



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 ЗА 2012. ГОДИНУ**

Београд, 28. март 2013. године



## САДРЖАЈ

УВОД .....	5
I ОПШТИ ДЕО.....	9
I.1. Проблеми и изазови у процесу израде извештаја .....	9
I.2. Оцена примене Стратегије .....	10
I.3. Резиме.....	11
I.4. Препоруке Агенције за борбу против корупције .....	18
II ПОСЕБНИ ДЕО.....	20
II.1. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ.....	20
II.1.1. Општи преглед.....	20
II.1.2. Поступање по препорукама Стратегије .....	21
II.1.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције .....	31
II.2. ПРАВОСУДНИ СИСТЕМ И ПОЛИЦИЈА .....	33
II.2.1. Општи преглед.....	33
II.2.2. Поступање по препорукама Стратегије .....	36
II.2.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције .....	46
II.3. СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ, ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ, ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЈАВНИХ СЛУЖБИ .....	48
II.3.1. Општи преглед.....	48
II.3.2. Поступање по препорукама Стратегије .....	50
II.3.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције .....	57
II.4. СИСТЕМ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА .....	58
II.4.1. Општи преглед.....	58
II.4.2. Поступање по препорукама Стратегије .....	59
II.4.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције .....	68
II.5. ПРИВРЕДНИ СИСТЕМ.....	69
II.5.1. Општи преглед.....	69
II.5.2. Поступање по препорукама Стратегије .....	72
II.5.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције .....	81
II.6. МЕДИЈИ.....	83
II.6.1. Општи преглед.....	83
II.6.2. Поступање по препорукама Стратегије .....	84

II.6.2. Препоруке Агенције за борбу против корупције .....	88
II.7. УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА И ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ.....	89
II.7.1. Општи преглед.....	89
II.7.2. Поступање по препорукама Стратегије .....	90
II.7.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције .....	98

## УВОД

### Процес усвајања Стратегије и Акционог плана

**Национална стратегија за борбу против корупције**<sup>1</sup> усвојена је Одлуком Народне скупштине Републике Србије, 8. децембра 2005. године.<sup>2</sup> 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 корупције**<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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*).<sup>5</sup> 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 начин,<sup>6</sup>

<sup>1</sup> У даљем тексту: Стратегија.

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 109/05.

<sup>3</sup> У даљем тексту: Акциони план.

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

[http://www.transparenost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=84&Itemid=31&lang=sr](http://www.transparenost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=31&lang=sr)

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 63/06.

<sup>6</sup> Транспарентност Србија, „Анализа обавеза Народне скупштине из Националне стратегије за борбу против

оснивање самосталног и независног тела које би имало и такву надлежност од великог је значаја за примену ова два документа.

**Агенција за борбу против корупције**<sup>7</sup> основана је као самосталан и независан државни орган Законом о Агенцији за борбу против корупције<sup>8</sup> 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 четири бивша министарства – Министарство унутрашњих послова, Министарство омладине и спорта, Министарство здравља и Министарство просвете и науке.

Овај документ је трећи по реду извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана који се од њиховог доношења подноси Народној скупштини Републике Србије на основу члана 26. став 2. Закона о Агенцији и обухвата поступање органа јавне власти по ова два документа у току 2012. године. Први извештај се односио на период од 2006. до 2010. године, а други на 2011. годину. Други извештај је поднет Народној скупштини у марту 2012. године, у оквиру Годишњег извештаја о раду Агенције за 2011. годину. С обзиром на одржавање парламентарних избора у мају 2012. године, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу је тек на седници одржаној 31. октобра разматрао овај извештај. Као и претходне године, извештај је одштампан у облику публикације, објављен на интернет страници Агенције, а о његовим налазима је током протекле године одржано неколико презентација.

Циљ извештаја је да се на једном месту систематизује што већи број података о догађајима, мерама и активностима које су током 2012. године предузимане, а имају утицај на остварење препорука из Стратегије и активности из Акционог плана, да се на основу ових података дâ оцена испуњености препорука из Стратегије, као и да се укаже на још увек присутне проблеме у овим областима. 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.

Процес писања нове Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године је у току.<sup>9</sup>

## Методологија

---

корупције и предлози за даље поступање“,

[http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=84&Itemid=31&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=31&lang=sr)

<sup>7</sup> У даљем тексту: Агенција.

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

<sup>9</sup> Више о процесу израде Стратегије видети у: Агенција за борбу против корупције, „Годишњи извештај о раду за 2012. годину“, поглавље: Обезбеђивање механизма за успостављање и унапређење институционалног и регуларног интегритета; Регулаторни оквир.

Један од циљева израде овог извештаја јесте да се у њему, на једном месту, нађе највећи део доступних информација о примени задатака формулисаних Стратегијом и Акционим планом. Сама Стратегија и Акциони план нису предвидели одговарајући план или методологију мониторинга и евалуације обавеза које предвиђају, тако да је развијање ове методологије био један од највећих изазова у процесу израде сва три извештаја. Агенција је покушала да искористи научене лекције у претходна два циклуса извештавања и да на тај начин дође до одговарајуће методологије прикупљања података и методологије давања оцене испуњености.

*Методологија прикупљања података.* – На основу искуства из претходног процеса извештавања, када је измењена методологија Агенцији обезбедила више конкретнијих информација за анализу испуњености Стратегије и Акционог плана, и у овој години је направљен узорак органа јавне власти којима је послата листа конкретних питања о спровођењу ова два документа. Критеријум за одабир носилаца обавеза којима су упућена питања је, опет, била чињеница да одређени орган јавне власти или група органа јавне власти, с обзиром на своје надлежности, могу дати одговор од суштинског значаја за анализу испуњености препорука из Стратегије и активности из Акционог плана. У односу на претходну годину, у овом циклусу извештавања формулисано је више питања за поједине препоруке како би одговори били што више фокусирани на суштину мере која се препоручује. Тако је, као почетну основу за извештај, Агенција користила одговоре на упитник Народне скупштине Републике Србије, Скупштине АП Војводине, Владе Републике Србије, свих министарстава, четрдесет јединица локалне самоуправе и 17 других одабраних органа јавне власти, као и одговора које су јој на упитнике доставили Асоцијација независних електронских медија и Савет за штампу. У контактирању јединица локалне самоуправе, Агенцији је помоћ пружила Стална конференција градова и општина. Обавезу извештавања је, на основу старог формулара или прошлогодишњег упитника, наставило током 2012. године да испуњава само неколико органа јавне власти и то: Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Народна банка Србије, Мачвански управни округ и Градска општина Врачар.

Као и за претходна два извештаја, подаци су прикупљани и из разноврсних извештаја међународних организација и агенција за развој, извештаја домаћих невладиних и струковних организација и разних истраживања и анализа. Ове информације је требало да послуже као допунски извори података и средства за верификацију закључака изнетих у извештајима носилаца обавеза. Ипак, касније ће се показати да су они, опет у неким случајевима, послужили као једини извор података.

*Методологија давања оцене испуњености.* – Још у првом извештају истакнути су изазови у вези с начином формулисања задатака из стратешких докумената и непостојањем одговарајућих индикатора за мерење њихове испуњености. С друге стране, значајно дужи временски период на који се односио први извештај, чак и у одсуству великог дела информација, омогућавао је лакше сагледавање напретка и трендова и лакше уочавање проблема у одређеним областима. И ове године је у том смислу анализа била нешто скученија, с обзиром да је, нарочито у погледу трајних задатака, тешко оценити да ли је за годину дана дошло до одређеног напретка. На овај изазов је, као и прошле године, одговорено тако што су се у овогодишњем извештају на основу највећег могућег броја

прикупљених података, препоруке оцењивале на следећи начин: 1) као препоруке које се реализују у континуитету, нарочито у случају оних које су формулисане као задаци трајне природе – оваква оцена је давана у случајевима у којима постоје информације о предузимању релевантних активности, док ниједан доступан извор не указује на неке веће или систематске проблеме у одређеној области; 2) као препоруке које се делимично реализују – оваква оцена давана је у случајевима у којима се по препоруци поступа, али доступни извори указују на простор за могућа унапређења и потребу за улагањем додатних напора у односној области; 3) као препоруке које се не реализују – оваква оцена је давана или када је препорука предвиђала неки једнократан задатак, па он није реализован или када суштински део препоруке није остварен; и 4) као препоруке за које нису прибављени одговарајући подаци за оцену, када је наглашено да Агенција није успела да дође до података за анализу.

### **Структура Извештаја**

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

**Увод** садржи кратак осврт на процес доношења актуелне Стратегије и Акционог плана, објашњава методологију израде извештаја и даје приказ његове структуре.

**Општи део** представља проблеме и изазове с којима се Агенција сусрела у процесу израде Извештаја, затим општу оцену испуњености Стратегије, листу кључних налаза о спровођењу овог документа и опште препоруке.

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



## I ОПШТИ ДЕО

### I.1. Проблеми и изазови у процесу израде извештаја

Током рада на извештају о спровођењу Стратегије и Акционог плана, Агенција се сусрела с две врсте проблема и 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: 1) проблеми и изазови који се односе на процес извештавања о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана, и 2) проблеми и изазови који се односе на садржину и квалитет саме Стратегије и Акционог плана.

**1. Процес извештавања.** - Поред изазова у погледу осмишљавања методологије која ће обезбедити одговарајући квалитет извештаја, Агенција се у процесу извештавања суочила с још неким тешкоћама.

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.). Ипак, кварталну обавезу извештавања у 2012. години наставили су, на основу старих формулара и прошлогодишњих упитника, само Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, Народна банка Србије, Мачвански управни округ и Градска општина Врачар.

Изазови карактеристични за процес израде првог и другог извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана у великој мери остају присутни и у трећем кругу извештавања. Иако одговори, с обзиром на фокусираност постављених питања, као и прошле године дају много више конкретнијег материјала за анализу него формулари у првом циклусу извештавања, а бележи се и изванредан напредак у квалитету одговора у односу на прошлу годину, негативне стране процеса извештавања понављају се већ трећи пут заредом. Наиме, и даље је присутна неуједначена употребљивост и квалитет одговора, они нису директни и често су дати описно и без фокусирања на сам проблем због кога је препорука предвиђена стратешким документом. Зато се, опет у немалом броју случајева, извештавање своди на пуко листање активности које су у некој, често врло далекој, врсти везе са активностима или препоруком. Таква ситуација и даље одаје утисак да активности и нису предузимане с намером да се реализују обавезе из стратешких докумената, односно да нису предузете у оквиру борбе против корупције, већ да су у питању редовне активности носилаца обавеза које се у неком смислу могу довести у везу са темама којима се баве Стратегија и Акциони план. За овакву ситуацију је, додуше, заслужна и сама Стратегија, а нарочито Акциони план и однос између ова два документа, јер остављају много недоумица у погледу тога које је активности неопходно предузети у њиховој примени, као и на који начин активности из Акционог плана кореспондирају одговарајућим препорукама из Стратегије.

Други, веома важан проблем у вези с процесом извештавања, лежи у чињеници да органи јавне власти и даље достављају одговоре на упитник са закашњењем, док је Агенција у погледу достављања свог извештаја Народној скупштини везана роком од кога нису могућа одступања. Због тога настаје ситуација у којој она или не располаже са довољно података за анализу или, због озбиљног недостатка времена, а нарочито с обзиром на величину и сложеност Стратегије и Акционог плана и разноврсност тема којима се баве, није у могућности да сваки део анализе обави на подједнако квалитетан начин. Због тога је, као и претходне две године, Агенција опет прикупљала допунске информације из разноврсних извештаја међународних организација и агенција за развој, извештаја домаћих невладиних и струковних организација и разних истраживања и анализа. Овај извештај је дакле, по трећи пут заредом, у далеко већој мери резултат секундарне анализе коју је Агенција спровела користећи све доступне информације и материјале, него што је компилација извештаја органа јавне власти који би требало да буду довољни за давање оцене испуњености стратешког документа.

**2. Стратегија и Акциони план.** - Међу slabим 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 недоумицама о томе да ли активности које садржи на прави начин конкретизују препоруке из Стратегије. Главне карактеристике Акционог плана, које су представљале највеће препреке и изазове у току процеса израде извештаја описане су у Извештају из 2010. године.<sup>10</sup>

## 1.2. Оцена примене Стратегије



<sup>10</sup> Видети Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције“, март 2011, доступно на [http://www.acas.rs/images/stories/Izvestaj\\_o\\_sprovodjenju\\_Strategije\\_i\\_Akcionog\\_plana\\_2010.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Izvestaj_o_sprovodjenju_Strategije_i_Akcionog_plana_2010.pdf).

Према закључку Агенције за борбу против корупције, од 140 испитаних препорука Стратегије, 33 се реализују у континуитету (24%), 81 се делимично реализује (58%), 9 препорука није реализовано (6%), док за чак 17 препорука Агенција није успела да дође до података за анализу (12%).

Као и претходних година и ове године је највећи број препорука делимично реализован. Поред тога што се већ трећи пут понавља за цео документ, овакав тренд је опет присутан и у свим системима Стратегије, што појачава утисак да се задацима из стратешког документа не приступа на системски и озбиљан начин, као и да у овим областима још увек недостају капацитети за делотворно функционисање органа јавне власти, као и осталих институција. С друге стране, чак и за 24% препорука које се реализују у континуитету није могуће проценити стварни ефекат на сузбијање корупције у пракси. Посебно забрињава чињеница да Агенција није успела да у 12% случајева дође до података за анализу, што се дешава због тога што органи јавне власти једноставно нису послали одговоре на сва питања из упитника или су послали одговор који се не може довести у везу с препоруком и постављеним питањем, док за односну тему није пронађен ниједан допунски извор информација. Могуће је, дакле, закључити да готово 2/3 препорука Стратегије, које су биле предмет истраживања, и даље, након седам година важења Стратегије и три године институционализованог вршења надзора над њеном применом, остаје актуелно у оквиру делимично реализованих (58%) и нереализованих препорука (6%). 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.

### 1.3. Резиме

#### Закључак и препоруке

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 потциљева. На основу прикупљених података и анализа, Агенција за борбу против корупције може да закључи да су уочљиви напори на остварењу свих потциљева Стратегије, као и да је један део међу њима донекле реализован, али да су у највећој мери остварени циљеви који се односе на установљивање правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, спречавање сукоба интереса у јавном сектору, укључивање у регионалну и међународну борбу против корупције, успостављање етичких стандарда и транспарентно финансирање политичких странака.

Према Индексу перцепције корупције за 2012. годину организације Међународна транспарентност (*Transparency International, Corruption Perception Index*), Србија је рангирана на осамдесетом месту од укупно 176 независних држава и зависних територија, са 39 од могућих 100 индексних поена. Налази из шест од седам истраживања која су

коришћена за одређивање Индекса у 2011. и 2012. су потпуно идентични, тако да се са сигурношћу може рећи да у перцепцији корупције у Србији није било промена. Србија заправо већ шесту годину заредом није поправила свој скор на овом индексу.<sup>11</sup>

Резултати Истраживања јавног мњења, које је за Програм Уједињених нација за развој у Србији у децембру 2012. године, спровела Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, говоре да у овом тренутку 15% испитаника види корупцију као највећи проблем у Србији, која је, у друштву преокупираном економским проблемима, једини некономски проблем који је забележио раст у претходних шест месеци. Ипак, упоредо с порастом перцепције озбиљности корупције као проблема, расте и проценат грађана Србије који сматрају да се држава све озбиљније разрачунава с овим проблемом. Чак 41% испитаника сматра да ће се ниво корупције у наредној години смањити, а овако оптимистичан налаз није забележен ни у једном од претходних пет таласа истраживања. У овом циклусу истраживања забележени су и најповољнији резултати о искуству с корупцијом у претходне три године. Грађани сматрају да се корупција мора спречити отклањањем њених узрока (84%), а свака институција која има потенцијал да постане корумпирана мора развити механизме борбе против корупције и сама мора бити одговорна за њено спречавање (87%).<sup>12</sup>

У даљем тексту представљени су кључни налази Агенције за борбу против корупције у процесу испитивања испуњености препорука из Стратегије. На основу ових налаза формулисане су препоруке за поступање у циљу унапређења даљег процеса остваривања њених циљева и задатака.

### Политички систем

Измене и допуне Закона о избору народних посланика из 2011. године које се односе на укидање „бланко“ оставки, обезбеђивање да међу народним посланицима буде најмање једна трећина припадника мање заступљеног пола, као и да се редослед на листи кандидата не може мењати приликом доделе мандата народним посланицима, први пут су примењене на изборима за народне посланике одржаним 6. маја 2012. године.

Новоуспостављени правни оквир у области финансирања политичких странака омогућио је да финансирање активности политичких субјеката изађе из зоне нетранспарентности и прерасте у систем формално евидентираних трансакција, на које се примењују правила које предвиђа позитивно право. Од 83 политичке странке за које је постојала обавеза да поднесу годишње финансијске извештаје, у 2012. години је то учинило њих 69. Када су у питању трошкови изборних кампања, до краја 2012. године примљено је 1.035 извештаја, који су поднети у складу са прописима. Од тог броја, верификовано је и објављено на интернет страни Агенције 1.020 извештаја, док за преосталих 15 то није био случај, будући да су у питању били збирни извештаји, односно извештаји који су се односили на више

<sup>11</sup> Транспарентност Србија, „Шест година тапкања у месту“, 5. децембар 2012, доступно на [http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=255%3Akonferencija-za-tampu&catid=14%3Avesti&lang=en](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=255%3Akonferencija-za-tampu&catid=14%3Avesti&lang=en).

<sup>12</sup> Програм Уједињених нација за развој у Србији и Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, „Истраживање јавног мњења – децембар 2012. године, Став грађана Србије према корупцији“, стр. 6 – 8, 23, доступно на [http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public\\_publicationsDetails&revid=CDB64BE5-B259-E26A-A74CE322069FD34E](http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public_publicationsDetails&revid=CDB64BE5-B259-E26A-A74CE322069FD34E).

изборних јединица. Упркос великом броју примљених извештаја, известен број политичких субјеката није испунио ову обавезу. У 2012. години Агенција је поднела 53 захтева за покретање прекршајног поступка због кршења одредаба Закона о финансирању политичких активности и то један захтев због ненаменског трошења средстава, 13 захтева због подношења годишњег финансијског извештаја након истека законом предвиђеног рока и 39 захтева због неподношења извештаја о трошковима изборне кампање.

Остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја је током 2012. године у сталном порасту, али је ниво права који се гарантује Законом још увек виши од оног који је достигнут у пракси.

Израда планова интегритета у оквиру органа јавне власти је у току, а рок за доношење ових докумената је 31. март 2013. године. Од укупно 4.576 институција Агенцији за борбу против корупције је до 25. фебруара одлуку о формирању радне групе за израду планова интегритета доставило 1.519, а сам план интегритета је урадила 91 институција. Нацрти планова интегритета (69 модела подељених у 14 система) које је израдила Агенција израђени су у форми електронске апликације која се налази на серверу Агенције и којој свака институција може да приступи на основу корисничког имена и лозинке. Одговарајући на питања из нацрта плана интегритета, предвиђеном за систем којем припада, институција, у ствари аутоматски генерише сопствени план интегритета.

Решења из радне верзије Закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, који је припремило Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, предвиђа да ће сваки лобиста морати да добије посебну лиценцу од државе, да пријављује приходе и плаћа порезе, наводи тачан опис интереса који заступа и вредност уговора које потписује. Заузврат ће добити „пропусницу“ за улазак у парламент, Владу и остале државне институције, док ће представници извршне власти бити обавезни да их приме и саслушају њихове предлоге. Овај закон би требало да буде усвојен најкасније у другој половини 2013. године.

У 2012. години није било измена правног оквира које би омогућиле ограничавање имунитета јавних функционера на наступе и изјаве дате поводом вршења јавних функција (материјални имунитет).

### **Правосудни систем и полиција**

У јулу 2012. године Уставни суд Србије је, због неиспуњавања одређених стандарда, поништио поступак реизбора судија и тужилаца из 2009. и 2010. године и процес преиспитивања одлука како би се исправили његови недостаци. Суд је поништио све одлуке Високог савета судства и Државног већа тужилаца којима су одбијени приговори судија и тужилаца против одлука којима нису поново изабрани на функцију и наложио овим телима да их све врати на дужност у року од 60 дана.

С применом новог Закона о парничном поступку, који је увео низ новина у циљу веће ефикасности судских поступака, застало се четири месеца пошто судови нису били у могућности да заврше већ постојеће поступке на које се и даље примењује стари закон. Очекује се да Предлог закона о медијацији уђе у скупштинску процедуру у априлу 2013. године, а примена Закона о јавном бележничтву одложена је за март 2013. године.

Професионални извршитељи у Србији почели су с радом у јуну 2012. године и од почетка свог рада баве се у највећем броју случајева извршењима на основу веродостојне исправе ради остварења новчаних потраживања по основу извршених комуналних и сличних услуга.

Рочишта се у највећим, најбоље опремљеним и најоптерећенијим судовима, посебно оним опште надлежности, често заказују два пута годишње по предмету, а жалбени поступак траје најчешће и више од годину дана, па су судови претрпани предметима и упркос званичној статистици која показује позитивне резултате, чини се да је ситуација лошија него раније.

Већина правосудних институција није довољно активна у погледу проактивног објављивања података о свом раду, што је нарочито забрињавајуће у случајевима непоштовања законских обавеза, као што је објављивање информатора о раду.

И поред Правилника о заштити узбуњивача који је усвојен у 2011. години, могућности Агенције за борбу против корупције да узбуњивачима обезбеди адекватну заштиту битно су сужене и предодређене недостатком делотворних норми. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности координира пројекат чији је један од циљева израда модела Закона о заштити узбуњивача заснованом на анализи већег броја упоредноправних решења.

Основана је радна група за израду Закона о јавном правобранилаштву.

Скупштина Адвокатске коморе Србије је у фебруару 2012. године усвојила Кодекс професионалне етике адвоката.

Сектор унутрашње контроле полиције је током 2012. године предузео низ активности у циљу стварања услова за ефикаснију борбу против корупције, од превентивних контрола преко иницијатива за измену прописа до израде упутстава, образаца и интерних правила у Сектору. У 2012. години није дошло до повећања броја полицијских службеника који раде на пословима сузбијања и борбе против корупције, а финансијска средства за рад полицијских службеника нису у потпуности обезбеђена.

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

Усвајање Нацрта Закона о општем управном поступку, који има за циљ обезбеђивање пропорционалности у задовољавању и заштити приватног и јавног интереса у управним стварима, повећање транспарентности и побољшање ефикасности и економичности управних поступака и усклађивање поступања рада управе Републике Србије са стандардима европске управне праксе, очекује се у току 2013. године. Закон о управним споровима још увек није у потпуности усаглашен с европским стандардима у судском преиспитивању управних аката.

Значајна новина у области координација јавних политика је увођење једнообразног информационог система за прикупљање података за израду Програма рада Владе, а израђени су и нацрти Методологије за анализу утицаја мера дефинисаних јавних политикама, као и Методологије интегрисаног система стратешког планирања.

Основана је пројектна група за израду новог стратешког документа у области реформе државне управе, који би имао континуитет с претходним, али би обухватио шири сегмент тзв. јавне управе.

### **Систем јавних финансија**

Нови Закон о јавним набавкама усвојен је у децембру 2012. године, а почеће да се примењује 1. априла 2013. године. Главне новине у Закону су увођење посебног поглавља које се односи на спречавање корупције и сукоба интереса, већа овлашћења надлежних институција у области јавних набавки, посебно Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, рестриктивније спровођење преговарачког поступка у коме се не објављује позив за подношење понуда (поновно увођење претходног мишљења Управе за јавне набавке), нови поступци јавних набавки и механизми куповине (конкурентни дијалог, оквирни споразум, систем динамичне набавке), уређивање фазе планирања јавне набавке (доношење подзаконског акта у вези с планом набавки и извештаја о извршењу плана набавки), обавеза објављивања огласа о јавним набавкама и конкурсне документације на Порталу јавних набавки при Управи за јавне набавке (бесплатно оглашавање), регистар понуђача и поједностављивање у начину доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке, укидање формалних разлога за одбијање понуда, посебно поглавље које се односи на одбрану и безбедност.

Међу честим недостацима у информатору о раду органа јавне власти налазе се они у вези с приказивањем података о буџету и спроведеним јавним набавкама за претходну, а не текућу годину, приказивањем података с недовољно детаљности, недостатком података о реализованим буџетским средствима и јавним набавкама које према Упутству треба да се ажурирају на месечном нивоу, изражавањем плата преко коефицијената или једноставним изостављањем овог поглавља.

Државна ревизорска институција у односу на 2011. годину има боље услове за рад, али остаје проблем недостатка пословног простора за, сада већ, 152 запослена лица. Стратешким планом Државне ревизорске институције предвиђено је увођење ревизије сврсисходности у 2013. години, а у јануару 2013. ДРИ је почела с реализацијом плана увођењем пилот ревизије сврсисходности.

У области опорезивања у Србији је приметан извештај напредак, али треба наставити с модернизацијом. Управа царина је успоставила у потпуности функционалан ИТ систем који се заснива на међусобној повезаности њених различитих одељења, али је неопходна и правилно опремљена и функционална царинска лабораторија.

### **Привредни систем**

У Србији је укинута 138 парафискалних намета од којих су 22 приходи локалних самоуправа, а највеће уштеде су остварене пре свега за мала предузећа и предузетнике, јер је укинута тзв. „фирмарина“, као и обавеза плаћања тзв. „шумарине“. Изменама Закона о буџетском систему уведена су важна правила, наиме, да висина таксе мора бити примерена трошковима пружања услуге, као и да се такса не може наплаћивати за

издавање података који се прибављају од једног државног органа по налогу другог. Такође је забрањена је пракса да се грађанима и привреди уводе порези и дажбине од стране различитих државних институција што је доводило до непрегледности и непредвидивости у пореском систему, укинута су сопствени приходи министарства, органа и агенција и извршиће се обједињавање свих прихода у буџет што ће омогућити да се државни новац боље контролише и рационалније користи.

Изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији упрошћене су пореске процедуре и успостављен је бољи третман пореских обвезника. Појачана је професионализација Пореске управе, уведена обавеза пријема пореских пријава за све пореске обвезнике у електронском облику, Законом је уведен потпуно једнак третман кашњења у плаћању обвезника и државе, а по први пут су уведени пенали за државу уколико касни с повраћајем ПДВ привредницима.

Усвојен је Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама који има циљ да осигура наплату потраживања унутар привредног сектора, као и потраживања привреде ка јавном сектору и обрнуто. Основни циљ прописа је смањење неликвидности и прекид дужничких ланаца и фиктивног стварања блокираних предузећа због немогућности наплате сопствених потраживања. Овим законом се уводи дисциплина у финансијски систем и онемогућиће се преузимање обавеза без плаћања (рокови плаћања за приватни сектор ограничавају се на 60 дана, а за државу на 45 дана).

Кључне реформе које су изостале односе се на поједностављење и поједностињење процедуре прибављања грађевинске дозволе, реформу инспекција и реформу радног законодавства, а надлежне институције касне у просеку 330 дана с доношењем 82 подзаконска акта који су неопходни за 19 закона значајних за привреду.

Нови Закон о привредним друштвима у правни систем уводи неколико новина и регулише постојеће правне институте на детаљнији и јаснији начин отклањајући одређене правне нејасноће из претходног закона.

Комисија за заштиту конкуренције је унапредила своје надлежности у области управног и процесног права и ојачала своје капацитете, али су они и даље недовољни. Закон о заштити конкуренције и даље садржи недостатке, међу којима је кратак рок застарелости од три године и чињеница да Комисија мора плаћати камату на новчане казне које су поништене по приговору. Рок за детаљно испитивање концентрација би могао бити продужен, секторске уредбе о регулисању цена донете без претходне консултације с Комисијом могу угрозити делотворност политике конкуренције, а потребно је и ојачати капацитете правосуђа за оцењивање сложених случајева конкуренције.

Новим Законом о јавним предузећима предвиђено је да јавна предузећа морају имати извршену ревизију финансијских извештаја од стране овлашћеног ревизора, као и комисију за ревизију, чији је задатак избор екстерног ревизора и старање о рачуноводственим процедурама и процедурама финансијског извештавања које су кључне за спровођење екстерне ревизије у предузећу.



## Медији

Медијска ситуација у Србији у 2012. није се много променила у односу на претходне године. Медијски регулаторни оквир није мењан, питање транспарентности власништва над медијима још увек није решено, приступ оглашавању у медијима је и даље под контролом малог броја економских и политичких актера што подразумева значајан ризик од утицаја на медије и самоцензуре, а спровођење Медијске стратегије треба да се убрза.

Позитивна промена је укидање клевете као кривичног дела изменама Кривичног законика, али је увреда као кривично дело задржана, а брисане су одредбе које прописују строже казне за претње новинарима које су им упућене у вези с послом којим се баве, чиме се четвороструко смањује законски минимум за казне против учинилаца тих претњи.

Републичка радиодифузна агенција је побољшала транспарентност свог рада и унапредила своје техничке капацитете за надзор емитера, али поступак којим се именују њени чланови и даље изазива забринутост у погледу независности овог тела.

