



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Анекс 1

**ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ
НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ
И
АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПРИМЕНУ
НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**

Београд, 25. март 2011. године

Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције

I УВОД

Процес усвајања Стратегије и Акционог плана

Национална стратегија за борбу против корупције¹ усвојена је Одлуком Народне скупштине Републике Србије 8. децембра 2005. године.² Одлуком је установљена обавеза Владе Републике Србије да донесе Акциони план за спровођење Стратегије, обезбеди средства за његову примену, обезбеди доношење секторских акционих планова за борбу против корупције и предложи доношење закона о самосталном и независном антикорупцијском телу. Такође, Одлуком се сви државни органи предвиђени Стратегијом обавезују да непосредно сарађују у њеној разради, као и изради и спровођењу Акционог плана и секторских акционих планова за борбу против корупције, док се самостално и независно антикорупцијско тело задужује да обавештава Народну скупштину Републике Србије о спровођењу ове одлуке, најмање једном годишње.

Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције³ усвојен је Одлуком Владе Републике Србије донетом крајем 2006. године. Овај документ нажалост није доживео промоцију какву би с обзиром на свој значај требало да добије. Такође, иако је све време доступан на интернету, није познато да ли је након доношења достављен свим његовим обвезницима, односно да ли је на системском нивоу организовано њихово упознавање са задацима који им по овом основу предстоје. Према једној оцени, Акционим планом нису на довољно квалитетан начин разрађене препоруке из Стратегије, али је он ипак усвојен у таквом облику с обзиром да је представницима извршне власти у Комисији било стало да се та обавеза испуни што је пре могуће.⁴

Влада Републике Србије је 2006. године одлуком образовала Комисију за примену Националне стратегије за борбу против корупције и препорука Групе држава за борбу против корупције Савета Европе (*GRECO*).⁵ Каснијим одлукама Владе састав Комисије је мењан у складу с персоналним променама у Министарству правде, а с обзиром на чињеницу да је Министар правде истовремено био и председник Комисије. Комисија се састајала нередовно, али је усвојила пословник о раду, израдила Акциони план, разматрала и нека друга питања, али није одредила начин праћења испуњавања обавеза из Стратегије и Акционог плана нити се бавила питањима израде секторских акционих планова. С обзиром да у периоду од доношења Стратегије и Акционог плана до оснивања Агенције за борбу против корупције праћење остваривања задатака које државни и остали субјекти имају на основу ова два документа није било организовано на системски начин⁶ оснивање самосталног и независног тела које би имало и такву надлежност од великог је значаја за примену ова два документа.

¹ У даљем тексту: Стратегија.

² „Службени гласник РС“, бр. 109/05.

³ У даљем тексту: Акциони план.

⁴ Транспарентност Србија, „Анализа обавеза Народне скупштине из Националне стратегије за борбу против корупције и предлози за даље поступање“;

http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=31&lang=sr

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 63/06.

⁶ Транспарентност Србија, „Анализа обавеза Народне скупштине из Националне стратегије за борбу против корупције и предлози за даље поступање“;

http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=31&lang=sr

Агенција за борбу против корупције⁷ основана је као самосталан и независан државни орган Законом о Агенцији за борбу против корупције⁸ који је у примени од 1. јануара 2010. године. У одредби члана 5 Закона набројане су надлежности Агенције међу које спада и надзор над спровођењем Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, као и давање мишљења у вези с њиховом применом. Према подацима којима Агенција располаже до сада су своје секторске акционе планове израдила три министарства – Министарство унутрашњих послова, Министарство омладине и спорта и Министарство здравља.

Овај документ је први извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана⁹ који се од њиховог доношења подноси Народној скупштини Републике Србије на основу члана 26. став 2. Закона о Агенцији, тако да, у мери у којој је то било могуће, обухвата период од 2005. до 2010. године. Циљ Извештаја је да се на основу расположивих података дâ оцена испуњености препорука из Стратегије и активности из Акционог плана, да се анализира да ли су одређене активности допринеле постизању предвиђеног антикорупцијског циља, као и да се укаже на проблеме уочене у процесу њихове реализације. Сама Стратегија и Акциони план нису предвидели одговарајући план или методологију мониторинга и евалуације обавеза које предвиђају. Агенција је у поступку анализе покушала да формулише и одговарајуће смернице за унапређење, односно евентуалну измену Стратегије и Акционог плана. Извештај је намењен како доносиоцима одлука и носиоцима обавеза из Стратегије и Акционог плана, тако и стручној јавности и свим грађанима заинтересованим за слику стања у коме се Република Србија тренутно налази у погледу борбе против корупције.

Методологија

Један од циљева израде овог извештаја био је да се у њему на једном месту нађе највећи део доступних информација о примени задатака формулисаних Стратегијом и Акционим планом.

Као почетна основа за анализу коришћени су **одговори носилаца обавеза из Акционог плана** који су достављени Агенцији у унапред договореном процесу. Одговори су давани у облику упитника за извештавање који је Агенција доставила носиоцима обавеза. Садржински, упитник прикупула информације о томе да ли је активност и у којој мери извршена, који су разлози неизвршења, на који је начин активност извршена, да ли је постигла постављени циљ и у чему се тај циљ огледа, који су се проблеми јавили у процесу извршења, као и који су предлози носилаца обавеза у вези с даљим поступањем у тој области, односно препоруке за евентуалне промене активности.

Упитник је као формат у процесу извештавања показао и позитивне и негативне стране. Позитивна страна овакве врсте формата је у могућности остављеној носиоцима обавеза да на питања дају слободан одговор. С друге стране, међутим, то је био и отежавајући фактор у процесу анализе одговора, пре свега због њихове неуједначене употребљивости као и одсуства релевантних база података. Наиме, већина одговора дата је описно, односно изнете оцене нису поткрепљене валидним подацима и изворима. На тај начин извештавање је сведено на самоевалуацију.

Како би извештај био потпунији и како би се на основу расположивих података дошло до што тачнијих закључака, Агенција је урадила и **додатну анализу испуњености** препорука из Стратегије и активности из Акционог плана на основу интервјуа у којима су прикупљени

⁷ У даљем тексту: Агенција.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 53/10.

⁹ У даљем тексту: Извештај.

ставови и мишљења представника одабраних државних и осталих институција и експерата у појединим областима којима се Стратегија бави. Циљ интервјуа био је да се добије оцена стања корупције у области у којој испитаник делује, ставови о њеним узроцима, облицима, обиму и последицама, оцена стања и ставови о претпоставкама и одговорности за борбу против корупције, као и општи став о спровођењу Стратегије и Акционог плана.

Такође, приликом израде Извештаја коришћени су извештаји међународних организација и агенција за развој, извештаји домаћих невладиних организација, истраживања јавног мњења, информације добијене из средстава јавног информисања, итд.

Структура Извештаја

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

Увод садржи кратак осврт на процес доношења Стратегије и Акционог плана, опис методологије која је коришћена приликом израде Извештаја, као и објашњење структуре Извештаја.

Општи део представља изазове с којима се Агенција сусрела у процесу израде Извештаја, наводи статистичке показатеље и даје општу оцену саме Стратегије и Акционог плана, затим оцену испуњености претпоставки које наводи Стратегија, односно приказ општег друштвено-политичког и економског контекста у коме се Стратегија и Акциони план примењују, општу оцену о међународној сарадњи и примени међународних стандарда у области борбе против корупције, као и листу кључних налаза о спровођењу ова два документа, закључак и опште препоруке.

Посебни део је поглавље подељено на делове од којих се сваки бави појединачним системом из Стратегије и Акционог плана. Сваки део садржи општу оцену стања и испуњености препорука из Стратегије, као и најважније препоруке за даље поступање у оквирима појединог система.

Прилог је поглавље-додатак у коме се, што је детаљније могуће, обрађује свака појединачна препорука из Стратегије, заједно с одговарајућим активностима у Акционом плану. У оквиру сваке препоруке анализирају се предузете активности, констатује се да ли је препорука испуњена, делимично испуњена или није испуњена, односно да ли је активност реализована, делимично реализована или није реализована, праћено мишљењем Агенције о даљем поступању у оквиру појединачне препоруке, тамо где је то одговарајуће.

II ОПШТИ ДЕО

Изазови у процесу израде Извештаја

Изазови пред којима се Република Србија налази у борби против корупције су непосредни, односно они који се директно односе на саме антикорупцијске активности и посредни, односно они који потичу из укупног друштвеног контекста који има утицај на борбу против корупције.

Међу непосредним изазовима налазе се низак антикорупцијски активизам на нивоу целог друштва, низак ниво санкционисања коруптивног понашања, а пре свега међу носиоцима јавних функција, одсуство стимулација за борбу против корупције на нивоу државне управе, утисак о несистематичном приступу антикорупцијским активностима, као и велика очекивања од

антикорупцијских тела која не располажу довољним капацитетима.

Неки од посредних изазова су утисак о недовољној спремности бирократије да се мења, недовољни капацитети кадрова и лоши услови рада у јавном сектору, висока стопа сиромаштва и ниска просечна образованост становништва, као и значајно низак ниво грађанског активизма.¹⁰

Током рада на Извештају о спровођењу Стратегије и Акционог плана, Агенција се сусрела с две врсте изазова за које сматра да је важно навести у циљу разумевања процеса његове израде, као и могућих ограничења у анализи и закључцима о испуњености препорука из Стратегије и активности из Акционог плана:

1. Изазови који се односе на процес извештавања о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана
2. Изазови који се односе на садржину и квалитет саме Стратегије и Акционог плана

1. Процес извештавања

Агенција за борбу против корупције је од оснивања, а у сарадњи с НВО Транспарентност Србија, радила на успостављању сарадње са свим државним органима носиоцима активности из Акционог плана, како би дошла до података о спровођењу Стратегије и Акционог плана потребних за процес анализе испуњености задатака из ова два документа. Одзив носилаца активности био је мали, а утисак о спремности на сарадњу незадовољавајући, па су председник Владе Републике Србије и директорка Агенције у јуну 2010. године организовали конференцију на којој је потписан Меморандум о разумевању између Агенције за борбу против корупције и Владе Републике Србије о сарадњи у испуњавању обавеза из Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије. Меморандумом се, између осталог, Влада и органи државне управе обавезују да у примени Стратегије и Акционог плана Агенцији достављају периодичне кварталне извештаје о испуњености обавеза и задатака из ова два документа, као и да одреде особу задужену за сарадњу с Агенцијом у погледу овог извештавања.

Изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције у јулу 2010. године установљена је дужност обвезника Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова да Агенцију квартално извештавају о њиховом спровођењу (члан 62. став 2.). Током септембра и октобра 2010. године, Агенција је организовала низ састанака у Београду и широм Србије (покривши притом све општине) на које су позване особе задужене за сарадњу с Агенцијом из свих министарстава, независних и највиших државних органа, органа аутономне покрајине и локалне самоуправе. На састанцима су представљени положај и активности Агенције, Стратегија, Акциони план, као и упитници о испуњености препорука и активности из ових докумената које је, у циљу једнообразности, потребно користити у процесу извештавања.

У процесу израде Извештаја, Агенција је:

- израдила оквирну евиденцију државних органа који су у обавези да извештавају Агенцију о спровођењу Стратегије и Акционог плана
- успоставила евиденцију лица која су одређена за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана
- организовала и одржала 16 координационих састанака с представницима државних органа, органа управе, покрајинских органа и органа локалне самоуправе на тему спровођења препорука из Стратегије и Акционог плана

¹⁰ Биро за друштвена истраживања, *Истраживање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2011.

- информисала 24 представника из 20 државних органа, 24 представника из 21 органа управе, 22 представника из 17 покрајинских органа, 128 представника из 93 органа локалне самоуправе и 23 представника београдских општина и града Београда о обавезама државних органа, покрајинских органа и органа локалне самоуправе које проистичу из Закона о Агенцији за борбу против корупције, Стратегије и Акционог плана

У оквиру процеса извештавања Агенција је наишла на следеће изазове:

- До краја фебруара 2011. године, 72 носилаца обавеза су Агенцији доставила попуњен Упитник за извештавање што је свакако мало у односу на њихов укупан број који је и сам неодређен, с обзиром да Акциони план за неке активности као реализаторе наводи све државне органе, све органе локалне самоуправе, све буџетске кориснике или све органе власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (којих према Каталогу коју је израдила Служба Повереника за информације од јавног значаја и заштити података о личности има око 11.000).
- Носиоци обавеза су учествовали у процесу извештавања само по позиву и иницијативи Агенције, односно ниједан од ових субјеката није самоиницијативно одговорио на обавезу извештавања о спровођењу Стратегије и Акционог плана као обавезу која произилази из одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције.
- Утисак је да се извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана доживљава као још једна обавеза која пада на терет запослених у институцијама које су носиоци обавеза, а који су и иначе преоптерећени свакодневним послом. Стога се доводи у питање могућност ових лица да обавезу извештавања испуне у потпуности и на квалитетан начин.
- Процес анализе одговора на упитнике које су доставили носиоци обавеза био је отежан због њихове неуједначене употребљивости, оскудности одговора, као и одсуства релевантних база података, анализа и садржајнијих закључака и препорука. Наиме, већина одговора дата је описно, а изнете оцене нису поткрепљене валидним подацима и изворима. На тај начин извештавање је сведено на самоевалуацију.

2. Стратегија и Акциони план

- Међу слабим странама Стратегије као документа истиче се чињеница да она не наводи посебно системе образовања и здравства који су веома важни са становишта борбе против корупције.
- С друге стране, утисак је да Акциони план није у потпуности искористио потенцијале који се наговештавају Стратегијом, као и да даје повода неодумицама о томе да ли активности које садржи на прави начин конкретизују препоруке из Стратегије. Главне карактеристике Акционог плана, које су представљале највеће изазове у току процеса израде извештаја биле су следеће:

(а) Прешироко или недовољно прецизно формулисани активности у Акционом плану, због чега се јављају недоумице у погледу давања оцене да ли је активност реализована или не. На пример, веома је тешко, без унапред установљених прецизних мерила, оценити да ли је у одређеној области било доследне примене прописа или су прописи унапређени, а нарочито у ситуацији када ни носилац обавезе није пружио податке о овако формулисаним активностима. У таквим случајевима, Агенција није улазила у поступак давања оцене да ли је активност реализована или није, сматрајући да не располаже довољним капацитетима за обављање таквих анализа у оквиру свих система којима се Стратегија бави.

(б) Прешироко и недовољно прецизно формулисани или квалитативно опредељени

индикатори циљева, што их чини неупотребљивим за мерење успешности, односно нивоа реализације неке активности. Тако су неки од индикатора циљева у Акционом плану формулисани на следећи начин: прилагођавање домаћег правног система међународним стандардима, транспарентност деловања државних органа, општа анти-корупцијска превентива, спречавање узрока корупције, повећање стабилности функционисања система државне управе, смањење утицаја политике на стручне одлуке, смањити ризик корупције, спречавање сукоба интереса, трајно уређење подручја, ангажовати грађане у борби против корупције, развијање анти-корупцијске културе младих, итд.

(в) Прешироко одређени реализатори мера, па је нејасно на који начин успоставити систем контроле и одговорности за неизвршену активност ако су као реализатори наведени сви државни органи или сви буџетски корисници.

(г) Изазов који се не тиче толико самог документа, већ је последица чињенице да се он примењује већ четири године и да су за то време појединим реализаторима активности промењене неке надлежности, као што су Републички секретаријат за законодавство или поједина министарства, или да више не постоје, као што је случај с Министарством привреде или Министарством за капиталне инвестиције.

(д) Коначно, утисак је да Акциони план није састављан у довољно широком партиципативном процесу у коме би сви потенцијални носιοци обавеза били позвани да дају своје мишљење о најбољим начинима да се препоруке из Стратегије конкретизују, о релевантности и изводљивости појединих активности, о могућим проблемима у реализацији и потребним ресурсима. Наиме, учешћем будућих носилаца обавеза у изради Акционог плана, било би обезбеђено власништво над документом, непосреднији однос према њему и већа посвећеност испуњењу обавеза, па би вероватно и извршење задатака из Стратегије и Акционог плана било на нивоу који је више задовољавајући.

Национална стратегија за борбу против корупције

Националном стратегијом за борбу против корупције препоручују се мере које би требало да допринесу смањењу корупције и постизању антикорупцијске културе на нивоу развијених европских земаља. Овај општи циљ треба да се оствари кроз остварење шеснаест посебно наведених подциљева: трајно отклањање услова за настанак и развој корупције, установљавање правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, доследно успостављање кривичне и моралне одговорности за незаконите радње, успостављање етичких стандарда, ефикасна примена међународно установљених стандарда у овој области, транспарентно финансирање политичких странака, избора и изборних кампања, спречавање сукоба интереса у јавном сектору, законито и одговорно спровођење одлука, повећање ефикасности органа надлежних за спровођење одлука, повећање ефикасности рада органа надлежних за спровођење закона и вршење надзора, реформа државне управе, отворени и транспарентни поступци планирања и коришћења буџетских средстава и јавна контрола коришћења буџетских средстава, обука и помоћ приватном сектору у спровођењу мера против корупције, дефинисање улоге медија у борби против корупције, стимулисање грађана да се укључе у борбу против корупције, сарадња и подизање опште свести о правима и обавезама државних органа, привредних субјеката, цивилног друштва и грађана у односу на корупцију и укључивање у регионалну и међународну борбу против корупције.

На основу прикупљених података и анализа, Агенција за борбу против корупције може да закључи да су уочљиви напори на остварењу свих набројаних циљева, као и да је један део међу њима донекле реализован, али да су у највећој мери остварени циљеви који се односе на установљавање правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције,

спречавање сукоба интереса у јавном сектору и укључивање у регионалну и међународну борбу против корупције.

Стратегија обухвата три кључна елемента који треба да се примењују истовремено и координирано:

- ефикасна примена антикорупцијских прописа,
- превенција, односно отклањање могућности за корупцију и
- подизање свести и образовање јавности, ради јавне подршке за спровођење антикорупцијске стратегије.

Дефиниција корупције

Стратегија је корупцију дефинисала као однос који се заснива злоупотребом овлашћења у јавном или приватном сектору у циљу стицања личне користи или користи за другог. Закон о Агенцији за борбу против корупције усваја нешто ширу дефиницију корупције као односа који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другог.

Претпоставке Стратегије

Друштвено-политички и економски контекст у коме се Стратегија примењује

Аутори Стратегије набројали су у њеном општем делу и претпоставке Стратегије, односно све оне важне услове који треба да се испуне како би се препоруке неометано остваривале и постигле очекивани и задовољавајући ефекат. Претпоставке Стратегије су међутим дефинисане уопштено, а с обзиром да не постоје индикатори за мерење нивоа њихове испуњености, у оквиру овог извештаја није било могуће дати оцену о томе.

С друге стране, Агенција сматра да је корисно дати, на основу расположивих информација, кратак приказ о друштвено-политичком и економском окружењу у коме се препоруке из Стратегије и активности из Акционог плана тренутно остварују. У последње време, политичка наука се све интензивније бави питањем зашто су неке државе и друштва очигледно рањивије на могућности злоупотреба политичког и економског утицаја од других и као одговор предлаже бројне типологије које указују на везе између учесталости корупције и специфичног степена политичког, економског и друштвеног развоја поједине земље.¹¹ Због тога је, између осталог, познавање и разумевање контекста у коме се мере за борбу против корупције предузимају од велике важности за објашњење зашто поједини задаци из стратешких докумената нису остварени, нису остварени у потпуности или на задовољавајући начин, као и за формулисање предлога да се таква ситуација превазиђе.

Политичка воља је наведена као прва претпоставка Стратегије. У питању је сложен феномен који се односи на намеру друштвених актера да утичу на манифестације и узроке корупције у настојању да их смање или елиминирају. Политичка воља није видљива уколико се не доведе у везу с неком врстом акције, њено мерење је могуће само посредно, а докази о њој се могу уочити само ретроспективно. Она је и динамичан феномен који не постоји у вакуму већ се мења под утицајем различитих чинилаца из окружења.¹²

Иако несумњиво и на први поглед једна од најважнијих претпоставки за успешну борбу против

¹¹ Sabr J. Kpundeh, „Political Will in Fighting Corruption“, *Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, стр. 94 – 95, <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/efa/corruption/Chapter06.pdf>

¹² Derick W. Brinkerhoff, „Identifying and Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts“, *Public Administration and Development*, 20, 239 – 252 (2000), стр. 241 и 243, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/108384/session41.pdf>

корупције, политичка воља је и веома тешка за мерење и оцењивање и заправо се најчешће оцењује на основу субјективног, и то посредног (перцепција) или непосредног (искуство) утиска грађана, доносилаца и извршилаца политичких одлука, иностраних посматрача, медија и осталих заинтересованих субјеката. Највећи изазов у оцењивању политичке воље јесте потреба да се направи разлика између реформских приступа који су заиста усмерени ка променама и оних који служе само изградњи и унапређењу политичког имиџа представника органа јавне власти.

Према истраживању јавног мњења у Србији о корупцији коју је спровео ТНС Медијум галуп (*TNS Medium Gallup*) у марту 2010. године, 87% испитаника верује да политичари не желе истински да се боре против корупције, јер од ње имају користи. Овај став је иначе значајно израженији него у претходном таласу истраживања из октобра 2009. године (81% испитаника).¹³ Тврђа да у Србији нема политичке воље за борбу против корупције неретко се може чути из написа у средствима јавног информисања, али је она, иако несумњиво важна за разматрање, ипак субјективна оцена дата без икакве унапред јасно дефинисане методологије. Стога Агенција не сматра да је корисно да даје овакву оцену, зато што би и она била производ субјективног утиска аутора Извештаја, али сматра да би требало размотрити могућност израде методологије и индикатора за мерење политичке воље, односно спремности (евентуално и капацитета) за борбу против корупције, која би у будућности омогућила много озбиљнију и реалистичнију анализу примене антикорупцијских мера. У одсуству ове методологије, постојање политичке воље најбоље се показује аутоматским и системским деловањем институција на појединачне случајеве, као и постојањем делотворне сарадње међу органима, организацијама и телима у чијој је надлежности борба против корупције. Такође, агенције и остала независна тела које се успостављају за вршење надзора у овој области представљају неку врсту „институционализоване политичке воље“.¹⁴

Савет за борбу против корупције је стручно-саветодавно тело Владе Републике Србије основано у октобру 2001. године са задатком да сагледа активности у борби против корупције, предлаже Влади мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције, као и да прати њихово спровођење и даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у овој области. Од августа 2003. године Савет има и своју канцеларију за техничко-административне послове са задатком да прима и обрађује представке о појединачним случајевима које му грађани достављају. Као стручно-саветодавно тело, Савет нема надлежност и да поступа по представкама грађана, али су баш оне често важан извор информација за извештаје и иницијативе.¹⁵ Савет за борбу против корупције је у претходном периоду допринео бољој информисаности јавности о неколико значајних случајева.¹⁶

У последњих пет година, Србија је прошла кроз три изборна циклуса, односно у овом периоду су одржани парламентарни (јануар 2007), председнички (јануар – фебруар 2008), а затим парламентарни и општи локални избори (мај 2008). У октобру 2006. године одржан је референдум за усвајање новог Устава Републике Србије. У периодима изборних кампања и преговора о формирању нове владе након парламентарних избора, актуелни органи извршне власти обављају само техничке послове. Ово одсуство политичке стабилности несумњиво је оставило траг на континуитету и ефикасности у спровођењу низа реформи и стратешких докумената, па тако вероватно и на примену Националне стратегије за борбу против корупције и

¹³ ТНС Медијум галуп, „Испитивање јавног мњења у Србији о корупцији”, Други талас истраживања, март 2010, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=D48A72BE-0E94-3A47-1F191045F961C13C>

¹⁴ Sabr J. Kpundeh, „Political Will in Fighting Corruption“, *Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, стр. 98, <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/efa/corruption/Chapter06.pdf>

¹⁵ Транспарентност Србија, „Медији о корупцији у Србији” (*Данас*, „Савет ће тражити заштиту Владе Србије”, 7. новембар 2007), http://www.transparentnost.org.rs/ts_mediji/stampa/2007/11NOVEMBAR/07112007.htm

¹⁶ Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, стр. 10, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

пратећег Акционог плана.

