



ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ ПРОЈЕКТА

Назив пројекта: Антикорупцијске реформе и њихови ефекти - остваривање препорука за борбу против корупције у оквиру Поглавља 23 европских интеграција
Корисник: Агенција за борбу против корупције
Контакт особа одговорна за спровођење пројекта и позиција: Немања Ненадић, програмски директор
Датум почетка пројекта: 08.08.2017 - 31.03.2018.
Трајање пројекта: 8 (осам) месеци
Период на који се извештај односи: 08.08.2017 – 31.03.2018
Укупни буџет пројекта: 2.199.700,00 динара
Укупна утрошена средства: 2,045,250.60
Кратак опис управљачке структуре пројекта: Немања Ненадић - Први сарадник/ анализа података, израда препорука, представљање налаза, јавно заговарање за испуњење препорука Бојана Меденица - Други сарадник/ управљање пројектом, наративно извештавање о активностима на пројекту (месечно и завршни наративни извештај), прикупљање података, анализа података, представљање налаза, јавно заговарање. Од 1. октобра, уместо Бојане Меденице пројектом је управљао Раде Ђурић Златко Минић - Трећи сарадник / прикупљање података, анализа података, представљање налаза, јавно заговарање за испуњење препорука, интернет промоција Данило Пејовић - Четврти сарадник/ администрирање пројекта, финансијско извештавање

Кратак опис пројектних активности (фокус треба да буде на томе шта је пројектом реализовано, а не како) При писању водити се активностима наведеним у предлогу пројекта који је приложен током конкурса

У оквиру пројекта „Антикорупцијске реформе и њихови ефекти - остваривање препорука за борбу против корупције у оквиру Поглавља 23 европских интеграција“, Транспарентност Србија (ТС) је пратила испуњеност појединих обавеза које су прописане Акционим планом за Поглавље 23, потпоглавље *Борба против корупције* и израдила извештај о степену њихове реализације са препорукама. Извештај обухвата 13 препорука и 75 активности чији је крајњи рок за примену истекао у 2015, 2016. и 2017. години као и активности чија се примена одвија континуирано. Посебно напомињемо да је анализа обухватила и активности које су означене као испуњене у целости од стране Савета за праћење примене Поглавља



23, који је формирала Влада Србије. На тај начин, анализа омогућава независни увид у спровођење активности из АП 23, остваривање посматраних препорука од почетка примене Акционог плана до истека 2017, а у случају појединих битних догађаја и до краја марта 2018. године.

За израду извештаја, ТС је прикупила и анализирао велики број докумената и информација који потичу из релевантних међународних организација, од државних органа Републике Србије, домаћих невладиних организација, медија и појединаца.

У оквиру описа стања у поменутих областима, Транспарентност Србија је, између осталог, користила извештаје Европске комисије за Србију, укључујући два „нон-пејпера“, које је Европска комисија објављивала у вези са стањем у преговарачким поглављима 23 и 24 у мају и новембру 2017, резолуцију Европског парламента и најновији акт, који се обично назива „Стратегија проширења“, из фебруара 2018. На жалост, услед промена у начину објављивања детаљних годишњих извештаја Европске комисије, током израде овог пројекта није било могуће користити најновије податке, будући да се извештај ЕК појавио тек 17. априла 2018, а да је пројекат окончан две седмице раније. На појединим местима, где је то примерено с обзиром на развој ситуације, анализа је укључила и податке из извештаја ЕК из 2016. Стога сматрамо да су **читаоци извештаја добили могућност увида у најзначајније налазе органа и тела ЕУ у вези са питањима која су била предмет анализе стања.**

И друге организације су објављивале значајне извештаје, који су узети у обзир при састављању ове анализе - OSCE/ODIHR у вези са посматрањем председничких избора из 2017, GRECO, о разматрању постигнућа на основу препорука у четвртм кругу евалуације, FATF у вези са спречавањем правња новца и финансирања тероризма, SIGMA о спровођењу и реформи појединих закона који се тичу јавне управе. Читаоци анализе су **добили могућност да се упознају са најважнијим налазима ових организација, али и са значајем који њиховим налазима придаје ЕУ, у контексту оцењивања напретка Србије у оквиру преговарачког поглавља 23.**