У 2012. години забележени су случајеви дискриминације медија и неоснованог ускраћивања информација новинарима од стране органа јавне власти.

У 2012. години Комисија за жалбе Савета за штампу решила је 35 жалби, од којих је у девет случајева одлучено да је одређеним текстом прекршен Кодекс, најчешће више његових одредаба. Медији за које је оцењено да су прекршили Кодекс углавном су поштовали одлуку Комисије и испуњавали обавезу да ту одлуку објаве. Одлуке Комисије су у стручним круговима прихватане као праведне, избалансиране и добро образложене и нису изазивале никакве полемике и негативне критике. Ипак, број жалби је релативно мали, посебно у поређењу с бројем тужби суду против медија, добрим делом и због тога што Савет не може да одлучује о жалбама на медије који нису прихватили његову надлежност, што би ускоро требало да се промени.

У прописима и даље нема забране и санкција за трговину медијским утицајем.

## Учешће грађана и цивилног друштва у борби против корупције

Организације цивилног друштва настављају да играју значајну улогу у друштвеном, економском и политичком животу Србије, као и у промовисању демократских вредности. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом била је веома активна у подизању свести јавних институција о значају укључивања цивилног друштва и грађана у процес одлучивања, а успоставила је и сарадњу са другим земљама у региону. Канцеларији су додељена довољна средства, па она сада функционише у пуном капацитету.

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом је током 2012. године израдила Годишњи збирни извештај о утрошку средстава која су као подршка програмским активностима обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из средстава буџета Републике Србије у 2011. години. Према прикупљеним подацима укупан износ додељених средстава је 3.052.736.657 РСД, јавни конкурс је најчешћи начин

одобравања подршке (40% укупно додељених средстава), 51,3% средстава додељено је на основу интерних процедура и подзаконских аката органа државне управе, док је 5,1% средстава додељено изван конкурса одлуком руководиоца органа државне управе. У 73% објављених конкурса постојали су писани критеријуми и на тај начин је додељено 94% средстава. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом је, након спроведених анализа, упутила иницијативе надлежним органима за измену Закона о рачуноводству и Закона о порезу на добит правних лица.

Информације којима Канцеларија располаже говоре у прилог побољшања транспарентности процеса доделе средстава путем примене Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења из фебруара 2012. године. Органи јавне власти редовно траже извештаје о реализацији активности, укључујући и финансијске. Ипак, утврђено је да и поједине одредбе удружењима проузрокују одређене тешкоће приликом прибављања неопходне конкурсне документације, као и непотребно финансијско оптерећење.

#### 1.4. Препоруке Агенције за борбу против корупције

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

1. Обезбедити даље јачање јавности и транспарентности рада државних органа, нарочито путем стварања услова за примену информационах технологија, уз објављивање што ширег круга информација од јавног значаја.
2. Унапредити садржину извештаја носилаца обавеза о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана који се достављају Агенцији и обезбедити доследно испуњавање обавезе о кварталном извештавању.
3. Успоставити обавезу предлагача закона и доносилаца других прописа да приликом њихове израде примењују методологију за анализу ризика на корупцију у прописима, коју ће донети Агенција за борбу против корупције.
4. Регулисати област јавних расправа у поступцима доношења закона на начин да се обезбеди њихова редовна и делотворна употреба, нарочито применом информационах технологија.
5. Усвојити Закон о лобирању.
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.
7. Предузети неопходне мере у циљу унапређења ефикасности правосуђа, уводити где год је и колико год то могуће употребу информационах технологија ради растерећења правосудних органа непотребног административног рада и креирања основе за анализу рада правосуђа и даље радити на јачању поступака алтернативног решавања спорова.

8. Усвојити у кратком року посебан закон којим ће бити установљен општи правни режим заштите лица која чине разоткривања у јавном интересу у различитим аспектима друштвеног живота (Закон о заштити узбуњивача).
9. Обезбедити одговарајуће услове и ресурсе за рад полиције у области борбе против корупције.
10. Наставити напоре на уједначеном процесу реформе државне управе.
11. Ускладити Закон о управним споровима с европским стандардима у потпуности.
12. Успоставити обавезу органа јавне власти да мапирају дискрециона овлашћења у прописима који се примењују у поступку одлучивања и ограниче их формулисањем одговарајућих услова, рокова и критеријума.
13. 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.
14. Уложити даље напоре на увођењу система напредовања у каријери заснованог на заслугама, делотворном управљању људским ресурсима, као и на развоју капацитета државне управе у одређеним секторима и одговарајућој координацији.
15. Успоставити ефикасан надзор над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, обезбедити делотворан механизам за покретање прекршајних поступака и за извршење коначних решења Повереника.
16. Обезбедити делотворну примену новог Закона о јавним набавкама и Стратегије развоја јавних набавки.
17. Успоставити механизам за оцену целисходности потреба буџетских корисника при планирању буџета.
18. Обезбедити доследно спровођење Закона о буџету у смислу објављивања предлога буџета и завршних рачуна.
19. Обезбедити одговарајуће услове за рад Државној ревизорској институцији.
20. Улагати даље напоре на систему успостављања интерне ревизије.
21. Наставити рад на усклађивању прописа у области привреде и отклањању непотребних процедура и унапредити систем доношења подзаконских аката неопходних за примену закона.
22. Оснажити Комисију за заштиту конкуренције и отклонити све недостатке правног оквира у области политике конкуренције, концентрација и државне помоћи.
23. Обезбедити адекватан и независан надзор у поступцима приватизације.
24. Успоставити механизме за запослене који желе да пријаве корупцију унутар привредног субјекта, као и механизме за њихову заштиту у оквиру ових субјеката.
25. Обезбедити транспарентност власништва над медијима.
26. Отклонити услове који омогућавају политички и економски утицај на рад медија.
27. Прописати забрану и санкције за трговину медијским утицајем.
28. Формализовати на одговарајући начин праксу да државни органи позивају представнике удружења грађана и професионалих удружења на учешће приликом доношења важних антикорупцијских прописа.
29. Наставити с процесом увођења и имплементације етичких правила у свакодневно функционисање организација цивилног друштва и промовисати учешће на конкурсима за доделу јавних средстава оних организација цивилног друштва која у свом раду примењују и унапређују стандарде професионалне етике.

## II ПОСЕБНИ ДЕО

### II.1. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Прва област коју Стратегија обрађује односи се на **политички систем Србије**. У овом делу се налазе препоруке 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.

Према закључку Агенције за борбу против корупције од 16 испитаних препорука, пет се реализује у континуитету (31%), девет се делимично реализује (56%), док се две препоруке не реализују (13%).



#### II.1.1. Општи преглед

Резултати Истраживања јавног мњења, које је за Програм Уједињених нација за развој у Србији у децембру 2012. године, спровела Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, говоре да политичке партије несумњиво воде међу секторима када је реч о перципираном нивоу корупције, па чак 72% испитаника сматра да су оне корумпиране или веома корумпиране. Такође, 86% испитаника сматра да су утицајима корупције најподложније политичке прилике у земљи. Пад перцепције корумпираности забележен је код следећих институција – председника државе (за 23%), владе (за 13%) и парламента (чак за 21%). Код ових институција се последњих година, осим високе перцепције корупције учавало и

значајно губљење поверења грађана.<sup>13</sup>

У мају 2012. године, у Србији су одржани редовни парламентарни, покрајински и локални, као и превремени председнички избори. Како се наводи у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, избори су били слободни, поштени и мирни, а међународна посматрачка тела описала су их као „конкурентне, одржане у погодној атмосфери и професионално организоване“, упркос неким недостацима у транспарентности у раду Републичке изборне комисије и вођењу јединственог бирачког списка, с препоруком за унапређење изборне администрације.<sup>14</sup> Измене изборних закона из 2011. године које се односе на укидање „бланко“ оставки, обавезно именовање народних посланика по редоследу с изборних листа и правило о представљању мање заступљеног пола међу посланицима у парламенту по први пут су примењене у овом изборном поступку.

### II.1.2. Поступање по препорукама Стратегије

#### *Међународни стандарди и међународна сарадња*<sup>15</sup>

У децембру 2012. године, Народној скупштини се обратио Програм Уједињених нација за развој (УНДП) у Србији с иницијативом да се, уз подршку коју ће ова организација пружити народним посланицима у Народној скупштини, оснује огранак Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције (GOPAC), добровољне организације активних и бивших парламентарца посвећене борби против корупције. Сврха оснивања ове организације је да се кроз ангажовање парламентарца посредством развоја националних огранака организације развија свест о томе да парламент представља прву линију одговорности у борби против корупције у циљу креирања и примене законских решења који су у функцији борбе против корупције и унапређења надзорне улоге парламента. Када буде основан огранак, за народне посланике би требало да буду организовани различити облици едукација, упознавање с радом и повезивање с другим националним огранцима ове организације и слично. На позив председника Народне скупштине, готово све посланичке групе су поздравиле оснивање огранка ове организације у Народној скупштини и обавестиле председника о народним посланицима који су заинтересовани за овај облик активности. Оснивање огранка и отпочињање рада очекује се током 2013. године<sup>16</sup> (**преорука бр. 1 – реализује се у континуитету**).

<sup>13</sup> Програм Уједињених нација за развој у Србији и Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, „Истраживање јавног мњења – децембар 2012. године, Став грађана Србије према корупцији“, стр. 6, 7, 8, 21, 25, 26, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=CDB64BE5-B259-E26A-A74CE322069FD34F>.

<sup>14</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 7, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napr\\_etku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napr_etku_2012.pdf).

<sup>15</sup> Више о међународним стандардима и међународној сарадњи у области борбе против корупције видети у: Агенција за борбу против корупције, „Извештај о спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције“, стр. 28 – 29, доступно на [http://www.acas.rs/images/stories/Izvestaj\\_o\\_sprovodjenju\\_Strategije\\_i\\_Akcionog\\_plana\\_2011.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Izvestaj_o_sprovodjenju_Strategije_i_Akcionog_plana_2011.pdf).

<sup>16</sup> Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

*Транспарентност рада државних органа*

Током 2012. године (закључно са 20. децембром), Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је примио 3.541 предмет из области слободног приступа информацијама од јавног значаја, док је из претходног периода пренето 714 предмета. Прилив предмета у 2012. у односу на исти период у 2011. години је приближно исти.

У овом периоду, од 2.294 жалбе решено је њих 2.179, од којих је 80% било основано. Повереник је поводом административног извршења својих решења донео 70 закључака и изрекао 33 казне од 20.000 РСД и 14 казни од по 180.000 РСД. Влади је упућено 10 захтева за обезбеђење извршења решења Повереника, али није добијена повратна информација да је Влада поступила и у једном случају. Осам предлога за принудну наплату изречених новчаних казни је упућено надлежном суду, од којих су два предлога одбачена с образложењем да суд није надлежан за поступање, док је у два случаја суд застао с поступком док Врховни касациони суд не заузме став о спорном питању око надлежности извршења закључака Повереника којима се изричу новчане казне. У 120 случајева донети су закључци о обустави извршења решења Повереника зато што је извршење у међувремену спроведено. У истом периоду, против одлука Повереника поднето је 45 тужби Управном суду. Управни суд је од 15 решених тужби, осам одбио као неосноване, а седам тужби одбацио.

Повереник је упутио 61 допис, односно упозорење органима јавне власти који имају законску обавезу израде и објављивања информатора о раду због тога што ову обавезу нису уопште испунили или због неусаглашености објављених информатора с новим Упутством Повереника по којима је донето 20 управних мера којима је наложено спровођење ове законске обавезе.

Почетком 2012. године, Повереник је на адресе 12 министарстава упутио дописе са сугестијама за унапређење квалитета информатора о раду, које су у већем броју прихваћене, али је врло брзо дошло до стагнације због предизборне кампање, одржавања избора и чињенице да је Влада формирана тек крајем јула, када је Служба Повереника писменим путем подсетила министарства на значај и обавезу објављивања информатора о раду. Након 100 дана рада Владе, Служба Повереника је анализирао у којој мери су министарства испунила ову обавезу и податке о томе доставила Министарству правде и државне управе као надлежном за вршење надзора над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Тридесет упозорења упућено је локалним самоуправама које уопште нису израдиле информатор или он није у складу с Упутством, а донето је 20 решења којима је локалним самоуправама наложено да израде информатор о раду. Мере су предузимане и на иницијативу заинтересованих грађана и новинара. Мере које су до сада предузете у овој области уперене су на то да што већи број државних органа изради информатор о раду, а интервенције су упоредо предузимане зарад подизања квалитета ових докумената оних органа који изазивају веће интересовање јавности. У том погледу постоји одређени напредак, али је ипак одговор на ову законску обавезу неодговарајући у односу на залагања Повереника, а због нефункционисања механизма прекршајне одговорности.

Измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ) које је иницирао Повереник ресорно министарство је прихватило, а претходна Влада утврдила предлог измена Закона и упутила га у скупштинску процедуру. Ипак, након конституисања нове скупштине и избора Владе, Влада је овај предлог, заједно с осталим предлозима претходне Владе, повукла из процедуре. Остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја је током 2012. године у сталном порасту, али је ниво права који се гарантује Законом још увек виши од оног који је достигнут у пракси.<sup>17</sup>

У току 2012. године управна инспекција је извршила 267 инспекцијских надзора над спровођењем ЗСПИЈЗ у делу који се односи на поступање органа јавне власти по решењима које је Повереник донео у поступку по жалби тражиоца информације, а вршен је и надзор над спровођењем у делу који се односи на израду и објављивање информатора о раду државних органа у министарствима. У периоду од када инспекцијски надзор над спровођењем овог закона врши министарство надлежно за послове управе, преко управне инспекције, поднето је 140 захтева за покретање прекршајног поступка. Од наведеног броја, поднето је 14 захтева за покретање прекршајног поступка против одговорних лица у државним органима због неиспуњавања обавезе израде информатора са прописаним подацима о свом раду. У наведеним поступцима, надлежни прекршајни судови доставили су овом министарству само једну пресуду која је донета у 2012. години, којом се одговорно лице у државном органу ослобађа кривице<sup>18</sup> (**преорука бр. 2 – делимично се реализује**).

На новој интернет страници Народне скупштине представљен је низ информација о раду Народне скупштине и народних посланика. Ипак, извештаји које законодавном телу подносе независни државни органи ретко се налазе на овој страници, док се амандмани на предлоге закона још увек не налазе на интернет страници, што ће се променити након увођења система е-парламента, које се очекује у најскорије време.<sup>19</sup> На интернет страници Скупштине Аутономне Покрајине Војводине доступне су одлуке и закључци овог тела, а предузимају се и мере за реализацију система е-Парламента<sup>20</sup> (**преорука бр. 3 – делимично се реализује**).

#### *Ефикасност надзорне функције Народне скупштине*

Имајући у виду да је Народна скупштина разматрала извештаје независних државних органа први пут у 2011. години, када је усвојила закључке које је Одбор предложио, а да их у 2012. години није разматрала, рано је говорити о конкретним резултатима и ефектима надзорне функције Народне скупштине поводом тих закључака. Ипак, већ је могуће констатовати да је поједина решења Пословника о раду која се односе на разматрање извештаја независних државних органа потребно доградити и посебно уредити

<sup>17</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>18</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>19</sup> Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>20</sup> Скупштина Аутономне Покрајине Војводине, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

механизме који ће обезбедити праћење спровођења усвојених закључака, односно препорука.

Пошто је 2012. година била изборна, па су одбори конституисани тек крајем јула, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу није разматрао извештаје независних државних органа у року од 30 дана од подношења. Одбор је ове извештаје разматрао на седницама 31. октобра и 5. новембра, док је 14. децембра утврдио и поднео Народној скупштини уз свој извештај предлоге закључака. Током 2012. године и остали одбори су вршили своју контролну функцију тако што су разматрали извештаје о раду различитих тела и извештаје о спровођењу одређених закона, односно стању у одређеној области.

Током 2012. године, Народна скупштина је договорила сарадњу са ОЕБС, УСАИД, УНДП и НДИ, у оквиру које је нарочито значајна подршка ових организација јачању контролне функције Народне скупштине, подршка одборима приликом разматрања извештаја независних државних органа и праћење спровођења закључака и препорука Народне скупштине, подршка у организовању јавних слушања у вршењу контролне функције, у јачању контролне улоге у контроли јавне потрошње, као и јачању капацитета службе у вези с вршењем контролне функције Народне скупштине. Израђен је и план активности у вези с конкретним облицима сарадње с овим организацијама, који ће се реализовати током 2013. године<sup>21</sup> (**преорука бр. 4 – реализује се у континуитету**).

#### *Изборни систем*

Измене и допуне Закона о избору народних посланика које се односе на укидање „бланко“ оставки, обезбеђивање да међу народним посланицима буде најмање једна трећина припадника мање заступљеног пола, као и да се редослед на листи кандидата не може мењати приликом доделе мандата народним посланицима, усвојене у 2011. години први пут су примењене на изборима за народне посланике одржаним 6. маја 2012. године. У 2012. години није било активности у погледу нових измена овог закона које би унеле елементе персонализације народних посланика у изборни систем<sup>22</sup> (**преорука бр. 5 – делимично се реализује**).

#### *Обавезе органа јавне власти у области борбе против корупције*

Као и прошле године, на питање Агенције које активности носилац обавезе предузима како би испунио своје обавезе из Акционог плана, да ли се у том циљу одржавају састанци, као и на који начин се запослени упознају с овим обавезама, одговори узоркованих органа јавне власти су различити. Наиме, носиоци обавеза планирају ове активности и упознају се с њима на редовним састанцима на којима је то једна од тема, кроз едукативне активности у којима учествују њихови представници, кроз укључивање у рад на изради нацрта планова интегритета, тако што се обавезе из Акционог плана поклапају с редовним

<sup>21</sup> Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>22</sup> Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013;

Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.



активностима институције или кроз рад радне групе задужене за примену секторског акционог плана која одржава редовне састанке (**преорука бр. 7 – реализује се у континуитету**).

Како би помогла институцијама у изради плана интегритета, Агенција за борбу против корупције је израдила 69 нацрта (модела) планова интегритета прилагођених различитим типовима институција, које су подељене у 14 система. Нацрти планова интегритета израђени су у форми електронске апликације која се налази на серверу Агенције и којој свака институција може да приступи на основу корисничког имена и лозинке. Одговарајући на питања из нацрта плана интегритета, предвиђеном за систем којем припада, институција, у ствари аутоматски генерише сопствени план интегритета. Агенција је на електронске адресе 4.500 државних органа и организација, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавних служби и јавних предузећа послала корисничка имена и лозинке за приступ апликацији. Као први корак у процесу израде плана интегритета органи јавне власти оснивали су радне групе за израду овог документа. До 25. фебруара 2013. године, Агенцији је ову одлуку доставило 1.519 од укупно 4.576 институција. Осим непосредног рада са лицима која ће бити задужена за израду планова интегритета, Агенција је објавила посебан пакет докумената који радним групама могу бити од помоћи у овом процесу. Тако су израђени модели одлука које се доносе у поступку израде плана интегритета; модел упитника за запослене; формулисана су и питања потребна радној групи за обављање интервјуа са запосленима, који представља засебан корак у процесу израде плана интегритета. Такође је објавила Водич кроз поступак израде плана интегритета, а израђен је и Приручник за израду плана интегритета и дистрибуирано је 2.000 примерака ове публикације. Кроз непосредан рад са циљном групом, Агенција је обезбедила информације, савете и упутства у вези с увођењем планова интегритета за 1.390 органа јавне власти у Србији. Почетни рок за израду плана интегритета, 31. децембар 2012, померен је на 31. март 2013. године. До 25. фебруара 2013. године, 91 институција је обавестила Агенцију о усвојеном плану интегритета. Готово сви узорковани органи јавне власти и локалне самоуправе које су одговориле на упитник Агенције, извештавају о томе да је израда плана интегритета у оквиру њихове институције у току. Међу органима јавне власти који су наведени у оквиру преоруке бр. 9 у Акционом плану, Агенцију за борбу против корупције су о доношењу одлуке о формирању радне групе за израду плана интегритета обавестиле Народна скупштина, Председник Републике и Влада (**преорука бр. 9 – реализује се у континуитету**).

Сарадња органа јавне власти с Агенцијом за борбу против корупције унапређена је у односу на претходни период, па они у највећем броју случајева одговарају на захтеве Агенције у року. С друге стране, достављање благовремених одговора углавном зависи и од сложености захтева Агенције, као и оптерећености органа јавне власти коме се захтев шаље, односно конкретних појединаца који по том захтеву треба да поступе (**преорука бр. 10 – делимично се реализује**).

Као и прошле године, приликом процеса извештавања о спровођењу Стратегије и овај пут су одговори на упитник Агенције достављани са закашњењем, док су кварталну обавезу извештавања током 2012. године на основу старог формулара или прошлогодишњег упитника наставили да испуњавају само неки органи јавне власти. Овде је важно

напоменути да су за Агенцију извештаји носилаца обавеза основа за анализу испуњености стратешких докумената и да су у том погледу најзначајнији извор информација. Зато у ситуацији када извештаји државних органа касне, док је Агенција у погледу достављања свог извештаја о спровођењу Стратегије Народној скупштини везана роком од кога нису могућа одступања, настаје ситуација у којој она или не располаже са довољно података за анализу или их добија са закашњењем, па није у могућности да сваки део анализе обави на подједнако квалитетан начин (**преорука бр. 11 – делимично се реализује**).

#### *Финансирање политичких активности*

Новоуспостављени правни оквир у области финансирања политичких странака омогућио је да финансирање активности политичких субјеката изађе из зоне нетранспарентности и прерасте у систем формално евидентираних трансакција, на које се примењују правила које предвиђа позитивно право. Агенцији је Законом о финансирању политичких активности поверен мандат у вези са две врсте извештаја политичких субјеката: годишњим финансијским извештајима и извештајима о трошковима изборних кампања. Овлашћења Агенције у вези са годишњим финансијским извештајима политичких субјеката односе се на њихов пријем, анализу и објављивање, док код извештаја о трошковима изборних кампања, осим претходних овлашћења, мандат Агенције подразумева и верификацију исказаних трошкова, односно контролу података наведених у њима. Агенција је, у циљу спровођења обавеза у вези са извештајима о трошковима изборних кампања, установила и методологију њихове контроле.

Да би политичким субјектима био олакшан прелазак на нови систем, који установљавају правила Закона о финансирању политичких активности, Агенција је успоставила и механизам за пружање подршке приликом испуњавања њихових обавеза у облику савета у вези са попуњавањем нових образаца на којима се подносе извештаји, а које је донела Агенција, и отварањем посебног дела на својој интернет страни, на коме, између осталог, постоји и секција у оквиру које је дато 38 мишљења у вези са значењем одређених чланова Закона о финансирању политичких активности, који су били нејасни политичким субјектима. Агенција је ова мишљења формулисала било на основу питања која су често постављали представници политичких субјеката, било на сопствену иницијативу.

Обука кандидата за посматраче изборне кампање одржана је у фебруару и марту 2012. за 209 кандидата који су се квалификовали прошавши, претходно, кроз процес селекције. Након 8 обука одржаних у 5 места у Србији и полагања завршног теста, изабрано је укупно 165 посматрача. Посматрачи су били организовани и обучени као теренски посматрачи, координатори и централни координатори, а били су распоређени у 23 града (22 града и Београд). Теренски посматрачи су, на територији града за који су распоређени, пратили активности политичких субјеката на терену и евидентирали јавне догађаје, изборни материјал и локалне медије. Извештај су подносили свом координатору који је, осим надзирања и усмеравања њиховог рада, и непосредно учествовао у посматрању изборне кампање у граду за који је одређен. Координатор је имао и обавезу да свој извештај, заједно са извештајима теренских посматрача, достави централном координатору. Сваки централни координатор је усмеравао и надзирао рад координатора за које је био задужен, примао њихове извештаје и систематизовао примљене податке везујући их за сваки

политички субјект који је учествовао у изборној кампањи. Сваки централни координатор је био задужен и да, за одређену политичку странку, обједињава податке сакупљене са терена на нивоу целе Србије. Осим података који су обезбеђени преко мреже посматрача, неопходни подаци за контролу извештаја о трошковима изборних кампања, прибављани су и од државних органа и правних лица. Агенција је упутила 435 захтева државним органима, банкама и правним лицима која су политичким субјектима пружала услуге током изборне кампање. У приближно 90% случајева поменути субјекти су поступили по захтевима и Агенцији доставили тражене податке, који су потом обрађени и припремљени за употребу приликом контроле финансијских извештаја изборних кампања. На основу спроведеног мониторинга, формирана је база података која је, уз податке прикупљене упућивањем захтева државним органима и осталим правним лицима, учинила могућим поређење и контролу података о трошковима изборне кампање које су политички субјекти навели у својим извештајима.

Од 83 политичке странке за које је постојала обавеза да поднесу годишње финансијске извештаје, у 2012. години је то учинило њих 69. Примљени извештаји су скенирани и објављени на интернет страни Агенције. Када су у питању трошкови изборних кампања, до краја 2012. године примљено је 1.035 извештаја, који су поднети у складу са прописима. Од тог броја, верификовано је и објављено на интернет страни Агенције 1.020 извештаја, док за преосталих 15 то није био случај, будући да су у питању били збирни извештаји, односно извештаји који су се односили на више изборних јединица. У извештајима су политички субјекти исказали трошкове кампања на парламентарним, председничким, покрајинским и локалним изборима. Упркос великом броју примљених извештаја, изван број политичких субјеката није испунио ову обавезу.

У 2012. години Агенција је поднела 53 захтева за покретање прекршајног поступка: 1 захтев због ненаменског трошења средстава; 13 захтева због подношења годишњег финансијског извештаја након истека законом предвиђеног рока; и 39 захтева због неподношења извештаја о трошковима изборне кампање.

Главни закључци мониторинга финансирања кампања за изборе одржане у мају 2012. године и поређења података, које је спровела НВО Транспарентност Србија су следећи: 1) највећи део пријављених прихода изборне кампање дошао је из буџета, а у динарима је износ финансирања из буџета удвостручен у односу на претходну изборну кампању. Иако је ово увећање довело и до повећања транспарентности података о изворима финансирања кампање, оно је утицало и на то да укупни трошкови кампање буду већи (вредност укупно пријављених трошкова парламентарне и председничке изборне кампање је двоструко виша него на претходним изборима – око 400 РСД по држављанину Србије, односно преко 750 РСД по гласачу); 2) други најзаступљенији вид прихода били су кредити банака (око 30%), па остаје отворено питање из којих извора ће ових кредити бити отплаћени; 3) веома мали део у структури пријављених прихода чине средства прикупљена из приватних извора, а донације грађана имају занемарљиву улогу; 4) највећи део пријављених трошкова заузимају трошкови оглашавања на ТВ станицама – преко 75% за парламентарне изборе.

Транспарентност је током мониторинга забележила и неколико сумњи на кршење

прописа или евидентних одступања од правила, а дала је и препоруке за унапређење законског оквира финансирања кампање како би био јаснији и потпунији. Такође, у извештају се наглашава да до суштинских промена у овој области може довести једино правовремено и делотворно санкционисање свих прекршилаца<sup>23</sup> (**преорука бр. 16 – реализује се у континуитету**).

#### *Прописи и борба против корупције*

Агенција за борбу против корупције је у 2012. години отпочела с израдом методологије за процену ризика од корупције у прописима. Ову методологију би требало да примењују предлагачи закона и доносиоци других прописа јер би се на тај начин, већ приликом саме израде нормативних аката водило више рачуна о томе да се из њиховог текста уклоне елементи који би могли да, у стварном животу, генеришу коруптивне подстицаје или понашања. Агенција би у том процесу имала и улогу „контролора квалитета“, тако што би проверавала да ли су предлагачи, односно доносиоци на правилан начин применили ову методологију приликом писања прописа. Иако још увек не постоји прописана обавеза коришћења ове методологије у поступку израде прописа, Агенција је израдила методологију како би је сама користила за анализу нацрта закона. У 2012. години, на основу ње је анализирао 11 радних верзија закона, а мишљења која садрже конкретне налазе и препоруке за унапређење текста, послала је надлежним органима и представила јавности на својој интернет страни, као и кроз јавне наступе својих представника (**преорука бр. 18 – делимично се реализује**).

Правни систем Србије још увек је оптерећен правним решењима која нису у складу са стварним потребама и могућностима државе и друштва, затим међусобном неусклађеношћу прописа, као и недоследном употребом правне терминологије. Проблеми у вези са спровођењем прописа ометају остваривање права и интереса, повећавају трошкове примене и успоравају активности привредних субјеката, грађана и државних органа. У Републици Србији и даље су на снази многи прописи који су настајали у различитим фазама државног уређења, током друге половине прошлог века.

Једна од кључних претпоставки квалитетних закона јесте начин уређења и поштовања норми и стандарда који се односе на законодавни процес. Уређење поступка учешћа заинтересованих страна основни је чинилац транспарентног законодавног процеса, а јавна расправа један је од најприсутнијих инструмената укључивања јавности у процес. Стога су степен уређености тог поступка, пракса и искуства у спровођењу јавних расправа на свим нивоима, од националног и покрајинског до локалног, кључни фактори за унапређење ове фазе законодавног процеса. Из могућности учешћа субјеката у процесу разматрања и одлучивања о регулаторним решењима произилази и легитимитет прописа. На упоредноправном нивоу указано је на уређен приступ укључивања јавности у законодавни процес законским регулисањем материје лобирања.

„Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији“ израђена у оквиру ГИЗ

<sup>23</sup> Транспарентност Србија, „Финансирање председничке и парламентарне изборне кампање у Србији – мај 2012, Извештај са подацима који су прикупљени до 31. јула 2012.“, стр. 5 – 8, доступно на <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf>.

Пројекта правне реформе у Србији указује на следеће опште проблеме у вези са законодавним процесом: 1) законодавни план се не објављује и не одражава до краја стратешке приоритете Владе и реалне могућности за усвајање закона; 2) недостаци у вези са саставом, начином функционисања, финансирањем и одговорношћу радних група; 3) недовољна знања и вештине неопходни за квалитетан законодавни процес; 4) непотпуна координација и сарадња релевантних носилаца законодавног процеса; 5) коришћење хитног поступка када за то не постоје оправдани разлози; 6) повремено нарушавање усклађености правног система приликом измена и допуна прописа; 7) непоштовање рокова за доношење или недоношење подзаконских општих аката који су предуслов примене закона; и 8) непостојање закона о лобирању.

С друге стране, уочени проблеми у вези с учешћем заинтересованих страна и јавности у законодавном процесу односе се на: 1) непрецизну дефиницију консултација и јавних расправа, 2) непрецизне критеријуме за обавезу одржавања јавних расправа, 3) време одржавања и трајање јавне расправе, 4) недовољну транспарентност, 5) наметање партикуларних интереса, 6) инертност учесника јавне расправе, 7) недовољно узимање у обзир резултата јавне расправе, 8) недовољни степен заштите учесника јавне расправе, 9) начин уређења и организовања јавних расправа на покрајинском и локалном нивоу.

Утврђивање концепта закона није правило. Приликом решавања проблема, политичко – административни миље у Србији превише се ослања на усвајање нових закона, који се често израђују у журбано, без узимања у обзир постојећег правног система. Овај приступ довео је до неусклађених закона, тешкоћа у вези с тумачењем и спровођењем закона, правне несигурности и недовољног разумевања владавине права. Веће улагање у организациона знања и способности могло би да смањи зависност од правних инструмената као главног начина решавања јавних проблема.<sup>24</sup>

Анализа Отвореног парламента о законодавној активности у Народној скупштини показује да у процесу припреме закона ресорна министарства имају пресудну улогу, али да она често имају мањак капацитета у области анализе и креирања јавних мера, па се због тога ослањају на спољашње ресурсе – стручњаке. Ова министарства се суочавају и с проблемима институционалног памћења и континуитета. Закони се често припремају уз слабо учешће јавности и заинтересованих актера, а они неретко користе неформалне канале утицаја, а не институционалне механизме за преговарање и консултовање. У процесу доношења појединих закона уочено је да поједини заинтересовани актери и када учествују у изради закона имају тешкоћа да своје интересе и погледе представе и уграде у текст закона, а постоје индиције да учествовање у радним групама не доноси нужно и репрезентовање интереса и унапређење текста закона, већ да често представља један формални захтев процеса припреме закона који се управо тако и третира – формално, а не суштински. Скупштина је, с друге стране, оптерећена великим бројем закона које доноси, нарочито у контексту европских интеграција, па из ових разлога посланици у просеку имају мање од пола дана за расправу о закону. Такође, велики број закона се доноси по

<sup>24</sup> ГИЗ Пројекат правне реформе у Србији, “Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији”, јун 2012, стр. 13, 17, 24, 27, 30, 96, доступно на <http://www.pravnareforma.rs/images/downloads/pdf/survey1ser.pdf>.

хитном поступку (у периоду од 2008. до 2010. године, више од трећине донетих закона) што онемогућава посланике да се њима детаљније баве и умањује транспарентност и демократски потенцијал скупштине. Скупштина нема канале за прикупљање информација о ставовима различитих интересних група и података из непристрасних стручних анализа. Посланици се по правилу са законом упознају тек када уђе у скупштинску процедуру, а јавна слушања се ретко организују. У периоду између 2008. и 2012. године, скупштински одбори су организовали 10 округлих столова и 29 јавних слушања, а више од половине ових догађаја односио се на питања из области социјалне политике (смањење сиромаштва, интерно расељена лица, деца и млади, родна равноправност, образовање и слично). Округли столови су, дакле, више посвећени ширим друштвеним и политичким питањима него законима, јавна слушања више служе за представљање законских иницијатива и рада парламента и владе, а по правилу се не организују за посебно контроверзне теме. Амандмани се све више користе као средство за унапређење законских предлога, а све мање као механизам за опструкцију рада скупштине, али је расправа о њима површна и кратка с обзиром на велики број поднетих амандмана и закона.<sup>25</sup>

Учешће заинтересованих страна у законодавном процесу може, поред позитивних, имати и негативне стране – наметање партикуларних интереса. Јавне расправе такође носе са собом овакве опасности, јер се може претпоставити да ће управо они који имају највише интереса у вези с одређеним прописом бити најактивнији и тежити да свој партикуларни интерес представе као јавни. Међутим, још већу опасност за остварење јавног интереса носи скривени утицај заинтересованих на доносиоце одлука у извршној и законодавној власти, а ова опасност намеће потребу за законским уређењем лобирања.<sup>26</sup>

Решења Закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем који је припремило Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација предвиђа да ће сваки лобиста морати да добије посебну лиценцу од државе, да пријављује приходе и плаћа порезе, а заузврат ће добити “пропусницу” за улазак у парламент, Владу и остале државне институције, док ће представници извршне власти бити обавезни да их приме и саслушају њихове предлоге. Овај закон би требало да буде усвојен најкасније у другој половини 2013. године, након разматрања постојећег текста од стране радне групе и након одржане јавне расправе. Лобисти би требало да буду обавезни да наведу тачан опис интереса које заступају, своје активности, вредност уговора које потписују и приходе које остварују. У Србији тренутно не постоји ниједна регистрована лоби кућа, већ се овим пословима баве углавном адвокатске канцеларије или људи који имају јаке везе у политици. Према предложеном тексту новог прописа убудуће ће сваки лобиста морати да прође одређене провере и добије лиценцу ресорног министарства, док ће сваки уговор који потпише бити објављен на интернет страници Агенције за борбу против корупције која ће и контролисати њихов рад<sup>27</sup> (**препорука бр. 19 – делимично се реализује**).

<sup>25</sup> Отворени парламент, „Како посланици доносе законе? Анализа законодавне активности у Народној скупштини Републике Србије“, стр. 8, 11, 13 – 14, 18, 27, 30, 32, 38 – 39, доступно на <http://otvoreni.parlament.rs/wp-content/uploads/2012/10/Kako-poslanici-donose-odluke-celo-istrazivanje.pdf>.

<sup>26</sup> ГИЗ Пројекат правне реформе у Србији, “Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији”, јун 2012, стр. 107 – 108, доступно на <http://www.pravnareforma.rs/images/downloads/pdf/survey1ser.pdf>.

<sup>27</sup> Друштво лобиста Србије, “Најава Закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем”, 27. фебруар 2013, доступно на <http://www.drustvolobistasrbije.org/aktuelnosti/73.html>.

*Поступање по осталим препорукама у оквиру система*

У 2012. години није било измена прописа које би омогућиле да Влада објављује одлуке о постављењу и разрешењу с образложењем о испуњености критеријума, односно разлога<sup>28</sup> (**преорука бр. 17 – не реализује се**) нити је дошло до измена правног оквира који би омогућио ограничавање имунитета јавних функционера на наступе и изјаве дате поводом вршења јавних функција (материјални имунитет) (**преорука бр. 14 – не реализује се**).

Радни текст Кодекса понашања народних посланика који је израдила радна група Административног одбора образована у прошлом сазиву Народне скупштине, послужиће као основа за рад новоформиране радне групе коју је у новом сазиву Народне скупштине образовао Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања. Очекује се да се нови кодекс примењује од другог редовног заседања представничког тела у 2013. години. Радна верзија кодекса предвиђа забрану коруптивног понашања народних посланика, образовање Етичког савета за спровођење, праћење примене и давање мишљења о примени Кодекса, нејавну опомену, јавну опомену и јавно извињење као мере које Етички савет изриче за случајеве повреде Кодекса. Прописана је затим обавеза да одлука о изреченој мери садржи упутство о томе шта и у ком року народни посланик треба да предузме ради отклањања повреде, као и да уколико не изврши меру јавног извињења на начин предвиђен одлуком о изреченој мери, Етички савет донесе одлуку о новчаној казни у висини три основне плате народног посланика. Предвиђена је и обавеза народног посланика да у року од осам дана од потврђивања мандата потпише изјаву о упознавању с обавезама из Кодекса<sup>29</sup> (**преорука бр. 20 – делимично се реализује**).

Заштитник грађана је поднео Народној скупштини амандмане на Предлог закона о утврђивању максималне зараде у јавном сектору који имају за циљ да се лимитира не само зарада у јавном сектору, него и сви остали приходи уз зараду које јавни функционери и запослени остварују по другим основама<sup>30</sup> (**преорука бр. 8 – делимично се реализује**).

### II.1.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

1. 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.
2. Унапредити садржину извештаја носилаца обавеза о испуњавању обавеза из Стратегије и Акционог плана који се достављају Агенцији и обезбедити доследно испуњавање обавезе о кварталном извештавању.
3. Успоставити обавезу предлагача закона и доносилаца других прописа да приликом њихове израде примењују методологију за анализу ризика на корупцију у прописима коју ће донети Агенција за борбу против корупције.

<sup>28</sup> Генерални секретаријат Владе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>29</sup> Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>30</sup> Заштитник грађана, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

4. Регулисати област јавних расправа у поступцима доношења закона на начин да се обезбеди њихова редовна и делотворна употреба, нарочито применом информационих технологија.
5. Усвојити Закон о лобирању.



## II.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. 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 закључку Агенције за борбу против корупције, од 30 испитаних препорука у систему правосуђа и полиције, 11 се реализује у континуитету (36%), 15 се делимично реализује (50%), две препоруке се не реализују (7%), док за две препоруке Агенција није успела да дође до података за анализу (7%).



### II.2.1. Општи преглед

Резултати Истраживања јавног мњења УНДП и ЦеСИД из децембра 2012. године, говоре да је укореењеност става о корупцији међу судијама (као и међу лекарима) толико јака да постојање корупције грађани не доводе у питање чак ни када нису лично доживели никакву непријатност у овим институцијама. Као и у претходним циклусима истраживања, на другом месту по учестаности давања мита су полицајци (19%). Велика већина испитаника (86%) сматра да су, поред Агенције за борбу против корупције, институције које треба да предводе борбу против корупције правосуђе и полиција, а да главни елемент те борбе треба да буду строге санкције према починиоцима (86%). С друге стране, професије везане за правосуђе, тачније судство (64%), тужиоци (62%) и адвокати (60%) налазе се међу пет институција, поред политичких партија и здравства, које се издвајају по перцепцији корупције и за које више од 60% грађана тврди да су

корумпиране. Ово се ипак не уклапа и у искуства с корупцијом у правосуђу, јер је тек сваки десети испитаник потврдио да је лично упознат с постојањем корупције унутар правосудног система. Медији су заправо главни извор информација о корупцији у правосуђу (39%), док посредна сазнања грађани добијају преко пријатеља, родбине и комшија, а чак 15% сматра да корупција у правосуђу постоји, али они не могу да процене на основу чега то знају. Слично као и у здравству, и у правосуђу је раст перцепције корумпираности сразмеран позицији у хијерархији, па се најмањи ниво корупције перципира међу административним особљем, а судије се препознају као најкорумпиранији део правосуђа. Међу главне разлоге за давање мита запосленима у правосуђу, 35% наводи одлагање суђења како би дошло до застаревања предмета, док је 14% грађана убеђено да се митом може издејствовати повољна првостепена пресуда. Ипак, судство је, поред Агенције за борбу против корупције, у односу на прошли истраживачки талас, добило знатно веће поверење грађана као једна од водећих институција у борби против корупције - раст с 24% на 37%. Грађани такође сматрају да Влада, да би задржала или поправила позитивне трендове, мора да покаже још више одлучности у борби против корупције (34%), да штити сведоке корупције, да пружа подршку судовима у решавању случајева корупције (по 11%), као и да омогући безбедно пријављивање корупције (10%).<sup>31</sup> Према најновијем Извештају о глобалној конкурентности Светског економског форума за 2012 – 2013. годину, Србија је за независност правосуђа рангирана као 129. од 144 земље.<sup>32</sup>

Према истраживању „Правосуђе у борби против корупције“ које је урадила НВО Транспарентност Србија, објављеном у јануару 2013. године, већина правосудних институција није довољно активна у погледу проактивног објављивања података о свом раду, што је нарочито забрињавајуће у случајевима непоштовања законских обавеза, као што је објављивање информатора о раду. Такође, питање интернет страница ових институција није на системски начин решено, а постоје велика одступања у односу на врсте докумената и других информација које се на презентацијама могу наћи и преузети, као и у пракси ажурирања података. С обзиром да се статистички подаци не групишу на начин који омогућава поређење према теми на коју се поједини поступци односе, није могуће извући јасније закључке у погледу учинка појединих институција на плану борбе против корупције. Такође, не постоји ни пракса објављивања података о мерама превенције корупције, као што су спровођење задатака из Стратегије или израда планова интегритета, осим спорадично. Судски портал не омогућава преглед података по групама предмета, изузев за привредне судове, а методологија по којој се воде статистике полиције, тужилаштва и судова није јединствена. Не постоји пракса објављивања информација о представкама и поступцима који се воде за утврђивање одговорности носилаца правосудних функција због кршења прописа или етичког кодекса, а не постоји ни пракса да се на интернету објављују одлуке тужилаштва и судова, чак ни у случајевима који су изазвали велико интересовање јавности. Веома је мали број покренутих случајева

<sup>31</sup> Програм Уједињених нација за развој у Србији и Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, „Истраживање јавног мњења – децембар 2012. године, Став грађана Србије према корупцији“, стр. 8, 15, 23, 32 – 35, 38, 40, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=CDB64BE5-B259-E26A-A74CE322069FD34F>.

<sup>32</sup> *World Economic Forum*, „*The Global Competitiveness Report 2012 – 2013*“, стр. 313, доступно на [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf).

за кршење антикорупцијских закона, а чак и када су случајеви покренути поступци дуго трају и често се дешава да наступи застарелост. У току 2010. и 2011. године било је мање од 200 случајева покренутих прекршајних поступака због кршења одредби антикорупцијских прописа и то углавном због кршења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закона о Агенцији за борбу против корупције, Закона о јавним набавкама, Закона о буџетском систему и Закона о финансирању политичких странака.

Током 2010. и 2011. године до јавних тужилаштава стигло је готово 13.000 пријава у предметима с елементом корупције (око 17 дневно), док су у раду из ранијих година имали преко 5.000 пријава, а тужилаштво је одлучило о нешто мање од половине тог броја, док је чак 77,8% кривичних пријава одбачено. Далеко највећи број кривичних пријава односи се на злоупотребу службеног положаја, кршење закона од стране судије или тужиоца и примање и давање мита. Највећи број пријава стиже од полиције (59%), затим оштећених (27%), других државних органа (8%), док је само у 5% случајева реч о иницијативи самих јавних тужилаштава. Имајући у виду тренутну оптерећеност јавних тужилаштава, очигледно је да ће се ови органи јавне власти сусрести с још већим изазовима уколико се на процесуирање предмета с елементом корупције буде применила проактивна истрага. Тешко је на основу званичних статистичких података одредити тачан број оваквих дела, а посебно због чињенице да се око 60% свих случајева односи на злоупотребу службеног положаја од стране одговорног лица у правном лицу у приватном сектору. Поред пресуда, мера безбедности забране обављања позива, делатности или дужности, којој има места и у неким случајевима корупције, првостепено је изречена у само 24 случаја, а разни видови одузимања имовинске користи такође су прилично ретко заступљени. У око пет шестина случајева другостепени судски органи су жалбе поднете од стране јавних тужилаштава одбијали. Време које протекне између кривичног дела и момента подизања оптужнице је веома дуго, у просеку преко три године, а оптужни акти се подижу у просеку против два лица. Обрада приспелих кривичних пријава превазилази тренутне могућности јавних тужилаштава јер је број нерешених предмета из ранијих година готово једнак годишњем приливу. Кривична дела корупције, у складу с дефиницијом из Стратегије, нису груписана у једну главу већ се налазе у више глава Кривичног законика. Законик о кривичном поступку могућност примене посебних мера за откривање и доказивање кривичних дела ограничава само на четири кривична дела корупције – злоупотребу службеног положаја, трговину утицајем, примање мита и давање мита. За већину судија које суде за кривична дела корупције нису прописани неки посебни услови, у смислу поседовања одређених година радног искуства и одговарајуће обуке (сем за судије посебних одељења београдског вишег и апелационог суда).<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Транспарентност Србија, „Правосуђе у борби против корупције“, јануар 2013, стр. 5 – 13, доступно на <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/18022013/Pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije,%20januar%202013%20.pdf>.

## II.2.2. Поступање по препорукама Стратегије

### *Носиоци правосудних функција*

У јулу 2012. године Уставни суд Србије је, због неиспуњавања одређених стандарда, поништио поступак реизбора судија и тужилаца из 2009. и 2010. године и процес преиспитивања одлука како би се исправили његови недостаци. Суд је поништио све одлуке Високог савета судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ) којима су одбијени приговори судија и тужилаца против одлука којима нису поново изабрани на функцију и наложио овим телима да их све врати на дужност у року од 60 дана. У погледу судија, Уставни суд је између осталог изнео примедбе да ВСС није имао потребан кворум за одлучивање, да је прекршио захтев непристрасности, примедбу на учешће чланова по службеној дужности – председника Врховног касационог суда, председника скупштинског одбора и министра правде и члана из редова адвоката, како при доношењу првобитне одлуке о реизбору, тако и током процеса преиспитивања. Суд је узео у обзир да претпоставка достојности захтева да судије могу бити разрешене дужности само ако за то гласа већина чланова ВСС, што није био случај, зато што троје чланова није било у могућности, делимично или потпуно, да гласа (један је поднео оставку, а упражњено место је попуњено после три месеца, против другог је био покренут кривични поступак, а против трећег је био покренут поступак због неспојивости функција будући да је био и декан правног факултета). У погледу тужилаца, уочени су слични недостаци који су оцену ДВТ да подносиоци жалби не испуњавају критеријуме стручности, оспособљености и достојности учинили неваљаном. Уставни суд је нарочито сматрао да је поступак преиспитивања одлука неправедно ставио терет доказивања на подносиоце жалби и да су се одлуке Савета често заснивале на чињеницама и претпоставкама које подносиоци жалби нису били у могућности да оспоре.<sup>34</sup> У јануару 2013. године усвојен је завршни нацрт Правилника о вредновању рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца у Републици Србији који треба да буде изнет на стручну и јавну расправу<sup>35</sup> (**преорука бр. 25 – делимично се реализује**).

Државно веће тужилаца усвојило је у јулу 2012. године Правилник о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. У току је поступак избора дисциплинских органа, а у 2012. години нису вођени дисциплински поступци против носилаца јавнотужилачке функције од стране Државног већа тужилаца<sup>36</sup> (**преорука бр. 27 – делимично се реализује**). Државно веће тужилаца у досадашњем раду није било обавештено о активностима носилаца јавнотужилачке функције које би могле бити неспојиве с функцијом коју обављају (**преорука бр. 29 – реализује се у континуитету**).<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 12 и 13, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napretku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf).

<sup>35</sup> Државно веће тужилаца, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

У Одељењу за надзор у правосудним органима воде се евиденције о утврђеној основаности притужбе од стране председника суда уз евидентирање носилаца правосудних функција на које се основаност односи. У 2012. години евидентирано је 355 основаних притужби у којима се прати ток до окончања судског поступка. У случајевима када се у притужби указује на корупцију, притужбе се достављају на надлежност Републичком јавном тужилаштву (РТЈ) и прате се до достављања одговора РТЈ о поступању или неоснованости навода у притужби. У одељењу се издвајају такве притужбе и воде у посебној фасцикли (укупан број притужби на корупцију до 20.12.2012. године је 61). У току је поступак иновирања софтверског решења праћења поступања по притужбама којима се указује на носиоце правосудних функција везано за кривична дела са коруптивним обележјем – корупцију у правосуђу. То се посебно односи на примену члана 8. Закона о уређењу судова, на основу којег странка или други учесник у судском поступку имају право притужбе на рад суда кад сматрају да се поступак одуговлачи, да је неправилан и да постоји било какав недозвољен утицај на његов ток и исход (**преорука бр. 32 – делимично се реализује**).

У 2012. години против судија покренута су и вођена четири поступка, а три поступка су окончана због кршења одредаба Етичког кодекса који је Високи савет судства донео 2010. године.<sup>38</sup> Коначан нацрт Етичког кодекса јавних тужилаштава израђен је у сарадњи с Организацијом за европску безбедност и сарадњу, упућен је на јавну расправу, достављен Удружењу тужилаца и постављен на интернет страну Државног већа тужилаца, а његово усвајање очекује се у току првог квартала 2013. године (**преорука бр. 33 – делимично се реализује**).<sup>39</sup>

Правосудна академија је изабрала нову генерацију студената и обезбедила низ програма обуке за запослене судије, тужиоце, судско особље и адвокате, али они и даље захтевају да буду систематизовани и структурирани.<sup>40</sup> Програми обуке које ова институција спроводи обухватају и теме у области борбе против корупције (**преорука бр. 34 – делимично се реализује**). Методолошки приручници за откривање кривичних дела с елементима корупције намењени носиоцима јавнотужилачких функција нису израђени. Кроз пројекат који се бави облашћу одузимања имовинске користи, извршена је обука о финансијским истрагама за тужиоце из одељења за борбу против корупције, а саставни део обуке је материјал достављен свим тужиоцима са смерницама за проактивно откривање коруптивних кривичних дела. Наставља се с праксом да носиоци јавнотужилачких функција, стручни сарадници и приправници проводе одређено време у криминалистичкој полицији.<sup>41</sup> Носиоцима јавнотужилачких функција је од стране Сектора унутрашње контроле полиције достављен приручник, који је у оквиру твининг пројекта

<sup>38</sup> Високи савет судства, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>39</sup> Државно веће тужилаца, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>40</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 13, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napr etku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napr etku_2012.pdf).

<sup>41</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013; Републичко јавно тужилаштво, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

израђен и достављен свим организационим јединицама Министарства, а тиче се борбе против корупције. У Министарству унутрашњих послова је у припреми и Програм специјалистичког курса за вођење проактивних истрага у коме ће се свакако наћи и наставне области на тему борбе против корупције<sup>42</sup> (**препука бр. 43 – делимично се реализује**).

#### *Рад правосуђа*

Нова мрежа судова је установљена Законом о уређењу судова у циљу смањења корупције у малим местима, равномерног оптерећења судија, смањења броја судија како би судови били ефикаснији и смањења трошкова судских поступака. Ни ВСС ни Министарство правде ни након две године нису извршили анализу о томе да ли је један од наведених циљева испуњен. Након реформе се до неких судова путује више од сто километара, повећани су трошкови проузроковани новом мрежом судова и повећањем такси, судије су различито оптерећене, па су судије у Београду и неколико других већих градова вишеструко оптерећене у односу на судије у мањим судовима, а сваком судији је додељен значајно већи број предмета у односу на период пре увођења нове мреже судова. Број предмета по судији у истрази и кривици повећан је чак и до осам пута што представља велики проблем с обзиром на застаревање кривичног гоњења, а неравномерна оптерећеност судија и судова је вишеструко увећана.<sup>43</sup> Аутоматизована додела судских предмета до сада је уведена у све трговинске и судове опште надлежности. У јулу 2012. године, нови софтвер за управљање предметима је уведен у Управни суд, Апелациони суд у Београду и Врховни касациони суд.<sup>44</sup>

Анализа рада судова и анализа казнене политике Сектора за правосуђе у Министарству правде и државне управе говори да судови врло често користе условну осуду и институт ублажавања казни, а приликом изрицања условне осуде широко тумаче услове под којима их изричу. Такође, код појединих кривичних дела уочава се несклад између законом прописаних и изречених кривичних санкција из чега се може закључити да приликом одлучивања о врсти и висини санкције предност има индивидуализација кривичне санкције у конкретном случају, а не прописана казна за одређено кривично дело. Казнена политика би могла да има своју корекцију кроз чешћу примену института опозивања условне осуде, а институт ублажавања казне би морао бити изузетак, а не правило.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Министарство унутрашњих послова, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>43</sup> Савет за борбу против корупције, „Извештај о реформи правосуђа“, 24. април 2012. године, стр. 5 – 6, доступно на <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-1965/izvestaj-o-reformi-pravosua>.

<sup>44</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 13, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napr etku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napr etku_2012.pdf).

<sup>45</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

У Сектору унутрашње контроле полиције се на месечном нивоу врше анализа резултата рада Сектора у целини и анализа појединачних резултата рада. Анализом су обухваћене активности на подношењу кривичних пријава, провере навода из представки и притужби грађана, с посебним освртом на анализу утврђених пропуста у раду и мерама које су предложене према одговорним полицијским службеницима и мерама које Сектор предлаже на отклањању утврђених пропуста у раду. Током 2011. и 2012. године, Сектор је, у сарадњи с Управом за аналитику МУП, у оквиру твининг пројекта, припремио Анализу о корупцији како би се на свеобухватан начин сагледао проблем корупције полицијских службеника, затим истражили ставови јавног мњења и ставови полицијских службеника о корупцији, њихова искуства у овој области, препознали „ризични послови“ у којима се она појављује, начини подмићивања полицијских службеника, анализирале мере које Министарство предузима на плану сузбијања и санкционисања корупције у својим редовима и на основу тога дефинисале препоруке и сугестије за спречавање корупције и ефикаснију борбу против корумпираних полицијских службеника. Анкетирање полицијских службеника и грађана у полицијским управама је било по први пут на овај начин организовано. Сектор је током 2012. године извршио анализу незаконитог и непрофесионалног поступања полицијских службеника у више подручних полицијских управа и организационих јединица у седишту, а резултати анализе су коришћени за оперативне потребе и за вршење даљих превентивних контрола. На овај начин постигнут је, између осталог, и виши квалитет рада контролисаних организационих јединица, а поред мера које је Сектор предложио према одговорним полицијским службеницима, реализоване су и мере „ране интервенције“ – отклањање пропуста који су утврђени у току вршења контроле. У складу с тим, Сектор је предложио и одговарајуће измене члана 175. Закона о полицији. Управа за аналитику је у извештајном периоду израдила шест извештаја у којима су приказани статистички подаци који се односе на ефикасност МУП на плану сузбијања корупције, а који су рађени по захтевима екстерних и интерних корисника.<sup>46</sup>

Анализа рада нижестепених судова коју врши Врховни касациони суд указује да се у битном реализује пре свега програм решавања старих предмета, да се у тзв. „притворским“ и другим хитним предметима тако и поступа, али да и даље има простора за повећање ефикасности чему би требало да нарочито допринесу нови процесни закони који су у припреми и којима се уводе ефикасније процедуре. Посебну анализу рада и надзора над радом нижестепених судова у вези с кадровским потребама и проблемима, као и бројем и суштином притужби на рад судова врши и Високи савет судства.<sup>47</sup>

У одговорима Републичког јавног тужилаштва наведено је да је у току 2012. године вршено више анализа рада откривања, гоњења и суђења. Утврђено је да је у порасту број предмета по којима се поступа, као и број предмета с кривичним делима с елементом корупције. У току 2012. године извршена је анализа трендова и извештај за период од 2009. до 2011. године за коруптивна кривична дела злоупотребе службеног положаја,

<sup>46</sup> Министарство унутрашњих послова, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>47</sup> Врховни касациони суд, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

кршења закона од стране судије и јавног тужиоца, проневере, примања мита и давања мита. Број пријављених лица за сва анализирана кривична дела знатно се повећава у односу на 2008. и 2009. годину. Такође је уочен тренд повећања оптужених лица у 2011. години за кривична дела злоупотребе службеног положаја, кршења закона од стране судије и давање мита, а за злоупотребу службеног положаја повећан је број осуђених у односу на 2010. годину с трендом повећања процента казне затвора у односу на изречене условне осуде што указује на процесуирање тежих случајева коруптивних кривичних дела и поштравање казнене политике. Највећи број пријављених и процесуираних лица је за кривично дело злоупотребе службеног положаја, што је последица начина прописивања елемената за постојање кривичних дела примање и давање мита и пореске утаје у Кривичном законнику. Тренд знатног повећања броја пријављених и процесуираних лица за кривично дело трговине утицајем је резултат измене Кривичног законика 2009. године и прецизирање радње овог кривичног дела. Анализа статистичких показатеља за кривична дела с елементима корупције, злоупотребу службеног положаја, примање мита и давање мита, у вези с којим поступа тужилаштво за организовани криминал за период од 2009. године до 1. јуна 2012. године, показује тренд раста у погледу броја поднетих захтева за спровођење истраге, као и броја оптужница од 2010. године. Републичком јавном тужилаштву је за 2011. годину поднето укупно 398 представки и притужби, што је знатно умањење у односу на 535 из претходне године. На рад самог РЈТ односила су се 22 предмета за разлику од 2010. године када их је било 36. Све представке које су се односиле на поступање РЈТ оцењене су као неосноване, а ово тужилаштво је пратило и поступало по представкама и притужбама на рад других јавних тужилаштава, које су у складу с одредбама Правилника о управи у јавним тужилаштвима, уступане на надлежност подручним јавним тужилаштвима (**препука бр. 35 – реализује се у континуитету**).<sup>48</sup>

У Белој књизи Савета страних инвеститора наводи се да се рочишта у највећим, најбоље опремљеним и најоптерећенијим судовима, посебно оним опште надлежности, често заказују два пута годишње по предмету, а жалбени поступак траје најчешће и више од годину дана, па су судови претрпани предметима и упркос званичној статистици која показује позитивне резултате, чини се да је ситуација лошија него раније. С применом новог Закона о парничном поступку, који је увео низ новина у циљу веће ефикасности судских поступака, застало се четири месеца пошто судови нису били у могућности да заврше већ постојеће поступке на које се и даље примењује стари закон. Већина судова опште надлежности, као и привредни судови имају *on-line* базе података које могу показати стање текућих предмета, неки судови уопште немају базе података као што су апелациони, прекршајни и Врховни касациони суд, док неки немају употребљиве базе на пример, Управни суд и Уставни суд Србије. Примена одредаба којим су уведена побољшања у погледу позивања и достављања писмена странкама и осталим учесницима у поступку, како би се спречиле злоупотребе, као и одредбе која се односи на могућност електронске комуникације између странака и суда је у пракси још увек неизвесна зато што судови не поседују одговарајућу техничку опрему за њену спровођење. Списи предмета треба да буду доступнији, не само странкама, већ и јавности, јер увид у одређене одлуке још увек није

<sup>48</sup> Републичко јавно тужилаштво, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.



