија. Национални савет је на предлог Комисије у више наврата правило мање измене и допуне стандарда или пратећих процедура, како би унапредио поступке евалуација. КАПК, такође, наводи да су независни експерти (рецензенти) укључени у све облике евалуација које спроводи ова комисија. Њихов идентитет се чува као тајна у складу са Законом о високом образовању, тако да посете институцијама обављају чланови КАПК, а по последњим изменама стандарда и послодавци и студенти.⁵⁶⁷

КАПК у извештају није доставила одговоре на питања из упитника Агенције у вези са објављивањем извештаја о налазима рецензената и Комисије који су релевантни за доношење одлуке о акредитацији, као и о објављивању годишњих извештаја о њеном раду. Увидом у интернет страницу КАПК, пронађени су извештаји о акредитацији, као и извештаји о спољашњој процени квалитета високошколских установа саме КАПК (у којима су садржане одреднице да су достављени извештаји рецензената), али не и извештаји о налазима рецензената као такви. Такође, последњи извештај о раду КАПК, који је објављен на њиховој интернет страници, односи се на 2013. годину.

У Алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да се стандарди за акредитацију високошколских установа нису мењали и да се поступак акредитације одвија на исти начин од 2006. године. Последњи објављени годишњи извештај КАПК, који је доступан на њиховој интернет страници, односи се на 2013. годину.⁵⁶⁸

О ефектима

У Алтернативном извештају ПС и ТТ се износи оцена да „европски стручњаци за акредитацију и контролу квалитета, на стручним скуповима, Србију сврставају у групу европских земаља са рудиментарним системом провере квалитета високог образовања“.⁵⁶⁹ Оваквом стању доприносе не само погрешан приступ и застарели стандарди, већ и проблем функционисања КАПК који је предодређен њеним статусом радног тела Националног савета за високо образовање. Самим тим, КАПК нема пуну независност у раду.

Према оцени из Алтернативног извештаја, стандарди за акредитацију представљају „потпуни тријумф форме над суштином обезбеђивања квалитета високог образовања.“ Услови за акредитацију контролишу се само непосредно пред доношење одлуке о акредитацији, а следећа контрола испуњености стандарда наступа тек пет година након доношења претходне одлуке о акредитацији. Процењује се и да концепт о професионализацији процеса акредитације путем формирања независне агенције добија све већи број присталица у академској заједници.

⁵⁶⁶ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁶⁷ Комисија за акредитацију и процену квалитета, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁵⁶⁸ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 169 – 170.

⁵⁶⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 169.

Са друге стране, оцењује се да пракса објављивања извештаја релевантних за доношење одлуке о акредитацији није заживела. У значајној мери то и није могуће због саме суштине постојећег процеса акредитације, задатака који рецензенти имају и садржине критеријума за акредитацију.⁵⁷⁰

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

Акционим планом је за испуњење овог циља предвиђено пет мера.

<p>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</p>
<p>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.</p> <p>Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади</p>
<p>Активност је реализована у складу с индикатором.*</p> <p>Према информацијама којима Агенција располаже активност је реализована на начин, али не и у року предвиђеним акционим планом.</p>
<p>Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. децембра 2014. године, поднесе Предлог закона о изменама и допунама Закона Народној скупштини.</p> <p>Индикатор: Предлог закона о изменама и допунама Закона поднети Народној скупштини</p>
<p>Активност је реализована у складу с индикатором.*</p> <p>Према информацијама којима Агенција располаже активност је реализована на начин, али не и у року предвиђеним акционим планом.</p>
<p>Трећом активношћу је предвиђено да Народна скупштина, до 6. маја 2015. године, усвоји Закон о изменама и допунама Закона.</p>
<p>Активност је реализована у складу с индикатором.</p> <p>Према информацијама којима Агенција располаже активност је реализована на начин, али не и у року предвиђеним акционим планом.</p>

* У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Нови Закон о спорту усвојен је у фебруару 2016. године.⁵⁷¹ Он се бави утврђивањем статуса спортских савеза и удружења, власништва над имовином и финансирањем из јавних средстава на националном и локалном нивоу, али нека значајна питања ће бити уређена накнадно, другим законима, рецимо, приватизација имовине и капитала у друштвеној, односно јавној својини у организацијама у области спорта.

Решењем Министарства омладине и спорта формирана је радна група која је требало да изради измене и допуне Закона о спорту. Међутим, током рада, закључено је да потребан обим измена и допуна превазилази оквире прописане за овај начин нормативног уређења. Због тога је одлучено да се изради нацрт новог закона о спорту. Јавна расправа о Нацрту трајала је од 20. априла до 1. јуна 2015. године. Позив на јавну расправу односио се на представнике „свих државних органа, кровних невладиних организација, као и ... све заинтересоване субјекте ... стручну јавност и друге

⁵⁷⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 169 – 170.

⁵⁷¹ „Службени гласник РС“, бр. 10/16.

заинтересоване учеснике.“ Текст Нацрта је био објављен на интернет страници Министарства, а била је предвиђена и могућност слања коментара стандардним и електронским путем. Министарство се обавезало да ће анализирати пристигле сугестије и објавити извештај о спроведеној јавној расправи у року од 15 дана од њеног окончања. Алтернативни извештај ПС и ТТ, међутим, указује да на интернет страници Министарства није био доступан било какав садржај с тим у вези. Тиме је онемогућено да јавност донесе закључак о томе да ли је извештај уопште израђен, као ни о томе да ли су и који предлози са јавне расправе били уважени.⁵⁷²

О ефектима

Стратегија развоја спорта која је усвојена почетком 2015. године поново указује на нетранспарентност финансирања. Када је ова појава у питању, један ниво проблема тиче се околности да је изразито лимитиране ресурсе потребно расподелити у систему у коме постоји више од 12 хиљада клубова у различитим спортовима. Други ниво проблема везан је за околност да се средства намењена спорту расподељују кроз два кровна удружења (Олимпијски комитет Србије и Спортски савез Србије), која их у значајној мери усмеравају на сопствено функционисање, уместо на стварање услова да се испуне неки од циљева развоја спорта. Други сегмент коруптивних ризика односи се на чланство функционера или чланова владајућих политичких партија у спортским клубовима. Ризици корупције се састоје у томе да ове особе клубовима обезбеђују новац, по правилу, из прихода јавних предузећа у којима имају утицај. Штавише, примећена је и пракса у којој се политичари који су у управама понашају као власници клубова и располажу њиховом имовином. Тако, како наводи Алтернативни извештај ПС и ТТ, јавни и страначки функционери не учествују само у обезбеђивању финансијске подршке из средстава привредних субјеката, већ почињу да се баве и препродајом играча и намештањем утакмица које је повезано са спортским клађењем. ПС и ТТ наводе и налазе истраживања које је у периоду 2012 – 2014. године спровела Балканска истраживачка мрежа, а у коме се детаљно описују видови понашања актера у области спорта који представљају значајне ризике корупције.⁵⁷³

Према тумачењу Министарства правде, рок за реализацију активности из **мере 3.8.5.2.** почиње да тече од ступања на снагу измена и допуна Закона о спорту.⁵⁷⁴

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

Активност је реализована у складу с индикатором.*

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

⁵⁷² Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 177.

⁵⁷³ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 171 – 176.

⁵⁷⁴ Одговори Министарства правде и државне управе на питања Агенције за борбу против корупције, март 2014. године.

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

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.**

Трећом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове омладине и спорта, до 6. септембра 2015. године, изради ранг листе спортских организација у Републици Србији по категоријама.

Индикатор: Донета ранг листа спортских организација у Републици Србији

Активност није реализована у складу с индикатором.

Четвртом активношћу је предвиђено да аутономне покрајине, до 6. септембра 2015. године, израде ранг листе спортских организација на нивоу аутономних покрајина.

Индикатор: Донета ранг листа спортских организација у аутономним покрајинама

Активност је реализована у складу с индикатором.

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

Петом активношћу је предвиђено да јединице локалне самоуправе, до 6. септембра 2015. године, израде ранг листе спортских организација у јединицама локалних самоуправа.

Индикатор: Донета ранг листа спортских организација у јединицама локалних самоуправа

Агенција није у могућности да оцени испуњеност активности.

* У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

** У прошлогодишњем извештају ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије, Покрајински секретаријат за спорт и омладину наводи да је Правилник о категоризацији спортова на нивоу АП Војводине, за период 2015 – 2016. године, израђен и усвојен 29. децембра 2014. године. Истог датума је израђена и ранг листа категоризација спортских грана на нивоу АП Војводине за исти период.⁵⁷⁵

Од 145 јединица локалне самоуправе (без територије Косова и Метохије) њих 24, односно 17% се у својим извештајима у току 2015. године осврнуло на ову меру. Од тог броја правилник о категоризацији спортских организација усвојило је њих 16, док је њих 7 израдило ранг листу спортских организација. Меру у целини је реализовало 6 ЈЛС, односно 4%.

Што се тиче републичког нивоа, Министарство омладине и спорта у извештају о спровођењу Стратегије указује да је новим Законом о спорту предвиђено да се Националном категоризацијом националних гранских спортских савеза утврђују критеријуми за рангирање и одређује ранг надлежних националних гранских спортских савеза на основу ранга спортске гране, остварених спортских резултата које су постигли спортисти, спортске организације и националне спортске репрезентације на међународним спортским такмичењима, броја регистрованих спортских организација, спортиста и спортских стручњака, националне традиције и броја и врсте такмичења која се организују. Такође се наводи да ће подзаконски акт који ће посебно

⁵⁷⁵ Покрајински секретаријат за спорт и омладину АП Војводине, *Извештај о спровођењу Стратегије*, јануар 2016. године.

регулисати ову материју бити донет у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.⁵⁷⁶

Алтернативни извештај ПС и ТТ потврђује да су на нивоу АП Војводине донети правилник и ранг листа о којима је раније било речи. Када је у питању ниво локалне самоуправе, у извештајном периоду су доношени правилници о категоризацији спортских организација. Према правилима Закона о спорту, који је важио до доношења новог, јединице локалне самоуправе су имале право да ближе уређују услове, критеријуме, начин и поступак доделе средстава из свог буџета спортским организацијама и нису биле обавезне да Министарству омладине и спорта достављају своје опште акте.⁵⁷⁷

О ефектима

Алтернативни извештај ПС и ТТ указује да релевантна мера садржи структурални недостатак. Наиме, она је формулисана на такав начин да подразумева реализацију активности које почивају на усклађивању правила о категоризацији спортских организација на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе са националном категоризацијом. Међутим, Закон о спорту, који је важио закључно са истеком 2015. године, није познавао појам категоризације спортских организација, већ категоризацију спортова, спортиста, спортских стручњака и спортских објеката. Друго, поставља се и питање начина на који су одређени одговорни субјекти за реализацију треће, четврте и пете активности у оквиру мере. Наиме, поменути Закон о спорту је прописивао да категоризацију спроводе Олимпијски комитет Србије, Спортски савез Србије и Завод за спорт и медицину спорта Србије. Будући да Стратегија и Акциони план нису предвиђали захвате у регулативу који би се односили на ове правне институте, поставља се питање на који начин би погрешно таргетирани одговорни субјекти могли да рангирају спортске организације према категоризацији спортова, спортиста, спортских стручњака и спортских објеката за које су одговорни други ентитети.⁵⁷⁸

Ово упућује на закључак да је **мера 3.8.5.3.** од почетка била осуђена на неуспех с обзиром на то да су за њену реализацију били одређени погрешни субјекти, док је степен непрецизности изабраних активности толики, да ни са минимумом вероватноће нису биле у стању да испуне смисао мере.

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

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

Активност није реализована у складу са индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

⁵⁷⁶ Министарство омладине и спорта, *Извештај о спровођењу Стратегије*, фебруар 2016. године.

⁵⁷⁷ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 181.

⁵⁷⁸ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 179 – 182.

О спровођењу

Министарство омладине и спорта у извештају наводи да нови Закон о спорту прописује да аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и организације у области спорта чији се програми и пројекти у области спорта финансирају из јавних прихода Републике, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и од стране јавних предузећа достављају Министарству извештај о одобреним и реализованим програмима и пројектима којима се задовољавају потребе и интереси грађана у области спорта. Правилник о ближем уређењу садржаја, рокова и начина подношења извештаја о реализацији програма којима се задовољавају потребе и интереси грађана у области спорта у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе биће донет у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.⁵⁷⁹

Истовремено, у Алтернативном извештају ПС и ТТ се наводи информација да је Министарство омладине и спорта ауторе извештаја обавестило да доношење правилника о расподели средстава у јавним предузећима за финансирање програма из области спорта није у његовој надлежности, па, због тога, доношење оваквог подзаконског акта није предвиђено Законом о спорту.⁵⁸⁰

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

Активност није реализована у складу са индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове омладине и спорта, до 6. септембра 2015. године, спроведе анализу и да препоруке за унапређење постојећег ширег правног оквира којим се регулише рад спортских менаџера и финансијски сегмент њиховог рада, како би се ускладили са међународним спортским правилима и стандардима транспарентног пословања.

Индикатор: Документ анализе је припремљен и објављен

Активност није реализована у складу са индикатором.

* У прошлогодишњем извештају Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије Министарство омладине и спорта указује да ће подзаконски акт бити донет у року од две године од дана ступања на снагу новог Закона о спорту. Такође се напомиње да анализа није рађена, јер сви национални грански спортски савези усклађују свој рад са спортским правилима надлежних међународних спортских савеза чији су чланови.⁵⁸¹

У Алтернативном извештају ПС и ТТ наводи се да је Министарство омладине и спорта, у одговору поводом достављеног захтева за приступ информацијама од јавног значаја, навело да је Правилник о номенклатури спортских занимања и звања,⁵⁸² донет

⁵⁷⁹ Министарство омладине и спорта, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

⁵⁸⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 183.