Као минимум, снажна и одржива демократија захтева одговарајући баланс између државе и друштва, као и између политичке и економске моћи. У односу прва два, представници државе треба да буду довољно снажни да би имали ауторитет, али исто тако треба да буду подвргнути механизмима одговорности за своје поступке. За однос друга два је важно да нити представници државе нити представници економских интереса нису толико слаби да могу да буду експлоатисани од стране оног другог.¹⁷

Према оценама из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, приличан напредак је остварен у спровођењу уставног оквира, али тек треба донети законе којима се уређује државна својина и средства АП Војводине. Нови кораци ка побољшању рада Народне скупштине учињени су доношењем Закона о Народној скупштини и новог пословника о раду, али је потребно и даље радити на побољшању квалитета законодавног рада, док изборни законодавни оквир такође треба да се у потпуности усклади с европским стандардима. У оквиру Владе постоји консензус по питању стратешких приоритета, укључујући и приступање Европској унији, али припрема и спровођење нових закона морају да буду делотворнији. Иако је капацитет државне управе оцењен као добар, динамика реформи у овој области је спора и неуједначена, па је потребно даље побољшање законодавног оквира, као и чвршће опредељење да се мандат независних регулаторних тела поштује и да се за њихов рад обезбеде одговарајући ресурси. Правосудни систем Србије тек делимично остварује своје приоритете, а озбиљна забринутост постоји због начина на који су спроведене недавне реформе у правосудју, што се нарочито односи на поступак избора судија и тужилаца. Правни оквир за заштиту људских права је успостављен и углавном се поштује, али је неопходно додатно радити на образовању о међународним стандардима људских права и њиховој примени.

Према оцени економских критеријума, у Извештају Европске комисије се наводи да је макроекономска стабилност у време светске кризе у великој мери сачувана захваљујући благовременом усвајању мера у договору с Међународним монетарним фондом, да постоји консензус о основним поставкама тржишне привреде, а да је нужно без одлагања спровести средњорочне фискалне и структурне реформе у циљу јачања отпорности привреде. Под утицајем економске кризе ситуација на тржишту рада је погоршана па је запосленост опала, а незапосленост порасла на близу 20%, док су плате у реалном износу остале готово непромењене. С обзиром на негативан утицај економске кризе, а упркос повременим фискалним прилагођавањима, буџетски дефицит је у 2009. години био знатно већи него претходних година. У циљу побољшања фискалне одрживости на средњи и дужи рок, корективне краткорочне мере ће морати да се подупру широким системским реформама, као што су реформа пензионог и здравственог система. Напредак с приватизацијом предузећа у друштвеној својини био је ограничен, а повећан је и број поништених приватизација. Известан напредак је остварен у вези с регистрацијом нових предузећа и достављањем финансијских извештаја предузећа која већ раде, али претерани захтеви у погледу административних поступака, као и сложено законодавство и даље отежавају услове пословања. Слабости у оквиру владавине права, као и преовлађујућа корупција наставили су да смањују правну сигурност и да подривају поверење у правни систем међу привредним друштвима, а нарочито у вези с делотворним остваривањем имовинских права. Тржишне дисторзије, правна неизвесност, велико мешање државе у производњу и недовољна конкуренција и даље ометају функционисање тржишних механизма. Привреда и даље трпи због мањка квалификоване радне снаге, док се понуда тек постепено прилагођава потребама тржишта. Инвестирање из домаћих извора је смањено, а због глобалне економске кризе опао је и темпо страних директних инвестиција. Сектор сиве економије остаје велики изазов. Држава и даље врши велики утицај на конкурентност преко својих правних и

¹⁷ *Sabr J. Kpundeh, „Political Will in Fighting Corruption“, Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, стр. 95, <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/efa/corruption/Chapter06.pdf>

финансијских механизма. У области информационог друштва спровођење закона и даље тече успорено, а тешкоће се јављају због неадекватног тржишта и регулаторне процедуре у сектору електронских комуникација, док у области медија изван број Закона о јавном информисању и даље представља проблем.¹⁸

Према већ наведеном истраживању јавног мњења, корупција се види као четврти по реду најзначајнији друштвени проблем у Србији, после незапослености, сиромаштва и ниских плата. Већина испитаника сматра да је корупција најприсутнија у политичком животу (82%) и пословној средини (71%), али већина грађана (60%) такође сматра да корупција утиче и на њихов приватни живот. Скоро 90% испитаника сматра корупцију у Србији уобичајеном. У односу на октобар 2009. године, перцепција нивоа корупције показује негативна кретања, па већина грађана (45%) сматра да је ниво корупције повећан, 38% сматра да је остао исти, а само 7% да је смањен.¹⁹ Према Глобалном барометру корупције за 2010. годину, просечна оцена учинка Владе у борби против корупције погоршала се у односу на прошлу годину с 2,38 на 2,24.²⁰ Према Индексу перцепције корупције за 2010. годину (*Transparency International, Corruption Perception Index*), Србија се налази на 78. месту, с оценом 3,5 од могућих 10.²¹

Претпоставке Стратегије које се односе на постојање надзора и одговорности за њено спровођење уз јасно дефинисане обавезе и рокове, као и периодично оцењивање постигнутих резултата и усклађивање с новим потребама, у највећој мери су испуњене оснивањем Агенције за борбу против корупције.

Такође, општи утисак је да се сарадња јавног и приватног сектора, цивилног друштва и грађана постепено унапређује. Ипак, иако је Влада основала Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом у априлу 2010. године, Канцеларија још увек није у потпуности функционална, а сарадња државних органа и цивилног друштва је још увек неуједначена.²²

Међународна сарадња и примена међународних стандарда у области борбе против корупције

Агенција за борбу против корупције сарађује с међународним организацијама Група држава за борбу против корупције (*GRECO*), Европски партнери против корупције (*EPAC*), Регионална антикорупцијска иницијатива (*RAI*), Програм Уједињених нација за развој у Србији (*UNDP*), Канцеларија Уједињених нација за дрогу и криминал (*UNODC*), затим са Комисијом за спречавање корупције Републике Словеније и независном Комисијом за борбу против корупције Хонг Конга. Агенција води и међународне пројекте у циљу јачања институционалних капацитета у борби против корупције у сарадњи с државним институцијама појединих држава чланица Европске уније.

Министарство правде Републике Србије прати и учествује у раду свих релевантних међународних институција и иницијатива на поручју борбе против корупције и то првенствено Савета Европе (*GRECO* и *MONEYVAL*), Уједињених нација (*UNODC* и *UNCAC*) и

¹⁸ Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330,

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

¹⁹ Sabr J. Kpundeh, „Political Will in Fighting Corruption“, *Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, стр. 98,

<http://mirror.undp.org/magnet/Docs/efa/corruption/Chapter06.pdf>

²⁰ Транспарентност Србија, „Глобални барометар корупције 2010“, децембар 2010,

http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=28&lang=sr

²¹ *Transparency International*, „Corruption Perception Index 2010“,

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

²² Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, стр. 13,

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

Организације за европску безбедност и сарадњу. Такође, Република Србија учествује у раду Регионалног савета за сарадњу као и Регионалне антикорупцијске иницијативе.

На 38. пленарном заседању од 9. до 13. јуна 2008. године, GRECO је усвојио Извештај за заједнички први и други круг евалуације за Републику Србију. У Извештају је оцењено да је Србија испунила 12 од 25 препорука, док је 13 препорука делимично испуњено. У Додатном извештају о усклађености усвојеном на 47. пленарном заседању одржаном од 7. до 11. јуна 2010. године, оцењено је да је од 25 препорука, 20 испуњено задовољавајуће или на задовољавајући начин.²³

У погледу усклађивања домаћег законодавства с међународним стандардима у области борбе против корупције, Србија је у периоду од доношења Стратегије и Акционог плана ратификовала Конвенцију УН против корупције, Кривичноправну конвенцију о корупцији и Додатни протокол уз њу, Грађанскоправну конвенцију о корупцији и Конвенцију Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом. Законодавни оквир је усклађен с Конвенцијом Организације за економски развој и сарадњу о борби против подмићивања државних службеника у међународним пословним трансакцијама (што је потврђено Експертизом Савета Европе од 11. октобра 2007. године), а у циљу усаглашавања законодавства с међународним стандардима, извршене су одговарајуће измене у погледу кривичног дела противзаконитог посредовања, давања и примања мита, појма службеног лица и страног службеног лица, злоупотребе службеног положаја, прања новца, финансирања тероризма, а предвиђено је и ново кривично дело – трговина утицајем. Такође, прецизиране су и одредбе о појму имовине и одузимању имовинске користи.

На основу Стратегије и међународних препорука, Министарство правде је у складу с експертизом Савета Европе израдило нацрт Закона о Агенцији за борбу против корупције који је усвојен 2008. године. У складу са чланом 6. Конвенције УН против корупције, Агенција је самосталан и независан државни орган надлежан, између осталог, за надзор над спровођењем Стратегије. Такође, а у циљу јачања независности Агенције, Законом је предвиђено да Агенција предлаже свој буџет и да њиме самостално располаже.²⁴

Европска комисија је израдила Извештај о напретку Србије за 2010. годину где је један од закључака да институционални оквир за борбу против корупције постоји, да је Агенција за борбу против корупције почела с радом у јануару 2010. године, али да корупција и даље остаје широко распрострањена у многим областима и наставља да представља озбиљан проблем. У правном оквиру су уочени недостаци у погледу надзора над финансирањем политичких странака и заштите узбуњивача, док спровођење постојећих закона треба да се побољша. Агенција за борбу против корупције мора да буде додатно ојачана, а потребно је уложити и више напора како би се боље процесуирали случајеви корупције, од истраге до коначних пресуда.²⁵

Системи и области

У другом поглављу Стратегије формулисано је **168 препорука које су груписане у седам области:**

1. политички систем – 20 препорука

²³ GRECO, „Заједнички први и други круг евалуације, Додатни извештај о усклађености за Републику Србију“ (*Greco RC-I/II (2008) 1E Addendum*), Стразбур, 11. јун 2010, стр. 47 – 52.

²⁴ Министарство правде Републике Србије, *Одговори на Упитник за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2011.

²⁵ Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, стр. 10 – 11, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

2. правосудни систем и полиција – 48 препорука
3. систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби – 23 препоруке
4. систем јавних финансија – 32 препоруке
5. привредни систем – 17 препорука
6. медији – 13 препорука
7. учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције – 15 препорука

Имплементација Стратегије

Последње поглавље Стратегије односи се на њену **имплементацију**, па је предвиђено ће се посебним законом основати самостално и независно тело са следећим овлашћењима: координација државних органа у борби против корупције, примена прописа из области решавања сукоба интереса за функционере у свим гранама власти, контрола примене прописа о финансирању политичких странака и изборних кампања, надзор над радом органа који се баве борбом против корупције, развијање планова интегритета у јавном и приватном сектору, давање иницијативе за измену и доношење прописа државних органа, редовно периодично извештавање Народне скупштине и јавност у раду и међународна и регионална сарадња у области борбе против корупције. Доношењем Закона о Агенцији за борбу против корупције испуњена је ова обавеза, а Агенцији су додељена сва од наведених овлашћења, изузев овлашћења надзора над радом органа који се баве борбом против корупције.

Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције

Акциони план за примену Стратегије је обиман документ у коме су препоруке из Стратегије конкретизоване кроз **473 активности**. За сваку од активности предвиђен је одговарајући реализатор, рок, могући проблеми, индикатори циљева и потребни ресурси.

Како од дана доношења Акционог плана није вршена анализа ни контрола испуњености мера, а документ није мењан, одређени рокови су углавном истекли, тако да оцена прекорачења рока није неопходна. Такође, као што је већ и напоменуто, ограничење при анализи постигнутих резултата односи се на „индикаторе циљева“ који су дефинисани тако да не дају могућност да се формулишу индикатори резултата. Циљеви су преопширно дефинисани и утисак је да нису у тесној вези с мером коју Акциони план дефинише. Начин формулације индикатора циљева више одговара појму „утицај“ који мера треба да произведе.

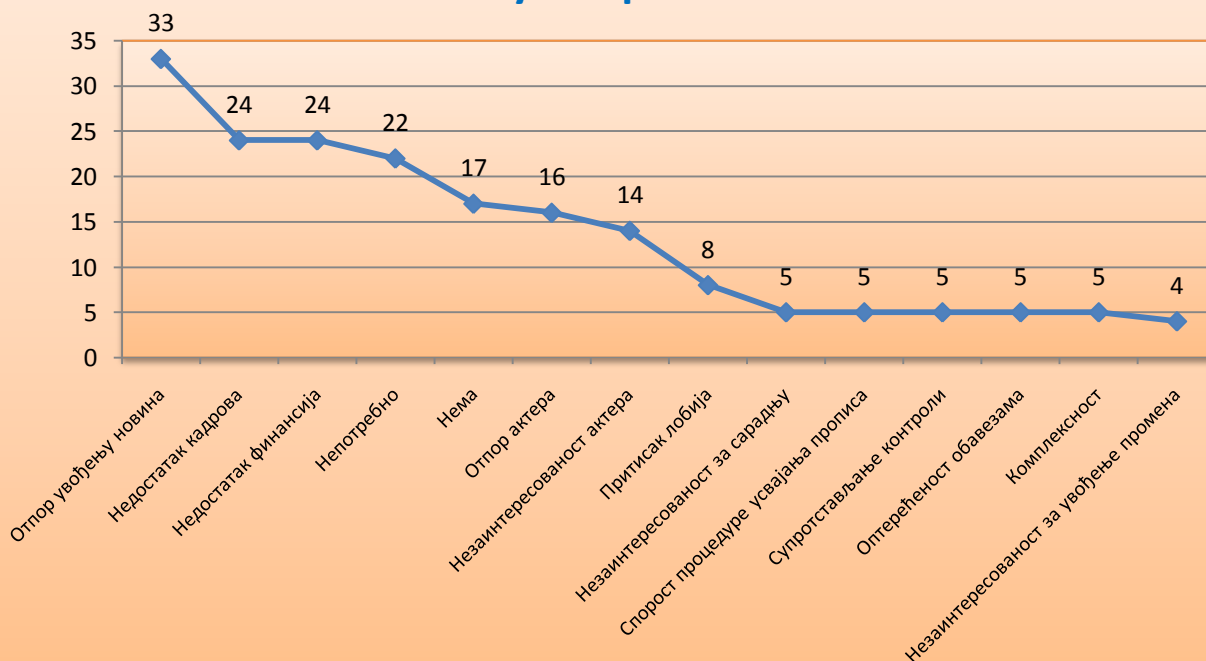
На основу анализе колоне „индикатори циљева“ могуће је доћи до слике планираног утицаја на борбу против корупције, односно циљева који се желе постићи применом Акционог плана. Они се могу поделити у три групе – први су непосредно везани за стварање антикорупцијске инфраструктуре, други за стварање амбијента за борбу против корупције развојем транспарентности и поверења у институције, а трећи за унапређење општег правног и институционалног оквира на нивоу друштва, односно завршетка транзиције.

Индикатори циљева



Статистичка анализа колоне „могући проблеми“ говори да су према оцени аутора Акционог плана главне препреке у његовој реализацији отпор увођењу новина, недостатак кадрова и материјалних средстава, отпор, незаинтересованост или став да је мера непотребна, притисак лобија, незаинтересованост за сарадњу, спорост процедуре усвајања прописа, супротстављање контроли, оптерећеност обавезама или комплексност мере.

Могући проблеми



Могући проблеми су посматрано по системима приказани у следећој табели:

Системи	Препреке
Политички систем	Отпор увођењу новина, Недостатак кадрова
Правосудни систем и полиција	Отпор увођењу новина, Недостатак кадрова и финансија, Став да је мера непотребна
Систем државне управе...	Недостатак кадрова и финансија, Став да је мера непотребна
Систем јавних финансија	Недостатак кадрова, Отпор увођењу новина
Привредни систем	Недостатак кадрова, Незаинтересованост, Став да је непотребно
Медији	Незаинтересованост, Отпор актера у области медија
Грађани и цивилно друштво	Незаинтересованост, Став да је непотребно

Резултати статистичке анализе одговора на упитник за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана које су Агенцији достављали носиоци обавеза дају увид у примену Стратегије и Акционог плана.

Препреке које су носиоци обавеза истакли у спровођењу активности доминантно су институционалне природе, док су иза њих материјалне, кадровске и нормативне. Овај податак указује да се примена Акционог плана сусреће са системским изазовима.



Поводом изнетих препрека, носиоци обавеза су навели и сугестије за решавање: едукацију у области борбе против корупције, јачање институција, нормативне мере и обезбеђење већих материјалних средстава и бољих техничких услова. Интересантан податак је да скоро 2/3 извештача није уписало одговор, а да 15% није имало сугестију.²⁶

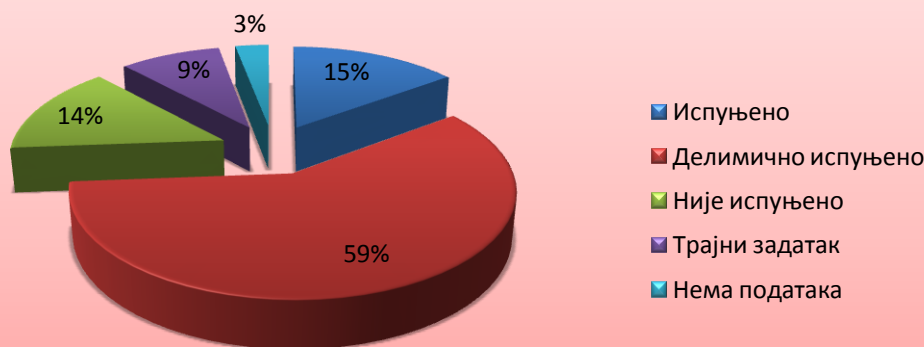
Оцена примене Стратегије и Акционог плана

Према закључку Агенције за борбу против корупције од 168 препорука из Стратегије

- испуњено је 25 препорука
- делимично су испуњене 99 препоруке
- нису испуњене 24 препоруке
- континуирано се као трајни задатак испуњава 15 препорука
- нема података о испуњености за 5 препорука

²⁶ Биро за друштвена истраживања, *Истраживање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2011.

Испуњеност препорука из Стратегије



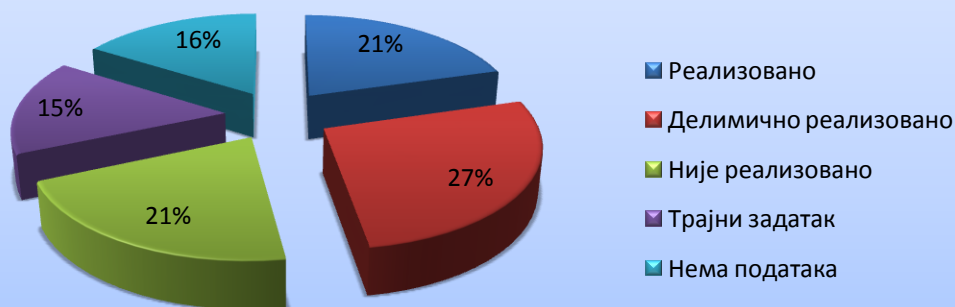
Као што је приказано, тек 15% препорука из Стратегије је у потпуности испуњено. Једна десетина (9%) се углавном реализује у континуитету, с обзиром да су пратеће активности Акционим планом означене као трајни задатак. Највећи број препорука из Стратегије је делимично испуњен (59%) што је у складу с општим трендом у оквиру свих система (у сваком појединачном систему највећи број препорука је делимично испуњен). Стратешки документ није уопште испуњен у једном свом мањем делу (14%), а Агенција није успела да дође до података о испуњености за 3% препорука. На основу ових процената, могуће је закључити да највећи део Стратегије и након пет година важења остаје и даље актуелан, односно да је неопходно наставити с предузимањем одговарајућих мера за 4/5 задатака предвиђених у оквиру неиспуњених, делимично испуњених и препорука које се по природи својих активности сматрају трајним задатком.

Ипак, иако ови закључци несумњиво помажу формирању опште слике о испуњености Стратегије, важно је напоменути да су они резултат бројчаних показатеља који свим препорукама дају једнаку вредност, и који не морају нужно да одговарају и значају сваке појединачне препоруке за остваривање циљева из Стратегије.

Препоруке из Стратегије конкретизоване су кроз 473 активности у Акционом плану, а према закључку Агенције за борбу против корупције:

- реализовано је 97 активности
- делимично је реализовано 128 активности
- није реализовано 99 активности
- континуирано се реализује 73 активности које су означене као трајни задатак
- нема података о реализацији за 76 активности

Реализација активности из Акционог плана



У погледу активности из Акционог плана, општа слика о реализацији је нешто уједначенија него што је случај с препорукама. И овде је највећи број активности делимично реализован (27%). Приближно исти број активности је остварен (21%), али је исто толико и неиспуњених активности. Мањи број активности се континуирано реализује (15%), док за 16% активности Агенција није успела да дође до података о реализацији. Овде је корисно напоменути да се многе од ових активности односе на анализу одговарајућих прописа која се веома често појављује као задатак у Акционом плану. Нажалост, подаци о оваквим анализама најчешће нису доступни на интернет презентацијама носилаца обавеза, нити су они, у највећем броју случајева, Агенцији достављали информације о њима.

РЕЗИМЕ

Закључак и опште препоруке

У овом делу представљени су кључни налази Агенције за борбу против корупције у процесу испитивања испуњености препорука из Националне стратегије за борбу против корупције и активности из Акционог плана за примену Стратегије. На основу ових налаза формулисане су опште препоруке за поступање у циљу унапређења даљег процеса остваривања циљева и задатака из Стратегије.

Политички систем

Србија је ратификовала међународне конвенције предвиђене Стратегијом и учествује у раду свих релевантних међународних организација и иницијатива у области борбе против корупције.

Радам Повереника за информације од јавног значаја остварени су значајни резултати у области доступности ових информација, али остваривање овог права још увек није на задовољавајућем нивоу, између осталог и због одсуства свеобухватнијег надзора над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја које врши Министарство за државну управу и локалну самоуправу, укључујући предузимање мера ради прекршајне одговорности органа власти због повреде овог права, као и због необјављивања информатора о раду.²⁷

²⁷ Повереник за информације од јавног значаја и заштити података о личности, *Одговори на Упитник за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, октобар 2010.

Рад Народне скупштине Републике Србије у већој је мери транспарентан него у претходном периоду, али још увек недовољно, јер систем константне доступности информација о њеном раду није изграђен. Закон о Народној скупштини, као и њен нови Пословник пружају добру основу за даљи развој ове веома важне претпоставке за спречавање и борбу против корупције у земљи.

Законом о Агенцији за борбу против корупције основана је Агенција за борбу против корупције која је 1. јануара 2010. године почела с радом. Законом су уведене одговарајуће обавезе у области усвајања планова интегритета, достављања релевантних докумената и информација, извештавања о спровођењу Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, спречавања сукоба интереса, као и учешћа Агенције у доношењу и измени прописа значајних за област борбе против корупције.