могуће и врло често се дешава да странке у поступку не могу да приступе списима предмета, због разних „техничких проблема“.<sup>49</sup>

У одговорима Министарства правде и државне управе наводи се да се очекује да Предлог закона о медијацији уђе у скупштинску процедуру у априлу 2013. године. Према усвојеним изменама и допунама Закона о јавном бележничтву, примена овог закона одложена је за март 2013. године. У периоду од маја до краја 2012. године одржана су три испита за јавне бележнике које је положило 55 кандидата<sup>50</sup> (**преорука бр. 39 – делимично се реализује**). Професионални извршитељи у Србији почели су с радом у јуну 2012. године и од почетка свог рада баве се у највећем броју случајева извршењима на основу веродостојне исправе ради остварења новчаних потраживања по основу извршених комуналних и сличних услуга. Имајући у виду веома кратак рок у коме извршитељи функционишу, за сада није могуће извршити анализу утицаја њиховог деловања на евентуално повећање ефикасности извршења судских пресуда<sup>51</sup> (**преорука бр. 41 – делимично се реализује**).

Један од циљева измена и допуна Законика о кривичном поступку је стварање неопходних услова да кривични поступци буду брзи и ефикаснији и да истовремено подразумевају мање трошкова што се посебно постиже увођењем и унапређењем одређених форми тзв. сумарног окончања кривичног поступка, али уз истовремено очување и унапређење свих основних елемената правичног кривичног поступка, а нарочито уз доследно поштовање права на одбрану окривљеног и права на нужну страначку „једнакост оружја“ у кривичном поступку. У погледу конкретних решења, предвиђен је, на пример, рок када странке и бранилац могу поднети захтев за изузеће судије суда који одлучује о жалби, а окривљени и његов бранилац могу у току истраге поднети притужбу надлежном јавном тужиоцу због одуговлачења поступка и других неправилности у току истраге. Ако бранилац који је уредно позван не дође на главни претрес и не обавести суд о разлогу спречености чим је за тај разлог сазнао или ако без одобрења напусти главни претрес, судија може позвати оптуженог да одмах узме другог браниоца, а ако оптужени то не учини, веће може одлучити да се главни претрес одржи и без присуства браниоца<sup>52</sup> (**преорука бр. 51 – реализује се у континуитету**).

Контрола одлука тужилаца у случајевима непокретања или обуставе поступка кривичних дела с елементом корупције или у случајевима одуговлачења кривичног поступка је трајни и сталан задатак Одељења за борбу против корупције РЈТ и четири апелациона јавна тужилаштва, а у те сврхе формирани су и посебни уписници. Поред тога врши се и периодична контрола поступања по Обавезном упутству А.бр. 194/10. Поводом ових активности, РЈТ је у току 2011. године поступало у укупно 1.768 предмета (**преорука бр. 44 – реализује се у континуитету**).

<sup>49</sup> Савет страних инвеститора, „Бела књига 2012, Предлози за побољшање пословног окружења у Србији“, стр. 50 – 52, доступно на <http://www.fic.org.rs/admin/download/files/cms/attach?id=332>

<sup>50</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

Систем решавања пријаве притисака у преткривичном поступку није уведен.<sup>53</sup> Организацијом рада и реализацијом обавеза на основу Обавезног упутства А.бр. 194/10 превентивно је деловано од стране РЈТ и апелационих јавних тужилаштава, која поред накнадне контроле одлука тужилаштва у случајевима непокретања или обуставе поступака за кривична дела с елементима корупције, посебну пажњу обраћа и на образложеност одлука, што је имало за последицу и активирање појединих предмета након одбачаја кривичне пријаве, односно правилније и потпуније образлагање, иначе, суштински ваљаних одлука. Мултидисциплинарни рад на свим битним истрагама испуњава се кроз формирање повремених радних тимова за обраду одређених предмета, које чине представници државних органа за које се оцени да ће дати најбољи допринос предмету. Организацијом тимова руководи Посебно одељење за борбу против корупције Републичког јавног тужилаштва<sup>54</sup> (**преорука бр. 45 – делимично се реализује**).

Меру безбедности забране вршења позива, делатности или дужности извршавају и контролу њене примене врше надлежне инспекције које су обавезне да суд који је меру изрекао обавесте о извршењу мере. Судови не воде посебне евиденције у вези с овом мером, али су у обавези да након правоснажног окончања кривичног поступка, пресуду којом је изречена ова мера доставе: органу, предузећу или организацији у којој је лице коме је изречена мера запослено, органу који је надлежан за издавање дозволе или одобрења за вршење појединог позива или самосталне делатности, надлежном инспекцијском органу, полицији у месту пребивалишта „ради евиденције“, као и да обавесте о томе и Републички завод за статистику<sup>55</sup> (**преорука бр. 56 – реализује се у континуитету**).

Иако је било разматрања и процене могућности о увођењу самосталног правосудног буџета, још увек се нису стекли услови за то.<sup>56</sup> У одговорима Министарства финансија и привреде наводи се да би било супротно Закону о буџетском систему да се средства за финансирање правосудних органа обезбеђују посебним буџетом, док према уставним одредбама у буџету морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају надлежности Републике Србије, па произилази да Република Србија има један буџет, односно да није могуће постојање посебних буџета за одређене буџетске кориснике. Такође је наглашено да поштовање одредби Закона о буџетском систему не доводи у питање самосталност судске власти у погледу располагања средствима за финансирање њеног рада.<sup>57</sup> У Извештају о реформи правосуђа Савета за борбу против корупције, наводи се да правосуђе нема свој буџет потпуно одвојен од буџета извршне власти, па да се ни с тог аспекта не може говорити о самосталности и равноправности судске власти у односу

<sup>53</sup> Министарство унутрашњих послова, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>54</sup> Републичко јавно тужилаштво, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>55</sup> Врховни касациони суд, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>56</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>57</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

на извршну и законодавну. Високи савет судства је донео одлуку о преносу својих права везаних за буџет на извршну власт, чиме је део својих надлежности пренео на извршну власт без законског основа<sup>58</sup> (**препорука бр. 38 – не реализује се**). Агенција није успела да дође до података о томе да ли су у 2012. години предузимане неке активности у погледу обезбеђивања одговарајућих зарада и услова за рад носилаца правосудних функција (**препорука бр. 30 – нема података**).

Агенција није успела да дође до података о томе да ли се и уз употребу којих критеријума израђују периодичне анализе о могућности за корупцију у судској управи, као и да ли запослени у судској управи похађају обуке о етици и личном интегритету. Очекује се да ће планови интегритета у систему правосуђа открити и ризике за корупцију у оквиру судске управе (**препорука бр. 42 – нема података**). До 25. фебруара 2013. године, од укупно 237 институција у оквиру правосудног система, њих 179 (75%) је обавестило Агенцију о доношењу одлуке о формирању радне групе за израду планова интегритета, док је 13 усвојило план интегритета (**препорука бр. 31 – реализује се у континуитету**).

Радна група за израду Закона о јавном правобранилаштву коју чине представници Републичког јавног правобранилаштва, Градског јавног правобранилаштва града Београда, Народне скупштине и Министарства правде израдила је радни текст Закона. Доношење новог закона у овој области је нужно нарочито имајући у виду низ значајних промена у уставном уређењу и организацији државне власти, финансирању јавних потреба, као и у правном уређењу својинскоправних и других имовинскоправних односа<sup>59</sup> (**препорука бр. 57 – делимично се реализује**).

Скупштина Адокатске коморе Србије (АКС) је у фебруару 2012. године усвојила Кодекс професионалне етике адвоката<sup>60</sup> који је усклађен с међународним стандардима и који је достављен Савету адвокатских комора и удружења правника Европе. Дисциплински органи АКС и адвокатских комора у њеном саставу достављају статистичке податке као део извештаја о раду дисциплинских органа Скупштине АКС, односно скупштинама сваке појединачне адвокатске коморе у саставу АКС на разматрање и усвајање. Извештаји о раду органа адвокатске коморе објављују се у оквиру годишњег извештаја о раду органа коморе и на интернет страници адвокатске коморе<sup>61</sup> (**препорука бр. 58 – реализује се у континуитету**).

Као што је извештавано у претходном периоду, и поред Правилника о заштити узбуњивача који је усвојен у 2011. години, могућности Агенције за борбу против корупције да узбуњивачима обезбеди адекватну заштиту битно су сужене и предодређене недостатком делотворних норми, које би регулисале природу, садржину и обим права које

<sup>58</sup> Савет за борбу против корупције, „Извештај о реформи правосуђа“, 24. април 2012. године, стр. 3, доступно на <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-1965/izvestaj-o-reformi-pravosuua>.

<sup>59</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>60</sup> „Службени гласник РС“, бр. 27/12.

<sup>61</sup> Адвокатска комора Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

се штити, врсте и начине разоткривања у јавном интересу, садржину, карактер и врсте кореспондирајуће заштите. Дајући свој допринос настојањима државе да се формулише јавна политика у области заштите узбуњивача, Агенција је у сарадњи са УНДП, у септембру 2012. године, представила јавности извештај „Заштита узбуњивача у Србији“, који садржи анализу постојеће регулативе и препоруке за могући модел будућег правног оквира заштите особа које разоткривају неправилности у јавном интересу.<sup>62</sup>

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, уз подршку Британске амбасаде у Београду и Владе Холандије, координира пројекат чији је један од циљева израда модела Закона о заштити узбуњивача заснованом на анализи већег броја упоредноправних решења, подразумевајући сложен приступ с обзиром да се питање ове заштите отвара у више права – радном, управном, прекршајном, кривичном, привредном. Истраживања спроведена у оквиру пројекта показују да изузетно висок проценат грађана (75%) сматра да држава узбуњивачима дугује адекватну заштиту, а да неупоредиво мањи проценат њих (14%) мисли да су данас државни органи у стању да ту заштиту стварно и обезбеде.<sup>63</sup> Поред израде модела Закона, главне пројектне активности су израда анализе правног оквира у Србији који се тиче заштите узбуњивача, израда компаративне анализе о правној заштити узбуњивача у више земаља с развијеним правним оквиром у овој области и организовање низа едукативних активности на ову тему<sup>64</sup> (**препука бр. 48 – делимично се реализује**).

#### *Последице пресуда за кривична дела корупције*

У 2012. години нису вршене измене изборног законодавства, па нису ни разматране измене у правном оквиру које би омогућиле увођење ограничења пасивног бирачког права за лица осуђена за кривична дела с елементом корупције или неке друге сличне правне последице осуде. С друге стране, у Закону о Агенцији за борбу против корупције (члан 73. став 2.) предвиђено је да функционеру који буде правноснажно осуђен на казну затвора за кривично дело непријављивања имовине или давање лажних података о имовини забрањује се стицање јавне функције у року од десет година од дана правноснажности пресуде (**препука бр. 21 – делимично се реализује**).

Законом о одговорности правних лица за кривична дела прописано је да казнену евиденцију води првостепени суд на чијем подручју је седиште домаћег правног лица односно седиште представништва или огранка страног правног лица, док је првостепени суд на чијем подручју је седиште домаћег правног лица, односно седиште представништва или огранка страног правног лица надлежан за вођење евиденције о правноснажним

<sup>62</sup> Извештај „Заштита узбуњивача у Србији“ доступан на: [http://acas.rs/sr\\_cir/aktuelnosti/748-agencija-predstavlja-izvestaj-pola-stivensona.html](http://acas.rs/sr_cir/aktuelnosti/748-agencija-predstavlja-izvestaj-pola-stivensona.html)

<sup>63</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, „Сарадња у вези са заштитом узбуњивача“, 1. новембар 2012, доступно на <http://www.poverenik.org.rs/sr/saopstenja/1479-saradnja-u-vezi-sa-zastitom-uzbunjivaca.html>.

<sup>64</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

осудама које су изречене у кривичном поступку<sup>65</sup> (**преорука бр. 24 – реализује се у континуитету**).

#### *Полиција и борба против корупције*

Нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места МУП не предвиђа посебне услове и критеријуме потребне за радна места на пословима сузбијања корупције, а у 2012. години није дошло до повећања броја извршилаца односно полицијских службеника који раде на пословима сузбијања и борбе против корупције<sup>66</sup> (**преорука бр. 61 – не реализује се**). Планом јавних и поверљивих набавки из године у годину се настоји да се полиција у потпуности снабдева комплетном опремом и потребним материјалом, ипак, финансијска средства за рад полицијских службеника нису у потпуности обезбеђена<sup>67</sup> (**преорука бр. 63 – делимично се реализује**). У 2012. години било је материјалних улагања у модернизацију криминалистичке полиције кроз закључене уговоре за набавку низа опреме и материјала за њен рад<sup>68</sup> (**преорука бр. 68 – реализује се у континуитету**).

Министар унутрашњих послова је 10. фебруара 2012. године донео Програм стручног усавршавања полицијских службеника Министарства унутрашњих послова Републике Србије за 2012. годину. Програмом је предвиђено да ће он бити реализован преко сталних обука, семинара, студијских посета, саветовања, научно-стручних скупова и трибина. На теме из области борбе против корупције реализовано је 34 семинара. Управи за стручно образовање, оспособљавање, усавршавање и науку до сада се није обратила ниједна организациона јединица из седишта Министарства с предлогом контроле реализације Програма у смислу остваривања непосредног увида у начин извођења наставе и квалитет наставног садржаја. Управа посредно врши контролу увидом у документацију и до сада нису уочене неправилности у поступању<sup>69</sup> (**преорука бр. 62 – реализује се у континуитету**).

Политичко деловање полицијских службеника на радном месту подлеже дисциплинској одговорности, али посебан систем контроле забране политичког деловања запослених у полицији није успостављен, а Министарство унутрашњих послова за сада не располаже информацијама о оваквом иступању полицијских службеника<sup>70</sup> (**преорука бр. 65 – делимично се реализује**).

У досадашњој примени Закона о полицији и Правилника о поступку решавања притужби уочене су одређене потешкоће које указују на потребу за новим решењима у прописима.

<sup>65</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>66</sup> Министарство унутрашњих послова, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*

Такође, тумачењем Закона о полицији отворена је дилема да ли се надлежност Сектора унутрашње контроле полиције односи само на полицијске службенике Дирекције полиције или на све запослене у Министарству, па је сходно томе, Сектор упутио секретаријату Министарства предлоге поводом иницијативе за измене и допуне Закона о полицији. Сектор је, између осталог, предложио да поред контроле законитости рада полицијских службеника, ова организациона јединица буде надлежна и за контролу законитости рада и других запослених у Министарству, као и да, у складу са законом, предузима мере и радње на откривању и сузбијању кривичних дела корупције и других облика коруптивног понашања полицијских службеника, као и других запослених у Министарству извршених у раду или у вези с радом. У поступку је допуна члана 76. Закона о полицији којом се успоставља евиденција притужби и представки као једна од евиденција личних и других података које води МУП, а на овом законском основу биће заснована и јединствена аутоматизована база података „Притужбе, представке и похвале“ за цело Министарство, за чије формирање је покренута иницијатива од стране Биора за притужбе и представке<sup>71</sup> (**преорука бр. 66 – делимично се реализује**).

У циљу стварања услова за ефикаснију борбу против корупције, Сектор унутрашње контроле полиције је током 2012. године активности усмерио на: 1) превентивну контролу у подручним полицијским управама; 2) откривање проблема кроз анализе рада у седишту Министарства и подручним полицијским управама; 3) предлагање измена прописа код којих је уочено да су генерисали корупцију у полицији; 4) покренута је иницијатива за кодификацију свих прописа који захтевају ангажовање полиције и примену полицијских овлашћења; 5) уведена је телефонска линија и електронска адреса путем којег ће грађани моћи да се обрате Сектору; 6) израду Упустава о раду Сектора унутрашње контроле полиције са свим потребним обрасцима; 7) израђено је седам интерних правила понашања у Сектору – правила о току кретања поште, о потписивању службене поште, о коришћењу службених возила, о дежурству и безбедном коришћењу ИТ система, о пријему жалби на рад полиције путем отворене телефонске линије у СУКП, о поступању и обради предмета у Одсеку за превентивно поступање и рад по представкама; 8) инициран је и интегрисан ИТ систем Сектора и повезивање свих центара с интерним базама података у седишту Сектора, који омогућавају безбедну размену поште, докумената и претраживање базе података преко заштићеног система<sup>72</sup> (**преорука бр. 67 – реализује се у континуитету**).

### II.2.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- 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

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid.

растеређења правосудних органа непотребног административног рада и креирања основе за анализу рада правосуђа и даље радити на јачању поступака алтернативног решавања спорова.

- Усвојити у кратком року посебан закон којим ће бити установљен општи правни режим заштите лица која чине разоткривања у јавном интересу у различитим аспектима друштвеног живота (Закон о заштити узбуњивача).
- Обезбедити одговарајуће услове и ресурсе за рад полиције у области борбе против корупције.

### II.3. СИСТЕМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ, ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ, ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЈАВНИХ СЛУЖБИ

Трећи велики систем који 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, процедуре учиниле транспарентнијим и увео јасан и делотворан принцип личне одговорности запослених у органима управе и јавним службама за законит, ефикасан и квалитетан рад.

Према закључку Агенције за борбу против корупције, од 21 испитане препоруке у оквиру овог система, две се реализују у континуитету (10%), 17 се делимично реализује (80%), док за две препоруке Агенција није успела да дође до података за анализу (10%).



#### II.3.1. Општи преглед

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину наводи се да је у реформи државне управе постигнут незнатан напредак, а да је Савет за реформу државне управе наставио да се бави само управним и техничким проблемима и да није активно управљао спровођењем Стратегије за реформу државне управе, чија имплементација остаје недовољна. Законски оквир у овој области је још увек непотпун, па тако тек треба усвојити нове прописе о општем управном поступку и запосленима у локалној власти и њиховим платама, док Закон о управним споровима још увек није у потпуности усаглашен с европским стандардима у судском преиспитивању управних аката. Систем планирања



јавних политика и координације је потребно унапредити тако да се обезбеди управљање развојем јавних политика и израда доследних планова рада у јавној управи. Систем запошљавања и напредовања у каријери још увек није у потпуности на бази заслуга, а запошљавање је и даље подложно политичком утицају. Руководиоци још увек имају превише дискреционог права приликом одабира кандидата с листа које изборне комисије направе по одржаним конкурсима. Запослени на одређено време се још увек не примају у складу с критеријумима конкуренције, док се уговори додељују без интерног и јавног конкурса. У 2012. години је усвојен нови програм обуке за државне службенике, на основу кога је одржано неколико курсева, али је само мали проценат државних службеника, а нарочито мали проценат руководилаца учествовао на њима. Такође, ни обука за увођење на радно место није обезбеђена. У погледу локалне самоуправе наводи се да не постоји надзор над функцијама које су додељене општинама, да се надлежности и даље преносе без обезбеђивања довољних капацитета и средстава на локалном нивоу, а да је Национални савет за децентрализацију и даље неактиван. Препоручује се даље унапређење консултација с локалним властима о новим законодавним актима или изменама и допунама постојећих закона које имају утицаја на потребе на локалном нивоу. Капацитети управљања и руковођења на локалном нивоу су слаби, а постоје и значајне разлике између општина. Локалне власти немају кадровске службе које су професионалне и које раде на принципу заслуга.<sup>73</sup>

НВО Биро за друштвена истраживања је у 13 локалних самоуправа у Србији иницирао израду локалних планова за борбу против корупције (ЛАП), од којих су у четири остварени услови и за њихову примену. Извештај о примени планова усвојених од стране скупштина Зрењанина, Крагујевца, Ниша и Пожеге констатује да је у посматраним локалним самоуправама дошло до напретка у успостављању система за борбу против корупције. Ипак, овај напредак још увек не гарантује и одржив ниво борбе против корупције, зато што је још увек неопходно унапређење материјално-техничких капацитета локалних антикорупцијских форума (ЛАФ), унапређење услова за примену мера из ЛАП и стварање амбијента у којима ће ови форуми бити аутономни, како у односу на локалну самоуправу и њен политички утицај и моћ, тако и у односу на сам БироДИ који је иницијатор процеса. Међу главним резултатима у примени ЛАП у четири локалне самоуправе до јануара 2013. налазе се дефинисане интерне процедуре рада, прикупљање информација о јавним набавкама, донацијама и спонзорствима на локалном нивоу, медијска промоција концепта ЛАП и ЛАФ, остварена комуникација с грађанима и расписан конкурс за годишње признање за борбу против корупције.<sup>74</sup>

У погледу поступања по низу препорука у оквиру овог система, а које се наводе у даљем

<sup>73</sup> Европска комисија, "Извештај о напретку Србије за 2012. годину", SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 9 – 10, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napretku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf).

<sup>74</sup> Биро за друштвена истраживања, „Први извештај о спровођењу локалних антикорупцијских планова, 2012, Зрењанин, Крагујевац, Ниш, Пожега“, јануар 2013, стр. 5 и 9 – 10, доступно на <http://www.birodi.rs/images/PRVI-IZVESTAJ-O-SPROVODJENJU-ANTIKORUPCIJSKIH-PLANOVA-2012.pdf>.

тексту, Агенција је иста питања послала већем броју узоркованих органа јавне власти. На основу анализе достављених упитника може се закључити да изразита разноликост достављених одговора, која је и приказана у тексту, као и у оквиру још неких система Стратегије, указује на углавном веома неуједначену праксу поступања органа јавне власти у областима које ове препоруке обухватају. Овакав закључак указује на ширу потребу да се ова питања регулишу на системски начин, како би се обезбедио бар минимум заједничких стандарда у овим областима и на тај начин осигурала предвидивост у поступању органа јавне власти.

### II.3.2. Поступање по препорукама Стратегије

#### *Реформа државне управе*

На основу до сада припремљених Прегледа реализације Акционог плана за спровођење реформе државне управе у Републици Србији, а за период од јануара 2009. до марта 2012. године, може се извести следећа процена обима реализације активности у одређеним областима: у области **рационализације** од 21 предвиђене активности, 12 је реализовано, док је реализација 5 активности у току; у области **професионализације и деполитизације** од 34 предвиђене активности реализовано је 18, док су две у току; у области **децентрализације** од укупно 47 активности, реализовано је 29, а реализација девет је у току; у области **спровођења Акционог плана и промоције реформе државне управе** од 11 активности реализовано је 5, а 5 их је у току; у области **е-управе – модернизација државне управе** од укупно 63 активности реализовано је 25, док је реализација 23 активности у току; у области **контролних механизма** од 16 активности реализовано је 10, док је реализација 4 активности у току; у области **координације јавних политика** од 10 предвиђених активности реализована је једна, док је реализација 6 активности у току. Тако је укупан број активности у Акционом плану који је или реализован или чија је реализација у току – 153, односно 75,7%. Међу најзначајније резултате примене Стратегије, према одговорима Министарства правде и државне управе, спада уређен правни оквир за све области реформе. Између осталог, израђен је и Нацрт Закона о општем управном поступку који има за циљ обезбеђивање пропорционалности у задовољавању и заштити приватног и јавног интереса у управним стварима, повећање транспарентности и побољшање ефикасности и економичности управних поступака, усклађивање поступања рада управе Републике Србије са стандардима европске управне праксе, чије се усвајање очекује у току 2013. године. Значајна новина у области координација јавних политика је увођење једнообразног информационог система за прикупљање података за израду Програма рада Владе, а израђени су и нацрти Методологије за анализу утицаја мера дефинисаних јавних политикама, као и Методологије интегрисаног система стратешког планирања. Приликом припрема за израду акционог плана за наредни период, закључено је да би у реализацији даљих активности на реформи државне управе било целисходно да се донесе нови стратешки документ, који би имао континуитет с претходним, али би обухватио шири сегмент тзв. јавне управе. У том циљу основана је и пројектна група коју ће чинити представници

министарстава, посебних организација, служби и канцеларија Владе и независних тела<sup>75</sup> (**преорука бр. 69 – делимично се реализује**).

У Централни систем за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига до 1. децембра 2012. године достављени су подаци из матичних књига који се воде за 117 градова и општина с укупно 10.926.554 уписа. У извештајном периоду посебан стручни испит за матичара положило је 1.163 матичара, односно заменика матичара, а у току је припрема за полагање овог испита за још 60 матичара, односно заменика матичара. На основу Закона о јединственом бирачком списку донети су Упутство о поступку обједињавања постојећих бирачких спискова у јединствени бирачки списак<sup>76</sup> и Упутство за спровођење Закона о јединственом бирачком списку<sup>77</sup> којима је уређено вођење и ажурирање Јединственог бирачког списка по јединственој методологији<sup>78</sup> (**преорука бр. 75 – делимично се реализује**).

#### *Прописи у оквиру система*

У току 2012. године нису се мењали прописи који се односе на рад јавних служби и јавних агенција, а Закон о Влади је допуњен у делу којим се уређују одговорност и овлашћења Владе, њиховим проширивањем и на имаоце јавних овлашћења на нивоу Републике, док је на основу одлуке Уставног суда престала примена појединих одредаба тог закона у делу који гласи „заменик председника Владе“.<sup>79</sup> Допуне Закона о Влади и Закон о министарствима створили су услове за избор Владе након конституисања Народне скупштине новог сазива. Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе из септембра 2012. прописао је највише износе до којих скупштине јединица локалне самоуправе могу да пропишу локалне комуналне таксе, укинуо је одређени број локалних комуналних такси, увео ослобођења плаћања фирмарине и локалне таксе за коришћење рекламних паноа и утврдио критеријуме за расподелу трансфера солидарности јединицама локалне самоуправе (**преорука бр. 71 – делимично се реализује**).

#### *Контрола над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*

Према одговорима на упитник Министарства правде и државне управе, Законом о управној инспекцији<sup>80</sup> на прецизнији начин су уређени послови и начин рада управне инспекције, чиме је унапређена ефикасност поступања управне инспекције и у области

<sup>75</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>76</sup> „Службени гласник РС“, бр. 26/11.

<sup>77</sup> „Службени гласник РС“, бр. 15/12.

<sup>78</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>79</sup> Републички секретаријат за законодавство, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>80</sup> „Службени гласник РС“, бр. 87/11.

надзора над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.<sup>81</sup> Повереник је иницирао измене овог закона како би добио овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајног поступка у случају кршења његових одредаба. Потреба за оваквим изменама произилази из чињенице да је релативно мали број покренутих прекршајних поступака због кршења Закона у односу на број почињених прекршаја, а разлози за то су мали број управних инспектора и велики број органа јавне власти који су обвезници на основу Закона. Такође, Повереник, с обзиром на природу послова које обавља, има могућност да сазна за велики број оваквих прекршаја, о којима обавештава Министарство које даље покреће прекршајне поступке, па се тако губи драгоцено време, посебно у ситуацијама које могу довести до застарелости<sup>82</sup> (**преорука бр. 72 – делимично се реализује**).

#### *Антикорупцијске активности*

У 2012. години није донет ниједан нови посебан акциони план за борбу против корупције од стране неког од министарства, тако да само у следећим ресорима и даље постоје секторски акциони планови које су израдила бивша министарства унутрашњих послова, омладине и спорта, здравља и просвете и науке (**преорука бр. 90 – делимично се реализује**). Процес усвајања планова интегритета у органима управе и јавним службама је у току<sup>83</sup> (**преорука бр. 80 – реализује се у континуитету**).