⁵⁸¹ Министарство омладине и спорта, Извештај о спровођењу Стратегије, фебруар 2016. године.

⁵⁸² „Службени гласник РС“, бр. 7/2013

почетком 2013. године и да је поменути правилник још увек на снази. Овај пропис не садржи одредбе о забрани сукоба интереса при обављању делатности спортског менаџера.⁵⁸³

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 седам активности. Према оцени Агенције, од седам испитаних активности:

- ✓ четири су реализоване у складу с индикатором, од којих је само једна испуњена и на начин и у року предвиђеним Акционим планом.
- ✓ две активности нису реализоване у складу с индикатором.
- ✓ За једну активност, Агенција због, недостатка података, није у могућности да оцени реализацију.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

Циљ 3.9.1. Транспарентно власништво, финансирање медија и уређивачка политика

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене четири мере.

Мера 3.9.1.1, којом је предвиђено усклађивање прописа којима се регулише медијска концентрација и јавност власништва са правилима ЕУ, како би се обезбедила транспарентност информација о крајњем и већинском власнику на свим нивоима власти, је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована. Наиме, Народна скупштина је 2. августа 2014. године усвојила Закон о јавном информисању и медијима (ЗЈИМ),⁵⁸⁴ Закон о електронским медијима⁵⁸⁵ и Закон о јавним медијским сервисима (ЗЈМС).⁵⁸⁶

ЗЈИМ је у 2015. години измењен како би био померен рок до кога се мора продати капитал издавача медија (са 1. јула 2015. године на 31. октобар 2015. године). Разлог за ове измене је доношење Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији. Поред тога, одређени су каснији датуми (1. јул 2015. године, односно 31. октобар 2015. године) за почетак забране финансирања медија из јавних прихода.

ЗЈМС је у 2015. години допуњен тако што је предвиђено да ће се РТС и РТВ током 2016. године делимично финансирати из републичког буџета за обављање основне делатности. Наиме, Законом из 2014. године било је прописано да се основна делатност јавних медијских сервиса од 1. јануара 2016. године финансира из таксе за јавни медијски сервис.

⁵⁸³ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 184.

⁵⁸⁴ „Службени гласник РС“, бр. 83/14 и 58/15.

⁵⁸⁵ „Службени гласник РС“, бр. 83/14.

⁵⁸⁶ „Службени гласник РС“, бр. 83/14 и 103/15.

У време када су доношени Стратегија и Акциони план, проблем који је већ дуги низ година уназад апострофиран као један од најважнијих у овој области био је недостатак транспарентности о власништву и финансирању медија, у складу с којима је формулисан и стратешки циљ. Доступност информација о власницима, као и о томе како медији добијају средства за свој рад из јавних извора, требало би да помогне медијским конзументима у доношењу сопственог суда о томе да ли је одређени медиј кредибилан извор информација или не. Поред новог правног оквира, мера која је требало да допринесе остварењу овог циља је увођење Регистра медија, који је заменио некадашњи Регистар јавних гласила и у односу на њега, нормативно, садржи бројне нове податке о медијима. Ипак, имајући у виду праксу, и скоро годину дана након успостављања Регистра медија, још увек се не може рећи да је његова основна сврха, која се састоји у креирању јасне слике о могућим утицајима на уређивачку политику медија, заправо и остварена.⁵⁸⁷

Медијском стратегијом је предвиђено повлачење државе из власништва у медијима. Стратегија, у сагласју с Медијском стратегијом, као потенцијално ризичну област идентификује директно финансирање медија од стране органа јавне власти, док остале начине трансфера средстава између ових субјеката, као што су пројектно суфинансирање, оглашавање и јавне набавке не перципира као контроверзне. ЗЈИМ је забранио директно субвенционисање медија из буџета на свим нивоима власти, а уместо тога је успостављен систем пројектног суфинансирања медијских садржаја који остварују јавни интерес у области јавног информисања. Суштина пројектног суфинансирања је да се не финансира целокупан рад медија, као што је до сада био случај с медијима у јавној својини, већ искључиво медијски садржај и то у оној мери у којој се кроз њега остварује јавни интерес. Орган јавне власти који је расписао конкурс доноси одлуку о додели средстава на основу образложеног предлога стручне комисије у чијем су саставу већински представљена новинарска и медијска удружења. Ипак, већ у првој години примене овог механизма уочени су, између осталих, и следећи проблеми:

- ✓ упркос обавези расписивања конкурса за суфинансирање пројеката у области јавног информисања, одређен број локалних самоуправа их уопште није расписао
- ✓ велики број конкурса на нивоу локалних самоуправа и градских општина, према оцени Коалиције новинарских и медијских удружења, није био у складу са законом
- ✓ забележени су случајеви непрописно састављених конкурсних комисија, односно учешће у њиховом раду лица која нису компетентна да оцене да ли и у којој мери неки пројекат остварује јавни интерес у области јавног информисања
- ✓ нетранспарентно одлучивање у процесу додељивања средстава
- ✓ додељивање високих износа одређеним јавним предузећима која су у међувремену приватизована⁵⁸⁸

Оцена Алтернативног извештаја ПС и ТТ је да у првој години примене пројектног суфинансирања јединице локалне самоуправе нису на најбољи начин разумеле сврху овог

⁵⁸⁷ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године.

⁵⁸⁸ О најочигледнијим примерима кршења закона и наставку праксе финансирања „подобних“ медија видети детаљније у Алтернативни извештај ПС и ТТ, стр. 198 – 205.

механизма, због чега се често дешавало да се одредбе ЗЈИМ отворено крше. Изгледа да главни проблем лежи у непостојању стварне воље да се прекине с финансирањем „подобних“ медија, па се често дешава да се конкурси „подешавају“ тако да одговарају конкретном медију. За све то време занемарује се да је суштина пројектног суфинансирања у томе да власт финансира квалитетан програмски садржај који остварује јавни интерес у области јавног информисања, а не да се неком медију помогне да „преброди кризу“ или да се финансира целокупан његов рад.⁵⁸⁹

У пракси се такође дешава да се прописи у области јавних набавки користе како би се посредно финансирани „подобни“ медији, па локални органи јавне власти одреде скромна или чак никаква средства за пројектно финансирање, а одвоје знатна средства за јавне набавке „медијских услуга“, које се углавном односе на медијско покривање рада органа јавне власти. Тако настаје ситуација у којој се ЗЈИ формално поштује, али се одредбе ЗЈИМ у потпуности изигравају или игноришу. Тиме се раније успостављена и распрострањена пракса, наставља и након усвајања медијских закона у августу 2014. године.⁵⁹⁰

Због свега наведеног остаје утисак да је некада директно субвенционисање медија од стране органа јавне власти преузело форму злоупотребе пројектног суфинансирања и јавних набавки које оставља широко поље за утицај на медије и политичку промоцију владајућих структура у медијима.

Мера 3.9.1.2. Формирање, одржавање и редовно ажурирање јавне базе података/регистра о медијима (власничкој структури)

Првом активношћу је предвиђено да Агенција за привредне регистре у року од 12 месеци од доношења медијских закона (из мере 3.9.1.1.) креира и развије регистар.

Уз активност је предвиђена напомена да се мера не односи на креирање неког новог регистра, већ оног који ће бити предвиђен законом који регулише јавно информисање и медије.

Индикатор: Креирана база података је тестирана и одобрена од стране органа власти који је утврђен новим законским решењем

Активност је реализована у складу с индикатором.

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

Другом активношћу је предвиђено да Агенција за привредне регистре у року од 12 месеци од формирања регистра изради план и процедуру за редовно месечно ажурирање.

Уз активност је предвиђена иста напомена као и уз прву активност.

Индикатор: Усвојен план и процедуре

Активност није реализована у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да Агенција за привредне регистре трајно редовно (месечно) ажурира и одржава регистар.

Индикатор: Сви месечни изводи о унетим изменама у регистру су израђени и достављени Агенцији

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

Према одговорима АПР, Регистар медија је у складу са ЗЈИМ из 2014. године, почео с радом 13. фебруара 2015. године. Законом су прописани садржина и предмет регистрације (члан 39.). Као предмет регистрације региструју се подаци о издавачу

⁵⁸⁹ Алтернативни извештај ПС и ТТ, стр. 204 – 205.

⁵⁹⁰ Алтернативни извештај ПС и ТТ, стр. 205 – 206.

медија и документ који садржи податке о правним и физичким лицима која непосредно или посредно имају више од 5% удела у оснивачком капиталу издавача, податке о њиховим повезаним лицима у смислу закона којим се уређује правни положај привредних друштава и податке о другим издавачима у којима та лица имају више од 5% удела у оснивачком капиталу. Регистар је доступан на интернет страници АПР.⁵⁹¹

ЗЈИМ није прописао обавезу ажурирања података у Регистру медија на месечном нивоу. С друге стране, према Закону о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре,⁵⁹² издавач је обавезан да у року од 15 дана од дана настанка податка или документа који су предмет регистрације, односно промене регистрованог податка или документа, поднесе пријаву за регистрацију настале промене. Због тога Агенција препоручује да се Акциони план усклади с одредбама важећих закона или да се предвиде одговарајуће измене закона како би се обезбедило ажурирање на месечном нивоу.

О ефектима

У односу на претходно стање у области регистровања јавних гласила, Регистар медија садржи бројне нове податке о медијима. Упис у Регистар није обавезан, али медиј који није уписан не може да учествује на конкурсима за пројектно суфинансирање, нити за појединачна давања, док се органи јавне власти не могу оглашавати у њима. Ипак, ЗЈИМ је пропустио да детаљније уреди обавезе АПР у вези с ажурирањем и начином приказивања података у Регистру, као и да уреди надзор над испуњавањем обавеза свих учесника у поступку уписа, Регистратора, медија и органа јавне власти, што је пропраћено и неадекватним санкцијама. Одговарајући подзаконски акт прописује искључиво документацију која се доставља приликом регистрације података, а уопште се не бави нити информацијама које ће бити јавно доступне, нити питањем ажурирања података.

Према оцени Алтернативног извештаја ПС и ТТ могуће је да формирање, ажурирање и доступност података у Регистру у потпуности зависи од добре воље АПР, која представља заправо „технички“ орган за вођење различитих регистара. Другим речима, надлежно министарство има знање о томе како би Регистар требало да изгледа и да се води, али нема капацитет да контролише спровођење ЗЈИМ, док АПР има капацитет, али не поседује неопходну експертизу, нити је таква обавеза за њега прописана Законом. Такође, изгледа да се у пракси рок од 15 дана за пријављивање сваке промене у Регистру не поштује увек. Законом нису прописане санкције за случај пропуштања да се подаци у Регистру редовно ажурирају, а не постоје ни друге санкције за самог регистратора. Пракса је показала следеће главне недостатке у примени ЗЈИМ у делу који се односи на Регистар медија:

- ✓ Регистар не омогућава просечном медијском конзументу да на лак начин оствари увид у податке о власничкој структури и средствима која органи јавне власти обезбеђују медијима
- ✓ немогуће је утврдити да ли је Регистар ажуриран или не, колико су информације о одређеном медију поуздане и актуелне, а не постоји ни законска обавеза за Регистратора да обезбеди ажурност

⁵⁹¹ Видети: <http://www.apr.gov.rs/>.

⁵⁹² „Службени гласник РС“, бр. 99/11 и 83/14.

- ✓ Регистар медија је преузео податке из Регистра јавних гласила, иако није познато да ли сви медији из претходног регистра и даље постоје
- ✓ приказ података у Регистру није уређен, што Регистратору даје несразмерну слободу у погледу тога који ће подаци о медијима бити доступни.

Даље, ситуација у којој је Регистратору дата слобода да организује начин приказа података у Регистру, није искључиво техничка ствар. Она у пракси изгледа тако да се у Регистру за одређени медиј наводи износ државне помоћи, датум када је она исплаћена и назнака да се ради о њој, али без назнаке о томе који је орган јавне власти доделио средства, нити по ком основу (пројектно суфинансирање, јавне набавке, оглашавање или други основ). ЗЈИМ прописује да се региструје податак о износу новчаних средстава добијених од органа јавне власти, али не и назив органа јавне власти, нити основ додељивања.

Због свега наведеног може се закључити да Регистар медија представља извештај помак у смислу регулативе, али да јавност фактички и даље остаје ускраћена за бројне битне податке, као што су поменути подаци о државној помоћи.⁵⁹³

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

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.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама закона достављен Влади

Активност је реализована у складу с индикатором.*

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована ни на начин ни 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 реализована у складу с индикатором.*

Према подацима којима Агенција располаже, активност није реализована ни на начин ни 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 реализована у складу с индикатором.*

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У извештају Министарства привреде истиче се да финансирање медија није предмет регулација Закона о јавним предузећима, а поготово имајући у виду да је одредбама Закона о оглашавању⁵⁹⁴ већ утврђено оглашавање јавних предузећа.⁵⁹⁵

⁵⁹³ Алтернативни извештај ПС и ТТ, јануар 2016. године, стр. 191 – 194.

⁵⁹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 79/05.

⁵⁹⁵ Министарство привреде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016.

О ефектима

Нови Закон о јавним предузећима не садржи одредбе којима се забрањује финансирање оснивача медија кроз уговарање спонзорства и/или донација јавним новцем. Уместо тога, предвиђено је једино да програм пословања јавног предузећа садржи критеријуме за коришћење средстава за помоћ, спортске активности, пропаганду и репрезентацију, а да, при том, законским одредбама нису прописани ни елементи тих критеријума. Имајући у виду примере злоупотреба приликом коришћења средстава, Агенција је у мишљењу о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о јавним предузећима, као и Савет за борбу против корупције у горе поменутом извештају, препоручила да се законским одредбама забрани финансирање оснивача медија кроз уговарање спонзорства и/или донације средствима из буџета. С друге стране, Закон садржи одредбу којом се забрањује оглашавање јавног предузећа које нема конкуренцију на тржишту у делатности од општег интереса, без сагласности оснивача. Међутим, ово питање је неопходно прецизније и детаљније уредити законским одредбама.