Урађен је Нацрт закона о финансирању политичких активности у циљу унапређења регулисања ове материје, а радна верзија Закона о лобирању представљена је јавности. Закон о избору народних посланика још увек није измењен, па тако ни елементи персонализације избора народних посланика нису уведени у изборни систем, нити је извршено уподобљавање уставног статуса народних посланика и начина њиховог избора. Јасна и објективна мерила за оцењивање успешности рада Владе у борби против корупције нису израђена.

Правосудни систем и полиција

Доношењем Пакета правосудних закона у децембру 2008. године у Србији је започет процес реформе правосућа, а новоформиране институције Високи савет судства и Државно веће тужилаца спровеле су поступак општег избора судија, јавних тужилаца и њихових заменика током 2009. године. Међутим, поједини аспекти реформе, односно поступка општег избора наишли су на примедбе струковних удружења судија и тужилаца, а забринутост поводом њих су изразили и Европска комисија и ГРЕКО у својим извештајима. У одговорима на Упитник Европске комисије, Министарство правде је навело да је у сарадњи с Европском комисијом и Венецијанском комисијом припремило одговарајуће измене и допуне закона усвојене у децембру 2010. године, које треба да обезбеде да се уочени недостаци отклоне.

Доношењем сета правосудних закона рад судова је реорганизован, али тек остаје да се види да ли је на тај начин обезбеђено и убрзавање судских поступака и да ли су носиоци правосудних функција растерећени непотребног административног рада. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наводи се да разлог за забринутост и даље представља велики број нерешених судских предмета, а посебно с обзиром да су недавне реформе утицале на општу ефикасност судског система.

Закон о заштити узбуњивача није донет, а ово питање је делимично регулисано кроз више закона. ГРЕКО је установио да законске мере предузете до сада представљају почетни корак који, уколико се настави, може довести до целовитијег и детаљнијег оквира заштите државних службеника који у доброј намери пријављују сумњу на корупцију.

У периоду од доношења Стратегије и Акционог плана уведена је одговорност правних лица за кривична дела; у оквиру Републичког јавног тужилаштва формирана су одељења за борбу против корупције; правосудним законима су регулисане превентивне мере и контролни механизми за спречавање сукоба интереса носилаца правосудних функција, док су Законом о Агенцији за борбу против корупције функционери у правосућу обухваћени дефиницијом јавног функционера и подлежу прописаним обавезама и облицима контроле; забрањено је и санкционисано политичко деловање носилаца правосудних функција и успостављен је систем контроле; Судским пословником је установљена обавеза објављивања информације о правоснажно окончаним судским поступцима када је то законом или посебним поступцима предвиђено, као и у случајевима када је јавност за то посебно заинтересована; Законом о јавном тужилаштву уведена је обавезна накнадна контрола одлуке тужилаштва у случајевима

непокретања или обуставе поступка за кривична дела с елементима корупције или у случајевима одуговлачења кривичних поступака, а формирано је и Одељење за праћење и спровођење ове препоруке; прописана је примена посебних техника у циљу откривања коруптивних кривичних дела, а за кривична дела корупције почињена од стране организоване криминалне групе могуће је користити прикривеног иследника; питање заштите сведока је регулисано Законом о програму заштите учесника у кривичном поступку; регулисано је одузимање имовинске користи која потиче од корупције, а формирана је и Дирекција за управљање одузетом имовином; успостављен је законски основ за увођење ограничења за вршење делатности особе правоснажно осуђене за кривична дела са елементима корупције; континуирано се ради на повећању броја полицајаца који раде на пословима борбе против корупције, а постављен је и правни оквир за елиминисање политичких критеријума за одабир кадрова у полицији у корист професионализма и забрањено је политичко деловање запослених.

Ипак, опште ограничење пасивног бирачког права које би се односило на сва кривична дела с елементом корупције није уведено, Етички кодекс за судије је донет, али не и етички кодекс за носиоце јавнотужилачких функција, није основан Суд части, а Закон о адвокатури који би садржао и одредбе о професионалној етици адвоката је пред усвајањем.

Систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби

Стратегија реформе државне управе и пратећи Акциони план за период од 2004. до 2008. године су реализовани, док је спровођење новог стратешког документа и Акционог плана за период од 2009. до 2012. године у току. Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину у реформи државне управе у Србији постигнут је извешан напредак. Ипак, законодавни оквир и даље није заокружен, па је још увек у примени Закон о општем управном поступку из 1997. године, а Закон о управном спору није у потпуности усаглашен с европским стандардима. Иако је генерално посматрано капацитет државне управе добар, динамика реформи у овој области је, према оцени у Извештају, спора и неједначена.

Према подацима којима Агенција располаже до сада су своје секторске акционе планове за борбу против корупције израдила три министарства – Министарство унутрашњих послова, Министарство омладине и спорта и Министарство здравља. Од доношења Закона о Агенцији за борбу против корупције, израда секторског акционог плана представља и законску обавезу.

Донет је Кодекс понашања државних службеника којим су установљена правила понашања и стандарди интегритета.

Доношењем Закона о тајности података у 2009. години, уређени су критеријуми за одређивање тајности докумената и поступци за њихово чување. Ипак, поједина решења у Закону изазвала су забринутост стручне јавности.

Принцип ротације службеника органа управе и јавних служби на радним местима подложним корупцији није уведен, нити су сви државни органи успоставили механизме за пријављивање противзаконитог и неетичког рада државних и јавних службеника.

Систем јавних финансија

Према ПЕФА методологији (Јавни расходи и финансијска одговорност – *Public Expenditure and Financial Accountability*), у периоду од 2007. до 2010. године остварен је добар напредак у квалитету система и процеса за управљање јавним финансијама. Посматрано с аспекта укупних оцена, највеће побољшање је забележено код квалитета и правовремености буџетских извештаја у току године и годишњих финансијских извештаја. Поред тога, оснивање Државне ревизорске институције и успостављање контроле финансијског управљања такође је повећало оцене у тим областима, али су по овим питањима и даље потребна додатна унапређења.

Државна ревизорска институција је након многобројних проблема почела са радом, али се још

увек суочава с потешкоћама у погледу обезбеђења одговарајућег пословног простора и опреме потребне за редован рад и усавршавање кадрова.

Закон о јавним набавкама и пратећа подзаконска акта предвиђају транспарентнији поступак, унапређују општу информисаност о овим поступцима, а уводе и радно место службеника за јавне набавке. Формирана је Управа за јавне набавке која пружа саветодавну помоћ наручиоцима и понуђачима. Ипак, ПЕФА оцена и Извештај о резултатима управљања јавним финансијама наводе да услед недостатка капацитета није дошло до већих побољшања у овој области, при чему ни ефикасност планирања набавки није значајно унапређена. Процес подношења и решавања жалби у вези с поступцима јавних набавки је лоше конципиран и не функционише на начин којим би се обезбедило правовремено решавање жалби. Такође, општи закључак мониторинга у области система јавних набавки који је спровела Транспарентност Србија је да се систем јавних набавки показао умерено успешним када је реч о примени основних одредаба Закона о јавним набавкама. У овој области недостаје спремност да се учини нешто више него што закон стриктно налаже, као и да се потпуније остваре начела која он промовише, а у циљу постизања веће транспарентности, планирања буџета и оправдања потреба за јавним набавкама.

ПЕФА оцена је указала на недостатке у планирању и спровођењу политике што доводи до слабости у формулисању буџета који се тренутно фокусира на агрегатне расходе, а не на расподелу која ће бити у складу с политикама и плановима корисника. Народна скупштина има на располагању период од месец и по дана да размотри буџет, али је претходних година имала заправо мање од 30 дана за тај посао. Јасна правила за мењање буџета од стране законодавне власти постоје, а поштују се строге смернице у вези с износом и природом тих измена, мада оне дају простора и за значајне прерасподеле међу органима.

Механизам за оцену целисходности потреба буџетских корисника при планирању буџета није успостављен. Упутством за припрему буџета израђени су критеријуми за припрему оцене целисходности потребних финансијских средстава које при припреми плана треба да поштују буџетски корисници, а контролу треба да врши Државна ревизорска институција.

Привредни систем

Успостављањем Регистра привредних субјеката и увођењем система пријаве и уписа привредних субјеката у Регистар, укинута је дискреционо право државе да даје дозволе у овој области чиме је смањена могућност корупције у систему оснивања привредних субјеката.

Влада Републике Србије је усвојила Стратегију регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године која садржи низ мера уперених пре свега на смањење административних трошкова пословања за 25% до 2011. године и поједностављење административних процедура, чиме би се знатно побољшао међународни рејтинг Србије у погледу квалитета пословног окружења. Мере се у највећој мери односе на унапређење постојећег система анализе ефеката прописа и једнократно стављање ван снаге или измену неефикасних прописа – свеобухватну реформу прописа (СРП). Према Извештају Јединице за спровођење СРП из новембра 2010. године од 216 препорука које је Влада усвојила спроведено је 69, у фази спровођења је 146 препорука, док у вези с 93 препоруке још увек нису предузете активности изузев покушаја Јединице да их усагласи с надлежним регулаторним телима. Поред измена прописа, Јединица је израдила препоруке и за стављање ван снаге укупно 196 сувишних прописа (15 уредби, 11 одлука и 170 осталих подзаконских аката) које су у највећем делу испуњене.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, наводи се да поступци приватизације и даље дају разлоге за озбиљну забринутост јер још увек није обезбеђен независан надзор. Такође, напредак с приватизацијом предузећа у друштвеној својини је ограничен, док је број приватизација поништених због неиспуњавања уговорних обавеза порастао на готово једну четвртину компанија које су првобитно биле планиране за приватизацију.

У 2009. години донет је нов Закон о заштити конкуренције. Законом о рачуноводству и ревизији основана је Комора овлашћених ревизора која има овлашћења у области спровођења испита за стицање професионалног звања, као и давања и одузимања лиценци за обављање послова ревизије финансијских извештаја. Истим законом установљена је и Национална комисија за рачуноводство чији је задатак да прати процесе примене међународних прописа и стандарда и да на основу тога предлаже одговарајућа решења за национално законодавство.

Привредна комора Србије је 2005. године донела Кодекс пословне етике и Кодекс корпоративног управљања на бази кодекса добре пословне праксе Међународне трговинске коморе (МТК) што представља основу за доношење кодекса пословне етике чланица.

Закон о приватним предузетницима из 1989. године и даље је у примени, а механизми за запослене који желе да пријаве корупцију унутар привредног субјекта, као и механизми за њихову заштиту нису успостављени у оквиру ових субјеката.

Медији

Прописи који би разграничили делатност оглашавања и информативне функције унутар медија нису донети, односно не постоји законски оквир за спречавање утицаја оглашивача и донатора на самосталан рад медија, а нису међани ни прописи који би обезбедили независност медија и побољшали статус новинара унутар медија. Прописи у вези с јавношћу власничке структуре у медијима и спречавању медијске концентрације који су били на снази у моменту усвајања Стратегије и даље су на снази, али је у међувремену израђена радна верзија Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила.

Почетком 2010. године, уз помоћ Европске комисије израђена је експертска студија о стању у медијима у Србији, која поред приказа стања у домаћим медијима, садржи и преглед европског оквира и упоредну анализу у три одабране земље. У току је израда Стратегије развоја медија у Републици Србији за период од 2011. до 2016. године, као и рад на Закону о оглашавању. Асоцијација независних електронских медија наводи да у поступку израде ове стратегије и закона постоје извесне неправилности због којих се не може сматрати да ова два документа пролазе кроз стручни консултативни процес, иако су, у случају Закона о оглашавању, представници медија на самом почетку били укључени у радну групу.

Независно удружење новинара Србије (НУНС) и Удружење новинара Србије (УНС) усвојили су Кодекс новинара Србије у 2006. години. Ипак, механизми који би требало да обезбеде примену Кодекса не могу се сматрати делотворним, имајући у виду мали број поступака који су вођени због кршења његових одредаба. Статутима ова два удружења регулисан је поступак пред Судом части.

Изменама и допунама Закона о јавном информисању из 2009. године битно су увећане казне и промењена је природа казни за неке видове кршења закона који се обаве преко средстава јавног информисања. Ове измене су изазвале бројне полемике у стручној јавности. Заштитник грађана је поднео иницијативу за утврђивање уставности већине нових одредаба, а Уставни суд Србије је донео одлуку којом је утврђено да поједине одредбе садржане у изменама и допунама овог закона нису у сагласности с Уставом и међународним конвенцијама.

Учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције

Служба Повереника за информације од јавног значаја је израдила и објавила на својој интернет страници Каталог органа јавне власти на које се примењује ЗСПИЈЗ са око 11.000 органа, који нема конститутивни карактер, али је свакако од користи како грађанима и свим другим потенцијалним корисницима права на доступност информација, тако и самим органима власти и министарству надлежном за вршење надзора на применом Закона.

Пракса државних органа да позивају представнике удружења грађана и професионалних

удружења на учешће у доношењу важних антикорупцијских прописа или одлука није формализована. Она није уједначена и зависи од спремности на сарадњу сваког државног органа појединачно, свести о значају укључивања удружења у овај процес, као и од иницијативе удружења.

У 2008. години донет је Закон о удружењима током чије припреме су консултивани представници заинтересованих удружења, а узета су у обзир и упоредна искуства и међународни стандарди. Ипак, према пореским прописима који су од значаја за рад удружења ови субјекти су у обавези да плаћају порез на донације с обзиром да се оне сматрају поклонима, као и остале пореске обавезе као и било које друго правно лице (нпр. ПДВ, порезе на зараде).

На основу анализе извршења буџетских “дотација за невладине организације” (буџетска линија 481) коју је урадио Центар за развој непрофитног сектора, установљено је да се поред невладиних организација из ове линије финансирају и спортске и омладинске организације, верске заједнице и политичке странке. Извештаји добитника ових средстава нису стављени на увид јавности, па порески обвезници у Србији немају никакву информацију о томе за које је конкретне активности, добра или услуге потрошен њихов новац.²⁸

Додела пореских олакшица не постоји, а у поступцима објављивања јавних конкурса за додељивање средстава удружењима која реализују програме од јавног интереса постоји различита пракса. Такође, обавеза за доделу дотација на основу конкурса када то чине јавна предузећа или предузећа која су у државном власништву не постоји. Практика по питању контроле утрошка буџетских дотација удружењима различито се третира па неки буџетски корисници траже извештаје о спроведеним пројектима и утрошеним средствима и везују пренос средстава за подношење извештаја, док с неким то није био случај. Државна ревизорска институција има овлашћење да врши ревизију употребе средстава која су додељена удружењима из буџета, али је у питању само могућност, а не обавеза ове институције.

Опште препоруке

Агенција сматра да је за даље остваривање антикорупцијских циљева корисно предузети следеће активности:

1. Извршити одговарајућу ревизију Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за њену примену на основу евалуације и оцене о испуњености ова два документа, као и у складу с измењеним друштвено-политичким и економским окружењем у коме се данас у Србији одвија борба против корупције. Наиме, иако је општи утисак да Стратегија и Акциони план у највећем свом делу нису или су само делимично остварени, период од пет година примене Стратегије и четири године примене Акционог плана изгледа као разуман временски оквир након којег би требало отпочети поменути процес. У случају да се не донесе одлука о ревизији актуелне Стратегије, Агенција сматра да би било корисно изменити постојећи, односно донети нови Акциони план, како би се олакшао процес и унапредио квалитет надзора над испуњењем препорука.²⁹
2. Уложити додатне напоре како би се обезбедио озбиљнији, непосреднији, систематичнији и континуиранији приступ носилаца обавеза задацима из Стратегије и Акционог плана, који ове документе треба да користе као упутства за рад и основу за израду сопствених акционих планова за борбу против корупције. Унапредити садржину извештаја о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана који се достављају Агенцији и обезбедити доследно испуњавање обавезе о кварталном извештавању.
3. Обезбедити законски оквир за непосредније учешће Агенције за борбу против корупције

²⁸ Центар за развој непрофитног сектора, „Анализа извршења буџетских дотација за невладине организације“, децембар 2010, <http://www.crnp.org.rs/2010/analiza-izvršenja-budžetskih-%E2%80%9Edotacija-za-nevladine-organizacije%E2%80%9C>

²⁹ Видети део: Изазови у процесу израде Извештаја.

у поступку доношења нових и измена постојећих прописа у овој области.

4. Наставити даље јачање јавности и транспарентности рада државних органа, нарочито путем стварања услова за примену информационих технологија, уз објављивање што ширег круга информација од јавног значаја.
5. Уложити додатне напоре како би се обезбедили што бољи услови за рад новим институцијама (независним телима) и развити уједначену праксу разматрања извештаја независних тела у складу са Законом о Народној скупштини.
6. Наставити с напорима да се обезбеди отклањање недостатака у процесу реформе правосуђа и заокружити овај процес у складу с међународним стандардима и уз консултације са стручном јавношћу. Предузети неопходне мере у циљу унапређења ефикасности правосуђа, уводити где год је и колико год то могуће употребу информационих технологија ради растерећења правосудних органа непотребног административног рада.
7. Увести мултидисциплинарни рад на свим битним истрагама поводом кривичних дела с елементима корупције, као и ефикасан систем решавања пријаве притисака.
8. Заокружити законодавни оквир доношењем новог закона о управном поступку и усклађивањем Закона о управном спору с европским стандардима у потпуности³⁰ и наставити напоре на уједначеном процесу реформе државне управе.
9. Обезбедити израду секторских акционих планова за борбу против корупције у складу с Одлуком Народне скупштине којом је усвојена Стратегија и Законом о Агенцији за борбу против корупције.
10. Увести принцип ротације службеника органа управе и јавних служби на радним местима подложним корупцији и успоставити механизме за пријављивање незаконитог и неетичког рада државних и јавних службеника.
11. Омогућити унапређење сарадње државних органа с Агенцијом за борбу против корупције.
12. Обезбедити доследну примену Закона о јавним набавкама и његових начела и унапредити процес подношења и решавања жалби у вези с поступцима јавних набавки.
13. Успоставити механизам за оцену целисходности потреба буџетских корисника при планирању буџета.
14. Обезбедити доследно спровођење Закона о буџету у смислу објављивања предлога буџета и завршних рачуна.
15. Унапредити систем успостављања интерних ревизора.
16. Обезбедити адекватан и независан надзор у поступцима приватизације.
17. Успоставити механизме за запослене који желе да пријаве корупцију унутар привредног субјекта, као и механизме за њихову заштиту у оквиру ових субјеката.
18. Донети прописе који би разграничили делатност оглашавања и информативну функцију унутар медија, као и прописе у вези с јавношћу власничке структуре у медијима и спречавању медијске концентрације.
19. Унапредити делотворност механизма за примену Кодекса новинара Србије.
20. Формализовати на одговарајући начин праксу да државни органи позивају представнике удружења грађана и професионалих удружења на учешће приликом доношења важних антикорупцијских прописа.

³⁰ Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, стр. 8, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

21. Регулисати на системски начин право на достављање притужби грађана на рад државних органа и обавезе државних органа да на њих одговоре у законском року.

III ПОСЕБНИ ДЕО

1. Политички систем

Прва област коју Стратегија обрађује односи се на **политички систем Србије**. У овом делу се налази двадесет препорука које се углавном односе на: усклађивање домаћег законодавства с међународним стандардима и уопште унапређење домаћег законодавства доношењем нових или изменом постојећих прописа, јачање јавности и транспарентности рада државних органа и доступности информација од јавног значаја, као и стварање правног и институционалног оквира за већу ефикасност, квалитет, интегритет, одговорност и систем надзора у оквирима органа јавне власти. Најважније области за које су препоручена нова законска решења у овом делу Стратегије су финансирање политичких странака, избор народних посланика и лобирање.

Према закључку Агенције за борбу против корупције од 20 препорука из Стратегије:

- испуњене су 3 препоруке
- делимично је испуњено 14 препорука
- нису испуњене 3 препоруке

Двадесет препорука је конкретизовано кроз 55 активности у Акционом плану од којих је:

- реализовано 18 активности
- делимично реализовано 9 активности
- није реализовано 14 активности
- континуирано се реализује 9 активности које су означене као трајни задатак
- нема података о реализацији за 5 активности



Као што је приказано, највећи број препорука у оквиру овог система је делимично испуњен (70%), поводом 15% њих још увек ништа није урађено, док је исто толико испуњено. С друге стране, активности су у највећој мери реализоване (33%) или делимично реализоване (16%), али 1/4 (26%) остаје нереализована. Као трајни задатак означено је 16% активности, које се углавном континуирано реализују.

Општи преглед³¹

У погледу усклађивања домаћег законодавства с међународним стандардима у области борбе против корупције (**препорука бр. 1**), Србија је у периоду од доношења Стратегије и Акционог плана ратификовала Конвенцију УН против корупције, Кривичноправну конвенцију о корупцији и Додатни протокол уз њу, Грађанскоправну конвенцију о корупцији и Конвенцију Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом. Законодавни оквир је усклађен с Конвенцијом Организације за економски развој и сарадњу о борби против подмићивања државних службеника у међународним пословним трансакцијама (што је потврђено Експертизом Савета Европе од 11. октобра 2007. године), а у циљу усаглашавања законодавства с међународним стандардима, извршене су одговарајуће измене у погледу кривичног дела противзаконитог посредовања, давања и примања мита, појма службеног лица и страног службеног лица, злоупотребе службеног положаја, прања новца, финансирања тероризма, а предвиђено је и ново кривично дело – трговина утицајем. Такође, прецизиране су и одредбе о појму имовине и одузимању имовинске користи.

На основу Стратегије и међународних препорука, Министарство правде је у складу с експертизом Савета Европе израдило нацрт Закона о Агенцији за борбу против корупције који је усвојен 2008. године. У складу са чланом 6. Конвенције УН против корупције, Агенција је самосталан и независан државни орган надлежан, између осталог, за надзор над спровођењем Стратегије. Такође, а у циљу јачања независности Агенције, Законом је предвиђено да Агенција предлаже свој буџет и да њиме самостално располаже.³²

На 38. пленарном заседању одржаном од 9. до 13. јуна 2008. године, Група држава за борбу против корупције (*GRECO*) усвојила је Извештај за заједнички први и други круг евалуације за Републику Србију. У Извештају је оцењено да је РС испунила 12 од 25 препорука, док је 13 препорука делимично испуњено. У Додатном извештају о усклађености за РС усвојеном на 47. пленарном заседању одржаном од 7. до 11. јуна 2010. године, оцењено је да је од 25 препорука, 20 испуњено задовољавајуће или на задовољавајући начин. Овим извештајем је између осталог установљено и да законске мере предузете до сада представљају почетни корак који, уколико се настави, може довести до целовитијег и детаљнијег оквира заштите државних службеника који у доброј намери пријављују сумњу на корупцију у државној управи, па је закључно да ова препорука остаје делимично испуњена.³³

Србија учествује у раду свих релевантних међународних организација и иницијатива у области борбе против корупције: *GRECO*, *MONEYVAL*, *UNODC*, *UNCAC*, *OSCE*, *RCC*, *RAI*, *EPAC*, итд.

У области јачања јавности и транспарентности рада државних органа (**препорука бр. 2**) као најважније се издвајају активности Повереника за информације од јавног значаја који је успостављен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Радом Повереника, као и применом закона остварени су значајни резултати на подизању нивоа транспарентности рада државних органа. Обезбеђено је остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, успостављена је обавеза за органе јавне власти да објаве и редовно ажурирају информатор о свом раду, итд. Ипак, транспарентност рада органа јавне власти још увек није на задовољавајућем нивоу пре свега због нефункционисања механизма принудног извршења Повереникових решења, као и због одсуства свеобухватнијег надзора над применом закона од стране Министарства за државну управу и локалну самоуправу, укључујући

³¹ За више о општем прегледу политичког система видети део: Претпоставке Стратегије.

³² Министарство правде Републике Србије, *Одговори на Упитник за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2011.