Поред тога, за израду извештаја су били значајни и подаци из неколико других стратешких аката и извештаја о њиховој реализацији (нпр. у области јавних набавки, јавне управе, отворености управе, финансијске контроле и друго). Користили смо и податке до којих смо дошли у сопственим истраживањима, нарочито у погледу рада јавних предузећа, јавних набавки, државне помоћи, као и података других невладиних организација у разним областима – јавних финансија, избора и друго. Све време смо пратили медијско извештавање на теме које су релевантне за мониторинг и објављивали изводе из штампе. За поједина питања смо користили и ресурсе глобалне мреже чији смо члан (Transparency International), а у вези са најбољим праксама у реализацији појединих антикорупцијских мера. Захваљујући тим активностима, корисници анализе су **добили могућност да сагледају спровођење активности у оквиру Поглавља 23 у контексту примене других стратешких аката Републике Србије, као и да добију закључке засноване на искуствима у примени антикорупцијских пракси других земаља**



Будући да смо у оквиру оцене реализације активности користили прикупљене релевантне нове податке о испуњавању обавеза али и раније стечена искуства са сличних пројеката - праћења испуњености Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији из 2005. године, коју смо спровели 2009, као и из праћења испуњености актуелне Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији током 2014. и 2015. године – корисници анализе су добили **увид који у значајној мери укључује и знање о претходним сличним ситуацијама и поређења са претходним периодима реализације антикорупцијских стратешких докумената.**

Степен реализације праћених активности оцењивали смо са становишта квалитета, али и квантитета. Квантитативна оцена испуњености заснована је на индикаторима који су постављени у самом АП 23, при чему смо у највећој мери тежили да наше оцене буду упоредиве са онима које у својим тромесечним извештајима даје Савет 23. У томе смо одступили када је реч о давању оцене „готово у потпуности реализовано“ и „успешно се реализује“. Будући да за прву наведену оцену не постоје чврсти критеријуми, а и у пракси се показало да је она давана у веома различитим ситуацијама, нисмо је примењивали у нашој анализи уопште, већ смо давали оцене да је реч о делимичној реализацији кад год она није била потпуна. Када је реч о реализацији активности трајног карактера, наша оцена је најчешће била да је реч о делимично реализованим активностима, кад год је за тако нешто било основа. Тако су корисници анализе **добили могућност да упореде налазе Владиног радног тела са налазима независног мониторинга и да на аргументованој основи изведу закључке о тачности оцене Савета за праћење АП 23**, нарочито у погледу оцена да је активност у потпуности реализована или да није реализована уопште.

При давању квалитативне оцене од значаја је било богато искуство које Транспарентност Србија има у праћењу области обухваћених у оквиру групе 2 активности из Акционог плана за Поглавље 23, као и искуства из претходних алтернативних извештаја и других подухвата сличне врсте (нпр. праћење напретка процеса евроинтеграција Србије у оквиру коалиције прЕУговор, десетогодишње искуство писања прилога за извештај о напретку у области борбе против корупције на позив Европске комисије, искуство у праћењу примене појединих антикорупцијских закона и друго). При квалитативним оценама обављеног посла, нарочито смо се трудили да повежемо спроведене активности са циљевима због којих се оне спроводе, како у конкретном контексту остваривања препорука са ЕУ скрининга, тако и у ширем контексту решавања проблема који су препознати у повезаним, од раније доступним документима (нпр. у току припреме антикорупцијске стратегије и у њеном образложењу, у извештајима о спровођењу Стратегије, у релевантним ЕУ стандардима и препорукама међународних институција и друго). Корисници анализе су тако **добили увид који је знатно шири од голих констатација спроведених активности у АП 23. На располагању им стоје и закључци о остварености циљева због којих су те активности уопште предузете, као и препоруке за унапређење самог АП 23.**

У мониторингу смо обратили посебну пажњу на питање посвећености органа и институција сузбијању корупције, односно на спровођењу мера и активности из Акционог плана за Поглавље 23, као и отклањању проблема који су се јавили у спровођењу. Тако су корисници извештаја **добили могућност увида у неке од разлога за неиспуњеност АП 23 или за**



одсуство већих ефеката спроведених активности.