Према оцени Алтернативног извештаја ПС и ТТ, овај закон није адекватан правни инструмент за успостављање транспарентног финансирања медија средствима органа јавне власти који обухватају како јавна предузећа, тако и низ других организационих облика који се финансирају из јавних прихода. Најподобније би било да ова питања регулише ЗЈИМ, који га иначе делимично уређује, али недовољно да би овај циљ био испуњен, или неким посебним законом који би обухватио све видове новчаних давања која иду од јавних ентитета ка медијима.⁵⁹⁶

Очигледно је да је ова мера тешко остварива с обзиром на то да на лапидаран начин третира веома комплексно питање финансирања медија. Сама формулација не делује довољно промишљено будући да предвиђа да закон који регулише статус јавних предузећа обухвати и поступање свих „организација које се финансирају из јавних прихода“ у односу на медије. Друго, као решење се види само генерална забрана сваког облика непосредног финансирања медија од стране свих тих организација, а притом се не узима у обзир како ће та забрана изгледати у условима када су медији приватизовани, када се говори о пројектном финансирању и јавним набавкама. У складу с тим, неопходно је преформулисати ову меру.

На јавној расправи о нацрту новог Закона о оглашавању у јануару 2015. године, Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) и Транспарентност Србија указали су на погрешан приступ концепту нацрта који је, упркос називу, везан искључиво за оглашавање трговаца, а у потпуности занемарује оглашавања органа јавне власти. Околност да је Предлог закона о оглашавању, који је упућен у скупштинску процедуру у новембру 2015. године, садржао решење које је проблематизовано на јавној расправи,⁵⁹⁷ указује на лежеран став државе према питању које су релевантни друштвени чиниоци означили као неуралгично. Ипак, Закон о оглашавању који је усвојен 26. јануара 2016. године⁵⁹⁸ измењен је амандманима у односу на текст предлога. Ефекат ових промена је то да ће за државно и политичко оглашавање ипак важити исти принципи, попут забране злоупотребе

⁵⁹⁶ Алтернативни извештај ПС и ТТ, стр. 227 – 228.

⁵⁹⁷ Алтернативни извештај ПС и ТТ, стр. 188.

⁵⁹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 6/16.

малолетника, говора мржње и слично, а прописано је и да медијске услуге или програмске садржаје не могу спонзорисати државни органи и организације, као и политичке организације, док је за непоштовање ове одредбе прописана прекршајна одговорност за правно лице. Пракса ће показати да ли ће овакве измене заиста решити уочене проблеме, нарочито због тога што их је потребно детаљније уредити.

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

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.

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.

Индикатор: Извршене релевантне активности из Акционог плана уз Медијску стратегију; Достављен извештај о спровођењу Медијске стратегије

Агенција није у могућности да оцени реализацију активности.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

О спровођењу

У извештају о спровођењу Стратегије Министарства културе и информисања наводи се да обезбеђивање средстава за рад и начин финансирања јавних медијских сервиса регулише ЗЈМС, који је усклађен с Обавештењем Комисије о примени правила државне помоћи јавним медијским сервисима.⁵⁹⁹ Европски стандарди и правила из наведеног акта Европске комисије су, како се у извештају наводи, унети у Закон кроз: дефинисање обавезе јавног сервиса; одредбе које регулишу поверавање и надзор; дуални систем финансирања јавног медијског сервиса; услове који се тичу транспарентности приликом процене доделе државне помоћи; принцип нето трошкова и преплаћивање таксе; механизме финансијске контроле; диверзификацију услуга јавних медијских сервиса; пропорционалност и тржишно понашање.

Будући да Министарство културе у оквиру извештаја о спровођењу Стратегије није доставило извештај о спровођењу Медијске стратегије, како је предвиђено индикатором за ову активност, затим да Агенција није успела да дође до извештаја о спровођењу Медијске стратегије, као и да није надлежна да врши надзор над спровођењем овог документа, Агенција није била у могућности да оцени реализацију ове активности.

О ефектима

Једина активност предвиђена у оквиру ове мере формулисана је тако да подразумева спровођење потпуно другог стратешког документа и то тако што је потребно започети његову примену, за шта је прописан и одређени рок. Овако непрецизно одређена активност оставља недоумице у процесу оцене њене испуњености, али и испуњености

⁵⁹⁹ *Communication from the Commission on the Application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting.*

мере чије остварење она треба да обезбеди. Због тога је препорука Агенције да се уместо ње формулише нова, прецизнија активност.

Истовремено, Алтернативни извештај ПС и ТТ оцењује да је и сама мера нејасно формулисана, зато што не даје одговор на питање који су то „поједини медији“, односно да ли су то сви они који се финансирају на неки начин из буџета или само они који су били у режиму директног финансирања из буџета различитих нивоа власти. Додатно, непознато је и на шта се односи финансирање (директно, пројектно, кроз оглашавање или путем јавних набавки медијских услуга), као и на шта се односи појам „државни буџет“, односно да ли су у питању буџети свих органа јавне власти или само републички.

4. 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:

1. успостављена анализа ризика на корупцију у поступку припреме прописа (**циљ 4.1.**),
2. систем запошљавања и напредовања у органима јавне власти врши се на основу критеријума и заслуга (**циљ 4.2.**),
3. обезбеђена транспарентност у раду органа власти (**циљ 4.3.**),
4. континуирана едукација о корупцији и начинима борбе против корупције (**циљ 4.4.**),
5. створени услови за активније учешће организација цивилног друштва у борби против корупције (**циљ 4.5.**),
6. створени услови за активније учешће приватног сектора у борби против корупције (**циљ 4.6.**),
7. Народна скупштина прати спровођење закључака, односно препорука које је донела поводом извештаја независних државних органа (**циљ 4.7.**),
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 (**циљ 4.8.**),
9. успостављена ефикасна и делотворна заштита узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију) (**циљ 4.9.**),
10. 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 50 активности. Према оцени Агенције, од испитаних 50 активности:

- ✓ 11 активности је реализовано у складу с индикатором, од којих је шест испуњено у складу са захтевима Акционог плана, међу којима је пет трајних активности.
- ✓ 39 активности није реализовано у складу с индикатором, од којих 14 због тога што је изостала претходна, за њих условљавајућа активност.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

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 Влади.

Уз активност 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 реализована 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 реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није реализована.*

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

Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Министарство правде је 29. јануара 2015. године образовало радну групу за припрему нацрта новог Закона о Агенцији, која је започела с радом 23. фебруара 2015. године у којој је, поред осталих, и неколико представника Агенције. Рад на тексту Закона је још увек у току, иако су сви рокови предвиђени Акционим планом, као и Акционим планом за Поглавље 23 (*активност 2.2.1.1.*) истекли. У одговорима на упитник Агенције, Министарство правде наводи да се очекује да ће се процес израде нацрта завршити до истека првог квартала 2016. године, имајући у виду да је рад на изради коначне верзије нацрта интензивирао.⁶⁰⁰ Планом рада Владе за 2016. годину, утврђивање Предлога закона о Агенцији планирано је за јун 2016. године. Како се у алтернативном извештају ТС наводи, у досадашњем раду радне групе није било веће дискусије о одредбама које регулишу ову материју.

О ефектима

Као могуће изазове у будућој пракси примене методологије, ТС наводи преклапање ових обавеза са другим иницијативама које се односе на припрему прописа, као што је анализа ефеката прописа, због чега би, према мишљењу ТС, приликом израде методологије требало одржати консултације са органима надлежним за регулаторну реформу и разматрање испуњености других обавеза у припреми прописа, на пример, усклађеност са правилима ЕУ, процена финансијских средстава, итд.⁶⁰¹

⁶⁰⁰ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁰¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 155 – 156.

Мера 4.1.2. Усвојити методологију за анализу ризика на корупцију у прописима и смернице за њену примену

Првом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. септембра 2015. године формулише методологију и смернице за примену методологије.

Индикатор: Формулисана методологија и смернице за примену методологије

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

Другом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. новембра 2015. године усвоји методологију и смернице за примену методологије.

Индикатор: Усвојене методологија и смернице за примену методологије

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

О спровођењу

Иако није наглашено у Акционом плану, очигледно је, како због остављеног дужег рока, тако и због саме природе активности, која подразумева постојање посебног овлашћења, да је ова мера условљена реализацијом претходне, односно уношењем овлашћења за доношење методологије у одредбе Закона о Агенцији. Агенција из поменутих разлога још увек није усвојила званичну методологију за анализу ризика корупције у прописима, као ни смернице за њену примену, имајући у виду да још увек не постоји прописана обавеза предлагача прописа да је примењују. Ипак, интерна методологија је формулисана у првој половини 2013. године и користи се у области давања мишљења на нацрте или предлоге прописа. ТС у алтернативном извештају оцењује да је применом ове методологије, Агенција до сада направила низ квалитетних анализа ризика од корупције на текстове нацрта и предлога закона, и да, иако постоји простор да се методологија допуни, она се већ сада показује као корисна за постизање циља због којег се доноси. ТС сматра да пошто нови Закон о Агенцији, по свој прилици, неће садржати детаљније норме о садржају методологије, Агенција треба да изврши неопходне анализе и консултације са другим органима, како би се утврдило да ли постоји потреба за допуном постојеће интерне методологије.⁶⁰²

О ефектима

Током 2015. године, Агенција је израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 17 нацрта и 11 предлога закона којима се уређују питања предвиђена стратешким документима у области борбе против корупције.⁶⁰³ Поједина министарства, пре свих МГСИ, Министарство привреде и МПН успоставила су праксу достављања нацрта закона Агенцији ради прибављања мишљења о процени ризика корупције. Наиме, различита министарства упутила су током 2015. године укупно 15 нацрта закона на мишљење Агенцији.

Агенција је сва мишљења, која садрже налазе и препоруке за унапређење текста анализираних нацрта и предлога закона, доставила министарствима и ресорним скупштинским одборима и представила јавности на својој интернет страници. Неке од препорука које се односе на нацрте и предлоге закона, који су у међувремену донети, усвојене су делимично или у целини. Међутим, у свим овим законима остала су извесна решења која садрже коруптивне ризике.

⁶⁰² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 157.

⁶⁰³ Број мишљења о процени ризика корупције у прописима је већи у односу на 2014. годину. Наиме, током 2014. године Агенција је анализирали и израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама 13 нацрта закона, три предлога закона и једног нацрта правилника.

Иако још увек није обавезни елемент процеса израде прописа, процена ризика корупције била је током 2015. године једна од заступљенијих тема приликом расправа о предлозима закона у Народној скупштини. Наиме, народни посланици су приликом расправе о седам предлога закона, од укупно девет који су током 2015. године разматрани, а били су предмет анализе, користили мишљења Агенције о процени ризика корупције.

Са друге стране, поједини министри и народни посланици оспоравали су Агенцији право да се бави овим питањем.⁶⁰⁴

Током 2015. године, као и претходних година, најчешћи недостаци и ризици корупције у анализираним нацртима и предлозима закона били 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. На овај начин, органима јавне власти који треба да примењују овакве одредбе пружа се прилика да то чине по сопственом нахођењу, 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.

Мера 4.1.3. усмерена на измене Пословника Народне скупштине тако да се предлагачи закона обавезу да у образложење предлога унесу и анализу ризика корупције и **мера 4.1.4.** која предвиђа измене Пословника Владе тако да се утврди њена обавеза да нацрте и предлоге прописа доставља на мишљење Агенцији и ова мишљења, уколико су дата у року од 10 дана, приложи уз предлог закона, нису биле предмет испитивања овог извештаја. Наиме, рок за испуњење **мере 4.1.3.** према тумачењу Министарства правде, рачуна се од усвајања поменуте методологије и смерница, док се рок за испуњење **мере 4.1.4.** у складу с напоменом из Акционог плана, рачуна од испуњења **мере 4.1.3.**

Мера 4.1.5. Представници предлагача закона обучени да примењују методологију за анализу ризика на корупцију у прописима према плану који израђује и спроводи Агенција

Првом активношћу предвиђено је да Агенција до 6. новембра 2015. године усвоји план за обуку представника предлагача закона и осталих прописа.

Индикатор: Усвојен план за обуку представника предлагача закона и осталих прописа

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

Другом активношћу је предвиђено да Агенција трајно организује обуке према усвојеном плану.

Индикатор: Реализован план обуке по години примене Стратегије

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

Агенција није израдила план обуке, нити је организовала обуке у смислу спровођења ове мере. Наиме, док не дође до измена Закона о Агенцији у складу с **мером 4.1.1.** измена Пословника Народне скупштине у складу с **мером 4.1.3.** и измена Пословника Владе у складу с **мером 4.1.4.** на основу којих ће примена ове методологије постати обавезујућа за све наведене субјекте, Агенција је проценила да није сврсисходно да ангажује ионако ограничене капацитете на обуке широких размера са неизвесним исходом.

Независно од реализације ових мера, Агенција је током 2015. године за заинтересоване субјекте одржала једну обуку о примени ове методологије, у сарадњи са Службом за управљање кадровима.

604 Видети детаљније у Извештају о раду Агенције за 2015. годину – VII.4.1.

Мера 4.1.6. Представници предлагача и доносилаца прописа на нивоу територијалне аутономије и локалне самоуправе обучени да примењују методологију за анализу ризика на корупцију у прописима према плану који израђује и спроводи Агенција

Првом активношћу предвиђено је да Агенција до 6. новембра 2015. године усвоји план за обуку представника предлагача и доносилаца прописа.