³³ *GRECO*, „Заједнички први и други круг евалуације, Додатни извештај о усклађености за Републику Србију“ (*Greco RC-I/II (2008) 1E Addendum*), Стразбур, 11. јун 2010, ст. 47 – 52.

предузимање мера ради прекршајне одговорности органа јавне власти због повреде овог права и због необјављивања информатора о раду.

Комуникација највишег представничког тела с јавношћу (**преорука бр. 3**) од суштинске је важности не само с аспекта доступности информација од јавног значаја и транспарентности рада институција јавне власти, већ и због разумевања улоге, перцепције квалитета рада, као и поверења грађана у Народну скупштину Републике Србије (НСРС). У истраживањима јавног мњења агенције Стратедик маркетинг (*Strategic Marketing*) и Центра за слободне изборе и демократију доследно се испољава низак ниво поверења јавности у НСРС.³⁴ Такође, према истраживању јавног мњења у Србији о корупцији коју је спровео ТНС Медијум галуп у марту 2010. године ставови грађана према Влади и другим државним институцијама и даље су веома негативни.³⁵ Овакви ставови јавности могу се, између осталог, приписати и чињеници да она није довољно или на прави начин обавештена о раду институција јавне власти, између осталих и о раду НСРС.

У погледу обезбеђења веће транспарентности рада народних посланика (**преорука бр. 3**), Агенција закључује да је рад Народне скупштине Републике Србије у већој мери транспарентан него у претходном периоду, али још увек недовољно, јер систем константне доступности информација о раду НСРС није изграђен. Закон о НСРС, као и њен нови Пословник пружају добру основу за даљи развој ове веома важне претпоставке за спречавање и борбу против корупције у земљи. Такође, ова два документа проширују појам јавности, па она поред представника средстава јавног информисања, обухвата и представнике домаћих и међународних удружења и организација, као и заинтересованих грађана. Нарочито је важно да се овакво схватање јавности, као и одредбе које омогућају њено присуство и учешће у раду НСРС, доследно примењују. Према извештају НСРС, у току је пројекат припреме новог интернет портала који ће садржати објављене детаљне извештаје о начину гласања и другим активностима посланика.³⁶ Скупштина АП Војводине објављује дневни ред и записнике са седница, као и финансијски извештај у оквиру Информатора о раду.

Повећање ефикасности надзорне функције Народне скупштине (**преорука бр. 4**) може се очекивати након доношења Закона о Народној скупштини, као и новог пословника о њеном раду који уређују и ово питање, али уз доследну примену принципа поделе власти и успостављање уједначене праксе разматрања извештаја независних државних тела који се подносе овој институцији.

Законом о Агенцији за борбу против корупције основана је Агенција за борбу против корупције која је 1. јануара 2010. године почела с радом. Законом су уведене следеће новине:

- обавеза усвајања планова интегритета у државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавним службама и јавним предузећима (**преорука бр. 9**) – Агенција је у октобру 2010. године донела Смернице за израду и спровођење плана интегритета, у току је организација семинара и састанака с носиоцима обавеза на коме их Агенција упознаје с појмом, циљем и суштином доношења планова интегритета, као и релевантним законским оквиром, а доношење планова интегритета очекује се 2012. године након чега ће Агенција пратити њихово спровођење.
- обавеза државних органа и организација, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавних служби и других правних лица која врше јавна овлашћења да на захтев Агенције у року од 15 дана доставе сва документа и информације које су Агенцији

³⁴ East-West Management Institute, USAID, Програм поделе власти, “Представљање у јавности, партиципација и транспарентност у Народној скупштини Републике Србије“, <http://ewmispp.org/archive/file/dokumenta/Predstavlanje-u-javnosti-participacija-i-transparentnost-u-Narodnoj-Skupstini.pdf>

³⁵ ТНС Медијум галуп, “Испитивање јавног мњења у Србији о корупцији“, Други талас истраживања, март 2010, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=D48A72BE-0E94-3A47-1F191045F961C13C>

³⁶ Народна скупштина Републике Србије, *Одговори на Упитник за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, новембар 2010. године

потребне за обављање послова из своје надлежности, док је за неиспуњење обавезе предвиђена новчана казна за прекршај (**препорука бр. 10**) – у досадашњој пракси Агенције, комуникација и сарадња с државним органима је углавном добра, али квалитет достављених одговора у неким случајевима није задовољавајући, што углавном зависи од сложености захтева.

- дужност носилаца обавеза из Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова да Агенцији достављају кварталне извештаје о спровођењу ових докумената, док Агенција, најкасније до 31. марта текуће године, подноси НСПС извештај о свом раду за претходну годину, који садржи и извештај о спровођењу ових докумената (**препорука бр. 11**) – обавезу достављања кварталног извештаја нису испунили сви реализатори активности из Акционог плана, па је до фебруара 2011. године њих 72 доставило Агенцији одговоре на Упитник за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана.
- Агенција може да иницира доношење или измену прописа значајних за област борбе против корупције, а у њеној надлежности је и сарадња с другим државним органима у припреми прописа у овој области (**препорука бр. 18**) – ипак, на овај начин Агенција може само посредно да утиче на то да ли ће неки пропис бити донет или не, односно какав ће садржај имати, али нема на располагању правна средства путем којих би могла да спречи усвајање или да укине норму која оставља простор за корупцију.

Законом о Агенцији уведена је и обавеза функционера да приликом ступања на дужност и током вршења јавне функције у року од 8 дана писмено обавести непосредно претпостављеног и Агенцију о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу који он или с њим повезано лице има (**препорука бр. 13**). У поступцима решавања сукоба интереса, Агенција је:

- дала 228 мишљења о тумачењу и примени Закона
- донела 20 решења против јавних функционера о престанку функције по сили закона, 11 мера упозорења, 3 мере јавног објављивања повреде Закона, 3 мере објављивања препоруке за разрешење, 82 решења којима је утврђена неспојивост функција и дат рок да се престане с вршењем неспојивих функција (сходно одредби члана 82. измењеног Закона), 12 решења којима је утврђена неспојивост обављања функције и другог посла и делатности и дат рок да се престане са обављањем другог посла или делатности (сходно одредби члана 31. измењеног Закона)
- дала сагласност за обављање функције у 20 случајева и сагласност за обављавање другог посла или делатности у исто толико случајева
- одбила захтев за давање сагласности за вршење друге функције у 9 случајева и одбила захтев за давање сагласности за обављање другог посла или делатности у 16 случајева
- установила у 854 случаја да су функције спојиве сходно члану 82. измењеног Закона и установила у 737 случајева да функционер може уз јавну функцију да обавља други посао или делатност (сходно члану 31. измењеног Закона), без давања формалне сагласности
- донела 13 закључака о одбацавању захтева за давање сагласности за вршење друге функције или другог посла или делатности³⁷
- донела 14 закључака о обустави поступка.

Изнамама и допунама Закона о Агенцији из јула 2010, предвиђена је обавеза функционера који су на дан почетка примене Закона вршили више функција да Агенцији доставе обавештење о њима. Уколико утврди да се вршењем више функција угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да то представља сукоб интереса, Агенција одређује функционеру рок у којем је дужан да престане с обављањем неспојивих функција. Ипак, од ове одредбе изузети су функционери који су на другу јавну функцију изабрани непосредно од грађана, па је Агенција у

³⁷ Пре усвајања измена и допуна Закона о Агенцији за борбу против корупције, Агенција је донела 260 закључака о одбацавању захтева за сагласност затечених функционера, које је након измена Закона укинула и поднете захтеве за сагласност третирао као обавештења у складу са одредбом члана 82. измењеног Закона.

септембру 2010. Уставном суду Србије поднела предлог за оцену уставности сматрајући овакво решење супротним одредбама Устава Србије, као и Конвенције УН против корупције. Поступак пред Уставним судом је још увек у току.

У погледу увођења забране страначке активности за одређене категорије функционера (**преорука бр. 12**), Агенција је закључила да је ова препорука испуњена кроз поједине прописе (о судијама, јавним тужиоцима и њиховим заменицима, Заштитнику грађана, Поверенику за информације од јавног значаја, гувернеру и вицегувернерима Народне банке Србије, члановима Савета Државне ревизорске институције), али да остаје нејасно које су конкретно категорије функционера аутори Стратегије имали на уму приликом формулисања ове препоруке. Такође, Агенција закључује да је уређен поступак одузимања имунитета за носиоце јавних функција – народне посланике, судије, јавне тужиоце и њихове заменике, итд (**преорука бр. 15**).

У области политичког система такође је важно навести да следећи задаци из Стратегије нису испуњени:

- Закон о избору народних посланика још увек није измењен, па тако ни елементи персонализације избора народних посланика нису уведени у изборни систем, нити је извршено уподобљавање уставног статуса народних посланика и начина њиховог избора, иако је из написа у средствима јавног информисања видљиво да су ове теме предмет интересовања стручне и шире јавности (**преорука бр. 5 и 6**).
- Нису израђена јасна и објективна мерила за оцењивање успешности рада Владе у борби против корупције (**преорука бр. 7**).
- Нису утврђени јасни критеријуми за обезбеђивање одговарајуће зараде функционерима уз доследно утврђивање одговорности за обављање функције, укључујући и смену (**преорука бр. 8**).
- Устав није ограничио имунитет на наступе и изјаве дате поводом вршења јавне функције – материјални имунитет (**преорука бр. 14**).
- Иако је урађен нацрт новог Закона о финансирању политичких активности како би се унапредили механизми праћења, контроле, извештавања, обавезе спољне ревизије, санкционисања и превенције овај закон још увек није упућен Влади на разматрање (**преорука бр. 16**).
- Закон о лобирању није усвојен, али је радна верзија закона представљена јавности и његово усвајање се очекује у првој половини 2011. године (**преорука бр. 19**).
- Није донет Кодекс понашања посланика и запослених у Служби Народне скупштине, уз обавезно прописивање забране коруптивног понашања и обезбеђивање његове делотворности (**преорука бр. 20**).
- Није уведена обавеза Владе да објављује одлуке о постављењу и разрешењу с образложењем о испуњености критеријума, односно разлога (**преорука бр. 17**).

Поред препоруке да се предузму активности које ће обезбедити испуњење неостварених задатака из Стратегије, као и доследну примену нових обавеза и прописа који унапређују законски оквир у области борбе против корупције, Агенција за борбу против корупције сматра да је за даље поступање у оквиру области политичког система корисно:

- Установити, кроз консултативни процес, критеријуме на основу којих ће неки пропис моћи да се уврсти у листу антикорупцијских прописа и осмислити механизме на основу којих ће се за важеће, као и законе у процедури усвајања, недвосмислено утврђивати да ли су у складу с међународним стандардима у одређеној области или не, сем у случајевима директне инкорпорације текста међународног инструмента у домаће прописе.
- Обезбедити свеобухватнији надзор над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја од стране Министарства за државну управу и локалну самоуправу укључујући и предузимање мера ради прекршајне одговорности органа јавне

власти због повреде овог права, као и због необјављивања информатора о раду.

- Обезбедити даље јачање јавности и транспарентности рада државних органа, нарочито путем стварања услова за примену информационих технологија, уз објављивање што ширег круга информација од јавног значаја.
- Обезбедити да интернет страница НСРС садржи податке о начину гласања народних посланика, извештаје, одлуке и закључке одбора, извештаје о раду и извештаје институција које подлежу надзору НСРС, текстове амандмана, податке о мишљењу предлагача и надлежних одбора о тим амандманима, аудио записе и транскрипте с пленарних седница и седница одбора, информације о јавним набавкама, финансијске извештаје, образложене предлоге за избор функционера које бира НСРС, као и податке о присуству народних посланика на пленарним седницама и седницама одбора. Ова препорука односи се и на остале државне органе, а у складу с њиховим надлежностима.
- Уложити додатне напоре како би се обезбедили што бољи услови за рад новим институцијама (независним телима) и развити уједначену праксу разматрања извештаја независних тела у складу са Законом о Народној скупштини.
- Унапредити садржину извештаја о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана који се достављају Агенцији и обезбедити доследно испуњавање обавезе о кварталном извештавању.
- Обезбедити законски оквир за непосредније учешће Агенције за борбу против корупције у поступку доношења нових и измена постојећих прописа у овој области.

2. Правосудни систем и полиција

Следећа област којом се Стратегија бави односи се на **правосудни систем и полицију** чија су независност, непристрасност, ефикасност и одговорност услов изградње правне државе, а њихово оснаживање јако важан задатак. Овом систему посвећен је највећи број препорука у Стратегији (48) што вероватно говори о томе да је 2005. године највећи број промена био неопходан у овој области или да су аутори Стратегије сматрали да ове институције имају најширу и најважнију улогу у процесу сузбијања корупције. Положај правосудних институција и полиције је у овој области специфичан и може се посматрати из два угла: правосуђе и полиција као органи за процесуирање корупције и правосуђе и полиција као системи у којима се случајеви корупције дешавају.

Према истраживању јавног мњења у Србији о корупцији коју је спровео ТНС Медијум галуп у марту 2010. године више од 80% грађана сматра да је судство у Србији превише корумпирано да би решавало случајеве корупције, док се слично уверење везује и за полицију (71%). Грађани судијама дају друго место по корумпираности (70%) одмах иза политичких странака (80%), док су адвокати/правници на четвртом (68%), тужиоци на шестом (66%), а полиција на седмом (66%) од могућих 16 места. Поред Владе (57%), полиција (41%) и судство (26%) су, према мишљењу грађана најмоћније институције које би требало да имају водећу улогу у борби против корупције, али се, парадоксално, ове институције сматрају и најкорумпиранијим. Такође, грађани сматрају да су строге казнене мере најефикасније средство за спречавање корупције (70%).³⁸

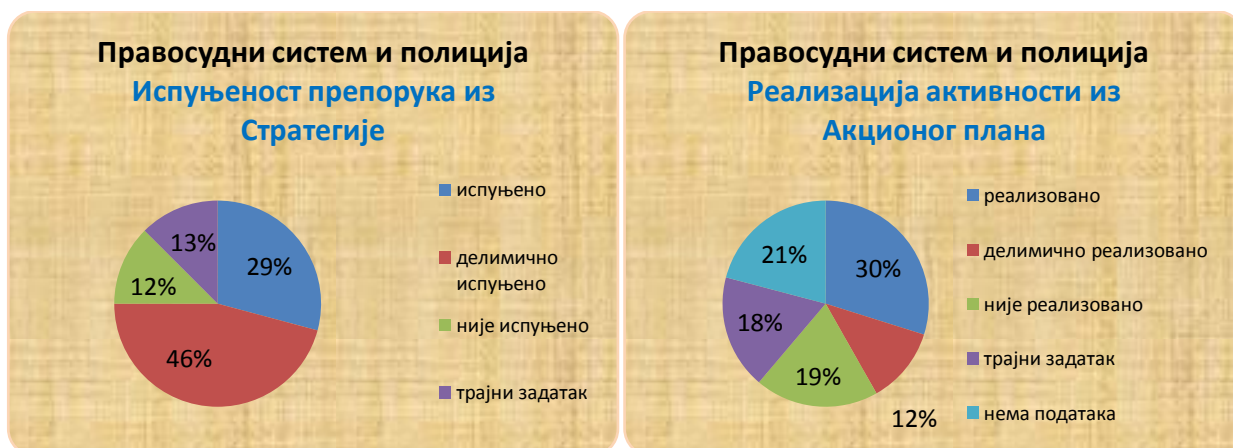
Према закључку Агенције за борбу против корупције од 48 препорука из Стратегије

- испуњено је 14 препорука
- делимично су испуњене 22 препоруке
- није испуњено 6 препорука
- континуирано се као трајни задатак реализује 6 препорука

³⁸ ТНС Медијум галуп, "Испитивање јавног мњења у Србији о корупцији", Други талас истраживања, март 2010, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=D48A72BE-0E94-3A47-1F191045F961C13C>

Четрдесет осам препорука је конкретизовано кроз 134 активности у Акционом плану од којих је:

- реализовано 40 активности
- делимично реализовано 16 активности
- није реализовано 26 активности
- континуирано се реализују 24 активности које су означене као трајни задатак
- нема података о реализацији за 28 активности



Као и у области политичког система, највећи број препорука је делимично испуњен (46%), 29% препорука је испуњено у потпуности, док се поводом 12% ништа није урадило. Готово 1/3 (30%) активности је реализована, али 1/5 активности није реализована, док за 1/5 активности Агенција није успела да дође до података о реализацији. Као трајни задатак означено је 13% препорука, односно 18% активности.

Општи преглед

Закон о Агенцији за борбу против корупције дефинише корупцију као однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, у циљу стицања личне користи или користи за другога (**препурука бр. 22**).

Доношењем Пакета правосудних закона, који је усвојен 22. децембра 2008. године у Србији је започет процес реформе правосуђа (**препурука бр. 25**). Пакет правосудних закона обухвата Закон о Високом савету судства, Закон о судијама, Закон о уређењу судова, Закон о Државном већу тужилаца, Закон о јавном тужилаштву, Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава и Закон о изменама и допунама Закона о прекршајима. На основу ових закона, као и Уставног Закона о спровођењу Устава Републике Србије из 2006. године, спроведен је општи избор судија као решење за кадровску обнову судства која је била нужна, као последица формирања потпуно нове мреже судова, због формирања досад непостојећих судова (Врховни касациони суд, апелациони судови и Управни суд), као и због чињенице да се избор судија уређује на потпуно нов начин.³⁹ Новоформиране институције Високи савет судства (ВСС) и Државно веће тужилаца (ДВТ) спровеле су поступак општег избора судија, јавних тужилаца и њихових заменика током 2009. године.

Међутим, унутар правосуђа, а нарочито у оквиру струковних удружења судија и тужилаца током

³⁹ Министарство правде Републике Србије, *Одговори на Упитник за извештавање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2011.

припреме и спровођења поступка општег избора јављале су се озбиљне примедбе на процес реформе, а нарочито у погледу нивоа транспарентности тог процеса.

Такође, у свом Извештају о напретку Србије за 2010. годину, Европска комисија је навела да неки аспекти реформе правосуђа у Србији изазивају озбиљну забринутост. Наиме, поступак реизбора судија и тужилаца извршен је на нетранспарентан начин чиме је угрожено начело независности судија. Тела одговорна за овај процес, ВСС и ДВТ, радила су у привременом и непотпуном саставу па се доводи у питање њихова репрезентативност, као и ризик од политичког притиска. Такође, нису примењивани објективни критеријуми за реизбор, утврђени у тесној сарадњи с Венецијанском комисијом, а судијама и тужиоцима није дата прилика да буду саслушани током поступка, нити су им дата адекватна образложена решења. Они који су били кандидати први пут (876 судија и 88 заменика тужилаца) именовани су без одржавања интервјуа. Укупан број судија и тужилаца није израчунат на поуздан начин и неколико пута је коригован пошто је реизбор већ извршен. Судије које нису реизабране могле су да уложе жалбу само Уставном суду који нема довољно капацитета да у потпуности разматра решења, па је од више од 1.500 жалби решен само један предмет у коме је Уставни суд из процесних разлога поништио првобитно решење.⁴⁰

GRECO је такође изразио забринутост у погледу поступка општег избора у правосуђу због, према његовој оцени, одступања од принципа сталности, недовољне транспарентности метода за утврђивање критеријума за избор и унапређење, као и одсуства адекватних објашњења у погледу правних лекова/поступка против одлука ВСС или ДВТ што је довело до подношења бројних жалби Уставном суду Србије. *GRECO*, као тело основано под окриљем Савета Европе, узело је у обзир и забринутост других тела Савета Европе, а посебно Парламентарне скупштине, Венецијанске комисије и Консултативног савета европских судија у погледу општег избора судија и тужилаца који је спроведен у Србији, као и начина на који овај процес може нарушити поверење јавности у правосудни систем.⁴¹

У одговорима на Упитник Европске комисије, Министарство правде је навело да је поводом ових недостатака у сарадњи с Европском комисијом и Венецијанском комисијом припремило измене и допуне закона о Високом савету судства, Државном већу тужилаца, судијама и јавном тужилаштву које су усвојене 29. децембра 2010. године. Ове измене и допуне омогућују да се изврши преиспитивање поступка општег избора, односно преиспитивање одлука донетих у случајевима неизабраних, први пут изабраних и изабраних лица на сталну правосудну функцију, да процес преиспитивања спроведу стални састави ВСС и ДВТ, да се процес избора изборних чланова ових тела из реда судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца спроведу у складу с највишим стандардима и критеријумима Венецијанске комисије и најбољом праксом Европске уније, да се критеријуми и мерила за избор и преиспитивање избора носилаца правосудних функција још једном доставе Венецијанској комисији и експертима Европске комисије на измене и допуне у циљу унапређења процедуре, примене мерила и критеријума и транспарентности поступка, као и да изборни чланови ВСС и ДВТ спроведу преиспитивање одлука донетих у поступку општег избора користећи унапређена мерила и критеријуме. У циљу боље координације, назначења надлежних институција и дефинисања временског оквира, Министарство правде, ВСС и ДВТ су израдили Акциони план ВСС и Акциони план ДВТ који јасно наводе и разрађују ток и динамику даљег процеса отклањања недостатака реформе правосуђа. Надзор над планираним корацима вршиће како надлежни органи, тако и представници Европске комисије и Савета Европе, док је за координацију активности и координацију благовременог извештавања о испуњености планираних обавеза задужено Министарство правде.⁴²

⁴⁰ Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, str. 9 – 10, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

⁴¹ *GRECO*, „Заједнички први и други круг евалуације, Додатни извештај о усклађености за Републику Србију“ (*Greco RC-I/II (2008) 1E Addendum*), Стразбур, 11. јун 2010, ст. 8, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2%282008%291_Add_Serbia_RS.pdf

⁴² Влада Републике Србије, „Одговори на Упитник Европске комисије“, Подгрупа 23, Правосуђе и основна права,

Рад судова је реорганизован доношењем сета правосудних закона, али Агенција не располаже подацима да ли је на тај начин обезбеђено убрзавање судских поступака и да ли су носиоци правосудних функција растеређени непотребног административног рада (**преорука бр. 36**). У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину наводи се да разлог за забринутост и даље представља велики број нерешених предмета, а посебно с обзиром да су недавне реформе утицале на општу ефикасност судског система. Наиме, смањење броја судија и тужилаца није се заснивало на одговарајућој анализи потреба. Такође, судови који су укинута у складу с новим судским системом и даље раде као судске јединице у којима се воде грађанске парнице што значи да су судије и судско особље у обавези да путују од судова до судских јединица, што с једне стране захтева значајна финансијска средства, док с друге стране даје разлоге за забринутост у вези с њиховом безбедношћу. Једнообразни систем за организовање рада седишта судова и нових судских јединица још увек није успостављен, док систем завођења предмета и информатички систем који повезује све судове и судске јединице и омогућава приступ досијеима још увек није у пуној функцији.⁴³

У оквиру овог правосудног и полицијског система, препоруке из Стратегије оствариване су на следећи начин:

- Уведена је одговорност правних лица за кривична дела на основу Закона о одговорности правних лица за кривична дела (**преорука бр. 23**).
- У оквиру Републичког јавног тужилаштва формирана су одељења за борбу против корупције укључујући и кривична дела привредног криминала која су повезана с корупцијом, ради гоњења тежких случајева корупције, у складу са Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, а на основу плана и програма рада РЈТ (**преорука бр. 26**).
- Регулисана је дисциплинска одговорност носилаца правосудних функција, утврђени су дисциплински прекршаји и санкције, надлежни органи за вођење дисциплинског поступка (ВСС и ДВТ) и сам поступак (**преорука бр. 27**).
- Правосудним законима су регулисане превентивне мере и контролни механизми за спречавање сукоба интереса носилаца правосудних функција, док су Законом о Агенцији за борбу против корупције функционери у правосуђу обухваћени дефиницијом јавног функционера и подлежу прописаним обавезама и облицима контроле (**преорука бр. 28**).
- Забрањено је и санкционисано политичко деловање носилаца правосудних функција и успостављен је систем контроле, а дисциплински поступак и санкционисање забране обављају ВСС и ДВТ (**преорука бр. 29**).
- Уређено је питање специјалистичког усавршавања носилаца правосудних функција Законом о Правосудној академији и другим закона, уведена је почетна и стална обука судија (**преорука бр. 34**), а континуирано стручно усавршавање јавних тужилаца представља део програма рада РЈТ (**преорука бр. 43**).
- На основу Закона о јавном тужилаштву, јавни тужилац се бира из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, односно међу лицима која испуњавају прописане услове за избор на период од шест година с могућношћу поновног избора. Уколико му функција престане на лични захтев или ако не буде поново изабран, обавезно се бира на функцију заменика јавног тужиоца чији је мандат трајан осим када се бира први пут (**преорука бр. 36**).