Током пројекта сарађивали смо са свим органима који поседују податке од значаја за израду алтернативног извештаја, што укључује пре свега обвезнике спровођења појединих активности и Владин Савет 23. Део података прикупљен је и упућивањем захтева за приступ информацијама од јавног значаја али и путем интервјуа са лицима која имају непосредна сазнања о активностима за испуњавање обавеза из Акционог плана.

На основу налаза истраживања, ТС је формулисала препоруке: шта је потребно учинити за реализацију појединачних мера и активности; шта је потребно мењати у опису активности у Акционом плану да би се остварио квалитетнији напредак у одређеној области; како је потребно ажурирати Акциони план на основу доступних информација о томе шта је до сада урађено и на основу битних промена у правном и институционалном оквиру. Тако су корисници извештаја добили информацију о **приоритетима за промене у посматраним областима борбе против корупције али и релевантан увид у стање ствари по питању реализације АП 23 у целини.**

Налазе истраживања и препоруке промовисали смо и током пројекта, а коначан извештај представљен је на конференцији за новинаре 29. марта 2018. године. Извештај и табеларни приказ оцена објављени су у целости и на сајту Транспарентности Србија, као и сажетак извештаја и саопштење за јавност. Извештај са препорукама ТС је такође доставила надлежним органима и другим заинтересованим лицима. **На тај начин су сви релевантни актери добили могућност да се упознају са налазима истраживања и да примене препоруке које смо дали у свом будућем раду, што је нарочито важно у ситуацији када се током 2018. године планира ревизија АП 23, и када у истој години истиче период спровођења националних стратешких докумената у области антикорупције.**

Неки од кључних налаза извештаја показују да:

- ни европске интеграције нису биле довољан замајац за остваривање системског приступа у борби против корупције. Према нашим налазима, на посматраном узорку је само 9% активности реализовано у потпуности, а још 38% делимично до краја 2017. године.
- Ствари се нису одвијале како је замишљено ни у једној од посматраних области, при чему је стање најлошије кад је реч решавању „незаконитог богаћења“, координацији борбе против корупције, разматрању препорука Савета за борбу против корупције, контроли финансирања странака и спречавања сукоба интереса. У неколико посматраних области примена Акционог плана није могућа због кашњења са законским реформама (сукоб интереса, финансирање партија, јавне набавке и друго).
- Посебан проблем је то што не функционише системе за решавање проблема „у ходу“. Неиспуњавање обавеза пролази без последица по одговорне. Квартални извештај Владиног



Савета за праћење АП за поглавље 23 констатује проблеме, али то уочавање не доводи до испуњавања обавезе пре него што дође време за следећи извештај.

- Систем праћења испуњености обавеза устројен је тако да пружа основне информације о спроведеним активностима, али недовољне о њиховом квалитету и готово никакве о крајњим ефектима. Поред тога, оцене о успешности реализације које даје Владин Савет за поглавље 23 су превише благонаклоне и засноване на ставовима обвезника.

- Неопходно је извршити темељну ревизију Акционог плана за поглавље 23. Ревизија се нипошто не би смела свести на померање рокова који су већ протекли. Једнако би било погубно заваравати се да Акциони план није реализован зато што за то није било довољно времена и да ће нови индикативни рок придруживања (2025.) дати довољно времена да се испуне сви планови. Насупрот томе, сада би требало утврдити да ли предвиђене активности уопште могу да доведу до остваривања постављених мерила или би требало осмислити нове.