Индикатор: Усвојен план за обуку представника предлагача и доносилаца прописа

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

Другом активношћу је предвиђено да Агенција трајно организује обуке према усвојеном плану.

Индикатор: Реализован план обуке по години примене Стратегије

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.

О спровођењу

Видети опис мере 4.1.5.

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

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 2015. године, док се, према тумачењу Министарства правде, рок за испуњење **мере 4.2.3.** рачуна од испуњења **мере 4.2.2.** Из тих разлога, ове мере нису биле предмет испитивања овог извештаја.

Мера 4.2.4. Ојачати капацитете Централног регистра обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО), у циљу ефикасније контроле обрачуна и наплате доприноса за обавезно социјално осигурање

Другом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 6. маја 2015. године измени систематизацију и запосли одговарајући број стручног кадра у складу са анализом.

Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара анализи потреба

Активност није реализована у складу с индикатором.

Трећом активношћу је предвиђено да ЦРОСО направи и трајно спроводи план и програм обуке запослених у складу са анализом.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.**

Четвртом активношћу је предвиђено да ЦРОСО до 6. септембра 2015. године набави опрему у складу са анализом потреба.

Индикатор: Достављен извештај о набављеној опреми

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Прва активност којом је предвиђено да ЦРОСО до 6. марта 2014. године изради анализу потреба је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период, али без података о томе да ли је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

О спровођењу

Измена Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији послова у Централном регистру обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО) у складу с потребама није извршена због недостатка финансијских средстава за исплату зарада уколико би се повећао број извршилаца у ИТ сектору, као и због законских ограничења у погледу повећања броја извршилаца. ЦРОСО није имао финансијска средства ни за реализацију обука запослених, пре свега у ИТ сектору, у оквиру буџета за 2015. годину. Предлогом

буџета за 2015. годину тражена су средства за јачање капацитета информационог система, а пре свега за набавку нове опреме, како би се побољшале перформансе ИТ система и на тај начин изашло у сусрет повећаном броју захтева државних органа и других правних лица за подацима из ЦРОСО. Додатна финансијска средства нису додељена и то без образложења, због чега није могуће реализовати набавку планиране опреме.⁶⁰⁵ Ипак, у прошлогодишњем извештају, ЦРОСО је поводом ове активности известио Агенцију да је у складу са израђеном анализом потреба набавио опрему.⁶⁰⁶

О ефектима

Главни изазов у спровођењу ове и свих других мера које захтевају запошљавање нових кадрова је ограничење које уводи Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁶⁰⁷ и, на основу њега, донета Одлука.⁶⁰⁸ Због тога је општа препорука ТС да се при планирању и спровођењу мера за рационализацију јавног сектора води рачуна о обавезама које органи имају на основу Стратегије и Акционог плана. Ту бригу првенствено треба да покажу и сами одговорни субјекти.⁶⁰⁹

У оквиру **мере 4.2.5.** прва активност којом је предвиђено да ЦРОСО до 6. марта 2014. године изради анализу потреба ради успостављања техничке повезаности са надлежним органима и организацијама (Агенција за провредне регистре (АПР), Инспекторат за рад, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (РФПИО), Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО) и Национална служба за запошљавање (НСЗ)) је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом, док друга активност није доспела за реализацију до краја 2015. године. ЦРОСО је известио Агенцију да је у току 2015. године извршен редизајн информационог система ЦРОСО у делу који се односи на развијање базе података о обвезницима уплате доприноса и о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање по појединцу. До краја јануара 2016. године очекује се потпуна реализација и пуштање у продукцију дела Портала ЦРОСО који се односи на повезивање с Пореском управом, као и успостављање техничке повезаности с организацијама обавезног социјалног осигурања РФПИО, РФЗО и НСЗ у делу који се односи на размену података о уплаћеним доприносима за обавезно социјално осигурање.⁶¹⁰

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 ЦРОСО

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

⁶⁰⁵ Централни регистар обавезног социјалног осигурања, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁰⁶ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије за 2014. годину, март 2015. године, стр. 183.

⁶⁰⁷ „Службени гласник РС“, бр. 68/15.

⁶⁰⁸ „Службени гласник РС“, бр. 101/15 и 114/15.

⁶⁰⁹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 159.

⁶¹⁰ Централни регистар обавезног социјалног осигурања, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

Активност је испуњена у складу с индикатором.

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

* Друга активност није доспела за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

У прошлогодишњем извештају, ЦРОСО је навео да је израдио програм и план кампање предвиђен првом активношћу у оквиру ове мере, али није пружио и податке на основу којих би се могло закључити да ли је ова активност, у складу с напоменом из Акционог плана, реализована у сарадњи са министарством надлежним за послове рада и социјалне политике. С друге стране, у алтернативном извештају ТС наводи се да су, у сарадњи са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, извршене многобројне обуке обвезника подношења јединствене пријаве, које се и данас по потреби и захтеву одржавају. Обуке су вршене како би се обвезници упознали са начином подношења е-пријаве на обавезно социјално осигурање, као и начином коришћења Портала ЦРОСО. Обуке су организоване по регионалном принципу на територији целе Србије, у складу са интересовањем и захтевима обвезника и то посредством МНГ Центра, као и у сарадњи са Привредном комором Србије. Такође, на захтев великих обвезника плаћања доприноса, представници ЦРОСО вршили су презентације и обуке запослених у Енергопројекту, Железницама Србије, итд. Преко 105.000 обвезника плаћања доприноса је до сада регистровано за рад на Порталу ЦРОСО, са тенденцијом све већег броја регистрација. Током 2015. године, на интернет страници ЦРОСО су, у оквиру дела е-услуге, објављена упутства за употребу апликација за приватне извршитеље, инспекторат за рад и обвезнике. Ипак, према закључку ТС, без обзира на број спроведених обука, не може се говорити о постојању кампање, како гласи обавеза из Акционог плана, док је потребно и преиспитати потребу за опстанком ове активности у Акционом плану, с обзиром на то да је веза са борбом против корупције само посредна. Односно, уколико ова мера остане у Акционом плану, било би добро прецизирати садржај кампање тако да има везе са спречавањем неког вида корупције.⁶¹¹

Циљ 4.2, у оквиру кога су оцењиване претходне мере, усмерен је на обезбеђивање система запошљавања и напредовања у органима јавне власти који се заснива на критеријумима и заслугама. Ипак, прве две мере у оквиру овог циља које су, чини се, преваходно и непосредно усмерене на његово остварење постављене су с веома дугим роковима, због чега још увек нису биле предмет надзора. У питању је мера којом је предвиђено да се до јануара 2017. године успоставе услови и критеријуми за запошљавање и напредовање у јавном сектору, укључујући именована и постављена лица, у складу с принципима конкурентности и транспарентности. Друга мера је усмерена на уједначавање платног система, односно усклађивање плата и зарада у складу с врстом, обимом и сложености посла, и социјалних права у јавном сектору, до децембра 2016. године. Реализација ових мера је вероватно најпре и требало да реши проблеме које Стратегија наводи у овој области, а то су: 1) да систем запошљавања и напредовања у каријери још увек није у потпуности заснован на заслугама, 2) да су запошљавање и напредовање и даље подложни политичком утицају, 3) да се учесници у поступку избора не налазе у потпуно равноправном положају, а да руководиоци још увек имају превише дискреционих овлашћења при одабиру кандидата са листа које им предложила изборна комисија, 4) да не постоје критеријуми за запошљавање на одређено време, па се уговори

⁶¹¹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 160.

закључују без интерног или јавног конкурса, 5) да постоји потреба уједначавања правног оквира који регулише радно-правни статус запослених у државној управи, 6) да је потребно да се усвоје одредбе које ће на јединствен начин регулисати питање плата и права из социјалног осигурања, 7) да је потребно да се регулишу критеријуми за избор, именовање или постављење на радна места руководиоца, спречавање сукоба интереса и начина вредновања њиховог рада. С обзиром на дуге рокове предвиђене Акционим планом, сви ови проблеми и даље остају актуелни.

Циљ 4.3. Обезбеђена транспарентност у раду органа власти

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

МДУЛС је 31. марта 2015. године формирало посебну радну групу за припрему текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У периоду од 16. септембра до 31. децембра 2015. године група је одржала пет састанака.⁶¹² Планом рада Владе за 2016. годину предвиђено је утврђивање Предлога закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за јун 2016. године у циљу његове ефикасне примене у складу са Закључком који је Народна скупштина усвојила поводом разматрања Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.⁶¹³ АП 23 предвиђа други квартал 2016. године као рок одређен за измене и допуне овог закона на основу обављене анализе његове досадашње примене, а у складу са Закључком Народне скупштине за 2014. годину (*активност 2.2.5.2.*).

⁶¹² Министарство државне управе и локалне самоуправе, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶¹³ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

О ефектима

ТС наводи у алтернативном извештају да је Предлог измена и допуна овог закона, који је решавао знатан део проблема о којима говори Акционим план, већ био у скупштинској процедури, али да је из ње повучен 2012. године. Због тога ТС отвара питање постојања политичке воље да се проблеми утврђени у Акционом плану реше, с обзиром на то да не постоји ниједан оправдан разлог због којег не би били, за почетак, усвојени предлози који су уобличени још пре пет година.

Међу изазовима реализацији мера из Акционог плана, ТС наводи и одредбе других прописа које су у вези са остваривањем права на приступ информацијама, које могу представљати реалне правне препреке, али су чешће изговори за непоступање органа власти. Као примере реалних правних препрека, ТС наводи питање тајности података, где није извршена ревизија ранијих одлука о одређивању тајности, чињеницу да електронска комуникација још увек није постала законско правило, због чега је и остваривање приступа информацијама отежано, као и потребу за прецизирањем начина коришћења база података органа власти и њихове међусобне компатибилности, што би олакшало остваривање овог приступа и без подношења посебних захтева.

Међу изговорима за ускраћивање права на приступ информацијама током последњих годину дана, ТС је забележила неколико нових случајева: 1) позивање на одлуке КЗК у складу са чланом 45. Закона о заштити конкуренције. Наиме, КЗК, на захтев странака у поступку пред њом, доноси закључак о одређивању тајности података, како би се, према ставу саме КЗК, очувала тајност поступка пред њом, односно како орган не би трећим лицима давао информације добијене од странака. Ипак, државни органи се на ове закључке позивају као на „правни основ“ који им забрањује да било коме доставе тражене информације; 2) позивање на то да захтев за приступ информацијама наводно није уредан, као основ за ускраћивање права или макар за одлагање испуњења обавеза; 3) позивање на то да уговор не може бити објављен зато што није правноснажан.

Изазов формулисању нових законских норми може бити појава негативних трендова у појединим европским државама, који понекад доводе и до ограничавања приступа информацијама од јавног значаја, под разним изговорима, као што су безбедност, комерцијална вредност података или наводне злоупотребе. Због тога ТС препоручује да се приликом формулисања измена и допуна Закона приоритет да достигнутом нивоу остварених права, док при изменама самог Устава треба учврстити право на приступ информацијама, зато што оно сада није постављено довољно прецизно. Уз измене овог закона треба изменити и све друге прописе у којима је уочена битна несагласност с његовим одредбама.⁶¹⁴

Стратегија је **циљем 4.3.** указала на потребу да се обезбеди транспарентност у раду органа јавне власти с обзиром на то да начини за њено остваривање нису у потпуности развијени, као и да, упркос томе што Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја пружа широка права, сам текст закона треба да се унапреди. До усвајања измена и допуна Закона је требало да, у складу с овом мером, дође у року од годину дана након ступања на снагу Акционог плана, односно у септембру 2014. године. Ипак, као што се види, радна група за израду измена и допуна формирана је тек пола године након истека овог рока, док је АП 23 рок за усвајање измена и допуна померио за готово две године (други квартал 2016. године), у односу на првобитни рок постављен Акционим планом. Ове измене и допуне треба да се изврше у складу са Закључком који је Народна скупштина донела 5. јуна 2014. године, поводом разматрања

⁶¹⁴ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 161 – 162.

Поверениковог извештаја о спровођењу Закона за 2013. годину. Кроз овакву хронологију формулисања обавеза и рокова за њихову реализацију долазимо до закључка да је Акциони план у потпуности занемарен као покретач промена у овој области, као и да су у овом случају за спровођење Закључка Народне скупштине биле потребне две године.

Мера 4.3.2. Јачање капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Другом активношћу је предвиђено да Повереник до 6. децембра 2014. године запосли нови кадар у складу с препорукама анализе потреба.

Индикатор: Број и структура запосленог кадра одговара препорукама анализе потреба

Активност није реализована у складу с индикатором.***

Четвртом активношћу је предвиђено да Повереник трајно спроводи план обуке запослених.

Индикатор: Општа напомена бр. 7

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.***

Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована на начин предвиђен Акционим планом.

Петом активношћу је предвиђено да Повереник до 6. децембра 2014. године набави опрему/простор у складу с препорукама анализе потреба.

Индикатор: Опрема/простор набављени у складу с препорукама анализе потреба; Достављен извештај о набављеној опреми/простору

Активност није реализована у складу с индикатором.***

* Прва активност којом је предвиђено да Повереник до 6. марта 2014. године изради анализу потреба с препорукама је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин, али не и у року предвиђеним Акционим планом.