Реформа правосуђа, Одговор на питање бр. 35, стр. 128 – 129,
http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/odgovori_na-upitnik_ek.zip

⁴³ Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, стр. 10,
http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

- Законом о јавном тужилаштву и Законом о Државном већу тужилаца прописана је обавеза вредновања рада носилаца јавнотужилачких функција, а у складу с наведеним законима донет је и Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоце јавнотужилачке функције **(преорука бр. 37)**.
- У 2006. години основан је Центар за медијацију чиме су отворене додатне могућности за вансудско решавање спорова. Према подацима Центра, у периоду од 2006. до 2009. године од 2.468 одржаних поступака медијације 2.002 (81%) је успешно решено⁴⁴ **(преорука бр. 39)**.
- Судским пословником усвојеним 2009. године установљена је обавеза објављивања информације о правоснажно окончаним судским поступцима када је то законом или посебним поступцима предвиђено, као и у случајевима када је јавност за то посебно заинтересована **(преорука бр. 40)**.
- Законом о јавном тужилаштву уведена је обавезна накнадна контрола одлуке тужилаштва у случајевима непокретања или обуставе поступка за кривична дела с елементима корупције или у случајевима одуговлачења кривичних поступака тако да се одлуке којима се одбацују кривичне пријаве или одустаје од гоњења након спроведене истраге или на главном претресу доносе у зборном саставу уз обавезно учешће јавног тужиоца односно првог заменика или руководиоца одељења. Формирано је и Одељење за праћење и спровођење ове преоруке, а донето је и упутство о обавези обавештавања о примљеним кривичним пријавама с коруптивним елементима и састављен списак кривичних дела која ће бити праћена **(преорука бр. 44)**.
- Према извештају РЈГ, елиминисање утицаја политичких структура на преткривични поступак омогућено је накнадном контролом одлука тужилаштва, али Агенција није дошла до података и о томе да ли је у оквиру ове преоруке уведен систем решавања пријаве оваквих притисака. С друге стране, уведен је мултидисциплинарни рад јавног тужилаштва и других институција у циљу спровођења Закона о одузимању имовине проистекле из кривичних дела **(преорука бр. 45)**.
- Изменама и допунама Законика о кривичном поступку успостављен је правни оквир за вођење ефикаснијих истрага, а овлашћења јавног тужиоца у преткривичном поступку су проширена одредбама које се односе на поступак за кривична дела организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела. Прописана је примена посебних техника у циљу откривања коруптивних кривичних дела, а за кривична дела корупције почињена од стране организоване криминалне групе могуће је користити прикривеног иследника **(преорука бр. 47)**. Већа ефикасност кривичног поступка омогућена је изменама ЗКП које се односе на случајеве непојављивања на главној расправи и кашњења с изрицањем пресуде **(преорука бр. 51)**.
- Питање заштите сведока је регулисано Законом о програму заштите учесника у кривичном поступку, али заштита особа које пријављују корупцију, иако регулисана у више закона, није у потпуности обезбеђена **(преорука бр. 48)**.
- Законом о одузимању имовине проистекле из кривичних дела регулисано је одузимање имовинске користи која потиче од корупције, начин располагања одузетом противправном имовинском користи, а терет доказивања је на окривљеном **(преоруке бр. 52 и 53)**. Дирекција за управљање одузетом имовином формирана је као посебна организација надлежна за управљање овом имовином, а едукација запослених се континуирано спроводи **(преорука бр. 54)**.

⁴⁴ Центар за медијацију, „Медијација у Србији 2006 – 2009, Резултати поступка медијације“, <http://www.medijacija.rs/img/rezultati2009.pdf>

- Успостављен је законски основ за увођење ограничења за вршење делатности особе правоснажно осуђене за кривична дела са елементима корупције (**преорука бр. 56**).
- Донет је низ подзаконских аката у складу са Законом о полицији, а континуирано се ради на повећању броја полицајаца који раде на пословима борбе против корупције у складу с актом о систематизацији (**преоруке бр. 60 и 61**).
- Кроз организацију семинара на основу Програма стручног усавршавања обезбеђује се специјализација полицијских кадрова задужених за борбу против корупције (**преорука бр. 62**).
- Постављен је правни оквир за елиминисање политичких критеријума за одабир кадрова у полицији у корист професионализма и забрањено је политичко деловање запослених (**преорука бр. 64 и 65**).
- Унутрашња и спољна контрола рада полиције обезбеђује се кроз рад Сектора унутрашње контроле и поступак решавања притужби против полицијског службеника ако сматра да су му незаконитом и неправилном радњом повређена права или слободе (**преорука бр. 66**).

У области правосудног система и полиције важно је навести да следећи задаци из Стратегије нису испуњени:

- Законом о Агенцији за борбу против корупције прописано је да се функционеру осуђеном за кривично дело због тога што је у намери да прикрије вредност своје имовине унео у извештај лажни податак или није поднео извештај уопште изриче и додатна мера – забрана обављања јавних функција у одређеном периоду. Ипак, опште ограничење пасивног бирачког права које би се односило на сва кривична дела с елементом корупције није уведено, па тренутно не постоје правне препреке да лице које је правоснажно осуђено за кривично дело злоупотребе службеног положаја или примања мита буде изабрано на многе важне јавне функције⁴⁵ (**преорука бр. 21**).
- Иако је законом уређен поступак праћења притужби на рад носилаца правосудних функција, није предвиђено и вођење посебне евиденције о праћењу притужби које се односе на корупцију (**преорука бр. 32**).
- Етички кодекс за судије је донет, али не и етички кодекс за носиоце јавнотужилачких функција. Такође, Суд части није основан (**преорука бр. 33**).
- Није извршена анализа прописа који се односе на Републичко јавно правобранилаштво (**преорука бр. 57**).
- Закон о адвокатури који би садржао и одредбе о професионалној етици адвоката је у процедури усвајања (**преорука бр. 58**).
- Нису формиране независне и специјализоване институције за вештачење у кривичном поступку (**преорука бр. 59**).

Агенција није дошла до података о томе да ли је извршена анализа по питању одговарајућих зарада носилаца правосудних функција (**преорука бр. 30**) и полицијских кадрова (**преорука бр. 63**), да ли се врши периодична анализа рада органа откривања, гоњења и суђења, као и да ли се сачињавају извештаји са свим елементима предвиђеним Акционим планом (**преорука бр. 35**).

Поред преоруке да се предузму активности које ће обезбедити испуњење неостварених задатака из Стратегије, као и доследну примену нових обавеза и прописа који унапређују законски оквир у области борбе против корупције, Агенција за борбу против корупције сматра да је за даље поступање у оквиру области правосудног система и полиције корисно:

⁴⁵ Транспарентност Србија, *Анализа примене Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције*, 2010.

- Наставити с напорима да се обезбеди отклањање недостатака у процесу реформе правосуђа и заокружити овај процес у складу с међународним стандардима и уз консултације са стручном јавношћу.
- Предузети неопходне мере у циљу унапређења ефикасности правосуђа, уводити где год је и колико год то могуће употребу информационих технологија ради растерећења правосудних органа непотребног административног рада и даље радити на јачању поступака алтернативног решавања спорова.
- Увести мултидисциплинарни рад на свим битним истрагама поводом кривичних дела с елементима корупције, као и ефикасан систем решавања пријаве притисака.
- Обезбедити ефикасније поступање полиције у складу с међународним стандардима, прецизно дефинисати начин обављања послова унутрашње контроле и остале норме у вези с питањима борбе против корупције.

3. Систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби

Трећи велики систем коју Стратегија обрађује односи се на **систем државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби** у оквиру кога је са становишта борбе против корупције веома важно унапредити прописе и предузети остале мере како би се отклониле могућности арбитрарног одлучивања, прецизирао обим права и процедуре учиниле транспарентнијим и увео јасан и делотворан принцип личне одговорности запослених у органима управе и јавним службама за законит, ефикасан и квалитетан рад. У овом делу Стратегије налазе се 23 препоруке.

Према истраживању јавног мњења у Србији о корупцији коју је спровео ТНС Медијум галуп у марту 2010. године, 59% испитаника општинске службенике опажа као корумпиране. За овај сектор додуше постоји и нека врста разумевања међу грађанима када је реч о корупцији, с обзиром да 42% испитаника верује да је узимање мита једини начин да ови службеници преживе, пошто имају ниске плате. С друге стране, 76% испитаника сматра да би строжије казне биле најефикасније за решавање корупције у овом сектору. Више од половине испитаника (55%) сматра да је давање мита понекад једини начин да се превазиђе преобимна бирократија, а 62% да давање мита помаже да се превазиђу неправедни прописи. Неадекватну контролу јавних служби 49% испитаника сматра фактором који највише омета сузбијање корупције. Отрпнлике половина грађана (52%) верује да би јачање контроле државе над јавном администрацијом у великој мери било ефикасно у превенцији корупције, 37% сматра да је то транспарентност у доношењу административних одлука, а 25% повећање плата службеника у јавном сектору.⁴⁶

Према закључку Агенције за борбу против корупције од 23 препоруке из Стратегије

- испуњене су 2 препоруке
- делимично је испуњено 18 препорука
- нису испуњене 2 препоруке
- нема података о испуњености за 1 препоруку

Двадесет три препоруке је конкретизовано кроз 68 активности у Акционом плану од којих је:

- реализовано 4 активности
- делимично реализовано 40 активности
- није реализовано 10 активности

⁴⁶ ТНС Медијум галуп, “Испитивање јавног мњења у Србији о корупцији”, Други талас истраживања, март 2010, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=D48A72BE-0E94-3A47-1F191045F961C13C>

- континуирано се реализује 6 активности које су означене као трајни задатак
- нема података о реализацији за 8 активности



У овој области Стратегије, више од 3/4 препорука је делимично испуњено (78%), док је само десети део препорука (9%) испуњен. Слично је и с активностима од којих је 2/3 делимично реализовано, док је само 6% реализовано.

Општи преглед

Стратегија реформе државне управе и пратећи Акциони план за период од 2004. до 2008. године су реализовани, док је спровођење новог стратешког документа и Акционог плана за период од 2009. до 2012. године у току (**преорука бр. 69**).

Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину у реформи државне управе у Србији постигнут је изванредан напредак. У децембру 2009. године усвојен је Закон о управним споровима којим се уређује судско разматрање управних аката и рад Управног суда, као део аранжмана с Међународним монетарним фондом, а у циљу смањења фискалног дефицита, усвојен је закон који регулише смањење броја запослених у државној управи за 10%. Изменама Закона о државним службеницима у децембру 2009. године, уместо годишњег, уведено је тромесечно оцењивање њиховог рада. У јуну 2010. године ратификован је Споразум о оснивању регионалне школе за државну управу. Ипак, законодавни оквир и даље није заокружен, па нови Закон о управном поступку још увек није донет, а Закон о управном спору није у потпуности усаглашен с европским стандардима. Још увек треба радити на увођењу система напредовања у каријери заснованог на заслугама, делотворном управљању људским ресурсима, као и капацитету државне управе у одређеним секторима и одговарајућој координацији. Иако је генерално посматрано капацитет државне управе добар, динамика реформи у овој области је, према оцени у Извештају, спора и неуједначена.⁴⁷

Део реформе државне управе је и унапређење рада администрације у локалним самоуправама, која је постала приступачнија корисницима. Локалне самоуправе постају активни субјекти креирањем сопствених планова развоја, али се с друге стране суочавају с тешкоћама, пре свега због неповољне структуре запослених, као и зато што не поседују сопствену имовину због чега за свако располагање, односно коришћење у комерцијалне сврхе имовином на својој територији морају да траже сагласност Дирекције за имовину Републике Србије. Таква ситуација чини рад локалних самоуправа у овој области у значајној мери неефикасним.⁴⁸

⁴⁷ Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, стр. 8, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

⁴⁸ Биро за друштвена истраживања, *Истраживање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2011.

У складу са Законом о уређењу судова, Управни суд је почео да ради 1. јануара 2010. године. Према Извештају о раду Управног суда за период од прву половину 2010. године, Управни суд је у овом периоду примио укупно 7.795 предмета, што заједно с 18.088 предмета у свим материјама које је имао у раду на почетку године, чини укупно 25.883 предмета. Од тога је у извештајном периоду решено укупно 5.295 предмета што значи да је прилив предмета савладан у проценту од 67,93%. На основу анализе рада Управног суда, у извештају се закључује да резултати рада морају бити бољи, пре свега имајући у виду да су у Управни суд изабране искусне судије из бившег Управног одељења Врховног суда Србије, као и да је број судија довољан.⁴⁹

Почев од 2005. године усвојен је низ нових и измена постојећих прописа о Влади, државној управи, јавним агенцијама, територијалној аутономији, локалној самоуправи и њеном финансирању, државним службеницима и њиховим платама, Државној ревизорској институцији, Заштитнику грађана, Агенцији за борбу против корупције, електронској управи и трговини, слободном приступу информацијама од јавног значаја и заштити података о личности, тајности података, матичним књигама, политичким странкама, јединственом бирачком списку, удружењима, комуналној полицији, јавним службама, општем управном поступку и управним споровима (**преорука бр. 71**).

У складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, обука запослених у циљу упознавања с одговарајућим обавезама је дужност сваког државног органа, док је обавеза Повереника да предузима све потребне мере да се обука реализује (**преорука бр. 72**). Повереник и служба Повереника реализовали су у претходном периоду низ активности у вези са спровођењем ових обука. Министарство за државну управу и локалну самоуправу је на предлог Повереника ову материју укључило у саставни део програма градива стручног испита за запослене у државној управи и другим органима јавне власти, а Служба за управљање кадровима Владе је на иницијативу Повереника ову област укључила у годишње програме општег стручног усавршавања државних службеника у органима државне управе и службама Владе.

У погледу доследне контроле примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (**преорука бр. 72**), важно је нагласити да је препрека његовом пуном спровођењу било одсуство пуне прекршајне одговорности у случајевима повреде права лица на приступ информацијама односно других обавеза из ЗСПИЈЗ. Министарство културе је према подацима Повереника поступало у само око 10% достављених случајева, а разлог се превасходно односно на недостатак капацитета у том министарству. Изменама закона у децембру 2009. године, функција надзора пренета је на Министарство за државну управу и локалну самоуправу – Управну инспекцију, а установљена је и прекршајна одговорност старешине органа, а не лица овлашћених за поступање по захтевима. У 2010. години, Управна инспекција је поднела око 130 захтева за покретање прекршајног поступка против органа власти за повреду ЗСПИЈЗ.⁵⁰

Преорука о побољшању сарадње органа управе и јавних служби у области борбе против корупције (**преорука бр. 73**) делимично је остварена у делу у коме је Агенција успоставила сарадњу с носиоцима обавеза из Стратегије и Акционог плана. Контакт особу за сарадњу и размену информација одредила су 83 носилаца обавеза. Влада је у децембру 2008. године образовала Комисију за усклађивање деловања и побољшање сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова у питањима од општег интереса, а нарочито борбе против корупције, организованог криминала, тероризма, дроге, трговине људима, заплене имовине, прања новца и других повезаних питања.

⁴⁹ Високи савет судства, „Извештај о раду Управног суда за период од 1. јануара до 30. јуна 2010. године“, <http://www.vss.sud.rs/doc/izvestaji/UPRAVNI%20SUD.pdf>

⁵⁰ Влада Републике Србије, „Одговори на Упитник Европске комисије“, Подгрупа 23, Правосуђе и основна права, Домаћи правни оквир, Одговор на питање бр. 56, стр. 179, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/upitnik/odgovori_na-upitnik_ek.zip)

На доследној примени принципа рада државне управе – деполитизацији, професионализацији, рационализацији, модернизацији и отвореној Влади, као и ревизији систематизације радних места у свим органима државне управе у складу с овим принципима (**преорука бр. 75**) ради се у оквиру спровођења Стратегије реформе државне управе и пратећег Акционог плана.

Законом о државним службеницима успостављени су одређени механизми за непристрасан, објективан и аполитични одабир кадрова и њихово унапређење (**преорука бр. 76**), међутим Агенција није дошла до података о доследној примени прописаних критеријума. Објављивање избора кадрова и интерни јавни конкурс за руководећа радна места с дефинисаним критеријумима није законски регулисано.

По питању усвајања планова интегритета у органима управе и јавним службама (**преорука бр. 80**), важно је истаћи да је Агенција је у октобру 2010. године донела Смернице за израду и спровођење плана интегритета, у току је организација семинара и састанака с носиоцима обавеза на коме их Агенција упознаје с појмом, циљем и суштином доношења планова интегритета, као и релевантним законским оквиром, а доношење планова интегритета очекује се 2012. године након чега ће Агенција пратити њихово спровођење.

Донет је Кодекс понашања државних службеника којим су установљени стандарди интегритета и правила понашања државних службеника. Кодексом је предвиђено да повреда његових одредаба, осим ако није другачије прописано, представља лакшу повреду радне дужности. Када је у питању лакша повреда радне дужности, не постоји обавеза да се одлука о повреди Кодекса објављује. Суд части који би био надлежан за решавање притужби и вођење дисциплинских поступака по Кодексу није успостављен (**преорука бр. 81**).

У више закона уређена су правила о спречавању сукоба интереса, обављању политичких и јавних активности, примању поклона и заштити службених информација.

Законом о Агенцији за борбу против корупције уведено је органичење за функционере да две године по престанку функције не могу да заснују радни однос, односно пословну сарадњу с правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези с функцијом коју је вршио, осим по добијеној сагласности Агенције, коју је дужан да затражи пре заснивања радног односа, односно пословне сарадње, а о којој је Агенција дужна да одлучи у року од 15 дана. Ова забрана се не односи на функционера изабраног на непосредним изборима. За запослене који из јавног сектора прелазе у приватни сектор не постоји општи режим овакве забране или органичења, али се она могу увести кроз уговоре о раду (на пример, када је реч о запосленима у јавним предузећима) или кроз посебне прописе (**преорука бр. 83**).

Један од циљева Стратегије регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године јесте и убрзавање и поједностављивање административних процедура и увођење „једношалтерског система“. На интернет страницама државних органа углавном су доступне информације о дозволама и потврдама и потребној документацији за њихово издавање (**преорука бр. 86**).

Доношењем Закона о тајности података у 2009. години, уређени су критеријуми за одређивање тајности докумената и поступци за њихово чување (**преорука бр. 87**). Ипак, поједина решења у Закону изазвала су забринутост стручне јавности, а нарочито одредбе кроз које се привремено ограничава право приступа Поверенику и Заштитнику грађана појединим документима.⁵¹

⁵¹ Транспарентност Србија, *Анализа примене Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције*, 2010.

Према подацима којима Агенција располаже до сада су своје секторске акционе планове израдила три министарства – Министарство унутрашњих послова, Министарство омладине и спорта и Министарство здравља. Од доношења Закона о Агенцији за борбу против корупције, израда секторског акционог плана представља и законску обавезу (**преорука бр. 90**).

Стручно усавршавање државних службеника у органима управе, служби Владе и стручним службама управних округа спроводи се према предлогу општег стручног усавршавања који Влада доноси за сваку годину. Служба за управљање кадровима припрема предлог овог програма и организује стручно усавршавање у складу с њим. Обука ипак не обухвата стручно усавршавање државних службеника ван органа управе, тако да усавршавање државних службеника из државних органа, организација и јавних служби остаје обавеза сваког државног органа понаособ (**преорука бр. 91**).

У области система државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби важно је навести да следећи задаци из Стратегије нису испуњени:

- преиспитивање постојања дискреционих овлашћења службеника органа управе и јавних служби спроводи се делимично, а не системски (**преорука бр. 74**).
- повезивање информационих система Пореске управе, Управе за јавна плаћања, Управе царине, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање запослених и Министарства унутрашњих послова као дела јединственог информационог система државних органа (**преорука бр. 88**) – према подацима до којих је дошла Агенција, може се закључити да надлежне службе имају могућност да међусобно размењују податке којима располажу, али да се не може говорити о постојању јединственог информационог система.
- увођење принципа ротације службеника органа управе и јавних служби на радним местима подложним корупцији (**преорука бр. 89**) – у периоду од усвајања Стратегије и Акционог плана нису извршене измене прописа које би водиле успостављању принципа ротације службеника. Потребно је извршити анализу постојећег стања јер у многим случајевима за ротацију није потребна измена закона, већ само интерних прописа. У неким државним органима ротација се спроводи у мери у којој дозвољавају општи акти, али без плана ротације.
- Нису сви државни органи успоставили механизме за пријављивање противзаконитог и неетичког рада државних и јавних службеника (**преорука бр. 84**). Они који су успоставили механизме немају прописане формуларе за пријаву неправилности, већ дежурне телефоне за притужбе грађана и могућност подношења представки писаним путем.

Агенција за борбу против корупције није дошла до података на основу којих би могла да оцени испуњеност следећих задатака из Стратегије и Акционог плана:

- обезбеђивање одговарајућих плата и услова за рад службеника органа управе и јавних служби (**преорука бр. 77**).
- успостављање ефикасног система контроле и одговорности службеника органа управе и јавних служби (**преорука бр. 78**) – иако је Законом о државним службеницима успостављен систем контроле и одговорности службеника, Агенција није дошла до података о ефикасности ове контроле, постојању планова редовних и ванредних контрола, као и доследности примене санкција у случају повреде радне обавезе.
- заштита службеника органа управе и јавних служби који одбију извршавање противзаконитих налога претпостављених (**преорука бр. 79**) – иако Закон о државним службеницима садржи одредбе које се односе на извршење, односно неизвршење противзаконитих налога претпостављеног, Агенција није дошла до података о томе да ли органи управе и јавних служби имају контактну тачку за подношење жалби, да ли су

запослени информисани о томе да имају право да одбију извршење противзаконитих налога, као и да ли постоје формулари за пријаву – жалбу и прописане процедуре о поступку подношења жалбе.

- доследна контрола примене прописа о плаћању административних такси, израда годишњих планова контроле, као и доследна примена санкција у случајевима повреде прописа (**препорука бр. 85**).

Агенција за борбу против корупције сматра да је за даље поступање у области система државне управе, територијалне аутономије, локалне самоуправе и јавних служби корисно:

- Заокружити законодавни оквир доношењем новог закона о управном поступку и усклађивањем Закона о управном спору с европским стандардима у потпуности⁵² и наставити напоре на уједначеном процесу реформе државне управе.
- Обезбедити израду секторских акционих планова за борбу против корупције у складу с Одлуком Народне скупштине којом је усвојена Стратегија и Законом о Агенцији за борбу против корупције.
- Увести принцип ротације службеника органа управе и јавних служби на радним местима подложним корупцији и успоставити механизме за пријављивање незаконитог и неетичког рада државних и јавних службеника.
- Уложити даље напоре на увођењу система напредовања у каријери заснованог на заслугама, делотворном управљању људским ресурсима, као и капацитету државне управе у одређеним секторима и одговарајућој координацији.
- Законски регулисати процедуру објављивања избора кадрова и интерног јавног конкурса за руководећа радна места с дефинисаним критеријумима.
- Успоставити Суд части који би био надлежан за решавање притужби и вођење дисциплинских поступака по Кодексу понашања државних службеника.
- Обезбедити унапређење рада Управног суда.
- Омогућити доследно вршење надзора над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.
- Омогућити унапређење сарадње државних органа с Агенцијом за борбу против корупције.