Налази и препоруке добили су солидну медијску пропраћеност (наведен је део прикупљеног прес клипинга):

<http://rs.n1info.com/a346477/Vesti/Vesti/TS-Srbija-planira-da-rastegne-aktivnosti-oko-poglavlja-23.html>

<https://www.krik.rs/transparentnost-izmenama-zakona-sporije-informacija-o-radu-vlasti/>

<http://www.dijalog.net/srbija-ne-ispunjava-preporuke-eu-o-sprecavanju-korupcije/>

<http://eukonvent.org/nema-znacajnog-napretka-u-borbi-protiv-korupcije-zakljucila-radna-grupa-nkeu-za-poglavlje-23/>

<https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/86858-ts-srbija-ne-ispunjava-preporuke-eu-o-specavanju-korupcije>

<https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/korupcija-pobedjuje-u-rundi-23/>

<https://www.istinomer.rs/clanak/2270/TS-Borba-protiv-korupcije-nisko-na-listi-prioriteta>

Кратак опис циљева пројекта и остварених резултата

Општи циљ Пројекта био је сагледавање резултата спровођења АП 23 у датим областима, скретање пажње надлежним органима и јавности на проблеме и могућа решења, подстицање дискусије о суштинском напретку кроз евроинтеграције. **Овај циљ је у потпуности остварен.**

ТС је израдила извештај са оценама о квантитативном и квалитативном испуњавању одабраних обавеза из АП 23 - потпоглавље *Борба против корупције*, са препорукама за унапређење спровођења али и самог АП. Мониторингом смо обухватили не само чињенице о степену и квалитету испуњености обавеза, већ смо и утврдили, кад год је то било могуће



да ли су и у којој мери спроведене активности довеле до остваривања циља због којег су биле осмишљене у доба писања Акционог плана.

Извештај ТС пружа прилику за поређење чињеница и виђења ствари са налазима из извештаја Владиних тела. Од значаја је да постоји објективан алтернативни извештај о испуњавању стратешких обавеза из области борбе против корупције, који обухвата пружа критички и стручан осврт на већину мера чија се испуњеност оцењује, као и осврт на ефекте оних активности које су у досадашњим извештајима Савета 23 оцењене као испуњене. Према нашим налазима, на посматраном узорку је само 9% активности реализовано у потпуности, а још 38% делимично до краја 2017. године. Према оцени Савета 23, чак 24% активности из истог узорка је потпуно реализовано, још 21% се „успешно реализује“, а 7% је близу испуњења, док само 27% није уопште испуњено.

Органима који су учествовали у званичном процесу праћења ови извештаји су дали прилику да ствари сагледају из новог угла и да прошире сопствену методологију и приступ. Наш алтернативни извештај је свима пружио додатне податке који се односе на ефекте примене АП 23, што ће бити нарочито важно када се АП 23 буде мењао (према неким најавама процес је већ започео). Агенција за борбу против корупције је кроз овај извештај добила веома корисне информације на основу којих може да се припреми за преузимање обавезе праћења АП 23, која се очекује после измене Закона. Будући да до тих измена још увек није дошло, Агенција ће имати довољно времена да наше налазе искористи и у припреми сопствене методологије за обављање тог будућег посла. Поред тога, Транспарентност Србија је кроз друге активности на овом пројекту обезбедила да тема спровођења АП 23 не буде разматрана само у периоду када о томе извештавају тела Владе Србије или ЕУ, већ на готово свакодневном нивоу, кроз коментаре у медијима и на интернет страници и друштвеним мрежама ТС. Такве коментаре смо давали кад год је било разлога да се неко актуелно питање доношења и спровођења закона повеже са питањима која су покривена нашим мониторингом примене одабраних делова АП 23 (нпр. у вези са јавним набавкама, финансирањем изборне кампање, сукобом интереса јавних функционера).

Алтернативни извештај ТС представља допринос унапређењу укупног квалитета надзора и извештавања о спровођењу АП 23, као и праћењу напретка у борби против корупције уопште. Као такав, он може бити од користи органима који тренутно имају овлашћења надзора и праћења АП23, онима који ће таква овлашћења имати у будућности (АБПК), Народној скупштини Републике Србије, Европској комисији, Европском парламенту и целокупној јавности.

Кратак опис праћења и процене т.ј. система и метода коришћених за праћење и процену резултата-евалуација пројекта

Интерно праћење спровођења пројекта вршено је од стране руководиоца пројекта кроз стални мониторинг и евалуацију рада сарадника о чему је периодично извештавао Управни одбор организације.



Такође, Транспарентност Србија је редовно извештавала донатора (АЗБПК) о спровођењу пројектних активности и утрошку средстава, путем месечних и кварталних наративних и финансијских извештаја.