** Трећа активност којом је предвиђено да Повереник до 6. маја 2014. године направи план и програм обуке запослених у складу с препорукама анализе потреба је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

*** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Због лимита утврђеног Упутством за припрему буџета Републике Србије за 2015. годину с пројекцијама за 2016. и 2017. годину, Повереник је за 2015. годину, уместо пуног броја запослених, односно 94, предвидео 83 извршиоца. У оквиру Предлога финансијског плана за 2015. годину, с пројекцијама за наредне две године, Повереник је од Министарства финансија тражио додатна средства која су му и одобрена. У Служби Повереника у октобру 2015. године запослено је 7 извршилаца. На тај начин, укупан број запослених на неодређено време је 63, чиме није остварен Кадровски план ни за 2013. годину. За 2016. годину Повереник је предвидео пун број запослених, односно 94 извршилаца, за чије запошљавање су Поверенику одобрена додатна средства Законом о буџету за 2016. годину. Активности којима се реализује план и програм обуке запослених, донет 5. маја 2014. године, су у току. У септембру 2015. године је, у сарадњи с Канцеларијом за европске интеграције, започет пројекат „Изградња капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за ефективно и адекватно извршавање његових законских овлашћења и обезбеђивање остваривања права на слободан приступ информацијама и права на заштиту података у складу са европским стандардима“. Пројектом су предвиђене различите обуке запослених – проактивно објављивање информација, ауторско право, видео надзор, нарочито осетљиви и биометријски подаци, прекогранични пренос података о личности, дигитална форензика. Планиране су и обуке запослених о правном оквиру и праксама ЕУ и обуке енглеског језика (која је и започела за 45 запослених), као и студијске посете и учешће на састанцима релевантних органа ЕУ. Пројекат ће трајати до 2017. године. У

2015. години 6 запослених је стекло статус одитора, што представља највиши степен сертификације за ИСО 27001 – безбедност података, док је 20 запослених добило сертификате за приступ тајним подацима: степена тајности „државна тајна“ (2 заменика Повереника) и степен тајности „строго поверљиво“ (18 запослених). У децембру 2014. године, Повереник је поново исказао своје потребе за опремом из анализе потреба из марта 2014. године (техничка, телекомуникациона и серверска опрема у вредности од 7.000.000,00 РСД са ПДВ). У оквиру поменутог пројекта планирана је набавка опреме неопходне за рад Повереника (опрема за електронску писарницу, виртуелни сервер, опрема за сале за обуке).⁶¹⁵

Јачање капацитета Повереника на основу претходно спроведене анализе предвиђа и АП 23 кроз *активност 2.2.5.3* с роком у првом кварталу 2017. године, док је обезбеђивање довољних финансијских и кадровских ресурса у области заштите личних података предвиђена и кроз *активност 3.11.1.3*. континуирано почев од првог квартала 2016. године.

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

Активност није реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

О спровођењу

МДУЛС се у одговорима на упитник Агенције позива на предлог ревидираног Акционог плана, из кога се ова мера брише због тога што ће се пратити кроз АП 23 (*активност 2.2.5.5*).⁶¹⁶

ТС није успела да на интернет страници МДУЛС нађе документ са инструкцијама за запослене у органима власти о поступању у вези са приступом информацијама од јавног значаја. Израда оваквог документа била би од великог значаја имајући у виду значајан број грешака органа власти, услед којих тражиоци остају ускраћени за своја права или им је остваривање тих права отежано. То би се могло спречити када би постојале интерне процедуре органа јавне власти за поступање по захтевима, као и када би лица која поступају по захтевима била обученија за то. Овај акт би требало припремити у сарадњи са Повереником.⁶¹⁷

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“

⁶¹⁵ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶¹⁶ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶¹⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 165.

Активност је реализована у складу с индикатором.*

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нерелизована.

О спровођењу

Поред уредби које су донете као подзаконски акти неопходни за примену Закона о тајности података,⁶¹⁸ о којима је Влада послала извештај у 2014. години,⁶¹⁹ остали подзаконски акти за чије доношење је Влада одговорни субјект, а који су неопходни за потпуну примену овог закона, донети су у периоду пре ступања на снагу Акционог плана.⁶²⁰

Правилник о службеној легитимацији и начину рада лица овлашћених за вршење надзора донет је у септембру 2013. године,⁶²¹ а Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“ у органима јавне власти у 29. јула 2014. године.⁶²²

О ефектима

Према оцени ТС, Уредба о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „интерно“ донела је одређено прецизирање законске норме. Закон о тајности података предвиђа да се ознака „поверљиво“ ставља како би се спречио настанак штете по интересе Републике Србије, док Уредба наводи 13 области у којима таква штета може да настане. Ипак, сваки од ових критеријума мора даље да се на основу нечега тумачи – да ли би одавање податка „угрозило уставни поредак и демократске принципе Републике Србије“, да ли би нанело „штету по економске интересе Републике“, да ли би угрозило „интересе кривичног гоњења и судског поступка, сузбијање кривичних дела и функционисања правосуђа“ итд. Нарочито занимљив критеријум је „угрожавање јединства политичког деловања Владе“, што ће, према оцени ТС, вероватно убудуће представљати основ за ускраћивање свих информација о дискусијама на седницама Владе, као што је и сада случај. ТС додаје да није лако формулисати прецизне критеријуме за све ситуације у којима може доћи до потребе да се неке информације прогласе тајним како би се заштили легитимни интереси државе, али да треба тежити да се садашњи уопштени критеријуми кроз праксу прецизирају. Такве анализе би, према

⁶¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 104/09.

⁶¹⁹ Видети: Агенција за борбу против корупције, Извештај о спровођењу Стратегије, март 2015. године, стр. 187.

⁶²⁰ Уредба о посебним мерама заштите тајних података које се односе на утврђивање испуњености организационих и техничких услова по основу уговорног односа („Службени гласник РС“, бр. 63/13), Уредба о посебним мерама физичко-техничке заштите тајних података („Службени гласник РС“, бр. 97/11), Уредба о посебним мерама надзора над поступањем са тајним подацима („Службени гласник РС“, бр. 90/11), Уредба о посебним мерама заштите тајних података у информационо-телекомуникационим системима („Службени гласник РС“, бр. 53/11), Уредба о начину и поступку означавања тајности података, односно докумената и Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 8/11), Уредба о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката („Службени гласник РС“, бр. 72/10), Уредба о садржини, облику и начину достављања сертификата за приступ тајним подацима и Уредба о обрасцима безбедносних упитника („Службени гласник РС“, бр. 30/10).

⁶²¹ „Службени гласник РС“, бр. 85/13 и 71/14.

⁶²² „Службени гласник РС“, бр. 79/14.

мишљењу ТС, могли периодично да врше Савет за националну безбедност или Министарство правде, на основу података које поседују о спровођењу закона.⁶²³

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

Акционим планом су за испуњење овог циља предвиђене три мере.

За **меру 4.4.1**, којом је предвиђено да се у програм државног и стручног испита уведе садржај антикорупцијских прописа и праксе, у прошлогодишњем извештају оцењено је да није реализована на начин предвиђен Акционим планом. Влада је 5. августа 2014. године донела Уредбу о допунама Уредбе о програму и начину полагања државног стручног испита.⁶²⁴ Ипак, допуном Уредбе предвиђено је да се у овај програм уврсте једино испитна питања која се односе на Закон о Агенцији, а не и на остале антикорупцијске прописе и праксе. ТС у алтернативном извештају истиче да програм обуке, на пример, обухвата учење о Ревизорском суду ЕУ, али не и о улози интерне ревизије и Државне ревизорске институције у Србији, као и да не постоји обука о узбуњивачима, иако је то питање од значаја за сваког запосленог у јавном сектору.⁶²⁵

У извештају о спровођењу Стратегије за 2015. годину, Влада није одговорила на питање из Упитника Агенције да ли је разматрала могућности да се Уредба о државном стручном испиту допуни тако да се у програм испита уведе садржај и осталих антикорупцијских прописа.⁶²⁶

Имајући у виду да одговорни субјект, вероватно, ову меру сматра реализованом, као и да у овом извештајном циклусу није дошло до било каквих измена релевантног прописа, не постоји простор у коме би се могло очекивати да ће одговорни субјект приступити изменама у складу са оценом Агенције, због чега није ни оцењивано њено спровођење.

Све активности у оквиру **мере 4.4.2**, којом су предвиђене измене Закона о државним службеницима⁶²⁷ тако да Високи службенички савет прати примену Кодекса понашања државних службеника, прикупља информације о томе и прави анализу су у прошлогодишњем извештају оцењене као реализоване на начин предвиђен Акционим планом. Наиме, измене и допуне су усвојене у септембру 2014. године,⁶²⁸ а 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.

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

⁶²³ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 167.

⁶²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 84/14.

⁶²⁵ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 168 – 169.

⁶²⁶ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 – испр, 83/2005 – испр, 64/2007, 67/2007 – испр, 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

⁶²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 99/14.

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. Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади
Активност није реализована у складу с индикатором.*
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 није реализована 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 Закона. Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен
Активност није реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.*
Четвртом активношћу је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године припреми програм и план стручног усавршавања. Индикатор: Израђен план и програм
Активност није реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Видети опис **мере 4.1.1. АП 23 (активност 2.2.1.1)** не предвиђа да се новим Законом о Агенцији предвиди и обавеза обука у области етике и интегритета за функционере и запослене у јавном сектору. Ипак, Агенција је и током 2015. године наставила са припремним активностима за предстојеће измене Закона о Агенцији које, у складу с Акционим планом, предвиђају да обука о етици и интегритету постане обавезна за све функционере и запослене у јавном сектору.

Спроведена су два тренинга за тренере којима су присуствовала 32 учесника (17 запослених у прекршајним судовима са територије Републике Србије⁶²⁹ и 15 учесника из органа државне управе и независних државних тела).

Током 2015. године, у оквиру Споразума о сарадњи са СУК Владе Републике Србије и Службом за управљање људским ресурсима АПВ спроведено је 5 обука о етици и интегритету којима су присуствовала 92 полазника. Све наведене обуке се спроводе у оквиру програма намењеног стручном усавршавању државних службеника, односно запослених у покрајинским органима. По први пут, 2015. године, обука о етици и интегритету је уврштена у Програм општег стручног усавршавања руководиоца као обавезни модул. Такође, наведена обука је једна од десет просечно најпосећенијих обука коју је организовала СУК.⁶³⁰

Као вид помоћи будућем раду учесника тренинга за тренере који обуку о етици и интегритету у јавном сектору треба да изводе у институцијама у којима су запослени, Агенција је припремила и одштампала приручник за њено извођење. Садржај приручника обухвата све неопходне материјале за извођење усвојеног програма обуке. Приручник је одштампан у тиражу од 1.000 примерака и биће достављен свим досадашњим и будућим учесницима тренинга за тренере. Поред наведеног, Агенција је креирала и одштампала брошуру под називом „Бити као свој на своме“, која представља кратак водич кроз кључне вредности запослених у јавном сектору. Брошура једноставним и јасним језиком објашњава пожељне и непожељне облике понашања, односно начин на који се 4 кључне вредности: законитост, непристрасност, поштовање и

⁶²⁹ Тренинг је спроведен уз подршку Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт УСАИД.

⁶³⁰ Видети: Евалуација обука за период јануар – децембар 2015. године, доступно на www.suk.rs.

одговорност препознају у свакодневном понашању на радном месту. Брошура је штампана у 500 примерака. И једна и друга публикација доступне су и на интернет страници Агенције.

Са жељом да тему етике и интегритета и превенције корупције уопште представи на занимљивији и привлачнији начин својој циљној групи Агенција је припремила серијал од седам едукативних филмова.⁶³¹ У филмовима су представљене надлежности Агенције и теме везане за вредности и одговорност запослених у јавном сектору, институционални интегритет, сукоб интереса, примање поклона и решавање етичких дилема. Филмови имају за циљ да информишу и продубе знања запослених у јавном сектору о вредностима, етичким правилима и пожељним понашањима. Сви филмови су доступни на *YouTube* каналу Агенције за борбу против корупције.⁶³²

Пратећи савремене трендове у образовању, Агенција је крајем 2015. године креирала портал за учење на даљину (*e-learning*) путем које ће запослени у јавном сектору моћи да похађају обуку о етици и интегритету.⁶³³ Обука се састоји од четири сукцесивно повезане сесије које су креиране на основу усвојеног програма обуке о етици и интегритету у јавном сектору. Да би се добила повратна информација о томе колико су знања учесници усвојили, предвиђено је да на крају обуке полажу тест са дефинисаним критеријумом за добијање потврде о учешћу. Систем учења на даљину доноси низ предности: елиминисање трошкова организације обуке и омогућава „бољу покривеност“ циљне групе, а будућим учесницима омогућава прилагођавање процеса учења тако што ће сами моћи да бирају темпо, место и време учења. Кроз реализацију свих наведених активности, у великој мери су остварени предуслови (портал за учење на даљину, брошура, приручник и филмови) да сви запослени у јавном сектору похађају обуку о етици и интегритету.

О ефектима

Агенција је Програм стручног усавршавања на тему етике и интегритета у јавном сектору усвојила 13. августа 2014. године. Израђен је 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. Израђени су тестови за процену знања и вештина полазника и то пре и након завршетка тренинга. Иако је, према тумачењу 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 будућем Закону о 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. С друге стране, очигледно да је значај ове мере опао с обзиром на то да своје место није нашла у АП 23.

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

⁶³¹ Снимање едукативног серијала финансијски је подржао Пројекат за реформу правосуђа и одговорну власт УСАИД, а за реализацију је била задужена продукцијска кућа Беомедија.

⁶³² Видети: www.youtube.com/channel/UC_2y-kk9H1Zgf71SMPOizza.

⁶³³ Портал се налази на адреси: edukacije.acas.rs.