#### *Сарадња и координација у области борбе против корупције*

Сви узорковани органи јавне власти којима је послато питање у вези с именовањем особе задужене за сарадњу с Агенцијом за борбу против корупције, као и уопште за спровођење активности у области борбе против корупције, су одговорили да су контакт особу одредили. У погледу локалних самоуправа одговори су подељени на оне који су одредили и оне који нису. Сарадња органа јавне власти с Агенцијом за борбу против корупције је у 2012. години унапређена у односу на претходни период (**преорука бр. 73 – делимично се реализује**).

#### *Дискрециона овлашћења*

Поводом питања о анализи прописа које органи јавне власти примењују у циљу утврђивања могућности за злоупотребе и отклањања тих могућности, као и израде процесних упутстава и критеријума у поступцима које носилац обавезе спроводи како би се дискрециона овлашћења свела на најмању могућу меру, узорковани органи јавне власти и локалне самоуправе одговарају на различите начине, од признања да ове активности

<sup>81</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>82</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>83</sup> Видети више у одељку II.1.2: Препорука бр. 9.

нису предузимане, преко уопштеног одговора о поштовању прописа, до навођења конкретних активности које су предузете у том циљу, а помиње се и веза ових активности с процесом израде плана интегритета. У одговорима Министарства унутрашњих послова наводи се да је, на иницијативу Сектора унутрашње контроле полиције, Секретаријат Министарства покренуо израду предлога Правилника о утврђивању послова који су неспојиви с пословима полицијских службеника у циљу отклањања свих нејасноћа и широких тумачења дискреционих овлашћења полицијских службеника и старешина приликом обављања полицијских послова, односно приликом самог тумачења који послови су неспојиви с полицијским пословима. Изузетно је важно да се ова област у потпуности регулише зато што је било онемогућено поступање радника СУКП када у раду уоче да полицијски службеници обављају послове који су неспојиви с пословима полицијских службеника<sup>84</sup> (**преорука бр. 74 – делимично се реализује**).

#### *Државни службеници*

На питање да ли носилац обавезе има неке механизме контроле за непристрасан, објективан и нестраначки одабир кадрова и њихово унапређивање, као и да ли су ови механизми ефикасни и на који начин се то контролише и утврђује, узорковани органи јавне власти и локалне самоуправе углавном одговарају уопштено и тврдњама да се ова препорука обезбеђује доследним поштовањем Закона о државним службеницима и осталих прописа у овој области. Заштитник грађана је 2009. године донео Упутство о начину запошљавања. Министарство унутрашњих послова наводи да Закон о полицији не забрањује полицијским службеницима да буду чланови политичких партија, већ им само забрањује политичко деловање на радном месту, али без прописивања начина на који би се тај систем контроле и провере спровео<sup>85</sup> (**преорука бр. 76 – делимично се реализује**).

На питање да ли је носилац обавезе донео планове редовне и ванредне контроле одговорности службеника, да ли се ови планови спроводе, као и да ли се доследно примењују санкције у случају повреда и да ли се јавно објављују важне одлуке дисциплинских органа, узорковани органи јавне власти и локалне самоуправе су у одговорима подељени између оних који доносе планове редовне и ванредне контроле и оних који то нису учинили (**преорука бр. 78 – делимично се реализује**).

На питање да ли носилац обавезе има уређену процедуру за подношење жалби службеника који одбију извршавање противзаконитих налога претпостављених, да ли је за жалбе одређена контакт особа и прописан формулар, као и да ли су службеници информисани о овом свом праву и поступку, узорковани органи јавне власти, као и локалне самоуправе у већем броју случајева наводе да не постоји посебан формулар, нити је одређена контакт особа за подношење жалбе. У Министарству правде и државне управе

<sup>84</sup> Министарство унутрашњих послова, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>85</sup> *Ibid.*

израђен је формулар Обавештење о одбијању извршења налога претпостављеног **(преорука бр. 79 – делимично се реализује)**.

На питање да ли носилац обавезе врши периодичне контроле испуњавања обавезе писменог извештавања надлежног органа о активностима које могу бити неспојиве с радом државних службеника, ко врши контроле и који су њихови резултати, као и да ли су запослени информисани о овим обавезама узорковани органи јавне власти дају уопштене одговоре о поштовању прописа у тој области, док један број њих прецизно одговара да се контроле врше, односно да се овакве контроле не врше **(преорука бр. 82 – делимично се реализује)**.

На питање да ли је носилац обавезе успоставио унутрашњу процедуру за пријављивање противзаконитог и неетичког рада службеника, да ли је успостављен механизам за заштиту особа које то пријављују, да ли постоји стандардизован формулар за пријављивање и да ли постоји и да ли се поштује обавеза да се лице које је пријавило обавештава о предузетим мерама, одговори узоркованих органа јавне власти и локалних самоуправа су подељени, па неки наводе да нема посебне процедуре ни формулара, док други истичу да постоји и процедура и заштита, као и да се особа која је пријавила обавештава о предузетим мерама **(преорука бр. 84 – делимично се реализује)**.

На питање да ли је носилац обавезе размотрио израду плана ротације службеника на радним местима подложним корупцији и да ли су запослени упознати с овим планом, мали број узоркованих органа јавне власти и локалних самоуправа наводе да се ротације на појединим радним местима врше или да су у плану, а као најчешћи разлози за непостојање или неразматрање могућности за увођење овог механизма наводе се да је он непримењив, да за то недостају одговарајући прописи, да на неким местима за то нема кадровских услова, као и да није било потребе за тим **(преорука бр. 89 – делимично се реализује)**.

Високи службенички савет води дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада. Ни ове, као ни претходних година, Високом службеничком савету није поднет ниједан предлог за покретање дисциплинског поступка против државног службеника на положају због повреде Кодекса понашања државних службеника, па самим тим није вођена ни евиденција о покренутим поступцима. Изречене дисциплинске мере уписују се у Централну кадровску евиденцију коју о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе води Служба за управљање кадровима. Органи државне управе дужни су да доставе податке од којих зависи упис у Централну кадровску евиденцију, а ови подаци су доступни руководиоцима и другим лицима која одлучују о правима и дужностима државних службеника, управним инспекторима, као и сваком државном службенику у односу на податке који се односе на њега<sup>86</sup> **(преорука бр. 81 – делимично се реализује)**.

<sup>86</sup> Високи службенички савет, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

Стратегијом стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период од 2011. до 2013. године предвиђене су основне смернице за успостављање новог, целовитог, свеобухватног и одрживог система стручног усавршавања државних службеника. Уз Стратегију је донет и Акциони план за њену примену. У октобру 2011. године је формирана Пројектна група за успостављање правног оквира за нови систем стручног усавршавања државних службеника, али се с даљом реализацијом активности предвиђених Акционим планом застало због одржавања избора у мају 2012. године. У наредном периоду приступиће се ревизији Акционог плана.<sup>87</sup>

У првој половини 2012. године Служба за управљање кадровима је организовала седам обука на тему План интегритета и смернице за његову израду на којима је учествовало укупно 145 државних службеника. Током 2012. године за укупно 78 учесника реализовано је још шест обука из области *Борба против корупције* и то: Отворено о корупцији – две обуке, Етика у државној управи – две обуке, Право на приступ информацијама од јавног значаја – једна обука и Механизми превенције корупције – једна обука. У оквиру тематске области *Јавне финансије*, за 134 државна службеника су реализоване три обуке на тему Спровођење поступка јавних набавки, две обуке на тему Буџетско рачуноводство и извештавање, једна обука на тему Основе пореског пословања у државној управи и четири обуке на тему Ревизија финансијских извештаја и правилности пословања. Такође, организована је једна обука на тему Неправилности у оквиру тематске области *Децентрализован систем управљања фондовима Европске уније*<sup>88</sup> (**преорука бр. 91 – реализује се у континуитету**).

Агенција није успела да дође до података о томе да ли су током 2012. године предузимане неке активности у циљу обезбеђивања одговарајућих плата и услова за рад службеника органа управе и јавних служби (**преорука бр. 77 – нема података**), као ни о томе да ли су у 2012. години предузете неке активности по питању увођења правила о преласку запослених из јавног у приватни сектор и забране искоришћавања бивше службене позиције (**преорука бр. 83 – нема података**).

#### *Поступци за остваривање права грађана*

На питање о томе да ли носилац обавезе прави план контроле примене прописа којима је предвиђено плаћање административних такси и да ли постоји евиденција о санкцијама у случају повреде ових прописа у делу који се односи на плаћање административних такси, неки од узоркованих органа јавне власти и локалних самоуправа наводе да се контрола врши, а неки наводе да су плаћене таксе услов да би се уопште поступило по неком захтеву, па је контрола на тај начин обезбеђена. У одговорима Министарства спољних послова наводи се да је електронски систем евиденције конзуларних радњи и наплате

<sup>87</sup> Министарство правде и државне управе, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>88</sup> Служба за управљање кадровима, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

таксе у фази тестирања и да предстоји оперативно увођење у рад МСП и дипломатско-конзуларних представништава. Кроз повезан систем (апликацију), надлежне организационе јединице МСП оствариваће увид у конзуларно-финансијско пословање сваког представништва<sup>89</sup> (**преорука бр. 85 – делимично се реализује**).

На питање у вези с увођењем једношалтерског система за прибављање докумената од стране грађана у поступку остваривања њихових права, могућности да се одређени подаци прикупљају директно од државних органа, а не од странке, захтевања само дозвола и потврда које су изричито предвиђене законом, као и обавештавања грађана о свим документима који су им у овим поступцима потребни, већи број локалних самоуправа одговара да су формирале услужни центар где грађани могу да добију велики број докумената и информација. С друге стране, мали број осталих органа јавне власти наводи да је увео једношалтерски систем и прикупљање података од других државних органа или да раде на увођењу овог система, док неки наводе да за то не постоје могућности. Документи који се траже су предвиђени законом, али и подзаконским прописима, а све информације које су потребне грађанима у овим поступцима могу се наћи на њиховим интернет презентацијама (**преорука бр. 86 – делимично се реализује**).

Током 2012. године Управа за трезор је реализовала следећа комуникациона повезивања, која су омогућила да информациони системи ових државних органа постану део јединственог информационог система државних органа: *Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање* – за потребе приступа Интегрисаном систему платног промета (ИСПП) извршено је повезивање Републичког фонда ПИО на Управу за трезор, а преко мреже УЗЗПРО. *Пореска управа и Девизни инспекторат* – Управа за трезор је на захтев Девизног инспектората обезбедила комуникациону инфраструктуру за потребе приступа систему Контроле девизног пословања и мењачких послова. Комуникациона мрежа Девизног инспектората реализована је преко веза које постоје између УЗЗПРО и Управе за трезор и Народне банке Србије и Управе за трезор. Том приликом урађен је пројекат изведеног стања комуникационе инфраструктуре Девизног инспектората. *Министарство унутрашњих послова* – Заједно с колегама из УЗЗПРО реализовано је комуникационо повезивање МУП Србије на мрежу Управе за трезор у циљу корисничког приступа на продукциони и тестни портал Управе за дигиталну агенду (еУправа), који се налазе у Управи за трезор. Корисницима из МУП омогућено је коришћење сервиса еПлаћања, тако што је мрежа МУП повезана на Управу за трезор, а преко мреже УЗЗПРО. Такође, Агенција за привредне регистре је повезана с Пореском управом и Фондом за пензијско и инвалидско осигурање.<sup>90</sup>

Министарство унутрашњих послова има приоритетне планове да, у складу са законом, одређене базе података којима располаже стави на располагање другим заинтересованим

<sup>89</sup> Министарство спољних послова, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>90</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.



институцијама и у ту сврху је формиран Екстранет сегмента рачунарске мреже Министарства, а имплементирани су и посебни сервери у оквиру Екстранет сегментне мреже, док је за контролу приступа серверима имплементиран највиши систем заштите. Начин размене података реализован је на основу појединачних *online* упита применом технологије веб сервиса (**преорука бр. 88 – делимично се реализује**).<sup>91</sup>

### II.3.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Наставити напоре на уједначеном процесу реформе државне управе.
- Ускладити Закон о управним споровима с европским стандардима у потпуности.
- Успоставити обавезу органа јавне власти да мапирају дискрециона овлашћења у прописима који се примењују у поступку одлучивања и ограниче их формулисањем одговарајућих услова, рокова и критеријума.
- 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 на развоју капацитета државне управе у одређеним секторима и одговарајућој координацији.
- Успоставити ефикасан надзор над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, обезбедити делотворан механизам за покретање прекршајних поступака и за извршење коначних решења Повереника.

<sup>91</sup> Министарство унутрашњих послова, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

## II.4. СИСТЕМ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Четврта област којом се Стратегија бави 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 28 испитаних препорука, 4 се реализују у континуитету (14%), 15 се делимично реализује (53%), једна препорука није испуњена (4%), док за чак осам препорука Агенција није успела да дође до података за анализу (29%).



### II.4.1. Општи преглед

Према извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину буџетски дефицит је у 2011. већ трећу годину заредом и даље био висок и наставио је да расте веома брзим темпом у 2012. години, а јавни дуг је отишао изнад законом прописаног прага већ крајем 2011. и наставио је да расте у 2012. Кључни изазов остаје усвајање и спровођење хитних и одлучних мера консолидације, заједно са системским реформама јавног сектора како би се повратила одрживост јавних финансија. Јавне набавке и јавна потрошња су међу областима које и даље дају разлоге за озбиљну забринутост, јер у тим областима независан надзор и капацитети за рано откривање злоупотреба и сукоба интереса нису довољно развијени. У погледу локалне самоуправе, потребно је појаснити и правилно спроводити прописе о општинским финансијама како би се обезбедило предвидиво финансирање општина.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012.

Стална конференција градова и општина (СКГО) и Програм Уједињених нација за развој (УНДП) у Србији су, у марту 2012. године, објавили налазе анализе резултата пробне самопроцене стања у локалним самоуправама у Србији примењујући стандардну УНДП методологију за утврђивање одговорности, транспарентности и проверљивости (ОТП), која представља инструмент за добијање мерљивих резултата и података о жариштима корупције и ефикасности постојећих антикорупцијских механизма на локалном нивоу. У области јавних финансија и управљања имовином утврђено је следеће: евидентно је да још увек ниједна јединица локалне самоуправе у Србији не примењује програмско буџетирање; релативно је висок број локалних самоуправа које организују јавне расправе о буџету (39,39%) што указује на јачање свести на нивоу локалне самоуправе о потреби укључивања грађана у буџетски процес, чиме се ствара суштински демократски легитимитет донетим, најчешће инвестиционим, одлукама; забрињавајуће велики број локалних самоуправа не испуњава ни минимум критеријума транспарентности политике јавних расхода када је у питању обавештавање јавности о судбини њених прихваћених и одбијених предлога; има простора за унапређење улоге јавности у контроли извршења буџетског процеса; локалне самоуправе веома често немају јасне и прегледне критеријуме за доделу средстава по основу дотација непрофитним организацијама, посебно зато што их неки секторски закони овлашћују да средства за одређене намене додељују без конкурса; недостатак јединствене праксе и непостојање обавезе за локалне самоуправе да траже финансијске извештаје су највећи проблеми приликом праћења токова буџетског новца по основу дотација; више од половине локалних самоуправа нема интерну контролу финансијског пословања или је њена улога минорна, а код локалних самоуправа које декларативно имају интерну контролу, веома је тешко проценити њихов стварни утицај на побољшање квалитета финансијског извештавања; у локалним самоуправама без изузетка постоји оријентација ка усавршавању, обукама и праћењу стручне литературе, што омогућава запосленима да буду у току с последњим изменама закона и тиме квалитетније и ефикасније обављају своје послове.<sup>93</sup>

#### II.4.2. Поступање по препорукама Стратегије

##### *Буџетски систем*

Законом о буџетском систему прописано је да буџет представља свеобухватан план прихода и примања и свеобухватан план расхода и издатака, а успостављена је и фискална одговорност и прецизирана су фискална правила за употребу буџетских средстава (**преорука бр. 92 – делимично се реализује**). Поступак припреме и доношења буџета

---

године, стр. 33, 16 и 9, доступно на

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napr\\_etku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napr_etku_2012.pdf)

<sup>93</sup> Стална конференција градова и општина и Програм Уједињених нација за развој у Србији, „Утврђивање индекса одговорности, транспарентности и проверљивости на локалном нивоу, Анализа резултата пробне самопроцене стања и препоруке за градове и општине“, март 2012, доступно на

<http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=6C651C3A-A33C-3D11-F0453334E4066771>.

прописан је буџетским календаром, а буџетски корисници припремају предлог финансијског плана на основу смерница из Упутства за припрему буџета, а у складу с фискалним правилима, утврђеним лимитима и приоритетима за финансирање. Током 2012. године информациони систем у Управи за трезор је проширен на директне буџетске кориснике који су основани у складу са Законом о министарствима<sup>94</sup> (**препурука бр. 98 – реализује се у континуитету**).

Изменама и допунама Закона о буџетском систему, које су ступиле на снагу у јануару 2012. године, корисницима јавних средстава је омогућено да своје девизне рачуне воде у Управи за трезор. Због тога су у припреми подзаконски акти којим ће се ближе уредити отварање и вођење девизних рачуна, као и обављање платног промета преко тих рачуна. Такође, у истом циљу, неопходно је било извршити и одговарајуће измене у Закону о девизном пословању, па је предлогом измена и допуна овог закона прописано да корисници јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора своје девизне рачуне воде код Управе за трезор. Изменама и допунама Закона о буџетском систему из 2012. године проширене су надлежности Управе за трезор у вези с пословима јавних плаћања, а које се односе на вођење регистра свих корисника јавних средстава, као и регистра других корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора. Утврђена је и обавеза за отварање подрачуна динарских и девизних средстава корисника јавних средстава који нису укључени у консолидовани рачун трезора код Управе за трезор, за средства која су им пренета из буџета, чиме се обезбеђује већа ликвидност и рационалније и ефикасније коришћење буџетских средстава. Наведене измене уведене су како би се омогућило непосредно редовно праћење укупног обима јавних прихода и расхода, управљање јавним средствима и постизање боље контроле трошења буџетских и укупних јавних средстава. Овим законом је утврђена обавеза корисника буџетских средстава да обавештавају Управу за трезор о преузимању обавеза и предвиђеним условима и роковима за измиривање тих обавеза. У вези с тим, у Управи за трезор су у припреми и подзаконски акти који ће ближе уредити спровођење тих законских одредби<sup>95</sup> (**препурука бр. 100 – реализује се у континуитету**).

План задуживања припрема се и представља у Стратегији управљања јавним дугом за средњорочни (трогодишњи) период и објављује се у Фискалној стратегији, док се годишњи план задуживања објављује у Закону о буџету Републике Србије. Месечни план задуживања у погледу државних хартија од вредности објављује се на интернет страни Министарства финансија и привреде. План задуживања који се односи на директно задуживање и на издате гаранције Републике, саставља Министарство финансија и привреде, односно Управа за јавни дуг. План трошења средстава, односно буџета, је у надлежности Управе за трезор. Критеријуми за подношење извештаја о задуживању нису у потпуности дефинисани, а стандарди у пракси земаља Европске уније у овој области нису достигнути, па Управа за јавни дуг сматра да је у најскоријем року потребно

<sup>94</sup> “Службени гласник РС”, бр. 72/12; Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>95</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

дефинисати све критеријуме у складу с међународном праксом. Управа за јавни дуг је у обавези да извештава о задуживању како је то дефинисано Законом о јавном дугу, односно о директном дугу Републике Србије и издатим гаранцијама<sup>96</sup> (**преорука бр. 96 – делимично се реализује**).

Агенција није успела да дође до података о томе да ли се и на који начин организује буџетска инспекција и ревизија на локалном нивоу (**преорука бр. 104 – нема података**).

#### *Транспарентност у планирању и извршењу буџета*

У складу са Законом о буџетском систему, Министарство финансија и привреде подноси Влади Извештај о извршењу буџета Републике Србије по истеку шестомесечног периода за текућу фискалну годину, док Влада овај извештај доставља Народној скупштини ради информисања (**преорука бр. 99 – делимично се реализује**).<sup>97</sup>

Упутство за израду и објављивање информатора о раду које је 2010. године донео Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности прописује које све податке о приходима и расходима, јавним набавкама, исплаћеним зарадама и другим примањима орган јавне власти треба да прикаже у овом документу. Пропусти се најчешће и уочавају када су у питању подаци о трошењу јавног новца, али има и органа који су ове податке приказали у складу с Упутством. Међу честим недостацима налазе се они у вези с приказивањем података о буџету и спроведеним јавним набавкама за претходну, а не текућу годину, приказивањем података с недовољно детаљности, недостатком података о реализованим буџетским средствима и јавним набавкама, које према Упутству треба да се ажурирају на месечном нивоу, изражавањем плата преко коефицијената или једноставним изостављањем овог поглавља. Повереник је редовно реаговао на ове пропусте, па у том погледу има и одређеног напретка. Уколико су подаци о приходима и расходима приказани у складу с Упутством, могуће је видети да ли је трошење буџетских средстава усклађено с планом<sup>98</sup> (**преорука бр. 107 – делимично се реализује**).

#### *Јавне набавке*

Нови Закон о јавним набавкама<sup>99</sup> усвојен је у децембру 2012. године, а почеће да се примењује 1. априла 2013. године. Главне новине у Закону су:

1. Увођење посебног поглавља које се односи на спречавање корупције и сукоба интереса и у оквиру њега:
  - обавеза наручилаца за доношење интерних аката до 6. јануара 2014. године

<sup>96</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>99</sup> „Службени гласник РС“, бр. 124/12.

- којим се уређују све фазе поступка јавне набавке (планирање, спровођење поступка, извршење уговора),
- израда плана за борбу против корупције у сарадњи Управе за јавне набавке и Агенције за борбу против корупције до 6. октобра 2013. године који ће се доставити Влади на усвајање,
  - комуникација у поступку јавне набавке у вези с обављањем послова јавних набавки одвија се писаним путем (електронска пошта, факс, редовна пошта),
  - забрана закључења уговора у случају постојања сукоба интереса,
  - грађански надзорник,
  - обавеза израде интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама и обавеза формирања посебне службе за контролу (планирања, спровођења поступка, извршења уговора) за наручиоце чија укупна вредност јавних набавки на годишњем нивоу прелази милијарду динара,
  - забрана радног ангажовања код добављача,
  - дужност пријављивања корупције у јавним набавкама и пријављивања повреде конкуренције.
2. Већа овлашћења надлежних институција у области јавних набавки, посебно Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки:
- нова овлашћења Управе за јавне набавке: покретање прекршајног поступка, покретање поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци, доношење подзаконских аката у области јавних набавки, вођење списка негативних референци, вршење надзора над применом Закона о јавним набавкама, именовање грађанског надзорника, припрема планова и нормативних аката и, уз сагласност Владе, предузимање других активности у вези с преговорима о приступању Европској унији у области јавних набавки;
  - нова овлашћења Републичке комисије за заштиту права: поништење уговора о јавној набавци, покретање поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци, вођење прекршајног поступка у првом степену, изрицање новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца, спровођење контроле код наручиоца, санкционисање злоупотребе захтева за заштиту права.
3. Рестриктивније спровођење преговарачког поступка у коме се не објављује позив за подношење понуда (поновно увођење претходног мишљења Управе за јавне набавке).
4. Нови поступци јавних набавки и механизми куповине (конкурентни дијалог, оквирни споразум, систем динамичне набавке).
5. Уређивање фазе планирања јавне набавке (доношење подзаконског акта у вези с планом набавки и извештаја о извршењу плана набавки).
6. Обавеза објављивања огласа о јавним набавкама и конкурсне документације на Порталу јавних набавки при Управи за јавне набавке (бесплатно оглашавање).
7. Регистар понуђача и поједностављивање у начину доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке.
8. Укидање формалних разлога за одбијање понуда.
9. Посебно поглавље које се односи на одбрану и безбедност.

У периоду од децембра 2010. до децембра 2012. године одржана су, у складу са Законом о јавним набавкама из 2008. године, 62 испитна термина и од 2.394 кандидата, испит за службеника за јавне набавке је положило њих 1.479. Нови закон предвиђа да Управа за јавне набавке донесе подзаконски акт којим ће уредити начин и програм стручног оспособљавања и начин полагања стручног испита за службеника за јавне набавке. Припрема информација за потенцијалне понуђаче уследиће након обављања послова који су у вези с омогућавањем примене новог закона од 1. априла (доношење подзаконских аката, припрема Портала за измене у складу с новим законом, припрема других упутстава, прописивање стандардних образаца огласа о јавној набавци и слично)<sup>100</sup> (**препорука бр. 120 – реализује се у континуитету**).

Према налазима горе поменуте анализе СКГО и УНДП, уз примену ОТП методологије у јединицама локалне самоуправе, у области јавних набавки утврђено је следеће: локалне самоуправе су високо оцениле усклађеност плана јавних набавки с другим стратешким и планским документима, али се овај налаз не може сматрати објективним, јер би висока оцена подразумевала примену програмског буџетирања, што у тренутку вршења истраживања ни у једној локалној самоуправи није био случај; градови у Србији себе виде транспарентнијим него што то реално јесу, док су на супрот њима, општине веома самокритичне и транспарентност у планирању јавних набавки оцењују веома ниском; увид у документацију већине јединица локалне самоуправе показује да је „цепкање“ јавних набавки веома присутан проблем; локалне самоуправе разумеју значај добрих спецификација и раде на увећању своје базе података; оне су веома самокритичне и ниско оцењују своју ажурност и транспарентност када је у питању објављивање јавног позива, јер готово ниједна од њих не објављује позиве за јавне набавке мале вредности на републичком порталу јавних набавки; евидентно је да извештаји о спроведеним јавним набавкама и подаци о додељеним уговорима нису доступни јавности на адекватан начин; на основу извештаја Државне ревизорске институције и искустава градске буџетске ревизије, чињеница је да се додатне услуге у оквиру већ постојећег уговора често уговарају, али ни на једној интернет презентацији испитиваних локалних самоуправа не постоје подаци о томе; сертификација службеника још увек није у довољној мери препозната као механизам за заштиту независности и непристрасности службеника за јавне набавке; већина локалних самоуправа тврди да се комисија за јавне набавке мења при сваком поступку јавне набавке, али пракса показује да су то најчешће увек исти људи, који имају и висок степен дискреције у одлучивању, а да се састав комисије мења само када је за предмет јавне набавке неопходна уска стручност.<sup>101</sup>

Агенција није успела да дође до података о томе да ли је у 2012. години вршена анализа могућности централизације поступка јавних набавки за све или за специфичне набавке. У одговорима на упитник Агенције, сви узорковани органи јавне власти, као и локалне

<sup>100</sup> Управа за јавне набавке, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>101</sup> Стална конференција градова и општина и Програм Уједињених нација за развој у Србији, „Утврђивање индекса одговорности, транспарентности и проверљивости на локалном нивоу, Анализа резултата пробне самопроцене стања и препоруке за градове и општине“, март 2012, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=6C651C3A-A33C-3D11-F0453334E4066771>.

самоуправе које су послале одговоре, наводе да израђују годишњи план јавних набавки, а највећи број њих каже и да се тај план објављује у њиховом информатору о раду (**преорука бр. 121 – делимично се реализује**).

Агенција није успела да дође до података о следећим препорукама у овој области: да ли постоји још неки механизам контроле реализације јавних набавки поред периодичних (кварталних) извештаја о броју спроведених јавних набавки у оквиру потврђеног плана, а у оквиру препоруке о установљавању механизма контроле реализације јавних набавки (**преорука бр. 122 – нема података**); да ли се и на који начин обезбеђује самосталност и независност Комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки од извршне власти (**преорука бр. 123 – нема података**).

### Ревизија

Државна ревизорска институција (ДРИ) наставила је да постепено гради своје капацитете и даље запошљавајући ревизоре, а Скупштина је обновила мандат њеног председника у септембру 2012. године. Ова институција је наставила да ради на унапређивању ревизорске методологије и повећала је покривеност ревизијом. Ипак, Закон о ДРИ не предвиђа потпуну финансијску и оперативну независност у складу са стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција (*INTOSAI*), а ова институција се и даље налази у фази институционалне изградње јер ради тек четири године. Посао на ревизији пословања још увек није почео. Поред тога, на основу захтева Закона, ДРИ и даље има посебне одговорности за подношење прекршајних и/или кривичних пријава надлежним органима. Та обавеза, која би пре требало да је део ширих надлежности буџетске инспекције, ангажује део ограничених ресурса ДРИ, који би се уместо тога могли употребити за додатан ревизорски рад.<sup>102</sup>

У одговорима на упитник Агенције, Државна ревизорска институција наводи да, у односу на 2011. годину, има боље услове за рад, али да проблем представља пословни простор на четири локације у Београду, док се већ у овом моменту осећа недостатак пословног простора за 152 запослена лица (**преорука бр. 101 – делимично се реализује**). У 2012. години повећан је број запослених и у Државној ревизорској институцији, највише у ревизорским службама, тако да је у односу на крај 2011. број запослених повећан са 99 на 152 запослена на крају 2012. године. Обезбеђено је и стално стручно усавршавање, нарочито из области ревизије. ДРИ врши обуку за стицање звања државних ревизора према програму утврђеном посебним правилником, као и друге обуке неопходне за вршење ревизије. Стратешким планом Државне ревизорске институције предвиђено је увођење ревизије сврсисходности у 2013. години, а у јануару 2013. ДРИ је почела с реализацијом плана увођењем пилот ревизије сврсисходности<sup>103</sup> (**преорука бр. 95 –**

<sup>102</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 11 и 89, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napretku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf).