4. Систем јавних финансија

Четврта област којом се Стратегија бави кроз 32 препоруке је **систем јавних финансија**. Према ауторима Стратегије, у оквиру овог система планирање, прикупљање, располагање, јавност и контрола јавних финансија изложени су великом ризику корупције, а веома су важне реформе у области царинског, пореског и буџетског система.

Према закључку Агенције за борбу против корупције од 32 препоруке из Стратегије

- испуњено је 5 препорука
- делимично је испуњено 19 препорука
- нису испуњене 3 препоруке
- континуирано се као трајни задатак реализује 3 препорука
- нема података о испуњености за 2 препоруке

⁵² Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, стр. 8, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

Тридесет две препоруке је конкретизовано кроз 70 активности у Акционом плану од којих је:

- реализовано 20 активности
- делимично реализовано 20 активности
- није реализовано 11 активности
- континуирано се реализује 10 активности које су означене као трајни задатак
- нема података о реализацији за 9 активности



Као и у свим претходним областима којима се Стратегија бави, и у оквиру система јавних финансија највећи број препорука је делимично испуњен (60%). Највећи број активности из Акционог плана је реализован (28%) или делимично реализован (29%).

Општи преглед

У оквиру буџетског система спадају формулисање политике и планирање, изражавање тих политика и планова у облику расподеле средстава за расходе, њихово извршавање, контролисање и евидентирање, као и припрема извештаја који ће бити подвргнути независној контроли и ревизији. Интегрисана природа овог система значи да слабост било ког од појединачно наведених елемената умањује квалитет других елемената, као и целог система.⁵³

Према ПЕФА (Јавни расходи и финансијска одговорност – *Public Expenditure and Financial Accountability*) оцени и Извештају о резултатима управљања јавним финансијама из новембра 2010. године повезаност између извршења расхода и усвојеног буџета је у периоду од 2007. до 2009. године била прилично добра зато што је извршење углавном било умерено испод предвиђених вредности. Заостале обавезе организација обавезног социјалног осигурања су у 2009. години постале доминантне, а код њих је иначе приметан тренд раста од 2007. године. Такође, потрошња ових институција мења се у складу с променама економских услова, тако да је потреба за одређеним расходима, као што су на пример социјална давања, све већа како се економске околности погоршавају, па је ову врсту потрошње тешко испланирати и предвидети. Законом о буџетском систему дефинисане су процедуре за усвајање буџета и његове измене у току године. НСРС има на располагању период од месец и по дана да размотри буџет, али је претходних година имала заправо мање од 30 дана за тај посао. Јасна правила за мењање буџета од стране законодавне власти постоје, а поштују се строге смернице у вези са износом и природом тих измена, мада оне дају простора и за значајне прерасподеле међу органима.

ПЕФА оцена је указала на недостатке у планирању и спровођењу политике што доводи до

⁵³ Република Србија, „Оцена јавних расхода и финансијске одговорности, Извештај о резултатима управљања јавним финансијама“, новембар 2010, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/PEFA%20Serbia%202010%20SRB.pdf>

слабости у формулисању буџета који се тренутно фокусира на агрегатне расходе, а не на расподелу која ће бити у складу с политикама и плановима корисника. Иако је јачање контроле унапређењем рачуноводствених система, интерне и екстерне ревизије важно, у случају да расходи нису у потпуности усредсређени на пружање јавних услуга, њихова делотворност и ефективност је ограничена. Пилот пројекат за увођење програмског модела за припрему буџета у пет министарстава, није био делотворан колико се очекивало. За његово успешно спровођење неопходно је веће учешће Министарства финансија, а подједнако је важна и улога премијера и Владе који треба да обезбеде припрему интегрисаних политика и планова који ће преко буџета бити преточени у расходе. За овако захтевну реформу потребно је неколико година, али су њени темељи већ постављени у облику закона о буџету, дефинисаног буџетског календара, средњорочне процене потрошње и дефинисања обима средстава.

Пореска управа у Србији се генерално посматрано оцењује као орган који усваја и примењује одлике модерног тела за управљање пореском политиком, који се ослања на самооцењивање и ревизију и користи компјутере и адекватне софтвере као делотворне инструменте за наплату прихода из којих се даље финансира јавна потрошња.

Интерна финансијска контрола у јавном сектору спроводи се у циљу преласка на модеран систем који усклађује контролу и ревизију јавних средстава с најбољим међународним праксама. За 2009. годину, израђено је 69 годишњих извештаја о финансијском управљању и контроли који показују да је 23 корисника јавних средстава именовала руководиоце за финансијско управљање и контролу. Такође, постоје 32 јединице за интерну ревизију у којима ради 129 ревизора. Интерна ревизија се спроводи у складу са међународним стандардима за интерну ревизију, као и у складу са прописима којима је уређена област интерне ревизије у Републици Србији и обухвата око 76% укупних расхода.

Процедуре за спровођење ревизије утврђене су Законом о Државној ревизорској институцији који не дефинише рок за разматрање извештаја ДРИ од стране законодавне власти. У 2008. години Одбор за финансије није разматрао завршни рачун заједно с извештајем ревизора на начин прописан Законом. Формално, Скупштина је разматрала извештај, без обзира на начин ове контроле, у року од 6 месеци од дана подношења извештаја. Иако законодавна власт није у потпуности искористила овлашћења која има у вези са надзором, можда због тога што јој је ревизорски извештај достављен први пут, у фебруару 2010. године ДРИ је поднела прекршајне пријаве против 19 одговорних лица (укључујући и 11 министара) на основу налаза ревизије за 2008. годину, а у вези с непоштовањем Закона о буџетском систему, прописа о јавним набавкама и Закона о буџету за 2008. годину.

Реформе у области управљања јавним финансијама у Србији веома су важне и захтевају снажно управљање и координацију од стране централног нивоа власти, али и учешће запослених у свим министарствима (због чега ће бити неопходне нове вештине и обуке), као и посвећеност спровођењу реформи.

Према ПЕФА методологији, у периоду од 2007. до 2010. године остварен је добар напредак у квалитету система и процеса за управљање јавним финансијама. Посматрано с аспекта укупних оцена, највеће побољшање је забележено код квалитета и правовремености буџетских извештаја у току године и годишњих финансијских извештаја. Поред тога, оснивање ДРИ и успостављање контроле финансијског управљања такође је повећало оцене у тим областима, али су по овим питањима и даље потребна додатна унапређења.⁵⁴

Истраживање о доступности и квалитету буџетских информација за 2010. годину које је спровела организација *International Budget Partnership* из Вашингтона с партнерским организацијама

⁵⁴ *Ibid.*

показало је да је индекс отворености буџета за Србију 54% од максималних 100% што је сврстава у средњу категорију држава које пружају неке информације о буџету, али у недовољној мери да би се он у потпуности разумео, као и да би извршна власт била подвргнута потребним проверама.⁵⁵ Ипак, ова оцена је већа него у 2008. години (45%).⁵⁶

У оквиру система јавних финансија, препоруке из Стратегије оствариване су на следећи начин:

- У 2010. години донет је Правилник о плану подрачуна консолидованог рачуна трезора и Наредба о списку директних и индиректних корисника средстава буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, као и других корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора. Наредба се доноси за сваку годину. Управа за трезор врши аутоматску контролу коришћења средстава буџетских корисника с аспекта ликвидности. Постојећи информациони систем за обављање послова платног промета корисника буџетских средстава у примени је од 1. јануара 2003. године (**преорука бр. 93**).
- Правилником о стандарном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, донетим на основу Закона о буџетском систему и Закона о Влади, постигнута је унификација рачуноводствених и буџетских класификација и контних планова (**преорука бр. 94**).
- У складу са Законом о јавном дугу, Министарство финансија управља и припрема стратегију за управљање јавним дугом. Управа за јавни дуг формирана је у оквиру министарства, уређено је централно планирање задуживања и регулисана техничка и финансијска контрола плана трошења средстава. Министарство финансија уређује облик и садржину извештаја о контроли и води евиденцију о јавном дугу (**преорука бр. 96**).
- Законом о буџетском систему уређен је систем трезора и извршена је трансформација привременог система у стални систем трезора за кориснике буџетских средстава (**преорука бр. 97**). Такође, уведен је нови информациони систем у трезору за кориснике републичког буџета (**преорука бр. 98**). Доношењем Закона о буџетском систему и Уредбе о примени међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор делимично су унапређени прописи о раду трезора (**преорука бр. 100**).
- Повећање транспарентности у трошењу буџетских средстава огледа се у достављању извештаја и података који се месечно објављују на интернет страни Министарства финансија, као и у Билтену јавних финансија (**преорука бр. 99**).
- Државна ревизорска институција је након многобројних проблема (кашњење са предлагањем чланова Савета, кашњење са избором чланова Савета ДРИ у Народној скупштини, непостојање просторија за рад, немогућност запошљавања потребног броја људи) почела са радом, на основу Закона о државној ревизорској институцији. ДРИ још увек има тешкоће с обезбеђењем одговарајућег пословног простора и опреме потребне за редован рад и усавршавање кадрова (**преорука бр. 101**).
- Законом о Народној скупштини успостављена је контролна функција извршавања буџета од стране Народне скупштине, а Пословником о раду је уређен поступак за вршење надзора над радом ДРИ (**преорука бр. 102**).
- Успостављена је законска обавеза увођења интерне финансијске контроле свим корисницима буџета и организацијама обавезног социјалног осигурања и систем финансијског управљања и контроле. Контрола функционисања система финансијског управљања и контроле, као и мере за одржавање тог система се спроводе, али процес успостављања интерних ревизија тече споро (**преорука бр. 105**).
- Сви подаци који се односе на планирање и извршење буџета спадају у круг начелно

⁵⁵ Б92, „Србија 36-а по отворености буџета“, 19. октобар 2010, http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2010&mm=10&dd=19&nav_id=466287

⁵⁶ *International Budget Partnership, Open Budget Survey, Country Info – Serbia*, <http://www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/?fa=countryDetails&cid=2426&countryID=RS>

доступних информација у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, док на основу Закона о буџетском систему постоји обавеза да се неки документи у вези с планирањем и извршавањем буџета учине доступним. Ипак, у пракси се објављује мали број ових докумената, на пример, предлози Закона о буџету и завршном рачуну (**преорука бр. 107**).

- Законом о финансирању локалне самоуправе извршено је преношење управљања локалним порезима на локални ниво, а формиране су и локалне пореске администрације – управе по општинама и градовима (**преорука бр. 110**).
- Спроводи се пројекат аутоматизације пореског поступка кроз увођење информационог система с јединственом базом података до средине 2011. године. У току је процес модернизације Пореске управе и прелазак с функционалне на клијентску организацију, који је утврђен и стратегијом Пореске управе с роком извршења 2014. године (**преоруке бр. 114 и 115**).
- Континуирано се ради на унапређењу царинске методологије, а 2010. године је донет и Закон о царини који је побољшао правни оквир за рад царинских служби (**преорука бр. 117**). Информациони систем царинске службе подржава све основне царинске процедуре (транзит и остала царински дозвољена поступања са робом) у Републици Србији, као и разне друге функције неопходне за рад царинске службе. У оквиру билатералне царинске сарадње, Управа царина Србије примењује споразуме о узајамној помоћи у царинским питањима, који су правни основ за размену информација са страним царинским администрацијама (**преоруке бр. 118 и 119**).

У области јавних набавки донет је Закон о јавним набавкама, као и пратећа подзаконска акта, а реализују се пројекти у циљу унапређења и реформе поступака јавних набавки. Предвиђен је транспарентнији поступак јавних набавки, унапређена је општа информисаност о овим поступцима, а уведено је и радно место службеника за јавне набавке (стално запослено лице обучено за обављање ових послова с одговарајућим сертификатом). Формирана је Управа за јавне набавке која пружа саветодавну помоћ наручиоцима и понуђачима. Законом је регулисан положај Комисије за заштиту права чије чланове и председника на предлог Владе бира Народна скупштина (**преорука бр. 120, 121, 122 и 123**).

Према горе наведеној ПЕФА оцени и Извештају о резултатима управљања јавним финансијама Закон о јавним набавкама уређује област јавних набавки тако да је она сад у складу с међународним стандардима и праксама, успоставља јасна правила у вези са спровођењем процедура јавне набавке, и прецизира када је дозвољено спроводити поступке са погађањем. Тако је у 2009. години проценат набавки реализованих на основу јавног позива по први пут премашао 75%. Ипак, у извештају се указује на недостатак капацитета у Управи за јавне набавке (иако су службеници обучени у складу са вишим стандардом), као и међу корисницима буџета, због чега није дошло до већих побољшања, при чему ни ефикасност планирања набавки није значајно унапређена. Процес подношења и решавања жалби у вези с поступцима јавних набавки је лоше конципиран и не функционише на начин којим би се обезбедило правовремено решавање жалби.⁵⁷

Према резултатима мониторинга у области система јавних набавки за период април – јун 2010. године који је спровела Транспарентност Србија, општи закључак је да се систем јавних набавки показао умерено успешним када је реч о примени основних одредаба Закона о јавним набавкама. Недостаје спремност да се учини нешто више него што закон стриктно налаже, као и да се потпуније остваре начела која промовише а у циљу постизања веће транспарентности, планирања буџета и оправдања потреба за јавним набавкама. Као чиниоци који додатно отежавају остваривање начела и циљева јавних набавки наводе се сувише општа правила за учешће у поступцима јавних набавки, мањак професионалног особља код наручилаца, низак

⁵⁷ *Ibid.*

ниво поверења у интегритет система и слабо функционисање контролних механизма. Такође, и даље се недовољно користе законске могућности за постизање већих уштеда буџетских средстава. У области планирања јавних набавки, резултати мониторинга указују да наручиоци имају план набавки, али да се ти планови не односе на период дужи од годину дана, да је проценат планираних конкурентских поступака 82%, али да опадне услед набавки по хитности и несупешних конкурентних поступака, као и да централизоване набавке обухватају 3,2% укупне вредности. У области самог поступка резултати показују да је проценат уштеда у односу на планиране трошкове 12%, да код 72% набавки наручиоци траже финансијске гаранције за добро извршење посла, да је просечан број понуда по тендеру 3,3, а исправних понуда по тендеру 2,7, да интернет презентације користи 18% наручилаца, да преко 75% наручилаца наплаћује конкурсну документацију више од законом прописаних трошкова, као и да је проценат набавки према критеријуму најниже цене 32%. У области извршења, резултати мониторинга указују да 28% наручилаца повремено касни с плаћањем, да најмање 12% понуђача касни с извршењем набавке, да наручиоци не наплаћују средства обезбеђења, а да је за 7% поступака јавних набавки уложен захтев за заштиту права.⁵⁸

У области система јавних финансија важно је навести да следећи задаци из Стратегије нису испуњени:

- Законом о буџетском систему обезбеђен је принцип свеобухватности буџета. Ипак, његовим одредбама дефинишу се ванбуџетски фондови и прописује се њихово функционисање, тако да они нису елиминисани у складу с препоруком из Стратегије **(преорука бр. 92)**.
- Механизам за оцену целисходности потреба буџетских корисника при планирању буџета није успостављен. Упутством за припрему буџета израђени су критеријуми за припрему оцене целисходности потребних финансијских средстава које при припреми плана треба да поштују буџетски корисници, а контролу треба да врши ДРИ **(преорука бр. 95)**.
- Иако су створени законски услови за обављање послова буџетске инспекције и ревизије, а редовна обука кадрова се спроводи, материјални услови за ефикасно обављање наведених послова нису обезбеђени, тако да се број кадрова не увећава **(преорука бр. 103 и 106)**.
- Није вршена анализа за које пореске облике би било оправдано укидање, односно смањење **(преорука бр. 111)**.
- Образована је радна група са задатком да анализира процес рада унутрашње контроле Пореске управе и да припреми предлог измене постојећег система контроле како би се он усавршио. Анализа је извршена, али није урађен предлог за измене у циљу јачања службе унутрашње контроле. У Министарству финансија није образована стручна служба за контролу рада пореске управе **(преорука бр. 113)**.
- У царинским службама није урађена стратешка процена ризика од корупције и плана ротације службеника, а потребна је обука и јасна подела задатака **(преорука бр. 116)**

Агенција за борбу против корупције није дошла до података о томе:

- да ли је вршена процена потребних кадрова и израде терминског плана запошљавања, пошто Министарство финансија нема одговарајуће податке с локалног нивоа **(преорука бр. 104)**. Законом о буџетском систему утврђена је обавеза организовања буџетске инспекције и ревизије на локалном нивоу. Доследна примена закона је планирана за период 2012 – 2014 када ће се организовати обука за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију на локалном нивоу.
- који су порески прописи усаглашени са прописима Европске уније, да ли је израђен план усклађивања и да ли је установљена контрола реализације ове активности **(преорука**

⁵⁸ Транспарентност Србија, „Резултати мониторинга за II квартал 2010. године, 1. април – 30. јун“, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.newsDetails&revid=E59896FE-BC8F-D76B-7175772DAB910502>

бр. 108).

- колико би пореза требало да буде наплаћено по ком основу, колико је Пореска управа поднела кривичних пријава због избегавања плаћања пореза, као и колики су износи пореза који није плаћен. Измене Закона о порезу на доходак грађана и Закона о порезу на добит предузећа биле су уперене на повећање ефикасности прикупљања пореза, али због недостатка података није могуће ценити испуњеност препоруке о побољшању ефикасности прикупљања пореза (**преорука бр. 112**).

Агенција за борбу против корупције сматра да је за даље поступање у области система јавних финансија корисно:

- Обезбедити доследну примену Закона о јавним набавкама и његових начела и унапредити процес подношења и решавања жалби у вези с поступцима јавних набавки.
- Успоставити механизам за оцену целисходности потреба буџетских корисника при планирању буџета.
- Обезбедити доследно спровођење Закона о буџету у смислу објављивања предлога буџета и завршних рачуна.
- Обезбедити одговарајуће услове за рад Државној ревизорској институцији.
- Наставити активности на даљем унапређењу рада Управе за трезор.
- Унапредити систем успостављања интерних ревизора.
- Израдити предлог за измене процеса рада унутрашње контроле Пореске управе у циљу јачања ове контроле и образовати стручну службу у Министарству финансија за контролу рада Пореске управе.
- Урадити стратешку процену ризика од корупције и план ротације службеника у царинским службама.

5. Привредни систем

Пета област коју Стратегија регулише кроз 17 препорука односи се на **привредни систем**. Привреда у Србији и даље се налази у тешком положају који је последица дугогодишње кризе, неуједначених резултата реформских процеса, као и додатног утицаја светске економске кризе.

Према закључку Агенције за борбу против корупције од 17 препорука из Стратегије

- делимично је испуњено 11 препорука
- нису испуњене 3 препоруке
- континуирано се као трајни задатак реализују 3 препоруке

Седамнаест препорука је конкретизовано кроз 50 активности у Акционом плану од којих је:

- реализовано 8 активности
- делимично реализовано 14 активности
- није реализовано 9 активности
- континуирано се реализује 9 активности које су означене као трајни задатак
- нема података о реализацији за 10 активности



У оквиру привредног система такође је највећи број препорука делимично испуњен (65%), док ниједна препорука није испуњена у потпуности. Код активности је равномернији однос између делимично реализованих којих опет има највише (28%), реализованих (16%) и нереализованих (18%).

Општи преглед⁵⁹

Према Белој књизи Савета страних инвеститора у Србији, инвестициона и пословна клима у 2009. години била је под снажним утицајем глобалне економске и финансијске кризе, а иако је Србија забележила мањи пад бруто друштвеног производа од већине земаља у региону, чињеница да је он опао за око 3,1 одсто није могла а да се не одрази негативно на друге сегменте привреде, првенствено на раст незапослености и пад животног стандарда (у 2009. години просечна зарада остала је непромењена, док су пензије забележиле пад од скоро 4 одсто). Извоз је забележио бржи раст од увоза па је незнатно смањен огроман трговински дефицит који карактерише српску привреду. Вредност динара је значајно опала према еuru и долару. Према оцени Савета страних инвеститора одрживи привредни развој Србије ће у наредном периоду и даље зависити од прилива страних ресурса, па је важно заокружити процес усаглашавања домаћег законодавства с прописима ЕУ ради повећања правне сигурности пословања и инвестирања. Неке од препорука Савета односе се на потребу за уређењем својинско-правних односа, посебно у вези с грађевинским земљиштем и изградњом објеката, стварање услова за тржишну утакмицу на уређеном тржишту на коме су сви учесници равноправни, а монополи адекватно регулисани, реформа образовног система и његово усаглашавање с потребама привреде, док је за остваривање равномерног развоја, неопходно постићи већу ефикасност локалних самоуправних заједница у изградњи регионалне инфраструктуре која је важна за привлачење инвеститора.

Положај Србије на међународном тржишту је погоршан, што показује и чињеница да је према последњем Извештају о глобалној конкурентности Србија пала с 93. на 96. позицију од могућих 139. Посебно забрињавајуће за стране инвеститоре је слаб рејтинг следећих параметара: својинска права (122. место), терет државне регулативе (131. место), ефикасност правосудног система у решавању спорова (132. место), ефикасност антимонополске политике (137. место), сарадња радника и послодаваца (135. место), итд.⁶⁰

Према подацима и проценама Републичког завода за статистику раст бруто домаћег производа у 2010. години износио је 1,5%, раст индустријске производње од јануара 2010. до јануара 2011.

⁵⁹ За оцену економских критеријума у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину видети део: Претпоставке Стратегије.