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 уведу обавеза за све кориснике да приликом подношења апликације за доделу средстава из јавних извора подносе изјаву о непостојању сукоба интереса и интерни акт о антикорупцијској политици

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 је реализована у складу с индикатором.*

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У новембру 2015. године усвојене су измене и допуне Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења,⁶³⁴ али се оне не односе на материју која је предмет ове мере. Наиме, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом је, крајем августа 2015. године, упутила МДУЛС иницијативу да се Уредба измени тако да се испуне обавезе из Акционог плана за спровођење иницијативе Партнерства за отворену управу у Републици Србији за 2014. и 2015. годину. Ове обавезе уведене су у циљу унапређивања процеса транспарентног финансирања организација цивилног друштва, а односе се на измене и допуне Уредбе како би се увела обавеза објављивања релевантних докумената на интернет страници надлежног органа и на порталу е-Управа и како би се рок за право приговора организација цивилног друштва на листе вредновања и рангирања које утврђује конкурсна комисија продужио са садашњих 3 на најмање 5 дана од њиховог објављивања. Тако је пропуштена прилика да се изменама и допунама испуне и обавезе из Акционог плана, како на основу ове мере, тако и на основу **мере 4.5.4** која предвиђа унапређивање оквира о критеријумима, условима, обиму, начину и поступку доделе средстава, ограничавање дискреционих права чланова комисије који одлучују о средствима која ће се додељивати удружењима, избор чланова, као и регулисање питања одговорности и контроле извршених додела.

О ефектима

У погледу ове материје, ТС оцењује да би изазов могао постојати у квалитету аката које би потенцијални корисници средстава подносили, имајући у виду да само постојање интерног акта не гарантује да ће он и обезбедити остваривање циља због којег се таква обавеза уводи. С друге стране, провера квалитета аката могла би створити тешкоће Канцеларији или другом органу јавне власти који прима пријаве. Решење би могло бити у промовисању стандардних докумената – изјаве и интерног акта, што би вероватно олакшало проверу квалитета ових докумената.⁶³⁵

У сваком случају, како би ова мера била реализована, неопходно је, у складу с прошлогодишњом препоруком Владе, променити одговорног субјекта у МДУЛС.

⁶³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 98/15.

⁶³⁵ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 171.

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 реализована 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 реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није реализована.*

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

Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

МДУЛС у одговорима на упитник Агенције наводи да је, с обзиром на свеобухватност могућих измена Закона о државној управи, Планом рада Владе за 2016. годину, предвиђено померање рока за реализацију ове активности на децембар 2016. године.⁶³⁶

О ефектима

Предвиђене измене Закона о државној управи односе се на процес консултација и учешћа јавности у доношењу одлука и аката, у складу са стандардима Савета Европе и Конвенције УН против корупције.⁶³⁷ Важећи Закон о државној управи се нигде директно не бави сарадњом државних органа и организација цивилних друштва.⁶³⁸

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

Активност није реализована у складу с индикатором.*

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

Активност није реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени испуњеност активности.

⁶³⁶ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶³⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 172.

⁶³⁸ Алтернативни извештај БЦБП, УТС и БИРН, јануар 2016. године, стр. 45.

О спровођењу

МФ у одговорима на упитник Агенције наводи да је за реализацију ове мере надлежна ДРИ која врши контролу наменског трошења средстава из јавних извора.⁶³⁹ У одговору на захтев за приступ информацијама од јавног значаја, који је ТС поднела Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом, наводи се да методологија праћења реализације програма/пројеката финансираних из буџетских средстава још увек не постоји, а да у погледу друге активности из оквира ове мере Канцеларија израђује годишњи збирни извештај о утрошку средстава која су, као подршка програмским активностима, обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из буџета Републике Србије. До сада су израђени извештаји за 2011, 2012. и 2013. годину, док је израда извештаја за 2014. годину у току. Информације садржане у овим извештајима обухватају великим делом информације предвиђене другом активношћу у оквиру ове мере. Ипак, ово праћење се не одвија на основу методологије, која није ни усвојена, па се не може закључити да је активност реализована. С друге стране, АП 23 предвиђа меру идентичне садржине (*активност 2.2.11.3.*), али са другачије одређеним одговорним субјектима – Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом и ДРИ, као и са прецизираним роком, који је истекао – четврти квартал 2015. године. ТС сматра да приликом дефинисања методологије треба обратити нарочиту пажњу на праћење ефеката пројеката који су финансирани, како се праћење програма не би заснивало искључиво на провери да ли су спроведене активности које су наведене и да ли су утрошена средства према плану, у ком случају би јавност остала без значајних података о ефектима ових мера.⁶⁴⁰

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 је реализована у складу с индикатором.*

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

У новембру 2015. године усвојене су измене и допуне Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења,⁶⁴¹ али се оне не односе на материју која је предмет ове мере. Видети опис **мере 4.5.1.**

⁶³⁹ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁴⁰ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 173.

⁶⁴¹ „Службени гласник РС“, бр. 98/15.

О ефектима

ТС оцењује да се у реализацији ове мере може очекивати доста изазова, зато што Акциони план није описао у чему се тренутно састоје дискрециона овлашћења чланова комисије, који су недостаци актуелног начина избора чланова комисија, итд. ТС предлаже да се приликом формулисања ових норми размотре добра и лоша искуства других врста конкурса које спроводе државни органи у Србији, као што су конкурси за суфинансирање програма медија.⁶⁴²

Као и у случају **мере 4.5.1**, како би била реализована, неопходно је, у складу с прошлогодишњом препоруком Владе, променити одговорног субјекта у МДУЛС.

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

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 није реализована у складу с индикатором.**

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 реализована у складу с индикатором за извештајни период.***

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

* Прва активност којом је предвиђено да Агенција до 6. марта 2014. године изради Правилник о додели средстава ОЦД је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период, у року, али не начин предвиђен Акционим планом.

*** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период, на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

О спровођењу

Агенција је за 2015. годину на име ове ставке у буџету добила укупно 3.658.000 РСД. На питање из упитника Агенције из којих разлога је за реализацију ове активности предвиђен износ нижи од оног предвиђеног Акционим планом, МФ је одговорило да је овај износ предвиђен у складу са мерама фискалне консолидације које су спровођене у 2015. години. Министарство је такође указало да је у уводном делу Акционог плана утврђено да финансијска средства потребна за спровођење Акционог плана назначена у колони „ресурси“ представљају оквирну пројекцију потребних динарских средстава, који ће се обезбедити кроз редовно буџетско финансирање. Због тога предвиђени износ средстава за дотације невладиним организацијама може бити нижи од износа предвиђеног Акционим планом за ове намене.⁶⁴³ Ипак, Агенција наглашава да је у колони „потребни ресурси“ уз ову активност предвиђено да се за ове намене издвоји минимум 6.000.000 РСД годишње.

У 2016. години, Агенција није добила новчана средства за реализацију ове активности. Наиме, у складу с постављеним ограничењем буџета за наредну годину, за

⁶⁴² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 174.

⁶⁴³ Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

коју није понуђено образложење, Агенција је била у ситуацији да одлучи да јој у понуђеном оквиру буду обезбеђена средства за вршење њених редовних надлежности, због чега није било могуће да јој буде додељен и износ за доделу средстава за пројекте организација цивилног друштва. Из ових разлога, нажалост, ни идентична активност коју предвиђа АП 23 неће моћи да буде реализована у 2016. години (*активност 2.2.11.4.*).

У фебруару 2015. године је расписан пети по реду конкурс за доделу финансијских средстава организацијама цивилног друштва за реализацију два пројекта у области борбе против корупције. Општи циљ конкурса био је да подржи развој и јачање интегритета, одговорности и транспарентности свих друштвених актера, а посебно органа јавне власти, а специфични циљеви: 1) израда и примена методологије за праћење испуњености обавеза јавних функционера и органа јавне власти, као и политичких субјеката из Закона о Агенцији и ЗФПА и 2) повећање информисаности и унапређење знања органа јавне власти, организација цивилног друштва и грађана о правном оквиру, механизмима и мерама за спречавање корупције. На конкурс је пристигло 13 предлога пројеката, а конкурсна комисија је одлучила да средства у износу од по 1.829.000 РСД буду додељена: 1) Војвођанској зеленој иницијативи за пројекат документарни ТВ серијал „Зелена патрола на делу“. Пројекат се бави корупцијом инспекција и доносилаца одлука на различитим нивоима власти, а која има за последицу уништавање животне средине и нарушавање квалитета живота. Пројектом је предвиђено снимање 12 полусатних емисија које ће бити емитоване на најмање 30 телевизија; и 2) Центру за слободне изборе и демократију (ЦеСИД) за пројекат „Ка већој одговорности институција у процесу давања сагласности при запошљавању бивших функционера“. Пројектом је предвиђено креирање методологије за праћење испуњености обавеза јавних функционера и органа јавне власти у погледу заснивања радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције. Пројекти се спроводе до краја априла 2016. године. Ово је највећи новчани износ који је Агенција доделила организацијама цивилног друштва на основу ове мере Акционог плана.

Агенција је у 2015. години у оквиру пројекта „Подршка јачању механизма превенције корупције и институционалном развоју Агенције за борбу против корупције“, који финансира Министарство спољних послова Краљевине Норвешке, организовала други конкурс за организације цивилног друштва које су учествовале у другом кругу пилот програма алтернативног извештавања о спровођењу Стратегије и Акционог плана. Конкурс је организован у мају и јуну 2015. године, а одабране су три организације цивилног друштва – Транспарентност Србија, Београдски центар за безбедносну политику у партнерству с Удружењем тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Балканском истраживачком мрежом, Србија, и Правни скенер у партнерству са Три тачке – које су пратиле спровођење Стратегије и Акционог плана у одређеним областима и о томе у јануару 2016. године поднеле Агенцији алтернативни извештај за 2015. годину. Алтернативни извештаји се у интегралном облику налазе и на интернет страници Агенције.⁶⁴⁴

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 реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

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

⁶⁴⁴ Видети детаљније у: *Отити део, Унапређење механизма надзора.*

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 реализована 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 реализована у складу с индикатором за извештајни период.**

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период, на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Током 2015. године одржана су два консултативна састанка са представницима организација цивилног друштва. На првом састанку одржаном у Београду, у мају, представљени су алтернативни извештаји о спровођењу Стратегије за 2014. годину. У делу састанка предвиђеном за дискусију, присутни представници ОЦД говорили су о томе који су начини да се подаци и искуства која имају искористе за потребе алтернативног извештавања. Консултативном састанку је присуствовало 18 учесника из 16 организација.

Други консултативни састанак је одржан у септембру у Новом Саду. На састанку су представљени резултати истраживања узрока и појавних облика корупције на локалном и покрајинском нивоу које је спровела Агенција, а који треба да претходе локалним и покрајинским антикорупцијским јавним политикама, односно акционим плановима за борбу против корупције. Састанак је имао за циљ да се до сада идентификоване области из анализе узрока корупције на локалном и покрајинском нивоу верификују и допуне примерима, односно да се допуне области и ризици за настанак корупције из перспективе, на основу искустава и запажања цивилног друштва. Састанку је присуствовало 16 учесника из 11 организација.

У складу са Смерницама за сарадњу Агенције за борбу против корупције са организацијама цивилног друштва пружена је начелна подршка за три предлога пројекта са којима су организације конкурисале код различитих донатора.

О ефектима

Као и у прошлогодишњем извештају, важно је 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 равноправности у неком процесу. Без обзира на, по мишљењу Агенције, неадекватну формулацију ове активности, Агенција састанке које реализује с 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.

Програм обука за ОЦД усвојен је 13. августа 2014. године. Реч је о дводневном програму чији је циљ подизање капацитета и јачање компетенција ОЦД у превенцији корупције. С обзиром на број запослених у организационој јединици 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 ОЦД, па због тога ни план обука није израђен. С друге стране, у процесу ревизије Акционог плана, Агенција је предложила да се део Акционог плана који се односи на обуке ОЦД брише с обзиром да је досадашње искуство показало да је занемарљив број представника цивилног друштва заинтересован за ову врсту активности. Наиме, број представника ОЦД представљао је само 3,5 до 5,5% од укупног броја полазника обука које је организовала Агенција.

Алтернативни извештај ТС оцењује да иако су одржани координациони састанци донели нека корисна сазнања и Агенцији и ОЦД, очигледно је да њихова сврха у самом Акционом плану није довољно јасно одређена, услед чега није могуће ни одредити прецизно квалитет реализације и оствареност циљева. Требало би, зато, прецизирати да ли се на овим координационим састанцима у ствари прикупљају информације о томе које антикорупцијске активности спроводе ОЦД, да ли има неких преклапања са активностима других ОЦД и Агенције и слично, а све како би се кроз координацију постигли бољи ефекти.⁶⁴⁵

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

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

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

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

Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен

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

* У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

О спровођењу

МФ и Народна скупштина се у својим одговорима на упитник Агенције нису осврнули на ову меру. У Влади ну процедуру није достављен предлог наведеног закона који би садржао захтев из ове мере. Измене и допуне Закона о порезу на добит правних лица усвојене су 30. децембра 2015. године,⁶⁴⁶ али међу разлозима за доношење Закона не налазе се они предвиђени овом мером.

⁶⁴⁵ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 176.

⁶⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. 25/01, 80/02, 80/02 – др. закон, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14 – др. закон, 142/14, 91/15 – аутентично тумачење и 112/15.

У одговору на захтев ТС за приступ информацијама од јавног значаја МФ је навело да је приликом израде овогодишњих измена и допуна Закона о порезу на добит правних лица разматрана могућност увођења наведене пореске олакшице, али је закључено да у овом моменту није целисходно да се уведу посебне пореске олакшице правним лицима која пружају финансијску подршку организацијама цивилног друштва за намену/делатност борбе против корупције из следећих разлога:

- ✓ недостатак инструмената за праћење испуњености законских услова за одобравање пореске олакшице, као и могућности сагледавања ефеката који би се постигли увођењем конкретне олакшице, због чега не постоји могућност праћења остварења задатог циља након њеног увођења, што би могло довести до злоупотреба у пракси;
- ✓ повећање административних трошкова праћења примене олакшице;
- ✓ пореска олакшица као мера за остварење овог циља могла би утицати само на обезбеђење финансијских средстава за рад тих организација, због чега МФ сматра да би требало размотрити неки други начин за обезбеђење финансијских средстава који би био једноставнији за праћење и анализу ефеката;
- ✓ смањење буџетских прихода, чији ефекат није могуће сагледати.