Реализација буџета пројекта подвргнута је оцени независног ревизора.

Самопроцена прелиминарних резултата пројекта наведена је у оквиру поглавља о опису циљева и остварених резултата. Коначну евалуацију биће могуће дати накнадно, праћењем испуњења препорука које смо дали на основу налаза истраживања.

Кратак опис свих одступања између одобреног пројектног документа и спровођења пројекта

Није било већих одступања између одобреног пројектног документа и спровођења пројекта. Једино одступање односи се на плаћено оглашавање на друштвеним мрежама, које је било планирано пројектним предлогом али није реализовано услед финансијско-административних тешкоћа на које смо наишли у реализацији. Наиме, реч је о томе да је планирано плаћено оглашавање појединих објава на интернету, односно друштвеној мрежи Фејсбук, које је планирано у оквиру овог пројекта, постало беспредметно и значајно скупље у ситуацији када је променом политике оглашавања ове компаније, Србија сврстана у круг земаља код којих је смањен досег и начин приказивања промовисаних објава. Објаве коментара и анализа ТС су и поред овог ометајућег фактора достигле солидну читаност и без плаћених огласа на друштвеним мрежама.

Кратак опис управљања ризицима

Није било већих изазова нити препрека у спровођењу пројекта.

Један од изазова односио се на прикупљање података у ограниченом временском периоду. Наиме, подаци су у неким ситуацијама били достављани са великим закашњењем у односу на рокове прописане Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У више случајева било је неопходно слати додатне захтеве за приступ информацијама од јавног значаја обвезницима из АП 23 због кашњења или достављања непотпуних одговора. У појединим случајевима било је неопходно сачинити додатне захтеве у вези са подацима који су објављени у трећем и четвртом кварталном извештају за 2017. годину, тамо где су подаци недовољни или непрецизни. Тако смо, на пример, од Комисије за заштиту конкуренције добили одговоре на обавезе које Комисија има у оквиру Поглавља 32, уместо за Поглавље 23, због чега смо поновили захтев и тражене одговоре добили знатно касније. У највећем броју случајева, добили смо тражене информације, као и документа која су нам била неопходна за израду извештаја и препорука.



У неколико наврата било је потребно променити приступ и обавити разговоре са саговорницима који имају сазнања о стању у областима које смо анализирали.

Ризик недовољно јасно формулисаних активности и индикатора за оцену успешности у АП 23, превазишли смо тако што смо прикупљали информације од више потенцијално надлежних органа, давањем оцена о успешности на основу одређивања релативног значаја појединих постављених индикатора, као и коришћењем додатних мерила за оцену успешности која нису поменута у АП 23, али су релевантна за тему.

Иако то није ризик који је утицао на спровођење наших активности на пројекту, постоје ризици који се генерално односе на примену АП за поглавље 23, и праћење примене тог акта. Кашњења у реализацији активности су велика у готово свим областима, а активности државних органа ради отклањања последица тог кашњења су биле недовољне. Неусвајање новог Закона о Агенцији за борбу против корупције одразило се штетно на примену АП 23. Наиме, Агенција није имала надлежности праћења спровођења АП за поглавље 23, тако да је једини државни механизам био онај који примењује Владин Савет за праћење примене АП 23. У пракси, извештаји тог тела су по начину приказа информација, дубини и ширини разматрања података добијених од обвезника а поготово у погледу сагледавања решења за отклањање могућих проблема, далеко иза нивоа који је Агенција достигла у праћењу националних антикорупцијских докумената.

Током реализације пројекта, извештаји које припрема Владин савет за праћење, а објављује Министарство правде, нису суштински побољшали квалитет. Ти извештаји су све детаљнији али искључиво зато што се информације хронолошки нижу за сваки извештајни период. То је постало још очигледније након подношења четвртог кварталног извештаја за 2017. И даље је велика непознаница и питање измене АП за поглавље 23. Ревизија АП предвиђена је за 2018. али за сада није познато колики ће бити њен захват и у којем периоду ће бити спроведена.

Датум подношења извештаја:

30.04.2018

Потпис (са печатом) подносиоца извештаја:

руководилац Пројекта

Раде Ђурић