⁶⁰ Савет страних инвеститора, “Бела књига 2010, Предлози за побољшање пословног окружења у Србији”, стр. 13 – 14, <http://www.fic.org.rs/admin/download/files/cms/attach?id=192>

године – 3,8%, просечна зарада за јануар 2011. године била је у бруто износу – 47.382,00 РСД, а у нето износу – 34.009,00 РСД, укупна стопа незапослености према анкети о радној снази из октобра 2010. године је 19,2%, док је укупна стопа запослености у истом периоду 37,7%.⁶¹

У Србији око 700.000 људи прима неку врсту социјалне помоћи, а у многим деловима наше земље где се привреда суочава с тешкоћама, живот се суштински одвија уз помоћ новца из државне касе.⁶² Такође, према подацима Агенције за привредне регистре од почетка године до 23. новембра 2010. у Србији је највећи број привредних друштава пословао на територији два округа – у граду Београду и Јужно-Бачком округу. Тако од 111.199 тренутно регистрованих привредних друштава, чак 47.970 предузећа (43%) послује на територији града Београда, док је 13.027 (18%) активно у Јужно-Бачком округу.⁶³

Према истраживању јавног мњења у Србији о корупцији коју је спровео ТНС Медијум галуп у марту 2010. године, грађани најчешће финансијску ситуацију описују као лошу (38%) или подношљиву (37%). Друштвено осетљиве категорије (незапослени, ниже образовани, испитаници чије породице броје шест и више чланова, као и националне мањине) налазе се у најкритичнијој финансијској ситуацији. Проблеми који у највећој мери брину грађане Србије су незапосленост (35%) и сиромаштво (21%). Такође, када је реч о ставовима грађана према пословном сектору, 56% испитаника сматра да су мала и средња предузећа највише захваћена корупцијом, а да велика предузећа имају користи од корупције сматра 77% испитаника.⁶⁴

Улога државе у привредном систему је двојака. С једне стране, држава непосредно учествује на тржишту преко привредних субјеката који су у државном и друштвеном власништву, док се други облик учешћа и утицаја државе у привредном животу одвија кроз интервенцију државних органа на тржишту кроз непосредну или посредну државну помоћ, као и кроз пореску и царинску политику. У периоду од 2006. године до данас, у Србији су присутна кретања у оба тока. Наиме, приватизован је велики број привредних субјеката, чиме је удео државе у привреди смањен, али је у исто време, а нарочито током 2008. и 2009. године присутна и супротна тенденција – да се приватизована предузећа с нагомиланим неизмиреним обавезама посредно подржављују тиме што јавна предузећа или предузећа у државном власништву конвертују свој дуг у удео у власништву. Супротне тенденције биле су присутне и када је реч о другим облицима утицаја државе на тржиште. Било је потеза који су водили смањењу препрека слободној трговини (нпр. закључивање споразума ЦЕФТА), а једнострано је примењиван Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ. С друге стране, из буџета се и даље исплаћују многобројне директне субвенције, а утисак је да се обим буџетских субвенција прилагођава само величини расположивих средстава у буџету, те да нема плана за њихово смањивање које би било руковођено неким другим мотивима.⁶⁵

Успостављањем Регистра привредних субјекта и увођењем система пријаве и уписа привредних субјеката у Регистар, укинута је дискреционо право државе да даје дозволе у овој области чиме је смањена могућност корупције у систему оснивања привредних субјеката. Регистар води Агенција за привредне регистре као јединствену, централизовану, електронску базу података о свим привредним субјектима. Успостављањем свих регистара на једном месту у облику електронских база података, остварена је рационализација административних функција државе. По први пут је

⁶¹ Република Србија, Републички завод за статистику, “Актуелни показатељи”, <http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2>

⁶² Председник Владе Републике Србије, „Извештај о две године рада Владе“, јул 2010, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=135321

⁶³ Агенција за привредне регистре, “АПР у бројкама - Половина предузећа сконцентрисана у два округа”, 23. новембар 2010, <http://www.apr.gov.rs/>

⁶⁴ ТНС Медијум галуп, “Испитивање јавног мњења у Србији о корупцији”, Други талас истраживања, март 2010, <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=D48A72BE-0E94-3A47-1F191045F961C13C>

⁶⁵ Транспарентност Србија, *Анализа примене Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције*, 2010.

у правни систем Србије уведен принцип “ћутања администрације од пет дана” који значи да је захтев усвојен, чиме је додатно обезбеђена примена принципа ефикасности. Оваквим системом је у потпуности искључен било какав процес арбитража у доношењу појединачних аката без обзира о којој врсти статусног регистра се ради, па се испитује само формална исправност поднете документације. Такође, принцип самоодрживости јавних функција успостављен је кроз наплату накнада за пружене услуге Агенције за привредне регистре која стога није корисник буџета Републике Србије.

Оснивање Агенције за осигурање и финансирање извоза 2005. године ради подстицања и унапређења извоза и развоја економских односа привреде Србије с иностранством, допринело је ограничењу улоге државе у привредном животу Србије, односно свођењу ове улоге на стварање окружења погодног за ефикасно пословање. Агенција за страна улагања и промоцију извоза пружа информације о различитим пословним могућностима и предностима улагања у привреду Републике Србије и пружа помоћ страном улагачима који инвестирају у Србију (**преорука бр. 124**).

Према поређењу правне регулативе у области предузетништва које је Међународна финансијска корпорација из Групе Светске банке израдила за 2011. годину Србија се у односу на лакоћу предузетништва у просеку налази на 89. од могућа 183 места. Најлошија позиција је за прибављање грађевинских дозвола (176. место) где је потребан број процедура 20, потребан број дана за добијање дозвола укупно 279, док трошкови износе 1.821,4% дохотка по глави становника. Такође, лошу позицију Србија заузима и поводом пореских обавеза (138. место), па је тако број пореских плаћања по години процењен на 66, време које је за плаћање пореза потребно извојити је 279 сати годишње, а пореско оптерећење у просеку износи 34% оствареног профита.⁶⁶

Влада Републике Србије усвојила је 8. октобра 2008. године Стратегију регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године (**преорука бр. 125**). Стратегија садржи низ мера за остваривање више циљева, а пре свега смањење административних трошкова пословања за 25% до 2011. године и поједностављење административних процедура чиме би се знатно побољшао међународни рејтинг Србије у погледу квалитета пословног окружења. Мере се у највећој мери односе на унапређење постојећег система анализе ефеката прописа и једнократно стављање ван снаге или измену неефикасних прописа – свеобухватну реформу прописа (СРП). Одлуку о образовању Јединице за спровођење СРП Влада је донела 9. октобра 2008. У наредном периоду извршена је инвентура општих прописа на републичком нивоу, односно прописа који се односе на трећа лица – привреду и грађане. Од 5.540 инвентираних прописа, извојено је 2.024 који посредно или непосредно утичу на привреду. Јединица за спровођење СРП је затим до краја 2009. године прикупила иницијативе за измену прописа и процедура од грађана, привредних субјеката и осталих заинтересованих страна, па је тако укупно обрадила око 700 иницијатива. У складу с поднетим иницијативама, Јединица је израдила укупно 340 препорука за измену неефикасних прописа и поднела их регулаторним телима на мишљење.

Након усаглашавања с регулаторним телима, Влади је достављено 216 препорука. Влада је усвојила Закључак о усвајању Програма реализације Стратегије којим је надлежним регулаторним телима наложила спровођење ових препорука и то изменама подзаконских аката до 1. фебруара, а подношењем Влади нацрта измена законских аката до 31. марта 2010. године.

Највећи број препорука (укупно 112) односи се на прописе из надлежности Министарства економије и регионалног развоја. Ове препоруке су или спроведене или је њихово спровођење у

⁶⁶ *International Finance Corporation, World Bank Group, “Doing Business 2011, Making a Difference for Entrepreneurs”*, новембар 2010, стр. 191, <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2011>

току. Највећи број међу њима односи се на измене Закона о привредним друштвима, а радна група која ради на изменама овог закона врши детаљну анализу ефеката измена и у току је процена уштеда по овом основу.

Према Извештају Јединице за спровођење СРП из новембра 2010. године од 216 препорука које је Влада усвојила спроведено је 69, у фази спровођења је 146 препорука, док у вези с 93 препоруке још увек нису предузете активности изузев покушаја Јединице да их усагласи с надлежним регулаторним телима.

Поред измена прописа, Јединица је израдила препоруке и за стављање ван снаге укупно 196 сувишних прописа (15 уредби, 11 одлука и 170 осталих подзаконских аката). Петнаест уредби и 11 одлука стављено је ван снаге Уредбом, односно Одлуком Владе, док су Закључком Владе задужена регулаторна тела да у оквирима своје надлежности ставе ван снаге преосталих 170 прописа, што је за 166 препорука и учињено до почетка новембра 2010. године.

Проблеми с којима се Јединица за спровођење СРП у овом процесу суочила углавном се односе на непоштовање одговарајућих рокова, квалитет поднетих иницијатива, неодређени став регулаторних тела по питању прихватљивости одређених препорука, питања у вези с процедуром усвајања препорука кроз измене и допуне релевантних прописа, као и увођење нових трошкова и административних процедура кроз усвајање нових прописа упоредо са спровођењем СРП, који могу анулирати резултате реформе СРП.⁶⁷

У оквиру унапређења транспарентности и контроле поступака приватизације (**препорукe бр. 126, 127 и 128**) на интернет страници Агенције за приватизацију објављен је Водич за тендерску процедуру који садржи најбитније елементе прецизно прописане процедуре тендерске продаје, где се посебно инсистира на јавности и доступности података свим заинтересованим лицима током целе процедуре тендерске продаје. Уговори о продаји капитала објављују се на сајту Агенције за приватизацију и доступни су заинтересованим лицима. Агенција у складу с одредбама Закона о приватизацији доставља уговоре о продаји капитала запосленима и мањинским акционарима у субјекту приватизације, на њихов захтев, ради упознавања. Поред редовних контрола испуњавања обавеза у роковима предвиђеним уговором, Агенција врши и ванредне, односно реактивне контроле, на основу пријава синдиката, запослених и мањинских акционара које се односе на непоштовање уговора. У складу са Законом о рачуноводству и ревизији, Министарство економије и регионалног развоја као другостепени орган врши проверу законитости поступка приватизације, решава по жалбама на законитост спроведеног поступка и у поступку службеног надзора над радом Агенције за приватизацију. Државна ревизорска институција у складу са законом има могућност да врши одређене контроле у овој области. Ипак, с обзиром да услови за рад ДРИ нису на задовољавајућем нивоу, још увек није реално очекивати да она преузме вршење контролне функције процеса приватизације.

Одељење за решавање о сукобу интереса Агенције за борбу против корупције примило је захтеве појединих лица запослених у Агенцији за приватизацију који су тражили сагласност за обављање јавне функције у предузећима која су у поступку приватизације или реструктурирања.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину, наводи се да поступци приватизације и даље дају разлоге за озбиљну забринутост јер још увек није обезбеђен независан надзор. Такође, напредак с приватизацијом предузећа у друштвеној својини је ограничен, док је број приватизација поништених због неиспуњавања уговорних обавеза порастао на готово једну четвртину компанија које су првобитно биле планиране за приватизацију.⁶⁸

⁶⁷ Јединица за спровођење Свеобухватне реформе прописа, „Извештај Јединице за спровођење Свеобухватне реформе прописа о спровођењу Свеобухватне реформе прописа закључно са 08.11.2010. године“, новембар 2010, <http://www.srp.gov.rs/srp/doc/NajnovijiIzvestaj.pdf>

⁶⁸ Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, стр. 11 и 23,

У представкама достављеним Агенцији за борбу против корупције присутни су наводи о неправилностима у поступцима приватизације, као и о спровођењу поступка приватизације супротно законским одредбама у неким случајевима.

У 2009. години донет је нов Закон о заштити конкуренције (**препука бр. 129**). Унапређен организациони и процесни оквир за примену правила конкуренције и спречавање повреда конкуренције, улога Комисије за заштиту конкуренције је ојачана, а поступак испитивања повреда конкуренције и санкционисања тих повреда је обједињен. Комисија за заштиту конкуренције бави се утврђивањем испуњености услова за одобравање концентрације и актима и радњама учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције. Решењем којим се утврђује повреда конкуренције Комисија може да одреди мере које имају за циљ отклањање утврђене повреде конкуренције, односно спречавање могућности њеног настанка или сличне повреде, давањем налога за предузимање одређеног понашања или забране одређеног понашања (мере понашања).

У периоду од 2006. до 2009. године Комисија за заштиту конкуренције била је оптерећена великим бројем предмета из области контроле концентрација, али је она и упркос томе настојала да деловање усмери и на друга поља својих надлежности – утврђивање злоупотреба доминантног положаја и забрањених споразума (картела) и давање мишљења на предлоге прописа који могу имати утицај на конкуренцију. Комисија је отпочела и спровођење секторских анализа што се сматра савременим трендом у пракси европских тела за заштиту конкуренције.

У првим годинама рада, Комисија се сусрела с различитим изазовима због којих су стварни ефекти њеног рада на пољу јачања конкуренције на тржишту Србије изостали. Међу овим изазовима били су и:

- непоштовање одлука Комисије од стране учесника на тржишту
- недостатак овлашћења Комисије у старом закону да изриче казне за утврђене повреде конкуренције и за случајеве непоступања по њеном налогу
- неспремност судова да примењују Закон о заштити конкуренције – у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину констатовано је да је капацитет судства да се бави суштинским питањима конкуренције недовољан и да је потребно да се учине значајни напори на том пољу
- одсуство подршке других државних органа раду Комисије – у поменутом извештају Европске комисије наводи се да се примена прописа о конкуренцији подрива доношењем конфликтне хоризонталне регулативе
- неактивност Народне скупштине у праћењу рада Комисије.⁶⁹

Законом о буџетском систему предвиђена је обавеза успостављања система унутрашње контроле код корисника буџета (препука бр. 130). Законом о рачуноводству и ревизији (*Сл. гласник РС*, бр. 46/06 и 111/09) прописано је да је ревизија редовних годишњих финансијских извештаја обавезна за велика и средња правна лица, као и за мала правна лица која јавном понудом издају хартије од вредности или чијим се хартијама тргује на организованом тржишту хартија од вредности. Новооснована правна лица нису обвезници ревизије у години у којој су основана, осим ако посебним прописом није друкчије уређено (**препука бр. 131**). Истим Законом је

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

⁶⁹ Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије, „Анализа примене антимонополских прописа од 2006. до 2010. године и проблеми у раду Комисије за заштиту конкуренције“, децембар 2010, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/view.jsp?articleId=700>

прописано да ревизију финансијских извештаја обављају лица која имају професионално звање у складу са овим законом, односно овлашћени ревизори који имају лиценцу за рад на пословима ревизије финансијских извештаја, запослени у предузећу за ревизију и који су чланови Коморе **(преорука бр. 132)**.

Законом о рачуноводству и ревизији основана је Комора овлашћених ревизора која је почела с радом 15. новембра 2006. године. Закон је Комори поверио широка овлашћења, од примене и усклађивања с међународном рачуноводственом и ревизорском регулативом, до спровођења испита за стицање професионалног звања, давања и одузимања лиценци за обављање послова ревизије финансијских извештаја. Комора доноси програм, врши обуку кандидата, организује испите и издаје сертификате за стицање професионалних звања, као и правила за континуирано професионално усавршавање у складу с међународним захтевима за професионално оспособљавање и овим законом. Истим законом установљена је Национална комисија за рачуноводство чији је задатак да прати процесе примене међународних прописа и стандарда и да на основу тога предлаже одговарајућа решења за национално законодавство. У припреми је Национална стратегија и акциони план за унапређење корпоративног финансијског извештавања која на трајнијој основи треба да постави смернице за образовање рачуновођа и ревизора путем континуиране едукације. Привредна комора Србије, као и други субјекти спроводе сталне програме едукације о разним актуелним темама међу којима су и материја рачуноводства и вођења пословних књига **(преорука бр. 133)**.

Привредна комора Србије (ПКС) је 2005. године донела Кодекс пословне етике и Кодекс корпоративног управљања на бази кодекса добре пословне праксе Међународне трговинске коморе (МТК) што је представљало основу за доношење кодекса пословне етике чланица, а документа су објављена на сајту ПКС. Током двогодишње примене пројекта у сфери друштвене одговорности предузећа, постојање кодекса пословне етике примењено је у преко 130 предузећа **(преорука бр. 136)**. Програмом рада Комисије за антикорупцију Националног одбора Међународне трговинске коморе предвиђено је одржавање округлих столова и семинара на којима се промовише Кодекс МТК, као и издавање публикација на тему корупције. Циљ ових скупова јесте да се домаћа пословна и стручна јавност упозна са светским стандардима и правилима која важе у међународном пословању, а односе са на борбу против корупције. Комисија доставља релевантне материјале Влади, министарствима и другим надлежним институцијама у земљи у циљу пружања стручне помоћи у борби са корупцијом. Национални одбор МТК Србије је израдио промотивни материјал о антикорупцији и превод Кодекса који се дистрибуира стручној јавности и објављен је на порталу ПКС у оквиру међународне сарадње. Представници Комисије за антикорупцију НО МТК Србије периодично учествују у раду Комисије за антикорупцију МТК **(преорука бр. 138)**.

Привредна комора врши промоцију добре праксе управљања, залаже се за уношење антикорупцијских клаузула у уговоре и доношење споразума о интегритету између пословних партнера при спровођењу јавних набавки. Агенција за борбу против корупције је донела Смернице за израду и спровођење плана интегритета. Организовала је прву обуку за представничку радну групу из система привреде и пољопривреде, а у вези с израдом нацрта плана интегритета за тај систем који ће после све институције у оквиру њега користити као модел за израду својих планова интегритета. Као посебан систем издвојен је и систем јавних предузећа, а обука о изради нацрта плана интегритета за ову представничку радну групу предвиђена је за почетак марта 2011. године **(преоруке бр. 134 и 140)**.

Закон о јавним агенцијама у више својих одредби као један од начина њиховог финансирања предвиђа и поклон **(преорука бр. 139)**. Тако је предвиђено да се јавне агенције финансирају из цена коју плаћају корисници услуга, поклона (донација), прилога покровитеља (спонзорства), буџета Републике Србије и других прилога и прихода које остваре према закону. Такође, за почетак рада јавне агенције могу се користити поклони и прилози које домаће или страно

правно или физичко лице даје ради оснивања јавне агенције. Поклони, прилози покровитеља јавне агенције и други прилози дати оснивачу или јавној агенцији представљају приход јавне агенције, воде се на посебном подрачуну и користе се за развој јавне агенције.

У односу на задатке које формулишу Стратегија и Акциони план важно је нагласити да је Закон о приватним предузетницима из 1989. године и даље у примени (**преорука бр. 125**), да механизми за запослене који желе да пријаве корупцију унутар привредног субјекта, као и механизми за њихову заштиту нису успостављени у оквиру ових субјеката (**преорука бр. 137**), као и да нема података о спровођењу забране прибављања пореских олакшица по основу исплате средстава у незаконите сврхе (**преорука бр. 135**).

Агенција за борбу против корупције сматра да је за даље поступање у области привредног система корисно:

- Обезбедити адекватан и независан надзор у поступцима приватизације.
- Успоставити механизме за запослене који желе да пријаве корупцију унутар привредног субјекта, као и механизме за њихову заштиту у оквиру ових субјеката.
- Регулисати правни положај приватних предузетника доношењем новог закона.
- Пажљиво планирати обим и структуру буџетских субвенција привредним субјектима, тако да њихово одобравање буде оправдано тржишним и економским разлозима и утемељено према мерилима целисходности и јавног интереса.

6. Медији

Следећи систем који Стратегија регулише кроз 13 препорука односи се на **медије**. Према ауторима Стратегије, корупција у медијима обесмишљава објективно информисање, онемогућава јавни надзор над друштвеним делатностима, а њено спречавање у овој области је веома важно и због подизања општег нивоа антикорупцијске свести.

Такође, у одсуству ефикасности правосуђа, извештавање медија о случајевима корупције је некада једини начин да се иницира њихово процесуирање. Зато је професионалност, независност и објективност медија од велике важности за овај вид борбе против корупције.

Према закључку Агенције за борбу против корупције од 13 препорука из Стратегије

- испуњена је 1 препорука
- делимично је испуњено 6 препорука
- нису испуњене 4 препоруке
- нема података о испуњености за 2 препоруке

Тринаест препорука је конкретизовано кроз 34 активности у Акционом плану од којих је:

- реализовано 3 активности
- делимично реализовано 7 активности
- није реализовано 14 активности
- континуирано се реализују 2 активности које су означене као трајни задатак
- нема података о реализацији за 8 активности



У области медија, уочљив је већи ниво неостварених препорука (31%) и активности (41%). И у овом систему наставља се општи тренд да је највећи број препорука делимично испуњен (46%), а забрињава податак да за 15% препорука, односно 23% активности Агенција није успела да дође до података о предузетим мерама.

Општи преглед

Медији у Србији налазе се у средишту политичких сукоба већ двадесет година, док су током последње деценије у процесу прилично компликоване транзиције. Може се рећи да се за све то време о њима није водила овако исцрпна јавна расправа.⁷⁰

Према Мониторинг извештају стручног тима Асоцијације независних електронских медија (АНЕМ) за период јул – новембар 2010. године, у другој половини године није било значајнијих промена у медијском сектору. АНЕМ налази да се власт и даље не бави узроцима повреда слободе изражавања, већ само последицама и то на неадекватан начин и без превентивног деловања, тако да се претње и притисци настављају, све су чешћи физички напади на новинаре, а у порасту је и број медијских професионалаца који због угрожености морају да буду под непосредном полицијском заштитом. Починиоци напада на новинаре кажњавају се на граници или испод законског минимума, што битно доприноси даљој аутоцензури медија. Неуједначена судска пракса у истим или сличним случајевима такође утиче обесхрабрујуће на медије, али и све чешће угрожавање слободе изражавања од стране носилаца јавних функција, који према личној процени или интересима одређују границе информисања јавности, нарочито у унутрашњости Србије. Закон о јавном информисању представља и даље извор посебног притиска на медијски сектор, док ни други закони из медијске сфере не пружају довољно сигурности медијима, како због превазиђености њихових одредби, тако и због различитог тумачења и селективне примене. Важно је такође нагласити да медијско тржиште и даље не функционише на задовољавајући начин, да је угрожена самоодрживост многих приватних медија који не успевају да се изборе за своје место у неравноправној утакмици, али се истовремено доводе у питање и основне медијске слободе неприватизованих медија који су посебно изложени притисцима и утицајима њихових оснивача – локалних самоуправа. Додатни проблем је и све мања заинтересованост самих инвеститора за приватизацију медија, што значајно отежава положај оних медија које ни локалне власти више не желе да задрже у свом власништву.⁷¹

Почетком 2010. године, уз помоћ Европске комисије израђена је експертска студија о стању у медијима у Србији, која поред студије о домаћим медијима, садржи и преглед европског оквира и упоредну анализу у три одабране земље. Ипак, препоруке ове студије углавном делују

⁷⁰ Асоцијација независних електронских медија, „Мониторинг медијске сцене у Србији“, децембар 2010, стр. 15.

⁷¹ *Ibid.*, стр. 3 – 4.

неубедљиво и не нуде никакве индикаторе оправданости и изводљивости. Такође, очигледно је да су аутори студије најтеже долазили до података о финансирању, економској снази и потенцијалу и медија и медијског тржишта. На тај начин је пропуштена прилика да се укаже на значај економске анализе која никада није тема у овдашњим медијским дебатама. С друге стране, Студија се показала веома вредном у смислу обједињавања многих увида и повезивања медијских тема с индустријом оглашавања, производњом садржаја, електронским мрежама, ИП правима, дигитализацијом и коришћењем медија.⁷²

АНЕМ је такође навео да у поступку израде Стратегије развоја медијског сектора у Србији, као и радне верзије Закона о оглашавању, постоје извесне неправилности због којих се не може сматрати да Стратегија, односно закон пролазе кроз стручни консултативни процес, иако су, у случају Закона о оглашавању, представници медија на самом почетку били укључени у радну групу.⁷³

Један од проблема у сфери медија је и њихов превелик број с обзиром на величину тржишта у Србији, што утиче на њихову економску одрживост и води некој врсти “рекламне заробљености медија” и ситуацији у којој су закупци рекламног простора у могућности да утичу на уређивачку политику. Локални медији су у том смислу у још тежем положају, с обзиром да је лоша ситуација у привреди значајно смањила њихове приходе од оглашавања па су они у великој мери зависни од својих оснивача – локалних самоуправа, што отвара простор за утицај локалне политике на садржаје које објављују.⁷⁴

Према извештају Министарства културе, рад на изменама одговарајућих закона који су предмет препорука у овом делу Стратегије и Акционог плана ће почети одмах након усвајања Стратегије развоја медија у Републици Србији за период од 2011. до 2016. године, што се очекује у другој половини 2011. године.

Прописи који би разграничили делатност оглашавања и информативне функције унутар медија нису донети (**преорука бр. 141**). Не постоји законски оквир за спречавање утицаја оглашивача и донатора на самосталан рад медија (**преорука бр. 143**), а нису мењани ни прописи који би обезбедили независност медија и побољшали статус новинара унутар медија (**преорука бр. 144**).