Према оцени ТС главни изазов у реализацији ове мере било би утврђивање намене донације, односно да ли је она заиста усмерена на борбу против корупције или на остваривање неког другог циља.⁶⁴⁷

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 реализована у складу с индикатором за извештајни период.*

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

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као реализована за извештајни период, на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

О спровођењу

У току 2015. године, Привредна комора Србије (ПКС) организовала је 7 догађаја, који су на посредан или непосредан начин обрађивали тему компанијске антикорупције:

- ✓ 20, 21. фебруар и 27. и 28. март 2015. године – специјалистички семинар „Корпоративно управљање за чланове управе привредног друштва“ у организацији ПКС
- ✓ 27. март 2015. године – трећа сесија округлог стола „Борба против корупције – како ми то радимо“ у организацији ПКС у сарадњи са мрежом друштвено одговорних компанија Глобални договор Србија

⁶⁴⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 177 – 178.

- ✓ 27. мај 2015. године – округли сто „Унапређење корпоративног управљања – лакши приступ тржиштву капитала“ у организацији ПКС и Међународне финансијске корпорације
- ✓ 28. мај 2015. године – семинар „Антикорупцијски аспекти политика заштите конкуренције“ у организацији ПКС, у сарадњи с пројектом Унапређење конкуренције у Србији који финансира ЕУ, а спроводи ГИЗ
- ✓ 21. септембар 2015. године – четврта сесија округлог стола „Борба против корупције – како ми то радимо“ у организацији ПКС, у сарадњи са мрежом друштвено одговорних компанија Глобални договор Србија
- ✓ 29. октобар 2015. године - „Значај лобирања у савременим условима пословања“ у организацији ПКС
- ✓ 11. децембар 2015. године – семинар „Европска регулатива и лобирање: стратешки оквир“ у организацији ПКС, у сарадњи с Универзитетом Бокони из Милана.

У фебруару 2016. године ПКС ће започети рад на двогодишњем пројекту „Антикорупцијски алати за МСП сектор“ одобреног у оквиру европског програма *Economic and Financial Crime, Corruption, Environmental Crime* у партнерству са привредним коморама Италије и Румуније и *Eurochambres*. У оквиру пројекта биће спроведено истраживање компанија на територији Италије, Румуније и Србије на тему изложености пословања компаније потенцијалној корупцији, док ће се на основу резултата истраживања израдити приручник за средња и мала предузећа, с посебним фокусом на микро предузећа, у циљу одбране од потенцијалне корупције у пословању.⁶⁴⁸

ПКС понавља напомену из прошлогодишњег извештаја 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).⁶⁴⁹

ТС предлаже да се део ових обука организује у форми разговора без присуства јавности на којем би привредници добили прилику да изнесу тешкоће на које наилазе у свом раду представницима државних органа, на пример, у области јавних набавки, у погледу добијања битних дозвола за рад и слично.⁶⁵⁰

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.

Мера 4.7.1. Допунити Закон о Народној скупштини тако да се уведе обавеза Владе да подноси Народној скупштини најмање једном годишње извештај о спровођењу закључака Народне скупштине донетих поводом разматрања извештаја независних државних органа, организација и тела, у року од шест месеци од доношења закључака Народне скупштине, уз обавезу да се извештај Владе разматра на седници Народне скупштине

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да Народна скупштина до 6. маја 2015. године изради и усвоји Закон о изменама и допунама Закона.

Индикатор: Закон о изменама и допунама Закона усвојен

Активност није реализована у складу с индикатором.

⁶⁴⁸ Привредна комора Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁴⁹ Привредна комора Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

⁶⁵⁰ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 179.

О спровођењу

У претходном сазиву Народне скупштине поднет је предлог за измену Закона о Народној скупштини, којим је, између осталог, предвиђена и реализација ове мере. Међутим, пошто предлог није разматран на седници Народне скупштине, због расписивања ванредних избора, неопходно је да овлашћени предлагач поднесе нов предлог закона о изменама и допунама Закона о Народној скупштини. Народна скупштина је због тога Министарству правде предложила продужетак рока за испуњење ове мере, за шест месеци до годину дана. Иако мера није реализована, Народна скупштина истиче да се активности по питању њене реализације одвијају, па су извештаје надлежним одборима Народне скупштине до сада поднели: Министарство унутрашњих послова у вези са предузимањем мера у складу са посебним Протоколом о поступању у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима и закључка које је донела Народна скупштина; Влада Републике Србије поводом Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину; Управа за извршење кривичних санкција у вези са спровођењем препорука Заштитника грађана на основу Извештаја Националног механизма за превенцију тортуре за 2013. годину и закључака које је донела Народна скупштина и Министарство унутрашњих послова у вези са праћењем и координацијом активности полиције у случајевима насиља у породици и предузимању мера у складу са Посебним протоколом о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима.⁶⁵¹

Сличну меру предвиђа и АП 23, а рок предвиђен за њену реализацију је четврти квартал 2015. године (*активност 2.1.4.1*).

Иако су ресорни одбори разматрали извештаје независних државних органа за 2014. годину 2. јула 2015. године, до закључења рада на овом извештају Народна скупштина о њима није расправљала у пленуму.

О ефектима

Алтернативни извештај ТС, ипак, наводи да је потребно истинско настојање Народне скупштине да врши своју улогу надзора над извршном влашћу и да у том процесу користи извештаје независних органа. Према оцени ТС, због политичке структуре и једног и другог тела долази до неефикасне контроле извршне власти од стране парламента. Наиме, у извршној власти се налазе председници и потпредседници парламентарних странака, који уживају поверење народних посланика из њихових странака. Иако постоје неке парламентарне иницијативе које би могле да доведу до јачег надзора (нпр. група за *GOPAC*), у пракси су ретке ситуације када посланици из владајућих странака оспоравају одлуке Владе или користе посланичка овлашћења за покретање одговорности чланова Владе за (не)урађено. Тако, у протеклом периоду није било ни иницијатива да се утврди одговорност чланова Владе због непоступања по закључцима које је Народна скупштина усвојила. Овај проблем би могао да буде умањен, када би се, на пример у Пословнику, прецизирале дужности Народне скупштине у вези с формулисањем закључака на основу извештаја независних државних органа и у вези с разматрањем извештаја Владе о извршењу закључака.⁶⁵²

⁶⁵¹ Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁵² Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 181.

Мера 4.7.2. Ојачани капацитети Народне скупштине за вршење нових надлежности у оквиру циља 4.7.

Првом активношћу је предвиђено да Народна скупштина до 6. новембра 2015. године изради и усвоји измене и допуне Правилника о систематизацији радних места у Народној скупштини.

Индикатор: Усвојене измене и допуне Правилника о систематизацији радних места у Народној скупштини

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Друга, трећа и четврта активност нису доспеле до краја 2015. године.

Мера 4.7.2. још увек није реализована, с обзиром на то да је претходни услов за њену реализацију спровођење мере **4.7.1.**⁶⁵³

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 реализована у складу с индикатором.**

* Прва и друга активност којима је предвиђено да Агенција за борбу против корупције, Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и ДРИ да до 6. децембра 2013. године формулишу и доставе Влади, министарству надлежном за послове правосуђа, министарству надлежном за послове државне управе и министарству надлежном за послове финансија су у извештају о спровођењу Стратегије за 2013. годину оцењене као реализоване на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Влада поново наводи, као и у извештају за први квартал 2014. године, да су анализе потреба Агенције, Заштитника грађана и Повереника достављене на надлежно поступање Министарству правде и државне управе, док је анализа потреба ДРИ прослеђена РДИ.⁶⁵⁴ Очигледно да је код ове активности неопходно променити одговорног субјекта.

Поводом захтева ТС за приступ информацијама од јавног значаја у вези с овом мером, Влада није одговорила на захтев, МДУЈС је одговорило да не поседује тражене информације, а да би те информације према њиховом сазнању могло имати Министарство правде, док је Министарство правде навело да је у време када је било Министарство правде и државне управе, на основу достављених анализа потреба Агенције, Заштитника грађана, Повереника и ДРИ, израдило план за испуњавање препорука анализе у области проширења и прецизирања њихове надлежности. С тим у вези, основана је радна група за израду Нацрта новог Закона о Агенцији за борбу против

⁶⁵³ Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁵⁴ Влада Републике Србије, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

корупције, а ради се и на коначној верзији Нацрта Закона о заштити података о личности.⁶⁵⁵ Планом за испуњавање препорука анализе у области проширења и прецизирања надлежности од 17. априла 2014. године, који је Министарство правде доставило ТС уз одговор по захтеву, наводи се да је свеобухватна измена Закона о Агенцији планирана за септембар 2014. године, да су измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности планиране за децембар 2014. године, да су измене Закона о Заштитнику грађана⁶⁵⁶ планиране за децембар 2014. године, док ДРИ у својој анализи потреба није изнела предлог измена нормативног оквира у правцу прецизирања, односно проширења њене надлежности.

О ефектима

Генерални изазов у вези с јачањем капацитета наведених органа, је актуелна рационализација јавне управе, која утиче и на рестриктивнију политику одобравања нових запошљавања или са тиме повезаним одобравањем буџета. ТС сматра да би државни органи требало да, при исказивању потреба за ангажовањем нових запослених, детаљно упореде резултате у свом раду који се могу очекивати са траженим повећањем броја запослених у односу на актуелно стање (на пример, брзина решавања или број решених предмета одређене врсте, број обављених контрола и сл.), чиме би лакше добили подршку за одобравање додатних буџетских средстава.⁶⁵⁷

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

Активност није реализована у складу с индикатором.**

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

Активност није реализована у складу с индикатором.**

* Испуњење треће, четврте, пете и шесте активности условљено је реализацијом прве и друге активности.

** У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Министарство правде је на основу достављених анализа потреба Агенције, Заштитника грађана, Повереника и ДРИ сачинило план за испуњавање препорука анализе у области проширења и прецизирања њихове надлежности. Као пример се наводи припрема новог Закона о Агенцији. Министарство правде, такође, наводи да се

⁶⁵⁵ „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – УС и 107/2012.

⁶⁵⁶ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007.

⁶⁵⁷ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 183 – 184.

ова мера у процесу ревизије брише и да се прати кроз АП 23, односно кроз активности које се односе на јачање капацитета ових институција,⁶⁵⁸ што у свом извештају наводи и МДУЛС.⁶⁵⁹

Као и прошле године, Заштитник грађана наводи да је МДУЛС формирало радну групу за израду Предлога закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана. Израђен је нацрт предлога и достављен радној групи, али и даље нема промена у овој тачки. Такође, као и прошле године, Заштитник грађана наводи да је објекат у улици Карађорђева број 48 променио намену и функцију без претходне сагласности Заштитника грађана, а нов објекат, којим би потреба трајног смештаја за канцеларије ове институције била трајно решена, није дефинисан, односно да нема промена ни у овој тачки. Народна скупштина је 16. новембра 2015. године дала сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана. Средства захтевана за зараде запослених у складу са кадровским планом за 2015. годину су одобрена.⁶⁶⁰

АП 23 предвиђа неколико активности у циљу јачања капацитета Стручне службе Заштитника грађана: нове запослене (*активност 3.2.1.1.* - четврти квартал 2015. године, односно континуирано од трећег квартала 2016. године), обезбеђивање просторија за одговарајући трајни смештај институције (*активност 3.2.1.2.* - четврти квартал 2015. године) и измене и допуне Закона о Заштитнику грађана у циљу јачања независности и унапређења ефикасности рада Заштитника грађана (*активност 3.2.1.3.* - други квартал 2016. године).

Народна скупштина је Министарству правде предложила да се Одбор за уставна питања и законодавство изузме из реализације наведене мере, с обзиром на то да није појашњена његова улога у њој, иако се од почетка примене Акционог плана одвија сарадња са Министарством правде.⁶⁶¹ У прошлогодишњим извештајима Народна скупштина је навела да је нејасно учешће Одбора у реализацији ове активности, па да је због тога затражено мишљење од Министарства правде. Оно је појаснило да је улога Народне скупштине у давању сагласности на план који ће изградити Министарство правде. План је достављен у јулу 2014. године, а у извештају је наведено да ће Одбор у наредном периоду предузети активности ради реализације ове мере.

МФ је у извештају истакло да спровођење друге активности утврђене у **мери 4.8.2.** није у складу са делокругом послова који се обављају у Министарству, због чега је Министарству правде сугерисано да приликом израде ревидираног Акционог плана брише МФ као одговорног субјекта за спровођење ове активности.⁶⁶²

Министарство правде је у одговору на захтев ТС за приступ информацијама од јавног значаја доставило копију Плана за испуњавање препорука анализе у области проширења и прецизирања надлежности од 17. априла 2014. године, али не постоје информације о томе да ли је израдило и извештај о његовом спровођењу и доставило га Влади и независним државним органима који су њиме обухваћени. МФ није одговорило на захтев ТС за приступ информацијама од јавног значаја који се односи на достављање копије плана за испуњавање препорука у области јачања капацитета и обезбеђивања услова за рад, а нема ни информација о томе да ли је израдило извештај о спровођењу

⁶⁵⁸ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁵⁹ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁶⁰ Заштитник грађана, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁶¹ Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁶² Министарство финансија, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

плана и доставило га Влади и независним државним органима који су њиме обухваћени.⁶⁶³

Повереник је у прошлогодишњем извештају, на пример, навео да нема сазнања о томе да ли су донети планови предвиђени овом мером и који су рокови планирани за извршавање активности.⁶⁶⁴

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.