<sup>103</sup> Државна ревизорска институција, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.



делимично се реализује).

Према одговорима Министарства финансија и привреде у 2012. години је примљен један буџетски инспектор, па их је тренутно запослено девет, с једним непопуњеним радним местом, према важећој систематизацији. У Централној јединици за хармонизацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у 2012. години примљена су три нова запослена па је укупан број тренутно 12 запослених с два непопуњена радна места. Стручно усавршавање буџетских инспектора обезбеђено је преко Службе за управљање кадровима, а ревизора од стране Централне јединице за хармонизацију<sup>104</sup> (**препорука бр. 103 – делимично се реализује**).

Сектор Централна јединица за хармонизацију, а од новембра 2012. године Сектор за интерну ревизију и буџетску инспекцију, до сада је израдила три консолидована извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, за 2009, 2010. и 2011. годину, док ће по истеку 2012. године овај извештај бити израђен и за ту годину. Три извештаја су усвојена од стране Владе и објављена на интернет презентацији Министарства финансија и привреде. Предузети су кораци по претходним интерним извештајима тако што су, након прикупљених података из годишњих извештаја буџетских корисника, дате препоруке за отклањање уочених слабости, посебно за област финансијског управљања и контроле, интерне ревизије и Централне јединице за хармонизацију. Током 2012. године основну обуку из финансијског управљања и контроле прошла су 122 запослена из 56 организација корисника јавних средстава, а основну обуку из интерне ревизије, 102 кандидата из 50 корисника јавних средстава. Стална обука интерних ревизора у 2012. години обавља се кроз пилот ревизије у министарствима, тренинг програм за управљање ризиком, као и кроз практичну помоћ интерним ревизорима на лицу места<sup>105</sup> (**препорука бр. 105 – делимично се реализује**).

У 2012. години је повећан број интерних ревизора за 20 нових овлашћених интерних ревизора у јавном сектору, па је укупан број тренутно 119. Интерна контрола у смислу *INTOSAI* стандарда по *COSO* моделу није „служба“, као што ни интерни ревизори нису службеници, већ се под њом подразумевају писане политике и процедуре и њихова примена, успостављене да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева ограничени на прихватљив ниво дефинисан у процедурама за управљање ризиком. Контроле морају бити одговарајуће, а трошкови за њихово увођење не смеју превазићи очекивану корист од њиховог увођења<sup>106</sup> (**препорука бр. 106 – делимично се реализује**).

Одбор Народне скупштине за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава је, на седници одржаној 2012. године размотрио Информацију Државне ревизорске институције о извештајима државне ревизије за 2011. годину. Одбор и Народна

<sup>104</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

скупштина у 2012. години нису разматрали предлог закона о завршном рачуну<sup>107</sup> (**преорука бр. 102 – делимично се реализује**).

#### *Порески систем*

У области опорезивања у Србији је приметан изванредан напредак, али треба наставити с модернизацијом. Хватање у коштац са сивом економијом и даље је изазов, а потребни су знатни напори да би се унапредио ИТ систем и комуникација са пореским обвезницима и да би се даље усагласило законодавство о акцизама.<sup>108</sup>

Агенција није дошла до података о томе у ком обиму је до сада извршено усклађивање пореских прописа с прописима Европске уније (**преорука бр. 108 – нема података**).

Исто као и у 2011. години, ни у овом моменту не постоји опредељење за прелазак са цедуларног на синтетички модел опорезивања дохотка грађана, нити су се стекли неопходни услови за увођење синтетичког пореза на доходак грађана, имајући у виду суштинску разлику између фискалних облика којима се на синтетички (глобални), односно цедуларни начин опорезује доходак физичких лица, као и операционализацију праћења и контроле наплате пореза на доходак грађана од стране пореске администрације<sup>109</sup> (**преорука бр. 109 – не реализује се**).

На захтеве јединица локалне самоуправе у вези с недоумицама које се појављују у примени одредаба Закона о порезима на имовину, Министарство финансија и привреде даје стручна мишљења и објашњења<sup>110</sup> (**преорука бр. 110 – делимично се реализује**).

Изменама и допунама Закона о републичким административним таксама из 2012. године, укинут је одређени број списка и радњи код органа за које се плаћала републичка административна такса, што је смањило трошкове пословања, док су укинути и одређени списи и радње за које су, између осталог, и физичка лица плаћала таксе, чиме су растеређени и грађани и привреда<sup>111</sup> (**преорука бр. 111 – делимично се реализује**).

Образују се радне групе са циљем анализе постојећих процеса рада унутрашње контроле и припремање предлога измена у циљу усавршавања ових процеса, организован је округли сто за представнике Министарства финансија и Пореске управе како би се осмислио ефикасан модел контроле од стране стручних служби министарства<sup>112</sup> (**преорука бр. 113 – делимично се реализује**).

<sup>107</sup> Народна скупштина, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>108</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 60, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napr\\_etku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napr_etku_2012.pdf).

<sup>109</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

Агенција није успела да дође до података о следећим препорукама у овој области: колико је у 2012. години поднето пријава, покренуто поступака и изречено санкција због повреде, односно избегавања фискалне дисциплине, као и да ли су у претходној години предузете неке активности или мере у циљу побољшања ефикасности прикупљања пореза (**преорука бр. 112 – нема података**); да ли је реализован пројекат увођења информационог система с јединственом базом података у циљу аутоматизације пореског поступка (**преорука бр. 114 – нема података**); да ли су у 2012. години предузимане активности у циљу модернизације Пореске управе и преласка с функционалне на клијентску организацију, као и у којој мери је у претходној години реализована Корпоративна стратегија пореске управе за период од 2010. до 2014. године и који су резултати њене примене (**преорука бр. 115 – нема података**).

#### *Царински систем*

Државна ревизорска институција је у децембру 2011. године поднела извештај о беспрекорним финансијским извештајима у 2010. години за Управу царина. Побољшана је и координација између Управе царина и ресорног министарства и издате су нове инструкције о сарадњи између ове две институције. Управа царина је успоставила у потпуности функционалан ИТ систем који се заснива на међусобној повезаности њених различитих одељења, а око 90% царинских декларација је достављено електронским путем и уведен је концепт електронског потписа. Ипак, требало би обновити и ажурирати Систем за обраду царинских декларација, а потребна је и правилно опремљена и функционална царинска лабораторија.<sup>113</sup>

У оквиру пилот пројекта *Јачање интегритета и борбе против корупције* чији је учесник Одељење за унутрашњу контролу Управе царина у сарадњи са Светском царинском организацијом, а који се бави унутрашњим уређењем структуре за очување интегритета, превентивним мерама и суочавањем са случајевима корупције, донет је Акциони план чији је један од задатака израда Атласа ризика. Упитници за стратешку процену ризика од корупције, којима се идентификују све критичне тачке у Управи царина са становишта борбе против корупције и јачања интегритета, прослеђени су свим царинарницама и царинским испоставама, а за њихово попуњавање било је задужено руководство. На основу обраде података из упитника израђен је нацрт Атласа ризика (**преорука бр. 116 – делимично се реализује**).<sup>114</sup>

У оквиру Управе царина реализује се повремено извештавање о достигнућима царинских служби у интерном листу „Цариник“ који је доступан свим запосленим службеницима (**преорука бр. 119 – реализује се у континуитету**).

<sup>113</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 85, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napr etku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napr etku_2012.pdf).

<sup>114</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

Агенција није успела да дође до података о томе да ли су у 2012. години предузете неке мере у циљу унапређења царинске методологије и какве је резултате дала примена „система поједностављених царинских поступака“ који се примењују од почетка 2011. године (**преорука бр. 117 – нема података**).

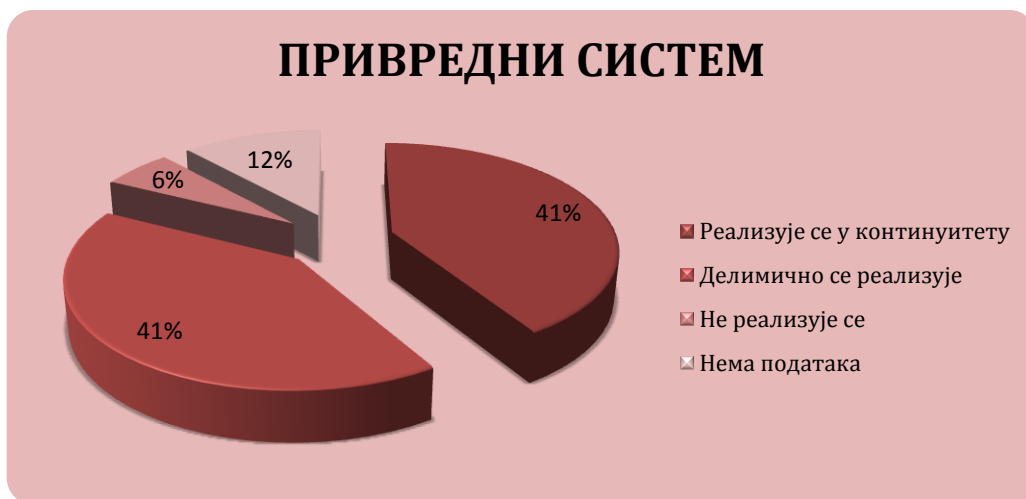
#### II.4.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Обезбедити делотворну примену новог Закона о јавним набавкама и Стратегије развоја 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.
- Улагати даље напоре на систему успостављања интерне ревизије.

## II.5. ПРИВРЕДНИ СИСТЕМ

Пета област коју Стратегија регулише 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 испитаних препорука у оквиру система, седам се реализује у континуитету (41%), седам се делимично реализује (41%), једна препорука се не реализује (6%), док за две препоруке Агенција није успела да дође до података за анализу (12%).



### II.5.1. Општи преглед

У Белој књизи Савета страних инвеститора наводи се да су у 2012. години следеће њихове препоруке из претходних година остале без напретка: убрзати темпо транзиционих реформи с двоструким циљем стварања бољег пословног окружења и интеграције у Европску унију, појачати борбу против корупције јер се ради о једном од највећих проблема у стварању добре и здраве тржишне привреде и спроводити добро уравнотежену економску политику која ће подстицати привредну активност и привлачити инвестиције. С друге стране, одређени напредак је остварен у погледу препорука да се смање и поједноставе бирократске процедуре на националном и локалном нивоу и да се створе услови за тржишну конкуренцију на добро регулисаном тржишту, које ће пружати једнака права свим конкурентима и на прави начин ограничити утицај монопола.

Према оцени из Беле књиге, 2012. годину је карактерисала привредна стагнација, а Србија

се и даље суочава с врло сложеним макроекономским проблемима, међу којима су једна од највиших стопа незапослености у Европи, која је 25% посто и још увек расте, с тим да је у старосној категорији испод 30 година незапосленост преко 30%, што је и један од разлога због којих се Србија налази при самом врху листе по „одливу мозгова“. Међу проблемима су и највиша стопа инфлације у Европи, јавна потрошња знатно већа од јавних прихода и спољашњи јавни дуг који је преко законског ограничења од 45% и још увек расте. Србија је такође суочена с веома компликованим задатком да повећа производњу и продуктивност уз истовремено смањење јавне потрошње. Очекује се да ће стопа раста друштвеног производа бити око нуле или чак негативна, док је удео инвестиција у друштвеном производу још увек врло низак (око 20%), што није довољно за постизање веће стопе раста друштвеног производа и смањење стопе незапослености. Ситуација на тржиштву рада је највећи друштвено-економски и политички проблем с којим се суочава нова Влада. Стране директне инвестиције су далеко ниже него претходних година, а у овој години се заправо бележи и нето одлив инвестиција. Кредитни рејтинг Србије је опао, с негативном тенденцијом, па је због тога задуживање у иностранству скупље, а домаће тржиште мање атрактивно за стране инвеститоре. Србија је почетком 2012. године добила статус кандидата, али током ове године није добила и датум за почетак преговора, као наредни жељени корак, за које је неопходно да нормализује односе с Приштином, смањи корупцију и унапреди стање у судству.

Током 2012. године пословна клима се није поправила, па се Србија према најновијем извештају о светској конкурентности за 2012. годину није померила с ниског 95. места од укупно 144 земље. У неким важним параметрима је чак назадовала за неколико места у односу на претходну годину, па је по критеријуму терета државне регулативе пала са 134. на 136. место, по критеријуму обука привредних менаџера са 132. на 138. место, по ефикасности антимонополског законодавства са 137. на 142. место, по обухвату и ефектима пореског система са 118. на 122. место, по издацима за истраживање и развој на нивоу предузећа са 130. на 132. место, а по усвајању технологије на нивоу предузећа са 136. на чак 142. место. Иако је Влада установила Савет за конкурентност, ова институција још увек није дала видљиве резултате, а ревизија прописа (тзв. „Гиљотина“) још увек је далеко од жељеног резултата.<sup>115</sup>

Према извештају Националне алијансе за локални економски развој о статусу спровођења реформи у трећем кварталу 2012. године, у Србији је укинута 138 парафискалних намета од којих су 22 приходи локалних самоуправа, а највеће уштеде су остварене пре свега за мала предузећа и предузетнике, јер је укинута тзв. „фирмарина“, као и обавеза плаћања тзв. „шумарине“ што је привреди донело преко 17 милиона ЕУР уштеде. Изменама Закона о буџетском систему уведена су два важна правила, наиме, да висина таксе мора бити примерена трошковима пружања услуге, као и да се такса не може наплаћивати за издавање података који се прибављају од једног државног органа по налогу другог. Општа стопа ПДВ подигнута је од 1. октобра са 18% на 20%, с тим да је повећана и граница за обавезан прелазак у режим ПДВ на 8 милиона РСД и уведена је могућности плаћања ПДВ

<sup>115</sup> Савет страних инвеститора, „Бела књига 2012, Предлози за побољшање пословног окружења у Србији“, стр. 6 – 7, доступно на <http://www.fic.org.rs/admin/download/files/cms/attach?id=332>.

по наплати потраживања. Влада је спровела 22 око укупно 80 препорука Сиве књиге за смањење администрације, а од 304 препоруке Свеобухватне реформе прописа спроведено је 212 (70%). Кључне реформе које су изостале односе се на поједностављење и појефтињење процедуре прибављања грађевинске дозволе, реформу инспекција и реформу радног законодавства, а надлежне институције касне у просеку 330 дана с доношењем 82 подзаконских аката, који су неопходни за 19 закона значајних за привреду.<sup>116</sup>

Према поређењу правне регулативе у области предузетништва које је Међународна финансијска корпорација из Групе Светске банке израдила за 2013. годину, Србија се са 92. места попела на 86. од укупно 185 посматраних земаља. Највише је напредовала на листи у односу на започињање пословања где се са прошлогодишњег 91. попела на 42. место, па се сада налази изнад регионалног просека земаља Источне Европе и Централне Азије, али и даље остаје веома лоше рангирана у погледу плаћања пореза (149. место) и извршења уговора (103. место), а најлошије у области издавања грађевинских дозвола (179. место).<sup>117</sup> Доношење правилника који се тиче централних и локалних регистара планских докумената касни преко 940 дана, а постојање ових регистара значајно би допринело транспарентности и брзини издавања грађевинских дозвола.<sup>118</sup>

О стању привреде у Србији посредно говоре и резултати истраживања јавног мњења УНДП и ЦеСИД, према којима чак 44% испитаника тврди да је у 2012. години дошло до погоршања материјалне ситуације у њиховом домаћинству, док тек сваки десети испитаник каже да се његова материјална ситуација побољшала. Главни проблеми с којима се грађани, према сопственим тврдњама, суочавају у непосредној су корелацији с економским положајем и економском ситуацијом у земљи, па се на првих пет места налазе незапосленост (44%), корупција (15%), сиромаштво (14%), недостатак могућности за младе људе (7%) и ниске плате (6%). Ипак, у односу на претходних пет истраживачких таласа, може се приметити да су промене у владајућим структурама у земљи допринеле и промени расположења грађана Србије, па је рекордан степен песимизма крајем 2011. године, када је 73% испитаника сматрало да се Србија креће у погрешном смеру, опао на нешто мање од половине испитаника (45%). Истовремено је порастао и број оптимиста, па скоро сваки трећи испитаник мисли да ствари у Србији иду у правом смеру. Ипак овај пораст оптимизма није директно повезан с побољшањем услова живота, јер је проценат оних који сматрају да живе неподношљиво и даље високих 13%, а укупан проценат грађана који за себе сматрају да им је живот на граници подношљивог или ниже је изузетно висок и износи приближно 90% од укупног броја анкетираних грађана, јер је за само 11% испитаника материјална ситуација у којој се налазе углавном добра или

<sup>116</sup> Национална алијанса за локални економски развој, „Статус спровођења реформи у III кварталу 2012. године“, стр. 1, доступно на <http://www.naled-serbia.org/documents/download/Status%20regulatorne%20reforme%20-%20III%20kvartal%202012.pdf>.

<sup>117</sup> *The World Bank and International Finance Corporation*, „Doing Business 2013, Economy Profile: Serbia“, 2012, доступно на <http://www.doingbusiness.org/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/SRB.pdf>.

<sup>118</sup> Национална алијанса за локални економски развој, „Статус спровођења реформи у III кварталу 2012. године“, стр. 1, доступно на <http://www.naled-serbia.org/documents/download/Status%20regulatorne%20reforme%20-%20III%20kvartal%202012.pdf>.

изузетно добра.<sup>119</sup>

## II.5.2. Поступање по препорукама Стратегије

### *Ограничење улоге државе у привреди и правни оквир за пословање*

У поступку унапређења пословног окружења у току 2012. године предузет је низ активности на смањењу административних оптерећења привреди, а донето је 28 нових прописа или прописа којима су измењени постојећи, у циљу унапређења пословног амбијента и смањења парафискалних намета. На пример, укинута је укупно 138 парафискалних намета, укинута је обавеза плаћања локалне комуналне таксе за истицање фирме на пословном простору за предузетнике и мала правна лица, укинуте су бројне локалне комуналне таксе, затим обавеза плаћања тзв. “шумарине” и три парафискална намета у грађевинарству, обавеза евидентирања закључених спољнотрговинских послова, а започета је и реформа судских такси. На тај начин је значајно увећана предвидивост оптерећења од стране бројних издатака привреде, а уклоњена су бројна „скривена” непореска давања што би требало да значајно утиче на конкурентност привреде Србије. Измене и допуне постојећих и усвајање 28 нових прописа представљају прву фазу у процесу смањења намета који оптерећују привреду, а која ће се наставити и у 2013. години.

Изменама закона о републичким и административним таксама постигнуто је растерећење разних намета за око 300.000 предузетника и власника малих предузећа што ће им у условима кризе донети уштеду и до 200.000 РСД годишње. Уведено је правило да убудуће ниједна такса ни накнада не може бити наплаћена уколико неки државни орган захтева документ који издаје други државни орган, док ће сви ценовници и тарифе различитих републичких и локалних институција бити детаљно анализирани од стране Министарства финансија и привреде и, уколико постоји потреба, ревидирани.

Изменама и допунама Закона о буџетском систему забрањена је пракса да се грађанима и привреди уводе порези и дажбине од стране различитих државних институција што је доводило до непрегледности и непредвидивости у пореском систему. Укинута су сопствени приходи министарстава, органа и агенција и извршиће се обједињавање свих прихода у буџет што ће омогућити да се државни новац боље контролише и рационалније користи. Тиме ће се остварити уштеде од 3 милијарде РСД у последњем кварталу и 20 милијарди РСД у 2013. години и обезбедити боља прегледност пореског оптерећења привреди и смањење њихових трошкова.

У овој години је елиминисана и обавеза обавештавања о промени података о ПДВ обвезнику, поједностављено је отварање рачуна у пословној банци, а измењен је и закон о ауторским и сродним правима којима је укинута плаћање тзв. музичког динара за занатлије и обезбеђена је ефикаснија контрола у заштити ауторских права. Укинута је и

<sup>119</sup> Програм Уједињених нација за развој у Србији и Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, „Истраживање јавног мњења – децембар 2012. године, Став грађана Србије према корупцији”, стр. 9 – 12, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=CDB64BE5-B259-E26A-A74CE322069FD34E>.



обавеза евидентирања промета преко фискалне касе за занатлије и предузетнике који плаћају порез на приходе од самосталне делатности за паушално утврђени приход.

Изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији упрошћене су пореске процедуре и успостављен је бољи третман пореских обвезника. Појачана је професионализација Пореске управе, уведена обавеза пријема пореских пријава за све пореске обвезнике у електронском облику, што ће бити спроведено у наредних 18 месеци. Исто ће важити и за предавање завршних рачуна, па ће од 2014. године електронска комуникација пореских обвезника с Пореском управом постати обавезна, а електронски систем Пореске управе биће модернизован. Законом је уведен потпуно једнак третман кашњења у плаћању обвезника и државе тако што држава плаћа казнену камату за кашњење у поврату ПДВ и рефакцији акцизе.

Изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност од 1. јануара се за мала и средња предузећа (чији је годишњи промет до 50 милиона РСД, што представља 86% свих ПДВ обвезника) уводи могућност да ПДВ плате тек када наплате робу. Број обвезника ПДВ је смањен подизањем границе за улазак у систем ПДВ, а по први пут су уведени пенали за државу уколико касни с повраћајем ПДВ привредницима, док је под одређеним условима уведен и повраћај ПДВ за набавку хране и опреме за бебе.

Законом о девизном пословању омогућено је плаћање према иностранству путем интернета чиме се омогућава долазак пејпала (*PayPal*) у Србију и значајно смањују трошкови спољнотрговинског пословања за привредне субјекте.

Усвојен је Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама који има циљ да осигура наплату потраживања унутар привредног сектора, као и потраживања привреде ка јавном сектору и обрнуто. Основни циљ прописа је смањење неликвидности и прекид дужничких ланаца и фиктивног стварања блокираних предузећа због немогућности наплате сопствених потраживања. Овим законом се уводи дисциплина у финансијски систем и онемогућиће се преузимање обавеза без плаћања (рокови плаћања за приватни сектор ограничавају се на 60 дана, а за државу на 45 дана). Примена овог закона почиње 31. марта 2013. године, а уводе се прекршајне казне и контрола за одговорна лица која нередовно измирују своје обавезе<sup>120</sup> (**препорука бр. 124 – реализује се у континуитету**).

Закон о привредним друштвима<sup>121</sup> који је почео да се примењује од 1. фебруара 2012. године усклађен је с одређеним директивама Европске уније. Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре<sup>122</sup> почео је да се примењује 1. фебруара 2012. године за Регистар привредних субјеката, Регистар стечајних маса и Регистар судских забрана, а измене и допуне Закона о Агенцији за привредне регистре<sup>123</sup> почињу с

<sup>120</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>121</sup> „Службени гласник РС“, бр. 36/11.

<sup>122</sup> „Службени гласник РС“, бр. 99/11.

<sup>123</sup> „Службени гласник РС“, бр. 99/11.

применом од 4. јануара 2012. године. У овој области донето је током 2012. године и неколико подзаконских аката.<sup>124</sup> Закон о спољнотрговинском пословању је ступио на снагу 1. јануара 2012. године, а израђен је нацрт измена и допуна Закона о трговини који има за циљ смањење свих ограничења за несметано обављање трговине и појашњење одређених института ради успостављања правне сигурности.<sup>125</sup>

Нови Закон о привредним друштвима усвојен је у циљу превазилажења одређених недостатака уочених током петогодишње примене претходног закона. Иако регулише исту материју, он представља потпуно нови пропис који у правни систем уводи неколико новина, али регулише и постојеће правне институте на детаљнији и јаснији начин отклањајући одређене правне нејасноће из претходног Закона о привредним друштвима. Ипак, пошто се ради о капиталном и сложеном пропису, ефекти и резултати практичне примене нових решења ће се тек видети, па је још увек рано давати оцену о њиховим ефектима. У међувремену, из новог закона су избрисане одредбе које регулишу негативни капитал, након више критика од стране јавности. Према оцени из Беле књиге, нови Закон о привредним друштвима представља позитиван корак у развоју регулативе у области корпоративног управљања и других питања функционисања привредних субјеката. Ипак, постоје још неки преостали проблеми у оквиру новог закона, па Бела књига наводи препоруке за њихово отклањање.<sup>126</sup>

У мају 2011. године усвојен је Закон о тржишту капитала који је заменио критиковани Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената. Нажалост, нови правни оквир још увек није нашао практичну примену, јер је тржиште капитала у Србији још увек премало да би могле да се тестирају новине. Измене у регулативи тржишта капитала у Србији усклађене су с европским стандардима, али чини се да је потребно више од прости правне реформе како би се стимулисао раст овог тржишта у Србији. Нови закон предвиђа јаснију процедуру за јавну понуду хартија од вредности што би требало да доведе до првих иницијалних јавних понуда акција у Србији, с умањеним трошковима издавања, такође на основу новина које предвиђа Закон<sup>127</sup> (**преорука бр. 125 – реализује се у континуитету**).

Привредна комора Србије (ПКС) доставила је Влади Србије Предлог нове економске политике за период 2012 – 2016. године који се налази и на интернет презентацији ПКС.<sup>128</sup>

#### *Конкуренција, концентрација и државна помоћ*

Према одговорима на упитник Министарства спољне и унутрашње трговине и

<sup>124</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>125</sup> Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>126</sup> Савет страних инвеститора, „Бела књига 2012, Предлози за побољшање пословног окружења у Србији“, стр. 42, 45 – 46, доступно на <http://www.fic.org.rs/admin/download/files/cms/attach?id=332>.

<sup>127</sup> *Ibid.*, стр. 47.

<sup>128</sup> Привредна комора Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

телекомуникација, правни оквир у области заштите конкуренције је заокружен, усклађен с правним тековинама ЕУ, а постоји и адекватно институционално решење. Заштита нелојалне конкуренције је предмет Закона о трговини, а у том погледу су нацртом измена и допуна Закона о трговини предвиђене одређене измене у раду јачања механизма правне заштите.<sup>129</sup>

Комисија за заштиту конкуренције је током 2012. године донела више решења којима су утврђене повреде конкуренције и одређене мере заштите конкуренције, односно новчане казне, као и велики број решења којима се одобрава концентрација учесника на тржишту. Комисија је предузела и неколико активности на реализацији препорука из Експертске анализе Конференције Уједињених нација о политици конкуренције у Србији, тако што су препоруке за измене Закона о заштити конкуренције унете у предлог измена и допуна овог прописа, док је административни капацитет Комисије ојачан у области спровођења економских анализа, а извршена је и обука запослених за коришћење форензичког софтвера и спровођење ненајављених увиђаја.

У току 2012. године, Влада није донела одлуку поводом иницијативе Комисије да јој се на мишљење достављају законски предлози који могу имати утицај на конкуренцију на тржишту. Могућност да област нелојалне конкуренције постане део надлежности Комисије се не разматра. У упоредној пракси, тела за заштиту конкуренције су надлежна да примењују правила конкуренције која се односе на повреде конкуренције (рестриктивни споразуми и злоупотребе доминантног положаја) и контролу концентрација, док су за питања нелојалне конкуренције надлежни други органи и организације.<sup>130</sup>

У области борбе против монопола и концентрација донета су подзаконска акта којима се правила конкуренције примењују на удружења предузећа и на откривање намештених понуда у поступцима јавних набавки. Према оцени из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, Комисија за заштиту конкуренције је унапредила своје надлежности у области управног и процесног права, ојачала своје капацитете, иако су и даље недовољни, успоставила међународну сарадњу с више сродних органа за заштиту конкуренције и закључила споразуме о сарадњи с регулаторним телима у појединим секторима. Ипак, Закон о заштити конкуренције и даље садржи недостатке, међу којима је кратак рок застарелости од три године и чињеница да Комисија мора плаћати камату на новчане казне које су поништене по приговору. Рок за детаљно испитивање концентрација би могао бити продужен, секторске уредбе о регулисању цена донете без претходне консултације с Комисијом могу угрозити делотворност политике конкуренције, а потребно је и ојачати капацитете правосуђа за оцењивање сложених случајева конкуренције.

У области државне помоћи је остварен изванредан напредак, Уредба о правилима за доделу државне помоћи је измењена и допуњена у децембру 2011. како би се њено подручје

<sup>129</sup> Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>130</sup> Комисија за заштиту конкуренције, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

примене проширило и на јавна предузећа, број пријављених мера државне помоћи знатно је повећан захваљујући вишем нивоу свести код релевантних давалаца државне помоћи на свим нивоима власти, међутим, потребни су даљи напори да се обезбеди да они пријављују своје пројекте пре него што државна помоћ буде исплаћена и осигура благовремено усклађивање постојећих програма државне помоћи. Резултати Комисије за контролу државне помоћи на спровођењу прописа треба да се унапреде, а њену независност је тек потребно показати и интензивирати сарадњу и координацију између ње и свих тела која додељују државну помоћ<sup>131</sup> (**препорука бр. 129 – делимично се реализује**).