Прописи у вези с јавношћу власничке структуре у медијима и спречавању медијске концентрације који су били на снази у моменту усвајања Стратегије и даље су на снази, без битних измена у овом погледу (**преорука бр. 142**). Обавеза јавности једног дела података и забрана медијске концентрације је регулисана одредбама Закона о радиодифузији. Међутим, ове одредбе се односе само на електронске медије и нису довољне да у потпуности уреде медијски систем. Одредбе које је требало да се нађу у закону који је предмет ове препоруке (поједине одредбе о регистру) пренете су у измене Закона о јавном информисању из 2009. године. Напредак остварен на пољу транспарентности власништва остварен је постављањем информација о оснивачима привредних друштава у интернет базу Агенције за привредне регистре (за све привредне субјекте, укључујући и осниваче медија). Ипак, с обзиром на природу медијске делатности, објављивање само оних података који се наводе за свако привредно друштво није довољно за стицање увида јавности у могуће утицаје на медијску политику до којих долази на основу власничког удела у оснивачу јавног гласила или на основу учешћа прихода медија од одређених лица.⁷⁵ Радна верзија Закона о недозвољеном обједињавању и јавности

⁷² *Ibid.*, стр. 11 – 15.

⁷³ *Ibid.*, стр. 3, 5 – 7, 11 – 15.

⁷⁴ Биро за друштвена истраживања, *Истраживање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2011.

⁷⁵ Транспарентност Србија, *Анализа примене Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције*, 2010.

власништва јавних гласила је израђена, а решавање овог питања очекује се у другој половини 2011. године након што већ поменута Стратегија буде усвојена.

У 2010. години усвојен је Закон о електронским комуникацијама, па досадашња Републичка агенција за телекомуникације, на основу новог закона наставља с радом као Републичка агенција за електронске комуникације. Према одредбама закона, Агенција је функционално и финансијски независна у односу на државне органе, организације и лица која обављају делатност електронских комуникација (**преорука бр. 145**).

Независно удружење новинара Србије (НУНС) и Удружење новинара Србије (УНС) усвојили су Кодекс новинара Србије у 2006. години (**преорука бр. 146**). Кодексом је предвиђено да новинар треба да се супротстави сваком притиску на слободно обављање професије, као и сваком виду цензуре, док задатке треба да прима само од надлежних уредника. Примање мита за објављивање, прикривање или спречавање прикупљања и објављивања информација неспојиво је с новинарством, а новинар не сме одлагати објављивање битних информација, осим због неопходне провере тачности. Такође, економски и политички интереси издавача не смеју да утичу на уређивачку политику на начин који би имао за последицу нетачно, необјективно, непотпуно и неблаговремено информисање јавности. Новинар се не може присилити на изражавање мишљења противно његовој савести. Предвиђено је такође да свако ко сматра да је новинар повредио неку од одредаба Кодекса, може да се обрати Суду части и Савету за медије. Ипак, механизми који би требало да обезбеде примену Кодекса не могу се сматрати делотворним, имајући у виду мали број поступака који су вођени због кршења његових одредаба.⁷⁶

Статутима НУНС и УНС регулисан је поступак пред Судом части, а на интернет странама ова два удружења налазе се подаци о њиховом раду (**преорука бр. 147**).

Изменама и допунама Закона о јавном информисању из 2009. године битно су увећане казне и промењена је природа казни за неке видове кршења закона који се обаве преко медија. Међутим, ове измене су изазвале бројне полемике у стручној јавности. Заштитник грађана је поднео иницијативу за утврђивање уставности већине нових одредаба, а Уставни суд Србије је донео одлуку којом је утврђено да поједине одредбе садржане у изменама и допунама овог закона нису у сагласности с Уставом и међународним конвенцијама. Одлуком је утврђено да је неуставна одредба која прописује да само домаће правно лице има право да оснује јавно гласило, као и одредбе које се тичу прописане висине и врсте новчане казне за привредне преступе и прекршаје. Суд је одлучио да нису у складу с Уставом ни одредбе које се односе на обавезу тужилаштва, односно суда да покрене поједине поступке, односно да изрекне поједине казне, затим одредбе које упис у регистар јавних гласила доводе у везу са забраном издавања јавног гласила, као и одредбе којима се кршење претпоставке невиности и кршење одредаба које штите малолетнике, проглашавају за привредни преступ. Уставни суд је утврдио да неке од оспорених одредаба нису у складу ни с потврђеним међународним уговорима и праксом међународних институција надлежних за заштиту људских права и слобода. За кривична дела увреде и клевете од 1. јануара 2006. године могуће је учиниоцу изрећи само новчану казну, док је код кривичног дела изношења личних и породичних прилика задржана могућност изрицања казне затвора. Одговорност за јавну реч регулисана је и Законом о радиодифузији (**преорука бр. 148**).

Забрана дискриминације медија од стране државних органа (**преорука бр. 149**) уређена је Законом о јавном информисању и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У пракси нема показатеља да ли се норме примењују и да ли су санкционисане.⁷⁷

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

Кодекс новинара Србије не садржи одредбе којим се изричито забрањује политичко деловање новинара него само одредбе које упућују на непристрасност у извештавању и ово питање третирају делимично или на посредан начин (**преорука бр. 150**). Тако је на пример предвиђено да економски и политички интереси издавача не смеју да утичу на уређивачку политику на начин који би имао за последицу нетачно, необјективно, непотпуно и неблаговремено информисање јавности.

Новинарска удружења у Србији су организовала бројне обуке за своје чланове, између осталог и о питањима истраживачког новинарства и борби против корупције (**преорука бр. 151**). Агенција за борбу против корупције је израдила програм едукације новинара који укључује теме о облицима корупције, непримереном утицају на рад новинара и истраживачком новинарству. Овај програм Агенција ће се примењивати у 2011. години.

Механизам правне заштите у случају неоснованог ускраћивања информације од јавног значаја обезбеђена је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (**преорука бр. 152**). О изреченим санкцијама против одговорних лица у органима власти не води се посебна статистика према томе коме је информација неосновано ускраћена (новинару или неком другом лицу), али је број покренутих прекршајних поступака и изречених санкција далеко мањи него број прекршаја који се састоје у игнорисању захтева за приступ информацијама. Такође, треба имати у виду да није свако неосновано ускраћивање информација санкционисано, већ само оно код кога орган власти у законском року не донесе образложено решење којим се захтев одбија.⁷⁸ Надзор над применом Закона до 2009. године је вршило Министарство културе, а сада врши Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

Преорука о прописивању санкција за трговину медијским утицајем (**преорука бр. 153**), је на посредан начин регулисана Кривичним закоником који санкционисае злоупотребу монополског положаја, Законом о јавном информисању који забрањује монопол у области јавног информисања и одредбама Закона о радиодифузији које се односе на недозвољену медијску концентрацију.

Агенција за борбу против корупције сматра да је за даље поступање у области медија корисно:

- Донети прописе који би разграничили делатност оглашавања и информативну функцију унутар медија, као и прописе у вези с јавношћу власничке структуре у медијима и спречавању медијске концентрације.
- Укључити на одговарајући начин представнике медија у рад на доношењу Стратегије развоја медија у Републици Србији за период од 2011. до 2016. године и Закон о оглашавању, као и све остале акте од значаја за рад средстава јавног информисања.
- Отклонити недоумице у погледу спорних одредби Закона о јавном информисању.
- Унапредити делотворност механизма за примену Кодекса новинара Србије.

7. Учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције

Последњи систем којим се Стратегија бави кроз 15 преорука односи се на **учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције**. Подршка коју грађани дају свим осталим носиоцима обавеза из Стратегије и Акционог плана у предузимању антикорупцијских мера, од велике је важности за остваривање њихових ефеката, а нарочито у виду стварања окружења у коме се корупција не толерише. Невладине организације су такође значајан чинилац у изградњи

⁷⁸ *Ibid.*

капацитета за надзор јавности над поступањем органа јавне власти, док струковна и професионална удружења често могу брже и боље него државни органи да уоче проблеме у вези с типичним облицима корупције, у позицији су да унапређују ниво етичности својих чланова, као и да дисциплински санкционишу неприхватљива понашања.

Према закључку Агенције за борбу против корупције од 15 препорука из Стратегије

- делимично је испуњено 9 препорука
- нису испуњене 3 препоруке
- континуирано се као трајни задатак реализују 3 препоруке

Петнаест препорука је конкретизовано кроз 62 активности у Акционом плану од којих је:

- реализовано 4 активности
- делимично реализовано 22 активности
- није реализовано 15 активности
- континуирано се реализује 13 активности које су означене као трајни задатак
- нема података о реализацији за 8 активности



У оквиру овог система, заокружен је тренд који показује да је највећи број препорука из Стратегије делимично испуњен (60%). Ниједна препорука није испуњена у потпуности, али се зато на 1/5 препорука континуирано ради као на трајном задатку. Слична је ситуација и с активностима, највећи број је делимично реализован (36%), реализовано је само 6%, али се зато 1/5 континуирано реализује као трајни задатак.

Општи преглед

Цивилно друштво је неискоришћени ресурс у борби против корупције, а препрека већем ангажовању представника цивилног друштва је одсуство фондова који подржавају овакву врсту пројеката јер већина организација функционише на пројектној основи.⁷⁹

Према Извештају о напретку Србије за 2010. годину, организације грађанског друштва и даље су активне у социјалном, економском и политичком животу Србије и даље су важне за промовисање демократских вредности. Иако је Влада основала Канцеларију за сарадњу са цивилним друштвом у априлу 2010. године, она још увек није у функцији, а сарадња државних органа и цивилног друштва још увек је неуједначена. Прописи за спровођење Закона о удружењима грађана који би спречили могуће злоупотребе у вези с финансирањем из државног

⁷⁹ Биро за друштвена истраживања, *Истраживање о спровођењу Стратегије и Акционог плана*, јануар 2011.

бюџета још увек нису донети.⁸⁰

На основу анализе извршења буџетских “дотација за невладине организације” (буџетска линија 481) коју је урадио Центар за развој непрофитног сектора, установљено је да се поред невладиних организација из ове линије финансирају и спортске и омладинске организације, верске заједнице и политичке странке. Извештаји добитника ових средстава нису стављени на увид јавности, па порески обвезници у Србији немају никакву информацију о томе за које је конкретне активности, добра или услуге потрошен њихов новац. Тачан увид у то колико је Влада Србије наменила којој од ове четири групације појединачно није могућ, пошто се оне сваке године у предлогу буџета представљају збирно – као линија 481. Тако је податке о додељивању средстава појединој групи могуће сазнати тек на крају буџетске године кроз информације о извршењу буџета, када је већ касно за аргументовану дебату и ширу расправу о буџетским средствима планираним за дотације невладиним организацијама.⁸¹

У периоду од усвајања Стратегије и Акционог плана континуиране кампање подизања свести грађана о корупцији и начинима борбе против ње на државном нивоу нису спровођене (**препоруча бр. 154**). Међутим, неколико државних органа је организовало кампање поводом успостављања нових механизма за контролу рада јавних службеника и јавних установа, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности посебну пажњу је посветио упознавању јавности с начином остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, невладине организације су повремено спроводиле кампање у вези с промоцијом антикорупцијских прописа, више невладиних организација је организовало антикорупцијске кампање на локалном нивоу, НВО Биро за друштвена истраживања покренуо је иницијативу усвајања локалних акционих планова за борбу против корупције у четири града у Србији, а значајан је и интернет портал новинске Агенције БЕТА (Портал Аргус) на којем су објављиване вести и текстови у вези са корупцијом и борбом против корупције у Србији и региону. Агенција за борбу против корупције је током 2010. године организовала конкурс “Нећу преко везе” за све основне и средње школе у Србији, као и кратку кампању у медијима, направљен је видео спот који је приказиван на РТС поводом Међународног дана борбе против корупције, а објављено је и неколико текстова у вези с надлежностима Агенције.

У плану Одсека за обуке Агенције за борбу против корупције је одржавање иницијалног састанка с Министарством просвете како би се размотрили могући начини остварења препоруке о увођењу програма едукације о корупцији у образовне институције (**препоруча бр. 155**). Ова иницијатива ће отворити поступак испитивања терена за идентификовање стручњака који ће анализирати могућности укључивања ове теме у постојеће програме у школама и на факултетима. На тај начин биће омогућена израда нових и измена постојећих програма, као и одговарајућа обука предавача.

Обавештавање грађана о предузетим антикорупцијским мерама и њиховим ефектима (**препоруча бр. 156**) одвија се кроз саопштења о активностима истражних органа, подацима о откривању осумњичених за кривична дела с елементима корупције и обавештења о спровођењу антикорупцијских закона, саопштења за јавност, јавних трибина и сличних догађаја. Агенција за борбу против корупције о својим надлежностима и активностима информисе грађане, функционере, медије и све заинтересоване субјекте путем конференција за новинаре, давањем изјава за медије и саопштења за јавност, путем интернет презентације Агенције, одржавањем округлих столова и организовањем, односно учешћем на догађајима који су повезани с надлежностима Агенције. Почетна, и у првој половини 2010. године, примарна комуникација са

⁸⁰ Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2010. годину“, Брисел SEC(2010) 1330, стр. 13, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf

⁸¹ Центар за развој непрофитног сектора, „Анализа извршења буџетских дотација за невладине организације“, децембар 2010, <http://www.crnps.org.rs/2010/analiza-izvršenja-budžetskih-dotacija-za-nevkladine-organizacije%E2%80%9C>

грађанима остваривана је одржавањем округлих столова широм Србије како би се функционери упознали с правима и обавезама из Закона о Агенцији. Паралелно је најшира јавност информисана о резултатима рада Агенције одржавањем конференција за новинаре и путем саопштења за јавност. Велико интересовање медија за рад Агенције било је поткрепљено њеним ангажовањем на развијању додатних механизма комуникације, нарочито с медијима. Уз институционалну подршку Мисије ОЕБС у Србији одржан је састанак с уредницима водећих медија (са националном покривеношћу) на којима су одређени новинари из једанаест редакција задужени за праћење рада Агенције. Обележавање 9. децембра – Међународног дана борбе против корупције је захваљујући свеобухватној кампањи довело до значајног одзива јавности. У првој години рада Агенција није имала капацитета ни средстава да спроведе истраживање по својим параметрима, али се у раду користила резултатима Истраживања јавног мњења о корупцији у Србији које је у три таласа спровео Медијум галуп. Према овом истраживању препознатљивост Агенције као институције која ради на превенцији корупције кретала се од почетних 40% у првом таласу истраживања, до 60% у трећем. Овакав пораст резултат је реализованих састанака, округлих столова са грађанима и медијима, брифинга са новинарима и медијима и свих других активности током 2010. године.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности посебну пажњу је посветио упознавању јавности с начином остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја (**преорука бр. 157**). Кроз веома велики број семинара, трибина и обука радио је и на подизању свести органа јавне власти о значају остваривања овог права као основног мерила демократије једног друштва. Семинари су организовани у сарадњи с представницима других државних органа, медија и цивилног сектора. Сваке године Повереник обележава Међународни дан права јавности да зна – 28. септембар, и тим поводом организује конференције на којима се уручују признања органима који су дали највећи допринос у примени овог закона, дели едукативни и пропагандни материјал и организује друге активности у циљу афирмације овог права. Мониторинг над применом Закона који су спроводиле невладине организације показао је да кампања има позитивне ефекте, да су евидентни помаци у погледу воље и спремности грађана и медија да се користе правом на слободан приступ информацијама. Евидентиране су и позитивне промене код органа власти, али још увек не на нивоу који је потребан у демократском друштву. Повереник је остварио добру сарадњу с медијима и њихова улога у афирмацији овог права била је од изузетне важности.

Заштита у случајевима неоснованог ускраћивања информација (**преорука бр. 158**) обезбеђена је могућношћу подношења жалбе Поверенику за информације од јавног значаја, док је функција надзора од децембра 2009. године прешла с Министарства културе на Управну инспекцију Министарства за државну управу и локалну самоуправу. Служба Повереника је израдила и објавила на својој интернет страници Каталог органа јавне власти на које се примењује ЗСПИЈЗ. Каталог чини око 11.000 органа јавне власти, а за његову израду коришћени су најразличитији извори информација обзиром да се мали број органа, на поновљени захтев Повереника одазвао да достави тражене податке. Иако нема конститутивни карактер, каталог је свакако од користи како грађанима и свим другим потенцијалним корисницима права на доступност информација, тако и самим органима власти и министарству надлежном за вршење надзора на применом закона. Подаци у каталогу редовно се ажурирају.

Право на достављање притужби грађана и обавезе државних органа да на њих одговоре у законском року регулише се интерним прописима органа и организација те се не може сматрати да је успостављен систем који гарантује минималне стандарде поступања по притужбама (**преорука бр. 159**).

Током 2010. године, Агенција за борбу против корупције је интензивно сарађивала с удружењима грађана кроз организовање састанака широм Србије на којима су њихови представници информисани о положају и улози организација цивилног друштва у систему

Стратегије и Акционог плана, као и о раду и надлежностима Агенције. Поједине невладине организације биле су укључене у процес извештавања о испуњености Стратегије и Акционог плана, као и израду Нацрта закона о финансирању политичких активности **(преорука бр. 160)**.

Међу државним органима постоји пракса да се поједини представници удружења грађана и професионалних удружења информишу или да узимају учешће у доношењу важних антикорупцијских прописа или одлука, међутим, таква пракса није формализована и зависи од спремности на сарадњу сваког државног органа појединачно, свести о значају укључивања удружења у овај процес, као и од иницијативе удружења **(преорука бр. 161)**.

Закон о удружењима донет је 2008. године **(преорука бр. 162)**. У припреми овог закона узета су обзир упоредна искуства и међународни стандарди, а Министарство за државну управу и локалну самоуправу је о тексту закона консултовало и представнике заинтересованих удружења. С друге стране, порески прописи који су од значаја за рад удружења нису измењени тако да се рад удружења грађана олакша, већ су кроз измене Закона о порезима на имовину из 2007. године уведене новине које Министарство финансија тумачи као обавезу удружења које прими донацију да део новца плати на име пореза. На овај начин рад удружења се битно отежава будући да донатори нису спремни да финансирају буџет државе кроз донације за реализацију конкретних програма које спроводе удружења грађана, нити да удружењима грађана признају овај трошак у финансијским извештајима о реализацији пројекта. Тако удружење за плаћање ових обавеза мора да обезбеди средства из других извора. Осим тога, не постоје никакве пореске олакшице за прикупљање средстава. Наиме, ако се прихвати мишљење Министарства финансија да су донације за рад удружења поклони у смислу пореских прописа, онда се донације удружењима третирају исто као поклон које прими било које друго физичко или правно лице. Најзад, приликом реализације активности из донаторских средстава, удружења плаћају и све друге пореске обавезе као и било које друго правно лице (нпр. ПДВ, порезе на зараде).

Законом о удружењима уређено је додељивање средстава за рад удружења која реализују програме од јавног интереса. Међу програмима од јавног интереса између осталих наведене су и активности у борби против корупције. Додела пореских олакшица за сада не постоји, односно није уређена. Закон о удружењима није формулисао критеријуме за доделу ових средстава, али је предвидео да се буџетске дотације расподељују на јавним конкурсима. У поступцима објављивања тендера у медијима постоји различита пракса. Неки буџетски корисници додељују средства корисницима који су унапред утврђени и именовани у Закону о буџету, други расписују конкурсе, а трећи додељују средства из унапред утврђеног износа корисницима у току буџетске године без конкурса, тако што разматрају захтеве удружења која им се обрате. Закон о удружењима поставља правило доделе буџетских средстава на основу јавног конкурса, које би требало да доведе до тога да сви другачији облици доделе дотација из буџета постану незаконити и кажњиви на основу Закона о буџетском систему (с обзиром да не постоји посебна казна у Закону о удружењима за кршење ове одредбе). Међутим, ваља приметити да обавеза за доделу дотација на основу конкурса када то чине јавна предузећа или предузећа која су у државном власништву не постоји **(преорука бр. 163)**.

Законом о удружењима предвиђено је да буџетске дотације удружењима подлежу контроли, односно да удружења која су добила буџетске дотације достављају најмање једном годишње извештај о свом раду даваоцу средстава, да тај извештај морају да учине доступним, да су обавезна да добијена средства користе за реализацију одобрених програма и да те обавезе важе и за организације које су у току године добиле пореске или царинске олакшице **(преорука бр. 164)**.

Обавеза удружења која добију буџетске дотације да подносе и објављују годишње извештаје о раду не може се сматрати довољном са становишта стицања увида јавности о томе за шта су

утрошена добијена буџетска средства (зато што удружење може поред буџетских имати и друге изворе прихода), а не може се сматрати довољним ни за накнадну контролу, која би требало да се усмери управо на утрошак буџетских средстава. Такође, Законом о Државној ревизорској институцији овој институцији је дата могућност да врши ревизију употребе средстава која су додељена удружењима из буџета. Ипак, у питању је само могућност, а не обавеза ДРИ. Да ли ће се ДРИ у пракси бавити овим питањима зависи од тога хоће ли ревизија ових дотација бити укључена у годишњи програм рада ДРИ, односно, да ли ће бити представки упућених ДРИ на основу којих ће она узимати у рад овакве предмете. За сада се та институција није бавила овим питањима. У периоду од усвајања Стратегије питање контроле утрошка буџетских дотација било је различито третирано од стране корисника буџета који су такве дотације давали. Неки од њих су тражили извештаје о спроведеним пројектима и утрошеним средствима и везивали су пренос буџетских средстава за подношење извештаја, док други нису тражили никакве извештаје ове врсте **(препорука бр. 165)**.

Закон о удружењима поставља правила организовања и рада удружења грађана. Неке одредбе овог закона имају значаја за обезбеђивање етике унутар самих удружења. Међутим, етичка питања су остављена унутрашњој регулативи удружења, без обавезе да се таква правила уопште доносе **(препорука бр. 166)**.

У погледу правовременог информисања удружења грађана о могућностима добијања буџетских средстава у периоду од усвајања Стратегије и Акционог плана ова препорука и активности из Акционог плана су спровођене само спорадично. Наиме, државни органи који додељују дотације невладиним организацијама нису то чинили на јединствен начин. Тако на пример, резултати пројекта „линија 481“ у којем је у фокусу био буџет за 2007. годину показују да су министарства средства са ове буџетске линије додељивала углавном унапред одређеним корисницима, а да су конкурси расписивани само у ретким случајевима. Резултати тих конкурса објављивани су на интернет презентацијама министарстава која су их организовала. Дистрибуција података о конкурсима није вршена као обавезан елемент, али су са њом упознаване заинтересоване невладине организације. Такође, оне су могле да се информишу о расписаним конкурсима и преко мејлинг листа и интернет презентација које су сачиниле поједине невладине организације (нпр. ЦРНПС). У оквиру објављених конкурса углавном су биле доступне и основне информације о критеријумима који ће бити примењени и процедури одлучивања **(препорука бр. 167)**.

У јануару 2011. године, Влада је усвојила предлог Закона о спорту **(препорука бр. 168)**.

Агенција за борбу против корупције сматра да је за даље поступање у погледу учешћа грађана и цивилног друштва у борби против корупције корисно:

- Формализовати на одговарајући начин праксу да државни органи позивају представнике удружења грађана и професионалих удружења на учешће приликом доношења важних антикорупцијских прописа.
- Изменити пореске прописе на начин да олакшају рад удружења грађана.
- Уједначити праксу у погледу објављивања јавних конкурса за додељивање средстава удружењима и по питању контроле утрошка додељених средстава.
- Обезбедити транспарентније извршење “буџетских дотација за невладине организације”.
- Регулисати на системски начин право на достављање притужби грађана на рад државних органа и обавезе државних органа да на њих одговоре у законском року.