Мера 4.9.1. којом је предвиђено усвајање Закона о заштити узбуњивача (лица која пријављују сумњу на корупцију или врше разоткривања у јавном интересу) је у прошлогодишњем извештају оцењена као реализована на начин, али након истека рока предвиђеним Акционим планом. Наиме, Народна скупштина је усвојила Закон о заштити узбуњивача 25. новембра 2014. године.⁶⁶⁵

Мера 4.9.2. Усвојени подзаконски прописи којима се на прецизан начин уређује процедура и поступање

Једином активношћу у оквиру мере предвиђено је да министарство надлежно за послове правосуђа⁶⁶⁶ у року од 6 месеци од дана усвајања закона којим се уређује заштита узбуњивача изради и усвоји подзаконске прописе.

Индикатор: Подзаконски прописи усвојени

Активност је реализована у складу с индикатором.

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

О спровођењу

Правилник о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених⁶⁶⁷ усвојен је 3. јуна 2015. године, са три месеца закашњења, док је 15. јануара 2015. године усвојен Правилник о програму стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача.⁶⁶⁸

О ефектима

Законодавац је предвидео да суђења у случајевима заштите узбуњивача могу водити само лица која поседују посебна стручна знања, па је примена читавог Закона одложена за пола године, између осталог и зато да би се одређени број судија обучио за поступање у овим предметима. Ипак, након доношења правилника о обуци, како наводи

⁶⁶³ Алтернативни извештај, јануар 2016. године, стр. 185 – 186.

⁶⁶⁴ Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2015. године.

⁶⁶⁵ „Службени гласник РС“, бр. 128/14.

⁶⁶⁶ У Акционом плану је вероватно омашком наведено да је одговорни субјект министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе.

⁶⁶⁷ „Службени гласник РС“, бр. 49/15; Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

⁶⁶⁸ „Службени гласник РС“, бр. 4/2015.

Алтернативни извештај ТС, испоставило се да целокупна обука коју судије морају да прођу траје један радни дан (и обухвата пет часова од по 60 минута и практичну вежбу кроз симулирани случај), као и да није предвиђена било каква провера знања стеченог на обуци. ТС, такође, критикује и правилник који регулише питања унутрашњег узбуњивања, који поред неких корисних новина понавља неке одредбе закона, садржи и неке нејасне одредбе, али и пропушта да нека питања детаљније уреди.⁶⁶⁹

Мера 4.9.3. Спровести стручно усавршавање лица запослених у јавном сектору о заштити узбуњивача

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа⁶⁷⁰ у року од 3 месеца од доношења подзаконских прописа направи план и програм обуке запослених у јавном сектору. Уз активност је наведена напомена да у израду плана и програма обуке треба укључити представнике институција задужених за заштиту узбуњивача према Закону.

Индикатор: Израђен план и програм обуке

Активност је реализована у складу с индикатором.

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

Другом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа⁶⁷¹ трајно спроводи план обуке запослених у јавном сектору.

Индикатор: Реализован план обуке по години примене Стратегије

Активност је реализована у складу с индикатором за извештајни период.

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

О спровођењу

План и програм обуке „Заштита узбуњивача“ израђен је током 2014. године у сарадњи са судијом Прекршајног суда у Београду која је била и члан радне групе за израду овог закона. Овај план и програм је као део Програма општег континуираног стручног усавршавања (програмска област „Борба против корупције“) усвојен 31. марта 2015. године. Обуке су реализоване 25. августа, 13. новембра и 10. децембра 2015. године за укупно 62 државна службеника. У 2016. години је планирано да се ова тема обрађује у оквиру две једнодневне обуке за две циљне групе: 1) основна обука намењена свим државним службеницима у циљу упознавања државних службеника с појмом и врстама узбуњивања, условима под којим се узбуњивање може вршити, условима и поступком заштите узбуњивача, као и осталим правима која произилазе из Закона о заштити узбуњивача; 2) обука за лица овлашћена за поступање по пријавама у вези са узбуњивањем, а у циљу упознавања полазника с међународним стандардима и праксом Европског суда за људска права поводом заштите узбуњивача у смислу права на слободу изражавања, као и са кључним појмовима прописаним Законом у циљу бољег разумевања појма, смисла узбуњивања и заштите узбуњивача.⁶⁷²

О ефектима

Имајући у виду број полазника, очигледно је да је досадашњи број организованих обука био далеко од довољног (један на 10.000 запослених у јавном сектору). Ово је

⁶⁶⁹ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 186 – 187.

⁶⁷⁰ У Акционом плану је вероватно омашком наведено да је одговорни субјект министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе.

⁶⁷¹ У Акционом плану је вероватно омашком наведено да је одговорни субјект министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе.

⁶⁷² Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

нарочито недовољно када се има у виду да је реч о првој години примене Закона, када су и непознанице далеко највеће. ТС наводи да квалитет програма обуке није могуће проценити због тога што је објављен само план са темама, а не и едукативни материјал и додаје да је потребно прецизирати Акциони план тако да се предвиди минимални број службеника које треба обучити, као и њихов профил, па би то могла да буду лица која раде на осетљивим позицијама или синдикални лидери. Посебно су потребне обуке за лица која примају притужбе од узбуњивача, с обзиром на то да она имају важну улогу не само у испуњавању законских обавеза, већ и у изградњи поверења у овај нови правни институт.⁶⁷³

Активности предвиђене за испуњење **мере 4.9.4.** нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

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

Мера 4.10.1. Усвојен закон којим се на јединствен начин регулише спречавање сукоба интереса запослених у јавном сектору, као и питање подношења и провере извештаја о имовини и приходима службеника у јавној управи

Првом активношћу је предвиђено да министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе до 6. септембра 2015. године изради и достави Нацрт закона.

Уз активност је наведена напомена да спровођење ове мере треба координисати са циљем 3.2.1.2, као и да у израду Нацрта закона треба укључити представнике Агенције.

Индикатор: Нацрт Закона достављен Влади

Активност није реализована у складу с индикатором.

* Друга и трећа активност нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

О спровођењу

Министарство правде наводи да се ова мера у процесу ревизије брише и да се прати кроз АП 23 (*активност 2.2.3.5*). Активност предвиђа доношење закона којим ће се уредити спречавање сукоба интереса државних службеника до другог квартала 2017. године, на основу резултата студије изводљивости из *активности 2.2.3.4*, која треба да буде израђена до четвртог квартала 2016. године. У складу с тим, Министарство правде наводи да ће о овој активности извештај поднети након што доспе рок за њену реализацију.⁶⁷⁴

Активности предвиђене за испуњење **мере 4.10.2. и 4.10.3.** нису доспеле за реализацију до краја 2015. године.

5. 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 седам испитаних активности:

⁶⁷³ Алтернативни извештај ТС, јануар 2016. године, стр. 188.

⁶⁷⁴ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

- ✓ Ниједна активност није реализована у складу с индикатором.
- ✓ Четири активности нису реализоване у складу с индикатором, од којих две због тога што није испуњена претходна, за њих условљавајућа активност.
- ✓ За три активности Агенција, због недостатка података, није у могућности да оцени реализацију.

Поступање по Стратегији и Акционом плану

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

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 правосуђа⁶⁷⁵ 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 правосуђа⁶⁷⁶ 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 правосуђа⁶⁷⁷ 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 активност којом је предвиђено да Министарство правде до 6. децембра 2013. године измени акт о систематизацији тако да се систематизује група за координацију спровођења Стратегије и Акционог плана је у извештају о спровођењу Стратегије за 2013. годину оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

** Четврта активност којом је предвиђено да Министарство правде до 6. октобра 2013. године сачини листу контакт особа из органа власти који су одговорни субјекти Акционог плана и објави је на веб-презентацији је у извештају о спровођењу Стратегије за 2013. годину оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

*** У прошлогодишњем извештају, Агенција није била у могућности да оцени испуњеност ове активности.

О спровођењу

Мера 5.1. је у процесу ревизије изостављена из Акционог плана и убудуће ће се пратити кроз АП 23 (*активност 2.1.1.3.*), којом је предвиђено јачање капацитета Групе за координацију спровођења Националне стратегије за борбу против корупције у складу с претходно урађеном анализом потреба до четвртог квартала 2015. године. Структура запосленог кадра Групе прилагођена је потребама и обиму посла током 2015. године, нарочито узимајући у обзир подршку два консултанта Светске банке који су значајно допринели процесу ревизије Акционог плана и израде АП 23.⁶⁷⁸

⁶⁷⁵ У Акционом плану је вероватно омашком наведено да је одговорни субјект министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе.

⁶⁷⁶ У Акционом плану је вероватно омашком наведено да је одговорни субјект министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе.

⁶⁷⁷ У Акционом плану је вероватно омашком наведено да је одговорни субјект министарство надлежно за послове правосуђа и државне управе.

⁶⁷⁸ Министарство правде, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

О ефектима

Влада је почетком августа 2014. године 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. Према подацима којима Агенција располаже, Координационо тело је до сада одржало два састанка, један у 2014. години и један 25. јануара 2016. године.

Мера 5.2. којом је предвиђено да Савет до 6. новембра 2013. године измени правилник о свом раду тако да уреди питање прикупљања и достављања Влади информација о учинку државних органа и објављивања на својој веб-презентацији је у извештају за спровођење Стратегије за 2013. годину оцењена као реализована на начин и у року предвиђеним Акционим планом.

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

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.

Индикатор: Нацрт закона о изменама и допунама Закона достављен Влади

Активност није реализована у складу с индикатором.*

Другом активношћу је предвиђено да Влада до 6. јануара 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 реализована 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 реализована у складу с индикатором, с обзиром на то да претходна условљавајућа активност није испуњена.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Видети опис **мере 4.1.1.** Идентичну меру предвиђа и АП 23 (*активност 2.1.4.2.*), с роком реализације у четвртом кварталу 2015. године.

О ефектима

Видети детаљније у: *Опити део, Изазови у области надзора.*

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 реализована у складу с индикатором.*

* У прошлогодишњем извештају, ова активност је оцењена као нереализована.

О спровођењу

Народна скупштина је о овој мери известила на исти начин као и о **мери 4.7.1.**⁶⁷⁹

Активност предвиђена за испуњење **мере 5.5.** није доспела за реализацију до краја 2014. године.

6. 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

⁶⁷⁹ Народна скупштина, Извештај о спровођењу Стратегије, јануар 2016. године.

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.

С обзиром на то да за праћење поступања по овим препорукама Стратегијом није предвиђена никаква методологија, Агенција, као и у претходна два извештаја, 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 обавежу 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.

ПРИКАЗ МЕТОДОЛОГИЈЕ ОЦЕЊИВАЊА РЕАЛИЗАЦИЈЕ АКТИВНОСТИ И ДАВАЊА МИШЉЕЊА О РЕАЛИЗАЦИЈИ АКТИВНОСТИ

Надлежност Агенције

Надзор над спровођењем Стратегије и Акционог плана (члан 5. алинеја 1. Закона о Агенцији)

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)

Оцена реализације		
Активност је реализована у складу с индикатором	Активност није реализована у складу с индикатором	Агенција није у могућности да оцени реализацију активности
<p>Уколико је индикатор формулисан као материјални доказ, а одговорни субјект је доставио тај доказ (на пример, ако је индикатор „извештај о анализи потреба“, а одговорни субјект је доставио Агенцији овај извештај или упутио на јавно доступно место где се извештај може наћи).</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта недвосмислено произилази да је активност реализована (на пример, ако је индикатор „усвојен Правилник“, а одговорни субјект је навео број Службеног гласника у коме је</p>	<p>Уколико је одговорни субјект у извештају констатовао да активност није реализована. Уколико је навео објективне околности због којих активност није могао да реализује или је препоручио да се активност из разлога које је навео измени или избрише, то се и констатује.</p> <p>Уколико је индикатор формулисан као активност, а из извештаја одговорног субјекта или из других доступних и проверљивих података недвосмислено произилази да активност није реализована (на пример, ако је индикатор „кампања спроведена према плану и програму“, а одговорни</p>	<p>Уколико се из извештаја одговорног субјекта и достављених доказа не може недвосмислено закључити да ли је активност испуњена или не.</p> <p>Уколико одговорни субјект није доставио извештај.</p> <p>Уколико се у достављеном извештају одговорни субјект није осврнуо на реализацију односне активности.</p> <p>Уколико уз један од претходна два случаја не постоје додатни кредибилни извори информација на основу којих би Агенција могла да оцени реализацију активности.</p>

Активности које су према Акционом плану доспеле за реализацију до краја 2015. године (осим активности које су у претходном извештају оцењене као реализоване у складу са Акционим планом) и активности за које је Акциони план као рок навео временску одредницу „трајно“

Сваки квартални извештај садржи, доказе за реализовану активност који су у складу с индикатором (Смернице Агенције за извештавање о спровођењу и вршење надзора над спровођењем Стратегије и Акционог плана)

<p>Правилник објављен или је упутио на јавно доступно место 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 у извештају постоји довољно елемената на основу којих се може разумно веровати да се обуке заиста и спроводе, Агенција оцењује да је активност реализована за извештајни период.</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>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 на то 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>	
---	---	--

Давање мишљења у вези с применом Стратегије и Акционог плана (члан 5. алинеја 7. Закона о Агенцији)

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)

Мишљење и препорука Агенције	Мишљење и препорука Агенције	Мишљење и препорука Агенције
<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>Према подацима којима Агенција располаже, активност је реализована у року, али не и</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 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>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 нити 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 су потребне, препоруке Агенције за превазилажење евентуалних потешкоћа наведених у извештају одговорног субјекта или уочених од стране Агенције.</p>		
---	--	--

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
343.85:343.352(497.11)

ГОДИШЊИ извештај о раду Агенције за борбу
против корупције за . . . годину. – 2010– . –
Београд : Агенција за борбу против корупције, 2011–
(Београд : Досије). – 30 cm

Годишње. – Наслов од 2014. год.: Извештај о раду
за . . . годину / Агенција за борбу против корупције

ISSN 2217-639X = Годишњи извештај о раду
Агенције за борбу против корупције