### Приватизација

Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, поступци приватизације се налазе међу областима које и даље дају разлоге за озбиљну забринутост, јер су у тим областима независан надзор и капацитети за рано откривање злоупотреба и сукоба интереса недовољно развијени.<sup>132</sup> У другој половини 2012. године, велику пажњу јавности изазвао је рад истражних органа на случајевима „24 спорне приватизације“ на које је Савет за борбу против корупције указивао у својим извештајима у претходном периоду.

Бројни извештаји и анализе које је Савет за борбу против корупције достављао Влади у претходним годинама упућују на закључак да процес приватизације у Србији није створио могућности за развој привреде и друштва, већ да је био један од највећих генератора системске корупције. У прописима у области приватизације постоје бројне недоречености и нелогичности које отварају простор за корупцију. Недореченошћу је омогућена, између осталог, спрега државних службеника и утицајних појединаца, дата су неограничена права директору Агенције за приватизацију да диспозитивно одлучује о реструктурирању, методу, начину, условима и времену приватизације, као и да контролише извршење уговора. Не постоје адекватне одредбе о контроли, како за извршење уговора, тако и за директора који има велику моћ у процесу приватизације. Агенцији је остављена могућност да бира консултантске куће, па се током приватизација показало да се у великом броју поступака ради о истим консултантским кућама. Није регулисано шта је стратешки партнер, ко то оцењује и према којим мерилима се неко проглашава стратешким партнером, а вршена је и непотпуна процена имовине.

Агенција за приватизацију није приликом продаје предузећа вршила свој главни задатак, а то је да пронађе доброг власника за субјекте приватизације, јер није контролисала делатност купца, порекло новца којим се предузећа купују, затим, није утврђивала финансијско стање, углед и регистрацију потенцијалних купаца, што је отворило простор за учешће тзв. „фантомских фирми“ у приватизацији. Агенција за приватизацију је закључила велики број штетних уговора с купцима, што је нарочито озбиљан проблем,

<sup>131</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 48, доступно на

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napr etku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napr etku_2012.pdf).

<sup>132</sup> *Ibid.*, стр. 16.

имајући у виду да су у питању тзв. уговори по приступу, у којима услове диктира Агенција, док друга страна не учествује у креирању уговора, већ га може само прихватити или одбити у целости. Велики број ових уговора је касније раскинут, али треба нагласити да када дође до раскида уговора, огромна штета за субјекат приватизације, купце, мале акционаре и државу је већ наступила, а проузрокована је пре свега поступањем Агенције приликом продаје, закључења уговора и контроле извршења уговорних обавеза. Ипак, до сада није покренут ниједан поступак за утврђивање одговорности за лоше склопљене уговоре, неизвршење уговора и касне раскиде уговора, који у великом броју случајева наступе тек након што се над субјектом приватизације због кршења закона и уговора отвори поступак стечаја. Сама Агенција често износи број предмета у којима је раскинут уговор као свој успех у контроли извршења уговорних обавеза, али би више од једне трећине раскинутих од укупног броја закључених уговора, пре требало да повлачи одговорност за лош рад.

Лоше спроведен поступак приватизације има за последицу да бројне фирме више не обављају основну делатност из времена пре приватизације, као и да се фирме, чија је имовина потпуно девестирана, након раскида уговора о приватизацији поново налазе у већинском власништву државе. Тако уништена предузећа тешко могу наћи новог купца или стратешког партнера, зато што је поверење инвеститора у правни систем Србије нарушено. Због свега наведеног поднете су бројне кривичне пријаве и тужбе од стране бивших радника и малих акционара, које још увек нису решене, а Агенција је тужена и од стране преварених купаца – инвеститора. Постоје бројни разлози због чега се покренути судски процеси споро решавају, при чему је Агенција додатно отежавала те поступке уговарајући некада надлежност међународне арбитраже, а некада арбитраже у Београду, без јасних критеријума у којим случајевима се уговара која арбитража и због чега.<sup>133</sup>

Приватизација домаће привреде није довела до значајнијих промена у њеној структури, а анализом приватизације у Србији могуће је закључити да она није донела очекивани економски раст на бази унапређења ефикасности пословања, већ својеврсну расподелу имовине и економске моћи. Може се рећи да су досадашњи позитивни приватизациони ефекти крајње скромни, док су они негативни у својој пуној мери дошли до изражаја. Такође, перцепција запослених о укупном стању у предузећима после приватизације је прилично лоша и све је видљивији раскорак између очекиваног, односно прокламованих принципа социјално прихватљивих транзиционих потеза, и стварно постигнутих резултата, изузимајући неколико ретких примера са оствареним позитивним ефектима. Према анализи „Ефекти приватизације у Србији“ Социјално-економског савета Републике Србије, објављеном у новембру 2011. године, у скоро четвртини анкетираних предузећа синдикати нису били укључени у процес приватизације, али разлози за то се не налазе само у понашању пословодства, које је често избегавало или опструирало учешће синдиката у приватизационом процесу, него и у понашању самих синдикалних руководства, која нису испољавала велику агилност и нису успевала да наметну своје

<sup>133</sup> Савет за борбу против корупције, „Међународни арбитражни спорови у процесу приватизације и штетно поступање Агенције за приватизацију“, септембар 2012, стр. 2 – 3, доступно на <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-2127/izvestaj-meunarodni-arbitrazni-sporovi-u-procesu-privatizacije-i-stetno-postupanje-agencije-za-privatizaciju>.

захтеве. Просечан број радника у предузећима обухваћеним истраживањем, а која су наставила да послују, готово је преполовљен, а пројекцијом добијених резултата на целокупну националну економију и узимањем у обзир предузећа која више не запошљавају ниједног радника, потврђују се процене да је у процесу приватизације посао изгубило готово 3/4 запослених у друштвеном сектору, а да се притом не ради о порасту продуктивности, већ о гашењу многих производних погона. Осим негативних ефеката приватизације на повећање броја незапослених, велики проблем који је она донела за раднике је и смањење нивоа њихових радних права и социјална несигурност. У порасту је број предузећа која ангажују раднике на одређено време, а удео синдикално организованих радника у њиховом укупном броју се стално смањује, упркос збивањима која све више указују на потребу за солидарношћу. Број приватизованих предузећа у којима данас постоји колективни уговор је смањен за више од 20% у односу на период непосредно пред приватизацију, а тамо где такав уговор и постоји, он је мање повољан за раднике у сваком четвртном предузећу, а повољнији тек у сваком осмом. У погледу зарада, у многим случајевима су значајна укидања радних места искоришћена да се новац прелије у плате оних који су задржали посао, у другим случајевима је растућа општа незапосленост била одлучујући фактор за смањивање зарада, а лако је уочљиво да се зараде у појединим предузећима не исплаћују практично од тренутка приватизације и да је висина зараде највећа у оним предузећима које их редовно исплаћују. Обим искоришћених капацитета је у анкетираним предузећима чак мањи него непосредно пре приватизације, а извоз тек незнатно већи. О томе да намере купаца нису биле усмерене на оживљавање производње говори и податак да је тек у сваком четвртном предузећу које данас послује купац инвестирао нешто више од износа који је био у обавези, а да у сваком петом није инвестирао ништа или је чак отуђио имовину предузећа.<sup>134</sup>

С друге стране, анализа Агенције за приватизацију о ефектима приватизације у Србији у периоду од 2002. до 2010. године, а за предузећа приватизована до 2009. године, говори о позитивним ефектима приватизације. Важно је нагласити да ова анализа, поред предузећа приватизованих на основу Закона о својинској трансформацији и Закона о приватизацији, посматра и неприватизована и предузећа у реструктурирању, а ове своје закључке заснива на поређењу приватизованих и неприватизованих предузећа. Истраживање показује да су приватизована предузећа повећала приходе за 69%, док су неприватизована остала на истом нивоу, да, иако је у укупном броју приватизација скоро 30% раскинутих уговора, та предузећа у укупном приходу учествују тек са 3%, као и да приватизована предузећа из губитка од 102 милиона ЕУР, почињу да праве добитак, који на крају 2010. године износи 200 милиона ЕУР, док неприватизована константно праве губитак и ниједне године нису имале добитак. Приходи по запосленом највише су повећани у приватизованим предузећима, док је раст продуктивности у неприватизованим предузећима много више последица драстичног смањења броја радника, него повећања прихода. У приватизованим предузећима вредност имовине је порасла за 47%, а у неприватизованим се смањила за 17%. Запосленост опада код предузећа приватизованих по било ком методу, али и код неприватизованих предузећа<sup>135</sup> (**препорука бр. 128 – делимично се реализује**).

<sup>134</sup> Стално радно тело Социјално-економског савета за економска питања, „Ефекти приватизације у Србији“, новембар 2011, стр. 83 – 86, доступно на <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/doc/efektiprivatizacijeus.pdf>.

<sup>135</sup> Агенција за приватизацију, „Анализа ефеката приватизације у Србији“, доступно на

Министарство надлежно за послове приватизације утврђује критеријуме на основу којих ће спроводити надзор над применом одредаба Закона о приватизацији и прописа донетих на основу њега, као и надзор над радом Агенције за приватизацију. У току 2012. године Министарство је покренуло поступак службеног надзора над радом Агенције у погледу контроле извршења уговорних обавеза у једном случају. Наиме, тадашње Министарство економије и регионалног развоја је 27. априла покренуло поступак службеног надзора над радом Агенције у предмету продаје друштвеног капитала друштвеног предузећа за производњу вештачког ђубрива и азотних једињења ХИП “Азотара”, Панчево, у реструктурирању. Крајем јуна, Министарство је донело решење којим се поступак службеног надзора прекида<sup>136</sup> (**препука бр. 126 – делимично се реализује**).

Агенција није успела да дође до података о томе да ли су током 2012. године разматране могућности за увођење независног тела за контролу поступка приватизације (**препука бр. 127 – нема података**).

#### *Добро управљање, едукација, контрола и заштита*

Национална стратегија и акциони план за унапређење корпоративног финансијског извештавања и ревизије израђена је као резултат пројекта Светске банке за унапређење корпоративног финансијског извештавања у Републици Србији. Такође, у 2012. години су припремљени Нацрт закона о рачуноводству и Нацрт закона о ревизији чије се усвајање планира за март 2013. године.<sup>137</sup>

У овом тренутку не постоји законска обавеза лиценцирања рачуновођа, као ни обавеза континуираног професионалног усавршавања за лица која воде пословне књиге и састављају финансијске извештаје. Планирано је да ова питања буду нормативно уређена новим Законом о рачуноводству<sup>138</sup> (**препука бр. 132 – делимично се реализује**). У току 2012. године у оквиру Центра за едукацију ПКС континуирано су организоване едукације за запослене у привреди, како у области рачуноводства и вођења пословних књига, тако и на тему корупције и интегритета привредних друштава<sup>139</sup> (**препука бр. 133 – реализује се у континуитету**).

Законом о рачуноводству и ревизији прописана је обавеза за правна лица чији финансијски извештаји подлежу обавезној ревизији да достављају Агенцији за привредне регистре извештај о обављеној ревизији редовних годишњих, односно консолидованих финансијских извештаја у складу с овим законом и међународним стандардима ревизије. Такође, новим Законом о јавним предузећима предвиђено је да јавна предузећа морају имати извршену ревизију финансијских извештаја од стране овлашћеног ревизора, као и комисију за ревизију, чији је задатак избор екстерног ревизора и старање о

<http://www.priv.rs/upload/document/analizaprivatizacijewide.pdf>

<sup>136</sup> Агенција за приватизацију, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>137</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Привредна комора Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

рачуноводственим процедурама и процедурама финансијског извештавања које су кључне за спровођење екстерне ревизије у предузећу.<sup>140</sup> Током 2012. године предложена је реформа инспекцијских органа и доношење јединственог прописа у овој области<sup>141</sup> (**преорука бр. 131 – реализује се у континуитету**).

Привредна комора Србије је члан Управног одбора Глобалног договора (ГД) у Србији и до средине 2012. године била је и председавајућа специјализоване радне групе ГД у Србији за борбу против корупције. За време председавања ПКС, иницирана је Декларација о борби против корупције у Србији коју је у 2012. години потписало 17 чланица радне групе. Овај рад се наставља и у текућој години. У октобру 2012. године у Београду, у просторијама ПКС, одржана је Конференција Европске мреже ГД на којој је једна од приоритетних тема била антикорупција и на којој се говорило и на тему остваривања интегритета у малим и средњим предузећима (**преорука бр. 134 – делимично се реализује**).<sup>142</sup>

Скупштина ПКС је 17. септембра 2012. године усвојила нови Кодекс корпоративног управљања<sup>143</sup> чији се принципи и препоруке, иако необавезујући, препоручују свим друштвима капитала, а нарочито члановима ПКС, као најбоља пракса корпоративног управљања. Друштва капитала могу принципе и препоруке овог кодекса директно применити доношењем одлуке надлежног органа друштва, или их могу и разрадити усвајањем сопственог кодекса корпоративног управљања, односно доношењем других интерних аката друштва. Друштво капитала које је члан ПКС, дужно је да Комору обавести о томе да ли примењује овај кодекс, а оно које не примењује дужно је да обавести Комору о кодексу који примењује, као и месту где је тај кодекс јавно доступан<sup>144</sup> (**преорука бр. 136 – делимично се реализује**).

У погледу заштите узбуњивача, ситуација је остала иста као и она приказана у претходном извештају о спровођењу Стратегије. Општи правни режим свеобухватне заштите узбуњивача у јавном сектору, који још увек није успостављен, могао би да послужи као добар модел за увођење поузданих механизма у приватном сектору за запослене који желе да пријаве корупцију, као и за обезбеђивање њихове сигурности (**преорука бр. 137 – делимично се реализује**).

Привредна комора Србије је током 2012. године, наставила с активностима на информисању и промоцији увођења планова интегритета за привредне субјекте у складу са Смерницама које је донела Агенција за борбу против корупције. На ову тему су у оквиру радне групе за борбу против корупције ГД током године гостовали и представници Агенције, с посебним нагласком на тему увођења планова интегритета који су обавезни за јавна предузећа, и препорука за приватни сектор. Као главне правце кретања с аспекта компанијске антикорупције радна група ГД наставља да преноси УН и ЕУ експертизе у нашу праксу, као и афирмацију концепта Колективне акције у борби против корупције,

<sup>140</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>141</sup> Привредна комора Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> "Службени гласник РС", бр. 99/12.

<sup>144</sup> Привредна комора Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.



промоцију заштите „узбуњивача“ и промоцију увођења „сигурних линија“ у привредним друштвима. У току 2012. године организована је и додела Националне награде за друштвено одговорно пословање која се додељује од 2007. године, а која има за циљ да идентификује најбоље програме и иницијативе у Србији. Награда се додељује привредним друштвима која су реализовала најбоље друштвено одговорне пројекте и/или су најуспешнија у реализацији друштвено одговорног пословања у својим организацијама<sup>145</sup> (**преорука бр. 140 – реализује се у континуитету**).

Привредна комора Србије као активна чланица Међународне комисије за антикорупцију Међународне трговинске коморе (МТК) у Паризу, континуирано обавештава пословну и стручну јавност о активностима МТК по овом питању, а установљена је и пракса поделе материјала на разним скуповима организованим у PKS и у оквиру Националног одбора МТК Србије. Материјали су Приручник МТК за борбу против корупције и Клаузуле МТК за борбу против корупције<sup>146</sup> (**преорука бр. 138 – реализује се у континуитету**).

На питање да ли је носилац обавезе у 2012. години успоставио обавезну унутрашњу контролу пословања, да ли постоје подаци о ефектима те контроле, као и да ли се спроводе одговарајуће сталне едукације контролора и информисање запослених, узорковани органи јавне власти у већини случајева одговарају да је ова контрола успостављена и да се у оквиру институције предузимају активности у вези с успостављањем система интерне ревизије. Поводом истог питања, локалне самоуправе које су послале одговоре Агенцији, наводе различите податке, од тога да је систем унутрашње контроле успостављен, да се она врши у складу с ИСО стандардима, да се врши кроз редован рад буџетских инспектора, да је врше руководиоци у оквиру локалне управе, преко тога да је поступак установљања унутрашње контроле у току, до признавања да унутрашња контрола није успостављена (**преорука бр. 130 – реализује се у континуитету**).

Агенција није дошла до података о томе да ли су током 2012. године организовани семинари и остали облици едукације у циљу упознавања с финансијским трансферима који представљају изигравање правила и могућност корупције (**преорука бр. 135 – нема података**).

У 2012. години није било измена Закона о јавним агенцијама, па није ни било промена у начину примања донација и располагања овим средствима (**преорука бр. 139 – не реализује се**).

### II.5.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Наставити рад на усклађивању прописа у области привреде и отклањању непотребних процедура и унапредити систем доношења подзаконских аката неопходних за примену закона.

<sup>145</sup> *Ibid.*

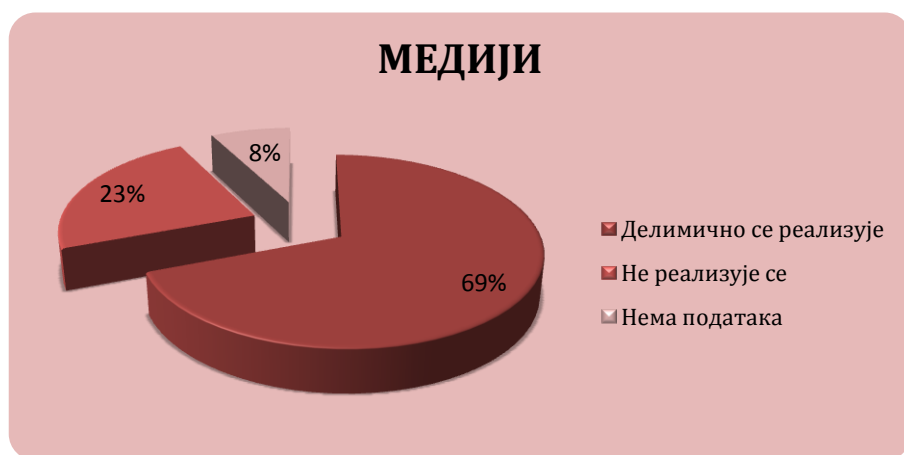
<sup>146</sup> *Ibid.*

- Оснажити Комисију за заштиту конкуренције и отклонити све недостатке правног оквира у области политике конкуренције, концентрација и државне помоћи.
- 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.

## II.6. МЕДИЈИ

Следећи систем који Стратегија регулише односи се на медије. 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 тринаест испитаних препорука у систему медија, девет се делимично реализује (69%), три препоруке се не реализују (23%), док за једну препоруку Агенција није успела да дође до података за анализу (8%).



### II.6.1. Општи преглед

Медијска ситуација у Србији у 2012. није се много променила у односу на претходне године, медијски регулаторни оквир није мењан, питање транспарентности власништва над медијима још увек није решено, а спровођење Медијске стратегије треба да се убрза.<sup>147</sup> Позитивна промена је укидање клевете као кривичног дела изменама Кривичног законика, али задржавање увреде као кривичног дела, а нарочито брисање одредаба које прописују строже казне за претње новинарима које су им упућене у вези с послом којим се баве, чиме се четвороструко смањује законски минимум за казне против учинилаца тих претњи, свакако нису добре.<sup>148</sup> С друге стране, резултати истраживања јавног мњења

<sup>147</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 18 – 19, доступно на

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napr etku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napr etku_2012.pdf).

<sup>148</sup> Асоцијација независних електронских медија, „Правни мониторинг медијске сцене у Србији“, АНЕМ публикација VII, стр. 4, доступно на

говоре да управо медији за већину испитаника представљају главни извор информација о корупцији и да се на њих у том смислу ослања две трећине грађана Србије.<sup>149</sup>

## II.6.2. Поступање по препорукама Стратегије

### *Транспарентност власништва над медијима и недозвољена медијска концентрација*

За усклађивање прописа којима се регулише медијска концентрација и јавност власништва са правилима Европске уније одређен је рок од 18 месеци од дана усвајања Медијске стратегије која је усвојена у септембру 2011. Одредбе које се односе на транспарентност увида у власничку структуру биће саставни део новог Закона о јавном информисању.<sup>150</sup> Транспарентност власничке структуре над медијима још увек није осигурана<sup>151</sup> (**преорука бр. 142 – не реализује се**).

### *Политички и економски утицај на рад медија*

Нацрт Закона о јавном информисању и медијима, који је у завршној фази израде, садржаће и одредбе које се односе на стварање услова за независан рад новинара (**преорука бр. 144 – делимично се реализује**), док је у 2012. години израђена радна верзија закона који ће се бавити питањем транспарентности финансијског пословања медија, на коме ће се рад наставити и у 2013. години<sup>152</sup> (**преорука бр. 143 – делимично се реализује**).

Према Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину приступ оглашавању у медијима је и даље под контролом малог броја економских и политичких актера, што подразумева значајан ризик од утицаја на медије и самоцензуре (**преорука бр. 141 – не реализује се**).

Према Извештају о финансирању медија из буџета локалних самоуправа које су урадиле Балканска истраживачка мрежа и Медијска коалиција у циљу мапирања главних модела и механизма потрошње локалних буџетских средстава на локалне и регионалне штампане и електронске медије у 2011. години, све локалне самоуправе обухваћене узорком, изузев једне, имају опредељена буџетска средства за јавно информисање, а овај новац се најчешће троши с буџетске линије 423 за услуге информисања и један део с линије 451, субвенције у

<http://www.anem.org.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring/story/14161/SEDMA+MONITORING+PUBLIKACIJA+ANEMA.html>.

<sup>149</sup> Програм Уједињених нација за развој у Србији и Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, „Истраживање јавног мњења – децембар 2012. године, Став грађана Србије према корупцији“, стр. 20, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=CDB64BE5-B259-E26A-A74CE322069FD34F>.

<sup>150</sup> Министарство културе и информисања, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>151</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 18, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napretku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf).

<sup>152</sup> Министарство културе и информисања, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

јавним предузећима. Праксе у дистрибуцији новца знатно варирају од једне до друге самоуправе, а велика диспропорција је уочена у финансирању јавних предузећа и јавних гласила у приватном власништву. Већина локалних самоуправа средства за унапређење јавног информисања схвата као начин да се финансира редовно извештавање о раду локалне самоуправе, њених органа и јавних предузећа. Транспарентност у трошењу јавног новца, као и јавни увид у ефекте и резултате овако додељених средстава је ограничен с обзиром на чињеницу да извештаје о потрошњи подноси мали број медија. Велики део новца је потрошен на покривање текућих трошкова, најпре плата и доприноса за запослене, а веома мали део на саме продукционе трошкове, односно трошкове производње садржаја, што говори о хроничном недостатку новца у локалним медијима.<sup>153</sup>

#### *Регулаторна тела*

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину наводи се да је Републичка радиодифузна агенција побољшала транспарентност свог рада и унапредила своје техничке капацитете за надзор емитера, али да поступак којим се именују њени чланови и даље изазива забринутост у погледу независности овог тела.<sup>154</sup>

У одговорима Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација наводи се да је према одредбама Закона о електронским комуникацијама, Републичка агенција за електронске комуникације функционално и финансијски независна од државних органа, као и од организација и лица која обављају делатност електронских комуникација. У току 2012. године разматрана је потреба за изменама Закона о електронским комуникацијама, у погледу утврђивања, наплате и коришћења средстава од накнаде за коришћење нумерације, накнаде за коришћење радио-фреквенција и накнаде за обављање делатности електронских комуникација, у вези са изградом Закона о накнадама за коришћење јавних добара<sup>155</sup> (**препорука бр. 145 – делимично се реализује**).

#### *Дискриминација државних органа према медијима и неосновано ускраћивање информација новинарима*

У одговорима Министарства културе и информисања наводи се да је у 2012. години пријављен један случај дискриминације органа јавне власти према медију. С обзиром да према важећем закону такве дискриминаторне радње нису биле санкционисане, предузете су активности да се у Нацрту Закона о јавном информисању и медијима, који је у

<sup>153</sup> Балканска истраживачка мрежан и Медијска коалиција, „Извештај о финансирању медија из буџета локалних самоуправа“, септембар 2012, стр. 32, доступно на <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/13800/„Kako+lokalne+samouprave+dodeljuju+sredstva+za+lokalno+informisanje“+.html>.

<sup>154</sup> Европска комисија, „Извештај о напретку Србије за 2012. годину“, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 18, доступно на [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napretku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf).

<sup>155</sup> Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

изради, нађу одредбе које ће обезбеди заштиту новинара.<sup>156</sup>

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је представке којима се указује на непозивање или забрану приступа конференцијама за медије одређеним медијима достављао министарству надлежном за послове информисања, уз указивање на кршење закона органима јавне власти. У 2012. години није било оваквих представки. Иницијатива Повереника да се Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја допуни како би се унапредиле одредбе које се односе на информације за медије и забрану дискриминације још увек није уграђена у текст Закона. Иницијативом је предложено увођење обавезе органа јавне власти да када оспорава објављену информацију, у исто време објави и истиниту, односно праву информацију, уместо да само изда саопштење којим ће демантовати раније објављену информацију, затим да када достави информацију само неким новинарима и јавним гласилима без подношење захтева, ту информацију истовремено објави и на својој интернет страници и достави сваком другом новинару и гласилу које поднесе захтев (забрана фаворизовања неких новинара и гласила) и да када добије захтев (електронски) од новинара или јавних гласила, не сме такву информацију објавити пре него што удовољи захтеву (заштита легитимних интереса новинара – истраживача).<sup>157</sup>

На питање које је Агенција упутила локалним самоуправама о томе на који начин се обезбеђује поштовање забране дискриминације у поступању према медијима, оне дају разноврсне одговоре, наиме, да се то обезбеђује поштовањем прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја и одређивањем контакт особа за поступање по овим прописима, затим позивањем медија да прате активности локалне самоуправе, обезбеђивањем медијима свих информација које затраже, прописивањем забране дискриминације статутом локалне самоуправе, а има и тврдњи да у појединој локалној самоуправи нису забележени случајеви дискриминације медија.

Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) је у претходном периоду извештавала и, у месечним мониторинг извештајима о медијској сцени Србије, објављивала податке о неколико случајева дискриминације органа јавне власти према медијима (случај у општини Бечеј – март 2012; случај у општини Бачка Паланка – мај 2012; случај у општини Љиг – јул 2012; случај у општини Ваљево – септембар 2012; случај у Лепосавићу – октобар 2012; случај у Пироту – децембар 2012)<sup>158</sup> (**препорука бр. 149 – делимично се реализује**).

Од почетка 2012. године, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је од стране новинара и представника медија изјављено 56 жалби, од чега је 31 жалба решена и све су биле основане.<sup>159</sup> Поред горе поменутих случајева

<sup>156</sup> Министарство културе и информисања, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>157</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>158</sup> Асоцијација независних електронских медија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>159</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о

дискриминације медија о којима је извештавао АНЕМ, а који се такође односе и на неосновано ускраћивање информације новинарима од стране органа јавне власти, ова асоцијација наводи још два случаја неоснованог ускраћивања информација њеним чланицама, поводом којих је и јавно реаговала (случај у општини Сремска Митровица – март 2012; случај у општини Зајечар – новембар 2012)<sup>160</sup> (**преорука бр. 152 – делимично се реализује**).

#### *Одговорност професије*

Републичка радиодифузна агенција је 7. марта 2012. године донела Опште обавезујуће упутство којим се прописује понашање емитера у предизборној кампањи за изборе одржане у мају 2012. године. У складу с Медијском стратегијом из септембра 2011. године и роковима које је дефинисала, крајем 2012. године отпочела је израда медијских закона, међу којима и Закона о јавном информисању којим ће, између осталог, бити регулисано и питање одговорности за јавну реч. Крајем децембра 2012. године усвојене су измене и допуне Кривичног законика којима је декриминализовано кривично дело клевете<sup>161</sup> (**преорука бр. 148 – делимично се реализује**).

Поводом препоруке о имплементацији принципа неспојивости рада новинара и њихове политичке активности припремљене су измене Кодекса новинара Србије које боље него до сада регулишу ово питање. Измене Кодекса, у који је унето више антикорупцијских одредаба, које се, између осталог, односе и на неспојивост новинарског посла с радом у политичким партијама, маркетиншким агенцијама и слично, Независно удружење новинара Србије је већ усвојило, а очекује се да ће Удружење новинара Србије то урадити на својој следећој скупштини, па би измењени Кодекс могао да ступи на снагу до краја прве половине 2013. године<sup>162</sup> (**преорука бр. 150 – делимично се реализује**).

Савет за штампу, као саморегулаторно тело, формиран је да би се штампани медији упозоравали када крше Кодекс новинара Србије. У току прве године рада откривено је да је проблем и то што највећи број жалби стиже за медије који нису прихватили надлежност Савета, тако да су у припреми измене Статута које би омогућиле да јавна упозорења за кршење Кодекса Савет даје и оним медијима који не прихватају саморегулацију, као и да се надлежност Савета прошири на *online* медије. Савет за штампу не покреће поступке на своју иницијативу, већ само по жалбама грађана и институција, а све његове услуге за грађане су бесплатне. Комисија за жалбе Савета за штампу једном месечно одлучује о жалбама и све одлуке до сада су доношене у року од месец дана. У 2012. години решено је 35 жалби, од којих је у девет случајева одлучено да је одређеним текстом прекршен Кодекс, најчешће више његових одредаба. Медији за које је оцењено да су прекршили Кодекс углавном су поштовали одлуку Комисије и испуњавали обавезу да ту одлуку објаве. Одлуке Савета, односно Комисије, су у стручним круговима прихватане као праведне,

---

спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>160</sup> Асоцијација независних електронских медија, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> Савет за штампу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

избалансиране и добро образложене и нису изазивале никакве полемике и негативне критике. Ипак, број жалби је релативно мали, посебно у поређењу с бројем тужби суду против медија, добрим делом и због тога што Савет до сада није могао да одлучује о жалбама на медије који нису прихватили његову надлежност, што би ускоро требало да се промени<sup>163</sup> (**преорука бр. 146 – делимично се реализује**).

Агенција није успела да дође до података о томе да ли су у 2012. години предузимане неке активности у циљу унапређења транспарентности и јачања рада Суда части који се бави повредама одредаба Кодекса новинара Србије (**преорука бр. 147 – нема података**).

У одговору на питање да ли су у 2012. години предузимане неке активности у циљу измене прописа како би се прописала забрана и санкције за трговину медијским утицајем, Министарство културе и информисања наводи да ће се о тој теми разговарати у оквиру израде предлога закона којим се регулише област јавног информисања<sup>164</sup> (**преорука бр. 153 – не реализује се**).

#### *Едукација новинара*

У одговорима Министарства културе и информисања наводи се да током 2012. године није било организованих едукација за новинаре. Агенција за борбу против корупције је у 2012. години организовала два дводневна семинара за 23 представника медија на тему „У сусрет изборима 2012. године“ с темама о улози и мандату Агенције по питању праћења изборних активности политичких субјеката, као и о етици и интегритету новинара. На позив уредника Радио-телевизије Врање, у мају је за 25 запослених организован семинар на тему „Индивидуални и институционални интегритет запослених у медијима“. У оквиру пројекта „Илустровани речник корупције“, у сарадњи с Асоцијацијом независних електронских медија, уз подршку Делегације ЕУ у Србији, предвиђене су обуке новинара током 2013. године, између осталог и на тему истраживачког новинарства. У оквиру пројекта „Млади истраживач: ангажовање младих у Србији у борби против корупције уз помоћ истраживачког новинарства и друштвених медија“ у партнерству с Програмом Уједињених нација за развој у Србији, између осталог је предвиђено да Агенција организује едукације за студенте журналистике. Већину едукативних активности Агенције током 2012. године (113 дана) пратили су представници локалних медија, али се нису задржавали на едукацијама, већ су снимали изјаве предавача и правили кратке прилоге о томе (**преорука бр. 151 – делимично се реализује**).

#### **II.6.2. Препоруке Агенције за борбу против корупције**

- Обезбедити транспарентност власништва над медијима.
- Отклонити услове који омогућавају политички и економски утицај на рад медија.
- Прописати забрану и санкције за трговину медијским утицајем.

<sup>163</sup> Савет за штампу, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.

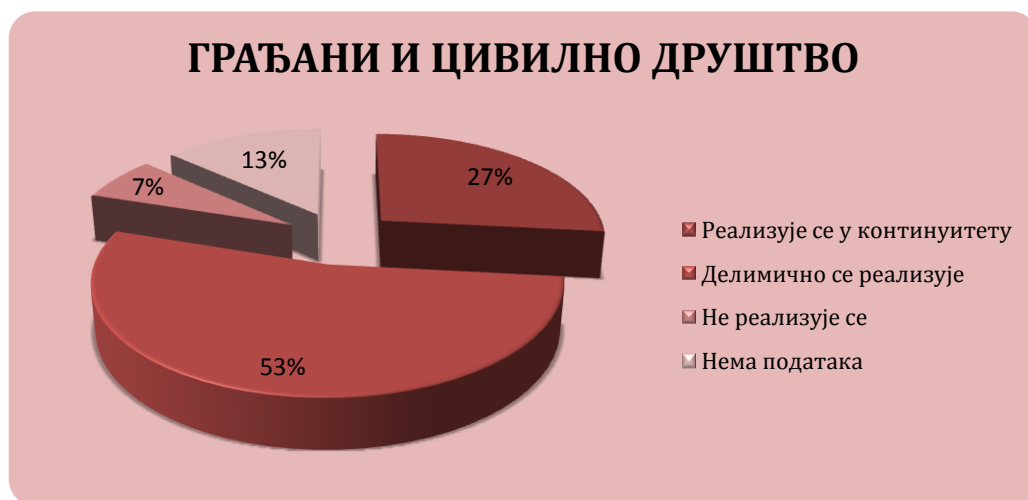
<sup>164</sup> Министарство културе и информисања, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, фебруар 2013.



## II.7. УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА И ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Последњи систем у оквиру Стратегије 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 посебно у виду развоја културе у којој се корупција не толерише. Невладине организације се у тексту Стратегије истичу као важан чинилац у изградњи капацитета за надзор јавности над поступањем органа јавне власти, док се предност струковних и професионалних удружења види у томе да она 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 испитаних препорука у оквиру овог система четири се реализују у континуитету (27%), осам се делимично реализује (53%), једна препорука се не реализује (7%), док за две препоруке Агенција није успела да дође до података за анализу (13%).



### II.7.1. Општи преглед

Како се наводи у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, организације цивилног друштва настављају да играју значајну улогу у друштвеном, економском и политичком животу Србије, као и у промовисању демократских вредности. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом била је веома активна у подизању свести јавних институција о значају укључивања цивилног друштва и грађана у процес

одлучивања, а успоставила је и сарадњу са другим земљама у региону. Канцеларији су додељена довољна средства, па она сада функционише у пуном капацитету.<sup>165</sup>

Према резултатима Истраживања јавног мњења, које је за Програм Уједињених нација за развој у Србији спровела Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, у децембру 2012. године забележени су најповољнији налази у вези с искуствима грађана с корупцијом у претходне три године. Директни контакт с корупцијом имало је 8% испитаника (што је мање за 6%), док је сваки пети посредно упознат са случајевима корупције преко рођака, блиских пријатеља или комшија, што је мање за читавих 15% у односу на претходни талас истраживања. Као и у ранијим циклусима, испитаници који су давали мито су издвојили лекаре и полицајце као професије најподложније корупцији, али треба истаћи и да је проценат испитаника који су имали непосредно искуство с корупцијом у здравству знатно смањен у односу на претходни период од шест месеци. Грађани отворено признају да су у највећем броју случајева они ти који нуде мито, па се случајеви у којима се мито од самих грађана директно тражи могу сматрати пре изузетком него правилом. Просечни износ мита био је 168 ЕУР што је нешто више него у периоду од шест месеци раније. Испитаници показују и одређену дозу разумевања када је у питању давање ситних поклона административном и техничком особљу и не слажу се да ову праксу треба спречавати, забрањивати или проглашавати видом корупције. Смањење броја примера отворене корупције доводи и до смањења нивоа перцепције корупције у друштву у односу на период од шест месеци уназад, па две петине испитаника сматра да ће се у наредних дванаест месеци ниво корупције смањити, што је несумњиво најбољи резултат у последње три године, откако се спроводи ово истраживање. Похвално је и то што више од половине грађана (51%) сматра да треба побољшати улогу невладиног сектора у борби против корупције, дајући овом сектору већа овлашћења у контроли јавне администрације.<sup>166</sup>

## II.7.2. Поступање по препорукама Стратегије

### *Кампање, информисање и едукација грађана*

У 2012. години Агенција је, имајући у виду да ће по први пут у пракси бити примењен Закон о финансирању политичких активности, а нарочито мониторинг изборне кампање, своје активности усмерила на упознавање јавности у што већој мери с механизмима који ће помоћи у праћењу активности политичких субјеката и реалном сагледавању изборне кампање. С друге стране, Агенција је узела у обзир и чињеницу да ће јој оно што сами грађани уоче, помоћи у контроли извештаја о трошковима кампање, односно да ће се

<sup>165</sup> Европска комисија, “Извештај о напретку Србије за 2012. годину”, SEC(2012)333, Брисел, 10. октобар 2012. године, стр. 18 – 19, доступно на

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napr\\_etku\\_2012.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napr_etku_2012.pdf).

<sup>166</sup> Програм Уједињених нација за развој у Србији и Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, “Истраживање јавног мњења – децембар 2012. године, Став грађана Србије према корупцији”, стр. 6 – 7, 38, доступно на [http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public\\_publicationsDetails&revid=CDB64BE5-B259-E26A-A74CE322069FD34E](http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public_publicationsDetails&revid=CDB64BE5-B259-E26A-A74CE322069FD34E).

информисањем о томе које су дозвољене, а које недозвољене радње политичких субјеката и сама свест грађана по питању транспарентних токова новца у политици подићи на виши ниво. Агенција је организовала два семинара на тему „У сусрет изборима“ за новинаре и уреднике електронских, штампаних и *online* медија широм Србије и на тај начин остварила непосредну комуникацију с медијима на локалном нивоу, што је довело до значајног броја захтева за давање информација управо из делокруга Закона о финансирању политичких активности. Локални медији су грађане информисали о ситуацијама које могу бити сумњиве с аспекта примене овог закона, грађани су потом те ситуације пријављивали локалним медијима, који су се онда Агенцији обраћали са званичним захтевима којих је било укупно 82.

Током читаве године, а нарочито у изборној кампањи, Агенција је одржавала редовне конференције за новинаре, објављивала саопштења за јавност, учествовала на округлим столовима, конференцијама и другим скуповима у организацији партнерских институција, а појачано је и присуство Агенције у електронским медијима и на друштвеним мрежама, што је све допринело и унапређењу ставова грађана о улози и мандату Агенције. Истраживање јавног мњења УНДП и ЦеСИД показало је да у овом тренутку чак 77% грађана препознаје рад Агенције, што је најбољи резултат од њеног оснивања, док је повећан и број грађана који сматрају да је Агенција орган који доприноси борби против корупције у Србији.<sup>167</sup>

У 2012. години Агенција је, поводом Међународног дана борбе против корупције, организовала конкурс „Мењам себе – мењам свет“ за ученике основних и средњих школа и студенте универзитета на територији Републике Србије. Као и до сада, награђивани су радови у четири категорије: литерарни рад или новински текст; ликовни рад; аудио-визуелни рад; и слоган, а свака категорија је подељена у три старосне групе. Стигло је 520 радова из 72 места у Србији. Приметно је да неке школе већ трећи пут шаљу радове својих ученика, односно да из њих стиже све већи број радова, па је овога пута награђено 10 таквих школа. Овога пута, награде су биле: по 20 годишњих претплата на „Политикин забавник“ и „Националну географију“, књиге у издању спонзора – Завода за уџбенике и наставна средства из Београда, „Вечерњих новости“ и Креативног центра Београд, као и пригодни материјал са ознаком Агенције за борбу против корупције (мајице, свеске, оловке). Током 2012. године објављено је и неколико информатора и брошура посвећених неким надлежностима Агенције (планови интегритета, обавезе јавних функционера, попуњавање имовинских картица). Припремљена је и треба да буде објављена и брошура о корупцији, етици и интегритету (**препорука бр. 154 – реализује се у континуитету**).

На питање на који начин је носилац обавезе током 2012. године информисао грађане о предузетим антикорупцијским мерама и њиховим ефектима, узорковани органи јавне власти и локалне самоуправе које наводе да су предузимале такве мере, одговарају да се то

<sup>167</sup> Програм Уједињених нација за развој у Србији и Агенција за истраживање јавног мњења ЦеСИД, „Истраживање јавног мњења – децембар 2012. године, Став грађана Србије према корупцији“, стр. 39 – 42, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=CDB64BE5-B259-E26A-A74CE322069FD34E>.

чини редовно преко њихових интернет презентација, информатора о раду, посебног билтена локалне самоуправе, саопштења и конференција за медије, округлих столова или кроз посебне пројекте. Министарство унутрашњих послова је израдило Нацрт стратегије полиције у заједници за који је у новембру 2012. године организована јавна расправа, на којој је Нацрт похваљен због јасне структуре и принципа на којима се заснива, због добре концепције и јасне вредносне оријентације за конкретне активности у наредном периоду. Министарство је учествовало и у изради упитника за истраживање јавног мњења „Став грађана према полицији“ које су у новембру и децембру 2012. године реализовали ЦеСИД и ОЕБС у Београду<sup>168</sup> (**препорука бр. 156 – реализује се у континуитету**).

У јулу 2012. године, Агенција је пружила подршку предлогу пројекта „Превенција: Ефективни алат за смањење корупције“ удружења Центар за нову политику из Београда. Пројекат је одобрен и траје до средине 2013. године, а предвиђа израду пилот-програма специјалистичких студија о корупцији на Факултету политичких наука у Београду, чијих ће најбољих седам полазника стажирати у Агенцији три месеца.

У новембру 2012. и јануару 2013. године одржано је пет тродневних семинара „Механизми за спречавање корупције у Србији“ за 85 кандидата који нису примљени на конкурс за стажирање у Агенцији. Група стажиста и кандидата за стажирање из 2011. и 2012. године прошла је тродневни програм „Тренинг за тренере“, па је тако формиран тим од 22 вршњачка едукатора на тему борбе против корупције. Њихова прва активност била је промоција конкурса „Мењам себе – мењам свет“. За овај тим предвиђен је пројекат чије активности подразумевају посете школама и организацију часова на тему борбе против корупције, за које је разрађена методологија и програм. Чланови тима који су уједно и чланови неких омладинских невладиних организација преузели су идеју пројекта и са њом у партнерству конкурисали за средства код донатора (**препорука бр. 155 – делимично се реализује**).

Агенција није успела да дође до података о томе које су активности у 2012. години органи јавне власти предузимали по питању информисања грађана о прописима којима се регулише приступ информацијама од јавног значаја (**препорука бр. 157 – нема података**).

### *Правна заштита*

Механизми за спровођење коначних одлука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности по жалби нису одговарајући. Повереник извршава своја решења изрицањем новчаних казни, али када то не да резултате, Закон предвиђа да Влада обезбеђује извршење решења, што она до сада ни у једном случају није учинила. Заштита која се обезбеђује кроз управни спор за сада је делотворна. Законске рокове за поступање по захтевима за приступ информацијама органи јавне власти још увек у великој већини случајева не поштују. Механизам одговорности за кршење права на приступ

<sup>168</sup> Министарство унутрашњих послова, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

информацијама није ефикасан, па је у највећем броју случајева током претходног периода наступила застарелост гоњења, јер министарства надлежна за надзор нису имала довољно капацитета за вршење надзора или то нису чинила из других разлога. Тако у 2011. години није поднет ниједан захтев за покретање прекршајног поступка због кршења овог закона. Повереник редовно ажурира податке у Каталогу органа јавне власти на основу сопствених сазнања о извршеним променама и, будући да и сам располаже недовољним ресурсима, нема капацитете да се бави прикупљањем података од органа јавне власти, који, када је Каталог успостављан нису увек достављали тражене податке или су они били непотпуни, нарочито у вези с поверавањем јавних овлашћења. Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја није прописана обавеза израде каталога, нити који би орган јавне власти био у обавези да то учини, али полазећи од тога да је надзор над применом овог закона у надлежности министарства за послове државне управе, као и да су за вршење овог надзора неопходни егзактни подаци о свим обвезницима, мишљење Повереника је да би израду Каталога требало успоставити као обавезу овог министарства<sup>169</sup> (**преорука бр. 158 – делимично се реализује**).

Органи управе би требало да успоставе ефикасан, бесплатан и доступан начин за пријем, разматрање и решавање притужби грађана на свој рад и одреде лица за вршење тих послова, зато што у правном систему Србије не постоји заокружен и целовит механизам за разматрање притужби грађана због незадовољства радом органа управе, које није увек погодно да буде размотрено коришћењем правних лекова у другостепеном управном, односно у судском поступку.<sup>170</sup> На питање Агенције да ли је носилац обавезе увео поуздане механизме за достављање притужби грађана и обавезу одговора на притужбе у законском року, узорковани органи јавне власти и локалне самоуправе у највећем броју случајева наводе да овај механизам постоји и да се странка обавештава о његовом исходу, али одговори знатно варирају у односу на то како те процедуре изгледају, који су рокови за поступање и одговор странци, да ли постоје формулари за притужбе, као и да ли се о томе израђују посебни извештаји. Министарство омладине и спорта је увело механизме за достављање притужби грађана, а израђена је и Инструкција о процедури за пријављивање противзаконитог и/или неетичког рада запослених у Министарству и поступање по пријави. Утврђени су рокови за поступање по притужбама, израђен је формулар за притужбу, а формулар и коверат с откуцаном адресом су доступни на два места у Министарству: у Секретаријату и код лица задуженог за борбу против корупције. Министарство израђује годишњи извештај о решавању притужби грађана, који се објављује на његовој интернет страници, а организују се и периодичне провере функционисања система за пријем и поступање по притужбама грађана<sup>171</sup> (**преорука бр. 159 – делимично се реализује**).

<sup>169</sup> Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>170</sup> Заштитник грађана, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>171</sup> Министарство омладине и спорта, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

*Учешће удружења грађана и професионалних удружења*

Крајем 2012. године Агенција је израдила и објавила смернице за сарадњу са организацијама цивилног друштва.<sup>172</sup> Смерницама су утврђени принципи, услови и поступак сарадње, полазећи од тога да је цивилно друштво један од стратешких партнера државе у борби против корупције и јачању друштвеног интегритета. Агенција је, сарађујући и до сада са организацијама цивилног друштва, настојала да примени принципе сарадње који проистичу из Кодекса добре праксе за учешће грађана у процесу доношења одлука, који је усвојен на конференцији међународних невладиних организација Савета Европе. Услови, критеријуми и поступак који су утврђени усвојеним смерницама произашли су из досадашње праксе, утврђених потреба организација цивилног друштва, донатора и Агенције.

Други конкурс за подршку пројектима организација цивилног друштва у области јачања капацитета друштва у борби против корупције Агенција је расписала и реализовала у фебруару 2012. године.<sup>173</sup> Од укупно 10 пријављених предлога пројеката, на конкурс су победила два чији су носиоци мреже партнерских организација: пројекат Војвођанске зелене иницијативе, под називом „Зелена патрола на делу – видели, снимили, разоткрили“ и пројекат Топличког центра за демократију и људска права под називом „Грађанско друштво и медији заједно против корупције: Оснаживање припадника професионалних и новинарских удружења за делотворни антикорупцијски активизам“. Оба пројекта која су добила финансијску подршку на конкурс 2012. године, завршена су у предвиђеном року, а резултати су доступни на интернет странама организација које су носиоци пројекта.<sup>174</sup> Пројекат Београдског центра за безбедносну политику „Мапа ризика од корупције у сектору безбедности Србије“, који је 2011. године добио финансијску подршку, завршен је у септембру 2012. године, а сви његови резултати објављени су на званичној интернет страни ове организације.<sup>175</sup>

Смерницама за сарадњу са организацијама цивилног друштва предвиђена су три могућа модела сарадње: модел пружања начелне подршке, модел сарадње и модел партнерства на пројектима. У 2012. години Агенција је пружила подршку за неколико пројеката невладиних организација које су конкурисале за средства код донатора, међу којима су одобрени пројекти „Илустровани речник о корупцији“ Асоцијације независних електронских медија и „Превенција: Ефективни алат за смањење корупције“ Центра за нову политику чије је спровођење у току.

На питање Агенције да укратко наведу на које су све начине укључивали удружења грађана у 2012. години у своје активности у области борбе против корупције, узорковани органи јавне власти и локалне самоуправе које су укључивале удружења одговарају да су то чинили преко радних састанака и консултација, учешћа на различитим скуповима, као

<sup>172</sup> Смернице доступне на: [http://www.acas.rs/sr\\_cir/podizanje-antikorupcijske-svesti/833.html](http://www.acas.rs/sr_cir/podizanje-antikorupcijske-svesti/833.html).

<sup>173</sup> Сви подаци о конкурсима доступни на: [http://www.acas.rs/sr\\_cir/podizanje-antikorupcijske-svesti/756.html](http://www.acas.rs/sr_cir/podizanje-antikorupcijske-svesti/756.html).

<sup>174</sup> Видети: [http://www.acas.rs/sr\\_cir/podizanje-antikorupcijske-svesti/756.html](http://www.acas.rs/sr_cir/podizanje-antikorupcijske-svesti/756.html).

<sup>175</sup> Видети: <http://www.bezbednost.org/>.

и преко доделе средстава, док су у неким локалним самоуправама, у којима су донети локални антикорупцијски планови, удружења грађана укључивана и у израду и спровођење овог плана (**преорука бр. 160 – делимично се реализује**).

Поводом питања колико законодавних и других иницијатива у области борбе против корупције је носилац обавезе током 2012. године добио од професионалних удружења и удружења грађана и да ли је по овим иницијативама поступано, међу малим бројем узоркованих органа јавне власти који су ове иницијативе добили налази се Повереник који је од Грађанских иницијатива добио иницијативу за измене и допуне Закона о буџетском систему и од Удружења интерних ревизора иницијативу за доношење Закона о интерној ревизији, као и Министарство здравља које је од удружења „Србија у покрету“ добило предлог Антикорупцијске повеље с иницијативом да се овај документ истакне у здравственим установама (**преорука бр. 161 – реализује се у континуитету**).

### *Правни оквир*

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом је током 2012. године израдила Годишњи збирни извештај о утрошку средстава која су као подршка програмским активностима обезбеђена и исплаћена удружењима и другим организацијама цивилног друштва из средстава буџета Републике Србије у 2011. години. Извештај је израђен на основу прикупљених и анализираних података из ресорних министарстава и других Владињих институција на републичком нивоу које су током 2011. године пружале финансијску и нефинансијску буџетску подршку удружењима и другим организацијама цивилног друштва. Извештај има за циљ приказивање стања, износ укупно додељених средстава подршке, износ и однос планираних и додељених средстава, приказ економских класификација из којих су средства издвојена, као и процедуре доделе средстава, кориснике одобрених средстава, области, активности и територијалне распоређености подржаних пројеката и програма.

Према прикупљеним подацима укупан износ додељених средстава је 3.052.736.657 РСД, а јавни конкурс је најчешћи начин одобравања подршке (40% укупно додељених средстава). Укупно 51,3% средстава мапираних извештајем додељено је на основу интерних процедура и подзаконских аката органа државне управе, док је 5,1% средстава додељено изван конкурса одлуком руководиоца органа државне управе. У 73% објављених конкурса постојали су писани критеријуми и на тај начин је додељено 94% средстава. У циљу информисања о расписаним конкурсима институције најчешће користе своје званичне интернет странице, али и друге облике обавештавања, као што је објављивање у средствима јавног информисања и Службеном гласнику или комбинацијом дневних листова и интернет страница институције. Удружења и друге организације цивилног друштва којима су одобрена средства информацију о додели најчешће добијају преко интернет странице институције која додељује финансијску подршку, писаним путем, поштом или електронском поштом, а често лично, усменим или телефонским обавештењем (**преорука бр. 167 – реализује се у континуитету**). Већина институција нема процедуру за пријем жалби за све конкурсе које спроводи, па су само две институције известиле да су за три конкурса предвиделе процедуру за пријем жалби.

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом је, након спроведених анализа упутила иницијативе надлежним органима за измену Закона о рачуноводству и Закона о порезу на добит правних лица. У погледу Закона о рачуноводству, измене би требало да иду у правцу који ће адекватно одражавати разноврсност делатности непрофитних организација, а посебно специфичности и разлике у односу на комерцијална правна лица, што намеће потребу другачијег рачуноводственог обухватања и система финансијског извештавања, како би се све те посебности изразиле у другачијем контном оквиру и форматима финансијских извештаја. Измене Закона о порезу на добит правних лица требало би да иду у правцу проширења делатности које су дефинисане као делатности од јавног интереса, и као такве се признају као расход у износу од највише 3,5% од укупног прихода, као и усклађивања тих одредби са делатностима које су у Закону о удружењима и Закону о задужбинама и фондацијама дефинисане као делатности од јавног интереса, односно општекорисног циља.<sup>176</sup>

Анализом које су, уз примену ОТП методологије у јединицама локалне самоуправе, спровеле СКГО и УНДП, утврђено је да локалне самоуправе веома често немају јасне и прегледне критеријуме за доделу средстава по основу дотација непрофитним организацијама, посебно зато што их неки секторски закони овлашћују да средства за одређене намене додељују без конкурса, као и да недостатак јединствене праксе и непостојање обавезе за локалне самоуправе да траже финансијске извештаје представљају највеће проблеме приликом праћења токова буџетског новца по основу дотација<sup>177</sup> (**препука бр. 163 – делимично се реализује**).

У одговорима на упитник Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом наводи се да информације којима ова Канцеларија располаже говоре у прилог побољшања транспарентности процеса доделе средстава путем примене Уредбе о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса које реализују удружења из фебруара 2012. године. Органи јавне власти редовно траже извештаје о реализацији активности, укључујући и финансијске. Ипак, утврђено је да и поједине одредбе ове Уредбе удружењима проузрокују одређене тешкоће приликом прибављања неопходне конкурсне документације, као и непотребно финансијско оптерећење. У том смислу је Канцеларија примила више иницијатива од стране организација цивилног друштва са захтевима за измену Уредбе. Према подацима из Годишњег збирног извештаја, документација за извештавање коју су носиоци одобрених програма/пројеката у обавези да доставе, разликује се од институције до институције. Носиоци су најчешће у обавези да доставе завршни финансијски извештај, завршни наративни извештај, периодични финансијски извештај и прилоге и производе

<sup>176</sup> Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>177</sup> Стална конференција градова и општина и Програм Уједињених нација за развој у Србији, „Утврђивање индекса одговорности, транспарентности и проверљивости на локалном нивоу, Анализа резултата пробне самопроцене стања и препоруке за градове и општине“, март 2012, доступно на <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=6C651C3A-A33C-3D11-F0453334E4066771>.



који су добијени као резултат финансираног пројекта<sup>178</sup> (**преорука бр. 164 – делимично се реализује**).

Регистар удружења и регистар страних удружења уведени су у систем једношалтерског система оснивања, тако што се путем јединствене регистрационе пријаве подаци потребни за добијање пореског идентификационог броја (ПИБ), електронским путем достављају Пореској управи, која такође електронским путем Агенцији доставља додељени ПИБ који се генерише у решење о оснивању удружења, односно представништва страног удружења. На тај начин остварен је и циљ повећања економичности поступка, јер се, с једне стране, штеди време странке која само на једном шалтеру подноси једну пријаву, с друге стране се у року од 5 до 10 дана добија решење којим се омогућава почетак пословања, а самим тим се и административни трошкови странака смањују<sup>179</sup> (**преорука бр. 162 – делимично се реализује**).

Државна ревизорска институција није обављала ревизију финансијских извештаја удружења грађана, али је сарађивала с Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом, приликом израде Упитника о утрошку буџетских средстава<sup>180</sup> (**преорука бр. 165 – не реализује се**).

Агенција није дошла до података о томе да ли су у 2012. години разматране могућности да приступање и примена етичких кодекса и правила може да буде услов или предност за добијање средстава из буџета и сарадњу с државним органима (**преорука бр. 166 – нема података**).

#### *Поступање по осталим преорукама у оквиру система*

Законом о спорту из марта 2011. године створена је могућност за транспарентнији рад буџетских корисника, а Законом и великим бројем подзаконских аката уз њега обезбеђено је јасно финансирање и суфинансирање програма и пројеката од општег интереса у области спорта за Републику Србију, а обезбеђено је и видљиво извештавање о правдању утрошених буџетских средстава. Законом је установљена спортска инспекција која врши надзор над његовом применом. Један број захтева спортских организација и физичких лица за спровођење инспекцијског надзора односи се на ненаменско трошење средстава које спортске организације добијају из буџета Србије, као и на ненаменско трошење средстава из буџета од стране јединице локалне самоуправе. Како је у тим противзаконитим активностима постојало и елемената корупције, Министарство омладине и спорта сматра да је увођење одредаба које регулишу рад спортске инспекције допринело борби против корупције. У 2012. години, Министарство је у сарадњи с удружењима грађана у области спорта, организовало 10 трибина у циљу бољег

<sup>178</sup> Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.

<sup>179</sup> Министарство финансија и привреде, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

<sup>180</sup> Државна ревизорска институција, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, јануар 2013.

уознавања с одредбама Закона о спорту који регулише доделу буџетских средстава, као и Правилника који ближе уређује ову материју<sup>181</sup> (**преорука бр. 168 – делимично се реализује**).

### II.7.3. Препоруке Агенције за борбу против корупције

- Формализовати на одговарајући начин праксу да државни органи позивају представнике удружења грађана и професионалих удружења на учешће приликом доношења важних антикорупцијских прописа.
- Наставити с процесом увођења и имплементације етичких правила у свакодневно функционисање организација цивилног друштва и промовисати учешће на конкурсима за доделу јавних средстава оних организација цивилног друштва која у свом раду примењују и унапређују стандарде професионалне етике.

---

<sup>181</sup> Министарство омладине и спорта, Одговори на упитник о спровођењу Стратегије и Акционог плана, децембар 2012.